

**RELEVANSI AMBANG BATAS PARLEMEN (*PARLIAMENTARY THRESHOLD*) DENGAN SISTEM PRESIDENSIAL DI INDONESIA**

**TESIS**



**OLEH :**

**NAMA MHS. : ADLINA ADELIA, S.H.**  
**NO. POKOK MHS. : 16912039**  
**BKU : HTN / HAN**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**2018**



**RELEVANSI AMBANG BATAS PARLEMEN (*PARLIAMENTARY THRESHOLD*) DENGAN SISTEM PRESIDENSIAL DI INDONESIA**

Oleh :

Nama Mhs. : Adlina Adelia, S.H.  
No. Pokok Mhs. : 16912039  
BKU : HTN / HAN

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis Program Magister (S-2) Ilmu Hukum

Pembimbing:

Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 12 Februari 2018

Mengetahui  
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia



Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.



**RELEVANSI AMBANG BATAS PARLEMEN (*PARLIAMENTARY THRESHOLD*)  
DALAM SISTEM PRESIDENSIAL DI INDONESIA**

Di susun oleh :

Nama Mhs. : **ADLINA ADELIA, S.H**  
 No. Pokok Mhs. : **16912039**  
 BKU : **HTN/HAN**

Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis dan  
 dinyatakan **LULUS** pada Hari Sabtu, Tanggal **24 Februari 2018**  
 Program Magister (S-2) Ilmu Hukum

Pembimbing 1

Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum

Yogyakarta, 24 Februari 2018

Anggota Penguji

Dr. Saifudin, S.H., Hum

Yogyakarta, 24 Februari 2018

Anggota Penguji

Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag

Yogyakarta, 24 Februari 2018

Mengetahui Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum  
 Universitas Islam Indonesia



Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.

**SURAT PERNYATAAN  
ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH/TUGAS AKHIR MAHASISWA  
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM  
INDONESIA**

*Bismillahirrahmanirrahim*

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

**Nama : Adlna Adelia, S.H**  
**No. Mahasiswa : 16912039**

Adalah benar-benar mahasiswa Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Tesis dengan Judul:

**RELEVANSI AMBANG BATAS PARLEMEN (PARLIAMENTARY THRESHOLD)  
DENGAN SISTEM PRESIDENSIAL DI INDONESIA**

Karya ilmiah ini saya ajukan kepada TIM Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Program Pascasarjana Fakultas Hukum UII.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ini adalah benar-benar hasil karya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar asli (orisinil), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan 'penjiplakan karya ilmiah (plagiat)';
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini adalah pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum UII dan perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan pada butir no. 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi baik sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menanda-tangani Berita Acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan "Majelis" atau "Tim" Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir ada/terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Dibuat di: Yogyakarta  
Pada Tanggal : 12 Februari 2018  
Yang membuat pernyataan



## CURRICULUM VITAE

1. NamaLengkap : Adlina Adelia, S.H
2. TempatLahir : Banjarmasin, Kalimantan Selatan
3. TanggalLahir : 7 September 1994
4. JenisKelamin : Perempuan
5. AlamatDomisili :Jalan Taman Siswa Gg. Brojodimejo,  
Mergangsan Kidul MG II/1388RT 73 RW 23  
Asrama Putri Zahra, Yogyakarta
6. AlamatAsal : Jalan Arjuna 3 No. 8-10 RT 22 RW 03  
Komplek Prumnas Beruntung Jaya, Banjarmasin
7. Identitas Orang Tua
  - a. Nama Ayah : H. Suryani, S.H  
Pekerjaan Ayah : Advokat
  - b. NamaIbu : Hj. Asmawarti  
PekerjaanIbu : Pensiunan PNS  
AlamatWali : Jalan Arjuna 3 No. 8-10 RT 22 RW 03 Komplek  
Prumnas Beruntung Jaya, Banjarmasin  
Kalimantan Selatan
8. RiwayatPendidikan
  - a. SD : SD Negeri Pemurus Dalam 6 Banjarmasin
  - b. SLTP : SMP Negeri 3 Banjarmasin
  - c. SLTA : SMA Negeri 3 Banjarmasin
  - d. S1 : Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
9. Organisasi
  - a. Himpunan Mahasiswa Islam Fakultas Hukum UII sebagai Ketua Unit Putri HMI (Periode 2014-2015)
  - b. Korps HMI Wati Cabang Yogyakarta sebagai staff Kajian Pengembangan Anggota (Periode 2015-2016)
  - c. Forum KajiandanPenulisanHukum LEM FH UII (FKPH LEM FH UII)sebagai staff Pengembangan Sumber Daya Mahasiswa (Periode 2013-2014)

d. Ikatan Mahasiswa Magister Hukum Universitas Islam Indonesia sebagai  
Ketua Bidang Kajian (Periode 2016-2017)

10. Prestasi : Juara 2 Lomba Debat Gradasi III Tahun 2013 Tingkat  
Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta, 12 Februari 2018  
Yang Bersangkutan,



Adlina Adelia, S.H

**MOTTO**

*Inna ma'al usri yusro*

(Sesungguhnya sesudah kesulitan ada kemudahan)

Jangan meletakkan dunia di dalam hati, tetapi letakkanlah dunia di gengaman  
tangan saja

Jadilah Jantung, tidak terlihat namun mampu memberi kehidupan

Sebaik-baiknya manusia adalah yang bermanfaat untuk banyak orang

## **PERSEMBAHAN**

**Kupersembahkan pemikiran sederhana ini khusus kepada:**

**Ke-dua orang tua tercinta yang tidak pernah lelah dan mengeluh dalam menjaga amanah dari Allah SWT untuk merawat, membesarkan, mendidik, menasehati, mensupport penulis dalam segala hal.**

**(Ayahnda H. Suryani, S.H & Ibunda Hj. Asmawarti)**

**Kupersembahkan pula pemikiran sederhana ini kepada:**

- ✓ *Bangsa dan Negaraku Indonesia...*
- ✓ *Almamater tercinta, Universitas Islam Indonesia...*
- ✓ *Pusat Studi Hukum dan Konstitusi FH UII...*



## KATA PENGANTAR

### *Assalamualaikum Wr. W*

Tiada kata yang pantas untuk penulis ucapkan selain rasa syukur kepada Allah SWT Tuhan Semesta Alam yang telah melimpahkan rahmat, taufiq dan hidayah-Nya kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan karya ilmiah berupa tesis yang berjudul **“Relevansi Ambang Batas Parlemen (*Parliamentary Threshold*) dengan Sistem Presidensial di Indonesia”**. Tak lupa shalawat beserta salam selalu penulis curahkan kepada junjungan Nabi Muhammad SAW yang dengan penuh kesabaran dan perjuangan menyalakan api tauhid hingga seluruh penjuru dunia.

Tesis ini disusun untuk memenuhi persyaratan akademis dalam memperoleh gelar Strata 2 (S2) Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sebagaimana manusia lainnya, penulis menyadari segala kekurangan dan ketidaksempurnaan dalam penulisan tesis ini, sehingga kritik dan saran yang bersifat membangun akan penulis terima untuk kemajuan proses belajar penulis kelak di kemudian hari.

Pada kesempatan kali ini pula penulis ingin menyampaikan ucapan terimakasih yang sedalam-dalamnya kepada:

1. ALLAH SWT, karena berkat rahmat dan pertolongan-Nya, penulis dapat menyelesaikan tesis ini hingga selesai. Sesungguhnya penulis tidak memiliki daya upaya sama sekali terkecuali karena pertolongan Allah semata;
2. kedua orang tua tercinta, H. Suryan, S.H dan Hj. Asmawati yang selalu memperjuangkan penulis serta menjadi panutan terbaik dalam hidup penulis. Hanya Allah yang mampu membalas segala kebaikan mama dan papa;
3. kakak-kakak kandung penulis, Ayudia Paraswaty Agustiani S.Pd, Azrina Fradella. S.H, Jalaludin yang selalu membantu dan memacu penulis untuk dapat menyelesaikan studi ini. Serta kepada ketiga keponakan penulis Assyifa

Salsabila Azzahra, Najiyah Stabitah dan M Ramiz Ehsan Jalaludin yang memberikan semangat kepada penulis;

4. Prof. Dr. Ni'matul Huda, SH., M.Hum selaku dosen pembimbing penulis yang dengan sabar dan tekun memberikan pengarahan kepada penulis dalam mengerjakan Tesis serta sekaligus menjadi panutan penulis yang dengan ikhlas dan tulus memberikan pelajaran hidup kepada penulis untuk terus menegakkan Amar ma'ruf Nahi Munkar;
5. Dr. Aunur Rahim Faqih, SH., M.Hum selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang selalu memberikan siraman rohani kepada penulis;
6. Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.Dselaku Direktur Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia;
7. Saudara-saudara seperjuangan penulis Raisa Rizani, S.H., Orista Miranti Iripada Adam, S.H., Ayu Muthia Firdaus, S.H., Sukma Putri Sulistyaningrum, Nur Alfiah Hamzah, Retno Widiastuti, Diah Senja Oktaviani, S.H., Nelvia Roza, S.H., Nova Gamayanti Putri Ahmad, dan Serly Amanda yang selalu memberi kekuatan, dorongan, motivasi, doa serta menjadi teman suka maupun duka. Semoga kita bisa mewujudkan impian kita masing-masing.
8. Kakak-kakak terbaik penulis Allan Fatchan Gani W, S.H., M.H, Despan Heryansyah S.HI., M.H, Harry Setya Nugraha S.H., M.H, M. Agvian Megantara, S.H, Alfadri Yanda dan Yasin Al-Arif S.H., M.H yang tidak pernah lelah dan berhenti dalam membimbing penulis dalam segala hal aspek kehidupan. Semoga Allah membalas semua kebaikan kalian.
9. Sahabat-sahabat penulis Rezky Satrio Suseno S.T, Dita Permata Putri S.E, Risqy Yuli Setiani Lubis, S.E, Putri Dini Tazkia, S.H, Nadya Putri Utami, S.H., Ahmad Maulana Iqbal, S.H, Fariz Jordy S.E, Gadis Redhamah, SP.d.,Puteri Ghaisani Bazliah, Wenina Sarie, Nadya Khairunisa, S.Kg, Mira Amalia Andini, S.E., Iqbal Ramadhan, S.T., Capt. Ervan Adrian Perkasa, Ahmad Yafi Fadzil Noor S.Psi., Ikhwanul Kiram, S.Kom., Dian Retno Pratiwi, SP.d., Rasdina Nursalwa, Yunia Zulfa Kahesti, S.H.. Aulia Dina Safira, S.H., Kartini Riyadi, S.H., Mutia Rahmah, S.E., Siti Khairunisa Nurul

Huda, S.Ked, Rina Agustina S.E., Suci Elita S.T., Rizqa Nadiya, S.Ars, Erma Gusmayanti S.Kg, Najla S.Ked, Uswatun Hasanah S.Kom., Winda Ayu Safitri S.Ars, Vinny Permata Sari.K, SP.d yang telah mewarnai hari-hari penulis, memberikan dukungan serta doa. Semoga kalian selalu dalam kasih sayang dan perlindungan Allah.

10. Keluarga besar Pusat Studi Hukum Konstitusi (PSHK) FH UII Ibu Dessy Ariani, S.H., M.H, Ibu Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H, Bpk. Dr. Saifudin, S.H., M.H, Pak Anang Zubaidy, S.H., M.H, Pak Jamaludin Ghafur, S.H.,M.H, Mas Ali Rido S.H., M.H, Mas Sadzali, L.C., Aulia Rifky Hidayat, S.H., Maryam Nur Hidayati, S.H., Mba Dian Kus Pratiwi., S.H., M.H., Mba Nikita Yolania, S.H., atas dorongan dan motivasinya penulis dapat menyelesaikan studi S2;
11. Teman-teman seperjuangan penulis, Magister Hukum Universitas Islam Indonesia angkatan 37 Bang Haekal Ryanda, S.H., Amanda Adelina Harun, S.H., Alan Bayu Aji, S.H. M.H., M. Nurlaili, S.H, Bang Darma Subakti, S.HI, Bang Akbar Ghafari, S.H., Bang Akhmad Al-Farouqi, S.H, dan semuanya yang tidak dapat disebutkan satu persatu dalam tulisan ini.
12. Semua pihak yang berkontribusi bagi penulis. Terimakasih telah memberikan banyak pelajaran dan semangat dalam bentuk moril.

*Wassalamu'alaikumWr.Wb*

Yogyakarta, 12 Februari 2017

  
Adlina Adelia

**DAFTAR ISI**

<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	i
<b>HALAMAN PERSETUJUAN</b> .....	ii
<b>HALAMAN PENGESAHAN</b> .....	iii
<b>LEMBAR ORISINALITAS</b> .....	iv
<b>CURRICULUM VITAE</b> .....	v
<b>MOTTO</b> .....	vii
<b>PERSEMBAHAN</b> .....	viii
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	ix
<b>DAFTAR ISI</b> .....	xii
<b>ABSTRAK</b> .....	xv
<b>BAB I. PENDAHULUAN</b> .....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah .....	18
C. Tujuan Penelitian .....	18
D. Orisinalitas Penelitian .....	19
E. Kerangka Teori.....	22
F. Definisi Operasional .....	43
G. Metode Penelitian .....	43
H. Sistematika Penelitian .....	46

<b>BAB II. TINJAUAN UMUM TENTANG SISTEM PRESIDENSIAL, PARTAI POLITIK, PEMILIHAN UMUM DAN <i>PARLIAMENTARY THRESHOLD</i></b> .....	49
A. Sistem Presidensial .....	49
B. Partai Politik .....	66
C. Pemilihan Umum .....	97
D. <i>Parliamentary Threshold</i> .....	120
 <b>BAB III. ANALISIS KONSEP AMBANG BATAS PARLEMEN (<i>PARLIAMENTARY THRESHOLD</i>) DALAM PEMILU TAHUN 2009, 2014, DAN 2019 DAN RELEVANSINYA DENGAN SISTEM PRESIDENSIAL DI INDONESIA</b> .....	139
A. Konsep Ambang Batas Parlemen ( <i>Parliamentary Threshold</i> ) dalam Pemilu tahun 2009, 2014 dan 2019.....	139
1. Ambang Batas Parlemen ( <i>Parliamentary Threshold</i> ) dalam pemilu tahun 2009 .....	139
2. Ambang Batas Parlemen ( <i>Parliamentary Threshold</i> ) dalam pemilu tahun 2014 .....	156
3. Ambang Batas Parlemen ( <i>Parliamentary Threshold</i> ) dalam pemilu tahun 2019 .....	166
B. Relevansi Ambang Batas Parlemen ( <i>Parliamentary Threshold</i> ) dengan Sistem Presidensial di Indonesia .....	178

1. Pengalaman Kepresidenan Susilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla .....	190
2. Pengalaman Kepresidenan Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono .....	204
3. Pengalaman Kepresidenan Joko Widodo-Jusuf Kalla .....	208
<b>BAB IV</b> .....	225
<b>PENUTUP</b> .....	225
A. Kesimpulan .....	225
B. Saran-saran .....	230
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	231

## Abstrak

Eksistensi konsep multipartai di Indonesia menuai pro dan kontra di masyarakat khususnya di kalangan cendekiawan dan pakar-pakar lainnya. Disatu sisi konsep multipartai yang diterapkan di Indonesia memberikan dampak negatif bagi stabilitas sistem pemerintahan presidensial di Indonesia. Hadirnya partai-partai baru dianggap hanya sebagai wujud ikut memeriahkan pesta demokrasi semata. Sehingga sistem pemerintahan presidensial menjadi tidak efektif dan cenderung terabaikan karena dianggap tidak lagi mengakomodir kepentingan masyarakat. Berangkat dari permasalahan tersebut, maka penulis tertarik untuk melakukan penulisan hukum dengan judul “Konsep Ambang Batas Parlemen (*Parliamentary Threshold*) dan Relevansinya dengan Sistem Presidensial di Indonesia” dengan dua fokus permasalahan, *pertama*, bagaimana konsep ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) dalam Pemilu Tahun 2009, 2014, dan 2019? *Kedua*, apa relevansi ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) dengan sistem presidensialisme di Indonesia?. Penelitian ini bertujuan, *pertama*, untuk mengkaji dan mengetahui konsep ambang batas parlemen dalam Pemilu Tahun 2009, 2014, dan 2019. *Kedua*, untuk menganalisa dan menjelaskan relevansi ambang batas parlemen dengan sistem presidensialisme di Indonesia. Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif dengan sumber data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Metode pengumpulan data menggunakan teknik studi dokumen dan analisis data dengan sistem deskriptif kualitatif. Metode pendekatan yang digunakan adalah pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Penelitian ini menyimpulkan *pertama*, pada pemilu tahun 2009 menerapkan konsep ambang batas parlemen sebesar 2.5 % dan konsep ini dinilai cukup efektif, pemilu tahun 2014 menerapkan konsep ambang batas parlemen sebesar 3.5 % namun dinilai kurang efektif, dan pemilu 2019 yang akan datang Pemerintah menerapkan konsep ambang batas parlemen sebesar 4 %. Namun menurut penulis angka tersebut dinilai belum signifikan untuk mewujudkan multipartai sederhana; dan *Kedua*, relevansinya adalah ketika konsep ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) diterapkan dengan efektif, maka keberadaan dari sistem presidensial di Indonesia menjadi kuat. Hal ini dikarenakan ambang batas parlemen menjadi salah satu upaya untuk melakukan penyederhanaan partai politik dan asumsinya jika sudah disederhanakan maka sistem presidensial Indonesia akan kuat dan berjalan efektif dan stabil.

Kata Kunci : Sistem Presidensial, Partai Politik, Pemilu, Parliamentary Threshold,

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Dalam rangka perubahan Undang-Undang Dasar 1945, dewasa ini berkembang luas perdebatan mengenai sistem pemerintahan yang seyogyanya dikembangkan di Indonesia di masa depan. Bahkan hampir semua perdebatan politik yang berkaitan dengan mekanisme ketatanegaraan selalu dikaitkan dengan kontroversi berkenaan dengan ketidakpastian sistem ketatanegaraan yang bersumber pada kelemahan dalam rumusan Undang-Undang Dasar 1945. Salah satu persoalan penting yang sering diperdebatkan mengenai sistem ketatanegaraan berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 tersebut adalah soal kepastian mengenai sistem pemerintahan. Sejak dulu selalu dikatakan Undang-Undang Dasar 1945 menganut sistem pemerintahan presidensial. Sekurang-kurangnya sistem demikian itulah yang semula dibayangkan ideal oleh kalangan para perancang Undang-Undang Dasar 1945.<sup>1</sup>

Konsekuensi dari dianutnya sistem pemerintahan presidensial adalah adanya pemisahan kekuasaan antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif. Idealnya sistem presidensial harus bersamaan dengan meminimalisir jumlah partai politik karena sistem multipartai dapat menimbulkan kerentanan hubungan antara eksekutif-legislatif. Selama

---

<sup>1</sup> Zainal A.M. Husein, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi : Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM Prof. Jimly Asshiddiqie*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm 108.



kepemimpinan Susilo Bambang Yudhoyono, Presiden Indonesia terpilih di pemilu 2004 misalnya, jelas terlihat bahwa koalisi besar pendukung pemerintah yang terbentuk pasca pemilihan Presiden bukan hanya tidak menjamin stabilitas dukungan partai politik terhadap eksekutif, melainkan juga tidak pernah menjamin terbentuknya hasil pemilu yang efektif. Hal tersebut dikarenakan terlalu banyaknya partai politik peserta pemilu yang menandakan juga terlalu banyaknya ideologi dan kepentingan yang berbeda.<sup>2</sup>

Sebagai salah satu negara yang demokratis, maka penyelenggaraan pemilu adalah sebuah keniscayaan yang dilakukan oleh negara Indonesia. Penyelenggaraan pemilu merupakan realisasi dari hak keterlibatan rakyat untuk ikut dalam pemerintahan sekaligus menjadi bukti adanya demokratisasi di Indonesia. Sebagaimana dikutip dalam banyak teori bahwa pemerintahan yang demokratis pada hakekatnya bersumber dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Dalam konsep inilah sebenarnya kedaulatan tertinggi ada pada tangan rakyat dengan dijalankan menurut ketentuan-ketentuan konstitusi 1945.<sup>3</sup>

Bercermin dari slogan tersebut, dapatlah kita ketahui bahwa demokrasi yang diterapkan di Indonesia ini adalah demokrasi keterwakilan yang pada gilirannya diformalkan dalam UU pemilu. Salah satu pemilu yang krusial atau penting dalam proses ketatanegaraan Indonesia adalah

---

<sup>2</sup> Nofia Fitri, *Pemilu Serentak 2019 dan Upaya Pembenahan Sistem Presidensial di Indonesia*, diakses pada [www.academia.edu](http://www.academia.edu) Kamis, 19 Oktober 2017 pukul 22.00 WIB.

<sup>3</sup> Erfandi, *Parliamentary Threshold dan HAM dalam Hukum Tata Negara Indonesia*, (Malang: Setara Press, 2014), hlm 126.

pemilu untuk memilih wakil rakyat yang akan duduk dalam parlemen yang biasa kita kenal dengan sebutan pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD. Dalam konteks ini, semua rakyat dari berbagai latar belakang yang berbeda dapat dan memiliki hak yang sama untuk mencalonkan diri melalui partai politik. Dalam situasi yang demikian maka peran partai politik sebagai organisasi yang legal sebagai peserta pemilu memiliki peran yang strategis untuk melakukan rekrutmen para calon legislatif dengan berbagai *background* dan *trakrecord* yang beraneka ragam. Dipahami dengan kata lain bahwa partai politik menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam proses demokrasi sebelum dipilih oleh rakyat.<sup>4</sup>

Keberadaan partai politik merupakan salah satu cerminan dari implementasi nilai-nilai demokrasi yang saat ini sudah banyak dianut di berbagai negara. Partai politik sebagai sebuah wahana juga menjadi alat bagi negara untuk melaksanakan fungsi-fungsi kekuasaannya demi tercapainya tujuan dari negara di samping sebagai wadah untuk mencerdaskan masyarakat di bidang politik. Di samping itu, partai politik juga menjadi bagian dari penegakan HAM. Sebagaimana diketahui, salah satu jaminan HAM adalah kebebasan bagi warga negara untuk berserikat dan berkumpul dan mengeluarkan pendapatnya baik secara lisan maupun dalam bentuk tulisan.<sup>5</sup>

Hal ini termasuk kebebasan untuk membentuk serta mendirikan partai politik. Hal ini juga dijamin dalam konstitusi tertulis kita yaitu UUD

---

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> *Ibid.*, hlm 145-146.

NRI Tahun 1945 yaitu dalam Pasal 28. Pasal tersebut menjamin “kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan sebagaimana ditetapkan dengan Undang-Undang”. Oleh karena itu, jelaslah bahwa pendirian suatu perkumpulan, khususnya partai politik, sudah diakomodasi dalam konstitusi tertulis kita sehingga setiap warga negara berhak atas hal yang demikian.<sup>6</sup>

Seperti yang diketahui, setiap menjelang pemilihan umum masing-masing partai politik di Indonesia biasanya mulai menunjukkan sikap terkait sistem kepemiluan di Indonesia melalui pembahasan penyusunan Undang-Undang Penyelenggaraan Pemilihan Umum. Perdebatan mengenai sistem pemilihan umum (pemilu) yang berlaku di Indonesia pasca orde baru hingga saat ini memang belum pernah usai. Beragam metode dan idealisme telah dikerahkan untuk mewujudkan sistem pemilu yang diinginkan. Sepanjang proses tersebut, fondasi dasar sistem pemilu Indonesia belum menemui konsensus yang sama. Implikasinya dapat diperhatikan dari berbagai revisi yang senantiasa dilakukan terhadap produk undang-undang politik sehingga menampilkan sistem pemilu sebagai fondasi demokrasi yang sangat eksperimentatif.<sup>7</sup>

Ketiadaan rancang bangun filosofi yang sama itulah berujung pada perumusan sistem pemilu yang eksklusif dan diskriminatif. Dalam hal ini, terdapat upaya membangun aliansi bagi kekuatan politik lama untuk

---

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Wasisto Raharjo Jati, “Menuju Sistem Pemilu dengan Ambang Batas Parlemen yang Afirmatif : Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 52/PUU-X/2012” *Jurnal Yudisial*, Edisi No. 2 Vol.6, Agustus 2013, hlm 144.

meniadakan suksesi kepemimpinan politis melalui pembahasan rancangan sistem pemilu. Akibatnya, sistem pemilu Indonesia hanyalah manifestasi dari reorganisasi kekuatan partai politik lama dalam panggung demokrasi memanfaatkan status konstitusionalnya dalam memberikan pengaruh kepentingan dalam sistem pemilu.<sup>8</sup>

Adapun salah satu isu yang hangat diperbincangkan ketika menjelang pemilu adalah terkait kenaikan *Parliamentary Threshold*. *Parliamentary Threshold* adalah ambang batas perolehan suara partai politik untuk dapat menjadi peserta pemilu dan kemudian dapat duduk sebagai anggota dewan. Dimana ambang batas pemilu yang diterapkan pada tahun 2009 adalah sebanyak 2,5% (dua koma lima persen) dan pada pemilu tahun 2014 sebanyak 3,5% (tiga koma lima persen) sedangkan rencana untuk pemilu 2019 mendatang telah disepakati meningkat menjadi 4% (empat persen). Isu ini pun menuai banyak reaksi di masyarakat khususnya di kalangan cendekiawan dan pakar-pakar lainnya.

Beberapa diantaranya ada yang menyetujui rencana tersebut, sedangkan di sisi lainnya menolak keras wacana tersebut. Alasan dari keduanya pun berbeda-beda dan secara umum cukup masuk akal. Alasan pihak yang menyetujui rencana tersebut berpendapat bahwa pembatasan partai politik lebih mampu menciptakan kestabilan di dalam pemerintahan. Seperti yang diketahui bahwa jumlah partai politik yang berkembang saat ini terkesan sebagai tokoh figuran dalam momen-momen pemilu.

---

<sup>8</sup> *Ibid.*

Banyak partai-partai baru tampil hanya sebagai wujud ikut memeriahkan pesta demokrasi saja. Hal ini ditunjukkan dengan tidak banyaknya kemanfaatan yang dapat diperoleh dari kehadiran partai-partai tersebut selain malah menciptakan ketidakteraturan dalam pemerintahan misal, koalisi. Hal ini disebabkan tidak adanya konsentrasi pada partai tertentu sehingga suara dalam pemilu cenderung tidak sebagaimana yang ditentukan dalam undang-undang, khusus untuk pemilu Presiden. Di samping itu, koalisi juga menjadi tempat berbaurnya kepentingan-kepentingan politik di parlemen yang menyebabkan terhambatnya kinerja parlemen dalam melakukan fungsinya. Akibatnya, ketidakefektifan parlemen menjadikan lembaga legislatif tersebut tidak lagi mengakomodir kepentingan masyarakat sehingga pemerintahan menjadi tidak stabil dan cenderung terabaikan. Hal ini yang menjadi alasan bagi pihak yang menyetujui rencana tersebut.<sup>9</sup> Peningkatan persentase ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) dianggap merupakan pertarungan elite politik yang menghalangi partai baru atau partai kecil untuk masuk menjadi peserta pemilu.

Di sisi lain, pihak yang menolak juga tidak kekurangan alasan. *Pertama*, kaitannya dengan HAM dan demokrasi. Seperti yang dijabarkan di atas, negara dalam hal ini Indonesia dalam konstitusi tertulisnya menjamin warga negara untuk berkumpul dan berserikat termasuk di dalamnya mendirikan partai politik. Maka, dengan adanya pembatasan

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, hlm. 146.

partai tersebut, negara dalam hal ini telah melanggar aturannya sendiri dan hal ini jelas tidak dapat dibenarkan. HAM menjadi terlanggar dan demokrasi tidak lagi sebagaimana diisyaratkan.<sup>10</sup>

*Kedua*, pembatasan partai politik sebagai suatu *feedback*. Orde baru dengan segala kekuasaannya berhasil mempertahankan sistem tripartai yaitu Golongan karya (Golkar), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI) pimpinan Soerjadi yang pada perkembangannya pecah dan hingga saat ini lebih unggul dengan sempalannya yaitu Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan yang dipimpin oleh Megawati Soekarno Poetri. Upaya pembatasan partai politik sama artinya mengembalikan Indonesia ke rezim keterkekangan tersebut. Akibatnya, demokrasi macet dan HAM menjadi terbelenggu. Masyarakat menjadi terbatas aktivitas politiknya yang pada akhirnya menyebabkan partisipasi politik masyarakat menjadi sangat rendah. Hal ini yang menjadi kekhawatiran beberapa pihak yang menolak upaya pembatasan partai politik<sup>11</sup> dan ambang batas dianggap hanya menguntungkan partai lama maupun partai besar, memadamkan semangat demokrasi dan mempersempit ruang bagi banyak pihak yang ingin berpartisipasi menciptakan perubahan positif di Indonesia.

Namun, dalam sistem presidensial, Presiden tetap memerlukan dukungan legislatif. Tanpa dukungan itu, Presiden akan menghadapi situasi sulit yang mengancam stabilitas pemerintahan. Oleh karena itu,

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, hlm. 147.

<sup>11</sup> *Ibid.*

dukungan legislatif menjadi kebutuhan yang semestinya ada. Hanya saja dukungan legislatif sulit didapat jika sistem presidensial dibangun dalam sistem multipartai. Selain itu, Presiden juga membutuhkan koalisi bila partai pendukung Presiden bukanlah partai mayoritas di lembaga perwakilan. Langkah itu diperlukan agar Presiden mendapatkan dukungan mayoritas lembaga legislatif.<sup>12</sup>

Khairul Fahmi di dalam bukunya berpendapat bahwa adanya ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) tidak membatasi siapa saja, partai apa saja untuk mengikuti pemilu. Sepanjang partai politik memenuhi syarat maka boleh mengikuti pemilu. Sehingga hak seseorang atau partai politik untuk ikut pemilu dibuka selebar-lebarnya. Kelemahannya, terbukanya peluang untuk selalu mengikuti pemilu membuat jumlah peserta pemilu akan selalu banyak. Jumlah peserta pemilu yang demikian banyak menyulitkan proses penyederhanaan dan penataan administrasi kepegiluan. Kertas suara akan menjadi besar dan rumit. Selain itu, proses penghitungan juga akan memakan waktu yang lama seperti pengalaman pemilu tahun 2009.<sup>13</sup>

Scott Mainwaring menyatakan *the combination of a fractionalized party system and presidentialism is inductive to democratic stability because it easily creates difficulties in the relationship between the president and the congress*. Nukilan itu menggambarkan betapa sistem

---

<sup>12</sup> Saldi Isra, "Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia" dalam Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum dalam Transisi Demokrasi : Kompilasi Catatan Atas Dinamika Pemilu dan Pilkada di Era Reformasi*, ( Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2016), hlm 1.

<sup>13</sup> *Ibid.*

multipartai dan sistem presidensial teramat sulit digabungkan. Sebab, sangat mungkin terjadi situasi dimana partai pendukung Presiden bukanlah partai mayoritas di DPR. Apalagi bila DPR diisi oleh banyak partai politik. Kondisi demikian akan menyebabkan ruang ketegangan antara eksekutif dan legislatif terbuka lebar. Pada akhirnya, ketidakstabilan pemerintahan pun menjadi konsekuensi yang tak terelakan.<sup>14</sup>

Guna mengatasi ketidakstabilan, sistem pemerintahan presidensial harus keluar dari perangkap sistem multipartai. Salah satu jalannya, melakukan penyederhanaan sistem kepartaian. Sistem multipartai yang tak ramah, mesti direkayasa menjadi sistem yang bersahabat dengan sistem presidensial. Penyederhanaan sistem kepartaian menjadi pilihan yang tak dapat dielakkan bila mimpi menata sistem pemerintahan tetap ingin diwujudkan. Sadar atau tidak, rancang bangun sistem kepartaian yang sesuai akan berkontribusi besar terhadap stabilitas pemerintahan.<sup>15</sup>

Sistem multipartai merupakan rintangan yang harus dibenahi. Maka, salah satu instrumen yang dapat digunakan untuk bermetamorfosisnya sistem kepartaian dan kiranya dapat memperkuat sistem presidensial yang diterapkan di Indonesia adalah ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*). Ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) diyakini dapat mengurangi jumlah partai politik yang akan masuk ke lembaga perwakilan. Sehingga akan terjadi penyederhanaan jumlah partai di DPR dengan jumlah partai yang lebih

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, hlm 10.

<sup>15</sup> *Ibid.*



sedikit, daya topang sistem kepartaian terhadap bangunan sistem presidensial yang dianut akan lebih kuat.<sup>16</sup>

Penerapan ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) ditujukan untuk hal-hal sebagai berikut ini: *Pertama*, melakukan proses penyederhanaan sistem kepartaian. *Kedua*, untuk menciptakan sistem presidensial yang kuat dengan ditopang lembaga perwakilan yang efektif. Efektivitas lembaga perwakilan tidak terlepas dari banyak atau sedikitnya faksi-faksi kekuatan politik yang ada di DPR. Semakin sedikit partai politik yang ada di lembaga perwakilan maka efektivitas pelaksanaan fungsi-fungsi lembaga perwakilan akan berjalan lebih baik. *Ketiga*, keberadaan ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) adalah sebagai langkah untuk menghilangkan praktik reinkarnasi partai politik yang tidak lolos *Electoral Threshold* untuk mengikuti pemilu berikutnya.<sup>17</sup>

Pengalaman pada pemilu 2004, partai-partai politik yang tidak lolos *Electoral Threshold* hanya berganti nama untuk ikut pemilu berikutnya. Kondisi demikian menurut Ferry Mursyidan Baldan tidak sehat dalam membangun sistem kepartaian. Keberadaan ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) adalah untuk mendorong sebuah pembangunan partai politik yang lebih sehat karena peran dan fungsi partai politik yang sangat luar biasa yang ditentukan oleh UUD 1945 dan undang-undang.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> *Ibid.*, hlm. 7.

<sup>18</sup> *Ibid.*

Ketentuan tentang ambang batas parlemen (*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 ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*). Beberapa referensi mengenai ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) di beberapa negara menunjukkan variabel yang berbeda. Negara-negara di dunia yang menerapkan ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) tidak memiliki batas mutlak bagi setiap negara. Batas mutlak ini tidak membubuhkan adanya suatu keharusan bagi setiap negara untuk menerapkannya. Hal yang lazim adalah terdapat pengecualian dari mekanisme ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*).<sup>19</sup>

Relevansi ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) terhadap pelaksanaan pemilu yang demokratis tidak dapat dilepaskan dari mekanisme dan alasan dalam menetapkan angka dalam ketentuan ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*). Menurut Sunny Ummul Firdaus 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 diawali oleh anggota parlemen yang saat ini menduduki kursi DPR.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Sunny Ummul Firdaus, "Relevansi *Parliamentary Threshold* terhadap Pelaksanaan Pemilu yang Demokratis", *Jurnal Konstitusi*, Edisi No. 2 Vol.8, April, 2010, hlm 95-96.

<sup>20</sup> *Ibid.*, hlm. 108-109.

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. Melalui hal tersebut, terdapat dikotomi antara mereka yang berkuasa dengan mereka yang dikuasai. Artinya, beberapa orang turut serta dalam struktur kekuasaan sedang yang lain tidak karena hukum merupakan produk orang yang masuk dalam struktur kekuasaan. Jadi, bukan hal yang aneh lagi jika hukum cenderung melayani dan memihak mereka yang memegang kekuasaan.<sup>21</sup>

Indonesia telah menerapkan ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) pada pemilu tahun 2009 dimana ambang batas yang diterapkan pada saat itu sebanyak 2,5% (dua koma lima persen) dan terdapat 9 (sembilan) partai politik yang lolos dari ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) antara lain adalah partai Demokrat dengan perolehan suara 20,85% (dua puluh koma delapan puluh lima persen), partai Golkar dengan perolehan suara 14,45% (empat belas koma empat puluh lima persen), PDIP dengan perolehan suara 14,03% (empat belas koma nol tiga persen), PKS memperoleh suara sebesar 7,88% (tujuh koma delapan puluh delapan persen), PAN memperoleh 6,01% (enam koma nol satu persen), PPP dengan perolehan suara 5,32% (lima koma tiga puluh

---

<sup>21</sup> *Ibid.*

dua persen), PKB dengan perolehan suara 4,94% (empat koma sembilan puluh empat persen), Gerindra dengan perolehan suara 4,46% (empat koma empat puluh enam persen) dan Hanura memperoleh suara sebesar 3,77% (tiga koma tujuh puluh tujuh persen).<sup>22</sup> Berikut adalah hasil keseluruhan perolehan suara dan persentase suara dari 34 (tiga puluh empat) partai politik hasil rekapitulasi nasional pemilu legislatif tahun 2009 berdasarkan nomor urut.<sup>23</sup>

**Tabel 1**

No.	Partai Politik	Perolehan Suara	Presentase
1	Hanura	3.922.870	3,77
2	PKPB	1.461.182	1,40
3	PPPI	745.625	0,72
4	PPRN	1.260.794	1,21
5	Gerindra	4.646.406	4,46
6	Barnas	761.086	0,73
7	PKPI	934.892	0,90
8	PKS	8.206.955	7,88
9	PAN	6.254.580	6,01
10	PPIB	198.803	0,19

<sup>22</sup> <https://m.antaranews.com/berita/140509/9-parpol-lolos-parliamentary-threshold-pemilu-2009> "9 Parpol Lolos Parliamentary Threshold Pemilu 2009." diakses pada Sabtu, 07 Oktober 2017 Pukul 18.00 WIB.

<sup>23</sup> [www.kompas.com](http://www.kompas.com) "Inilah Hasil Akhir Perolehan Suara Nasional Pemilu" diakses pada Rabu, 11 Oktober 2017 pukul 14.00 WIB.

11	Partai Kedaulatan	437.121	0,42
12	PPD	550.581	0,53
13	PKB	5.146.122	4,94
14	PPI	414.043	0,40
15	PNI Marhaenisme	316.752	0,30
16	PDP	896.660	0,86
17	Pakar Pangan	351.440	0,34
18	PMB	414.750	0,40
19	PPDI	139.554	0,13
20	PDK	669.417	0,64
21	Republika-N	630.780	0,64
22	Partai Pelopor	341.914	0,33
23	Golkar	15.037.757	14,45
24	PPP	5.533.214	5,32
25	PDS	1.541.592	1,48
26	PNBK	468.696	0,45
27	PBB	1.864.752	1,79
28	PDIP	14.600.091	14,03
29	PBR	1.264.333	1,21

30	Partai Patriot	547.351	0,53
31	Demokrat	21.703.137	20,85
32	PDKI	252.293	0,31
33	PIS	320.665	0,31
34	PKNU	1.327.593	1,43

Berdasarkan Pasal 202 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008

tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD, partai politik peserta pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan sekurang-kurangnya 2,5% (dua koma lima persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR.<sup>24</sup> Melalui penerapan konsep ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*), diharapkan dapat menjadi proses seleksi bagi partai-partai kontestan pemilu.

Berbeda dengan pemilu tahun 2009, pemilu pada tahun 2014 dari 12 (dua belas) partai politik nasional peserta pemilu, terdapat 10 (sepuluh) partai politik dinyatakan memenuhi ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) dimana pada tahun 2014 presentase ambang batas meningkat menjadi 3,5% (tiga koma lima persen). Dua partai yakni PBB dan PKPI dinyatakan tidak memenuhi ambang batas dengan perolehan suara PBB 1,46% (satu koma empat puluh enam persen) dan PKPI 0,91% (nol koma sembilan puluh satu persen). Berikut perolehan suara 10 (sepuluh) partai politik nasional yang memenuhi ambang batas

---

<sup>24</sup> Lihat Ketentuan Pasal 202 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD

parlemen (*Parliamentary Threshold*) dan 2 (dua) partai politik tidak lolos ambang batas, pada pemilu legislatif tahun 2014:<sup>25</sup>

**Tabel 2**

No.	Partai Politik	Perolehan Suara	Persentase
1	Nasdem	8.402.812	6,72
2	PKB	11.298.957	9,04
3	PKS	8.480.204	6,79
4	PDIP	23.681.471	18,95
5	Golkar	18.432.312	14,75
6	Gerindra	14.750.372	11,81
7	Demokrat	12.728.913	10,19
8	PAN	9.481.621	7,59
9	PPP	8.157.488	6,53
10	Hanura	6.579.498	5,26
11	PBB	1.825.750	1,46
12	PKPI	1.143.094	0,91

Berdasarkan perolehan suara di atas, hanya 10 (sepuluh) partai politik peserta pemilu yang mencapai angka ambang batas 3,5% (tiga koma lima persen) suara sah nasional sedangkan 2 (dua) partai politik yaitu Partai Bulan Bintang (PBB) dan Partai Keadilan dan Persatuan

<sup>25</sup> <https://nasional.sindonews.com/read/862196/113/hasil-resmi-pileg-2014-10-parpol-lolos-ambang-batas-1399656025> "Hasil resmi pileg 2014, 10 parpol lolos ambang batas" diakses pada Sabtu, 07 Oktober 2017 Pukul 19.00 WIB.

Indonesia (PKPI) tidak mencapai angka 3,5% (tiga koma lima persen) suara sah secara nasional, sehingga tidak dapat menempatkan wakilnya di DPR. Sebagai gambaran, pemilu 2009 diikuti oleh 34 (tiga puluh empat) partai politik dan hanya 9 (sembilan) partai yang mampu lolos dari angka 2,5% (dua koma lima persen).

Berkenaan dengan pemilu legislatif tahun 2019 mendatang, Ketua Panitia Khusus RUU Pemilu Lukman Edy memastikan seluruh fraksi-fraksi DPR sudah menyepakati ambang batas bagi partai politik untuk masuk parlemen (*Parliamentary Threshold*) sebesar 4% (empat persen). Sebagai perbandingan berdasarkan pada pengalaman sejumlah negara di dunia penerapan ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) demikian beragam misalnya Turki 10% (sepuluh persen), Finlandia 5,4% (lima koma empat persen), Jerman 5% (lima persen), Belgia 4,8% (empat koma delapan persen), Swedia 4% (empat persen), Norwegia 4% (empat persen), Yunani 3,3% (tiga koma tiga persen), Austria 2,6% (dua koma enam persen), Italia 2% (dua persen), Israel 2% (dua persen), Denmark 1,6% (satu koma enam persen) dan Belanda 0,7% (nol koma tujuh persen).<sup>26</sup>

Konsep ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) yang diterapkan di Indonesia pada pemilu tahun 2009 dengan sebesar 2,5% (dua koma lima persen) dan pada pemilu tahun 2014 sebesar 3% (tiga persen)

---

<sup>26</sup> Wiwin Suwandi, "Penyatuan Undang-Undang Pilpres dan Undang-Undang Pileg dalam Undang-Undang tentang Pemilu Nasional" *Makalah Konferensi Nasional Hukum Tata Negara dan Anugerah Konstitusi*, Muhammad Yamin, dalam Ellydar Chaidir dan Suparto, "Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Pemilu Serentak terhadap Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden pada Pemilihan Umum Tahun 2019, *UIR Law Review*, Edisi No. 1, Vol. 1, April, 2017, hlm 10.



ternyata pada realitanya tidak efektif berjalan sesuai harapan untuk menguatkan sistem presidensial di Indonesia. Kemudian muncul pertanyaan apakah 4% (empat persen) yang akan diterapkan pada pemilu 2019 mendatang akan efektif atau tidak. Selanjutnya, dengan diterapkannya konsep ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) apakah memiliki relevansi atau tidak dengan sistem presidensial di Indonesia.

Maka, berdasarkan pengalaman yang telah dialami oleh bangsa Indonesia sebagaimana yang telah diuraikan di atas, penulis tertarik untuk melakukan kajian yang mendalam dengan judul **“Relevansi Ambang Batas Parlemen (*Parliamentary Threshold*) dengan Sistem Presidensial di Indonesia”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang penulis paparkan di atas maka permasalahan yang akan dikaji sebagai berikut:

1. Bagaimana konsep ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) dalam Pemilu Tahun 2009, 2014, dan 2019 ?
2. Apa relevansi ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) dengan sistem presidensialisme di Indonesia ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Sebagai tindak lanjut dari rumusan masalah yang telah ditetapkan di atas, maka tujuan dilakukannya perumusan masalah di atas dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengkaji dan mengetahui konsep ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) dalam Pemilu Tahun 2009, 2014, dan 2019.
2. Untuk menganalisa dan menjelaskan relevansi ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) dengan sistem presidensialisme di Indonesia.

#### **D. Orisinalitas Penelitian**

Sepanjang pengamatan penulis, belum pernah terdapat penelitian yang dilakukan secara mendalam mengenai **Relevansi Ambang Batas Parlemen (*Parliamentary Threshold*) dengan Sistem Presidensial di Indonesia** dengan rumusan masalah yang sama dengan penelitian penulis ini. Walaupun demikian, terdapat beberapa penelitian yang memiliki topik yang sama. Sebelumnya pernah dilakukan penelitian terkait Urgensi *Parliamentary Threshold* dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR dan DPRD terhadap sistem pemerintahan presidensial yang dilakukan oleh Abdul Rajab Ulumando sebagai tugas akhirnya dalam memperoleh gelar sarjana. Penelitian tersebut menjelaskan urgensi *Parliamentary Threshold* terhadap sistem presidensial di Indonesia dan memberikan gagasan bagaimana *Parliamentary Threshold* yang ideal bagi sistem pemerintahan presidensial di Indonesia.

Penelitian mengenai *Parliamentary Threshold* juga pernah dilakukan oleh Hironimus Bao Wolo dalam tesisnya yang berjudul

“Problematika Penentuan Ambang Batas Parlemen (*Parliamentary Threshold*) untuk Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia”. Pada penelitian ini peneliti menilai penentuan ambang batas parlemen untuk pemilihan umum DPR Indonesia. Penelitian dalam tesisnya juga mengidentifikasi kendala-kendala yang dihadapi berkaitan dengan penentuan *Parliamentary Threshold*. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa *pertama*, penentuan ambang batas parlemen didirikan pada dua hukum yang dihasilkan oleh para legislator yaitu UU Nomor 10 Tahun 2008 dan UU Nomor 8 Tahun 2012. *Kedua*, implikasi yang diajukan berhubungan dengan ambang batas parlemen yaitu berkurangnya jumlah partai politik yang memasuki parlemen dan banyak pemilih tidak dikonversi. *Ketiga*, penentuan ambang batas parlemen dalam UU Nomor 8 Tahun 2012 belum diatur dengan baik dan berkualitas karena kepentingan partai politik di parlemen masih sangat mendominasi.<sup>27</sup>

Selanjutnya, penelitian juga dilakukan oleh Wandu Dharma Ciputra berupa Tesis dengan judul “Ketentuan *Parliamentary Threshold* terkait Penyederhanaan Jumlah Partai Politik dalam Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia”. Penelitian ini menganalisis adanya ketentuan *Parliamentary Threshold* kaitannya dengan penyederhanaan partai politik di Indonesia yang kemudian menganalisis sistem kepartaian yang ideal untuk diterapkan dalam sistem pemerintahan presidensial di Indonesia.

---

<sup>27</sup> [www.e-journal.uajy.ac.id](http://www.e-journal.uajy.ac.id) Hironimus Bao Wolo, “Problematika Penentuan Ambang Batas Parlemen (*Parliamentary Threshold*) untuk Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia”, *Tesis* diakses pada Rabu, 25 Oktober 2017 pukul 22.30 WIB.

Dalam penelitian lain, pernah juga dilakukan oleh Sunny Ummul Firdaus dalam disertasinya yang berjudul “Pembatasan Hak Politik dalam Sistem Demokrasi di Indonesia (Studi tentang Formulasi Parliamentary Threshold dan Electoral Threshold). Penelitian tersebut menjelaskan dan menganalisis ketentuan *Parliamentary Threshold* dan *Electoral Threshold* sebagai pembatasan hak politik dalam sistem demokrasi Indonesia, menganalisis faktor-faktor yang memengaruhi pembatasan hak politik dalam *Parliamentary Threshold* dan *Electoral Threshold* pada sistem demokrasi di Indonesia dan menganalisis ketentuan pembatasan hak politik melalui *Parliamentary Threshold* dan *Electoral Threshold* agar sesuai dengan sistem demokrasi di Indonesia.

Penelitian ini menunjukkan bahwa semakin besar angka ambang batas akan memperbanyak suara terbuang. Banyaknya suara terbuang mengakibatkan banyak suara rakyat yang tidak terwakili. Selain itu penelitian ini menunjukkan bahwa semakin tingginya presentase *Parliamentary Threshold* dan *Electoral Threshold* yang diterapkan mengakibatkan suara yang terbuang menjadi cukup banyak sehingga hasil pemilu tidak proporsional (tidak dapat mewakili suara rakyat yang sesungguhnya). Hal tersebut dalam penelitian ini dianggap dapat mengakibatkan tidak terselenggaranya praktik demokrasi.<sup>28</sup>

Bahasan yang membedakan penelitian penulis dengan tiga penelitian yang penulis paparkan di atas adalah bahwa konsep ambang

---

<sup>28</sup> [www.etd.repository.ugm.ac.id](http://www.etd.repository.ugm.ac.id) Sunny Ummul Firdaus, “Pembatasan Hak Politik dalam Sistem Demokrasi di Indonesia (Studi tentang Formulasi Parliamentary Threshold dan Electoral Threshold).” *Disertasi* diakses pada Rabu, 25 Oktober 2017 pukul 21.00 WIB.

batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) pada penelitian yang dilakukan dalam ketiga penelitian tersebut hanyalah konsep ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) pada pemilu di tahun 2014 saja sedangkan penulis meneliti konsep ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) yang diterapkan Indonesia sejak pemilu 2009, pemilu 2014 hingga pemilu 2019 mendatang.

## **E. Kerangka Teori**

### **1. Sistem Presidensial**

Sistem pemerintahan yang paling banyak dianut oleh negara-negara modern di dunia adalah presidensial. Sistem ini dianggap cukup ideal untuk negara-negara demokratis karena kepala negara (Presiden) tidak memiliki hak mutlak atas kekuasaannya. Hal itu dapat mencegah terjadinya pemerintahan tirani dan diktator. Sistem presidensial yang dikenal juga dengan istilah sistem kongresional adalah suatu sistem pemerintahan yang dianut oleh sebuah negara dengan bentuk pemerintahan republik, kekuasaan eksekutif, dan legislatif yang dipilih langsung melalui pemilihan umum (pemilu). Namun demikian, antara eksekutif dan legislatif memiliki kekuasaan dan kedudukan yang independen atau tidak berhubungan seperti dalam sistem parlementer. Melalui kedudukan yang independen ini, maka masing-masing badan tersebut memiliki wewenang dan kekuasaan yang berbeda.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Radis Bastian, *Buku Pintar Terlengkap Sistem-Sistem Pemerintahan Sedunia*, (Yogyakarta: IRCiSoD, 2015), hlm 50-51.

Sebuah negara yang menganut sistem presidensial, maka akan melangsungkan dua kali pemilu. *Pertama*, pemilu dilakukan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden oleh rakyat. *Kedua*, pemilu untuk memilih anggota parlemen atau DPR.<sup>30</sup> Sebuah negara dapat disebut menganut sistem presidensial apabila memiliki tiga unsur berikut:<sup>31</sup>

- a) Presiden yang dipilih langsung oleh rakyat sebagai pemimpin pemerintahan;
- b) Presiden secara bersamaan menjabat sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan serta dalam jabatannya ini mengangkat pejabat-pejabat pemerintahan yang terkait; dan
- c) Presiden harus dijamin memiliki kewenangan legislatif oleh UUD atau konstitusi.

Dalam negara penganut sistem presidensial, tidak ada satu pun lembaga yang memiliki otoritas sebagai pemegang supremasi tertinggi. Sebab, negara sudah menganut *trias politica*. Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat untuk lama masa kerja yang ditentukan konstitusi yakni antara 4-5 tahun atau periode. Tugas Presiden adalah sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Adapun para Menteri bertugas membantu Presiden yang diangkat dan bertanggung jawab kepada Presiden.<sup>32</sup>

Suatu sistem pemerintahan presidensial setidaknya memiliki beberapa karakteristik, antara lain:<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> Hamid Basyaib, *Membela Kebebasan : Percakapan tentang Demokrasi Liberal*, dalam Radis Bastian, *Ibid.*

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> Sumbodo Tikok, *Hukum Tata Negara* dalam Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2015), hlm 151.

- a) Presiden adalah kepala eksekutif yang memimpin kabinetnya yang semuanya diangkat olehnya dan bertanggung jawab kepadanya. Ia sekaligus sebagai kepala negara (lambang negara) dengan masa jabatan yang telah ditentukan dengan pasti oleh UUD;
- b) Presiden tidak dipilih oleh badan legislatif, tetapi dipilih oleh sejumlah pemilih. Oleh karena itu, ia bukan bagian dari badan legislatif seperti dalam sistem pemerintahan parlementer;
- c) Presiden tidak bertanggung jawab kepada badan legislatif dan tidak dapat dijatuhkan oleh badan legislatif;
- d) Sebagai imbangannya, Presiden tidak dapat membubarkan badan legislatif.

Menurut Jimly Asshiddiqie ada beberapa ciri penting dalam sistem pemerintahan presidensial yaitu:<sup>34</sup>

- a) Masa jabatannya tertentu, misalnya 4 tahun, 5 tahun, 6 tahun, atau 7 tahun, sehingga Presiden dan juga Wakil Presiden tidak dapat diberhentikan di tengah masa jabatannya karena alasan politik. Di beberapa negara, periode masa jabatan ini biasanya dibatasi dengan tegas misalnya hanya 1 kali masa jabatan atau hanya 2 kali masa jabatan berturut-turut.
- b) Presiden dan Wakil Presiden tidak bertanggungjawab kepada lembaga politik tertentu yang biasa dikenal sebagai parlemen, melainkan langsung bertanggung jawab kepada rakyat. Presiden dan Wakil Presiden hanya dapat diberhentikan dari jabatannya karena alasan pelanggaran hukum yang biasanya dibatasi pada kasus-kasus tindak pidana tertentu yang jika dibiarkan tanpa pertanggungjawaban dapat menimbulkan masalah hukum yang serius seperti misalnya penghianatan pada negara, pelanggaran yang nyata terhadap konstitusi, dan sebagainya.
- c) Oleh karena itu, lazimnya ditentukan bahwa Presiden dan Wakil Presiden itu dipilih oleh rakyat secara langsung ataupun melalui mekanisme perantara tertentu yang tidak bersifat perwakilan permanen sebagai hakikat lembaga parlemen. Dalam sistem parlementer, seorang Perdana Menteri, meskipun juga dipilih melalui pemilihan umum, tetapi pemilihannya sebagai Perdana Menteri bukan karena rakyat secara langsung, melainkan karena yang bersangkutan terpilih menjadi anggota parlemen yang menguasai jumlah kursi mayoritas tertentu.
- d) Dalam hubungannya dengan lembaga parlemen, Presiden tidak tunduk kepada parlemen, tidak dapat membubarkan parlemen, dan sebaliknya parlemen juga tidak dapat menjatuhkan Presiden dan

---

<sup>34</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm 204-206.

- membubarkan kabinet sebagaimana dalam praktek sistem parlementer.
- e) Dalam sistem ini, tidak dikenal adanya perbedaan antara fungsi kepala negara dan kepala pemerintahan, sedangkan dalam sistem parlementer perbedaan dan bahkan pemisahan kedua jabatan kepala negara dan kepala pemerintahan itu merupakan suatu kelaziman dan keniscayaan.
  - f) Tanggungjawab pemerintahan berada di pundak Presiden dan oleh karena itu Presidenlah pada prinsipnya yang berwenang membentuk pemerintahan, menyusun kabinet, mengangkat dan memberhentikan para Menteri serta pejabat-pejabat publik yang pengangkatan dan pemberhentiannya dilakukan berdasarkan "*political appointment*", karena itu dalam sistem ini, bisa dikatakan "*concentration of governing power and responsibility upon the president*". Di atas Presiden, tidak ada institusi lain yang lebih tinggi, kecuali konstitusi, karena itu dalam sistem "*constitutional state*", secara politik Presiden dianggap bertanggungjawab kepada rakyat, sedangkan secara hukum ia bertanggung jawab kepada konstitusi.

Secara umum sistem pemerintahan presidensial dipandang memiliki tiga macam kelebihan. *Pertama*, stabilitas eksekutif yang didasarkan pada masa jabatan Presiden. Hal ini berbeda dengan sistem pemerintahan parlementer dimana posisi eksekutif sangat tergantung pada dukungan parlemen. Ketergantungan kabinet pada mosi legislatif menjadikan instabilitas kabinet sebagai satu ciri utama dari sistem parlementer, sedangkan dalam sistem presidensial, kabinet tidak tergantung pada mosi legislatif, sehingga tidak dapat dijatuhkan setiap saat.<sup>35</sup>

*Kedua*, pemilihan kepala pemerintahan oleh rakyat dapat dipandang lebih demokratis dari pemilihan tidak langsung. Demokrasi tidak menuntut pemilihan semua pejabat pemerintahan oleh rakyat,

---

<sup>35</sup> Ibrahim R, dkk, *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*, dalam Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara : Perdebatan & Gagasan Penyempurnaan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2014), hlm 167.



tetapi argumen bahwa kepala pemerintahan yang merupakan pemegang jabatan yang paling penting dan berkuasa di dalam pemerintahan demokrasi, harus dipilih secara langsung oleh rakyat mengandung validitas yang tinggi. *Ketiga*, pemisahan kekuasaan berarti pemerintahan yang dibatasi perlindungan kebebasan individu atas tirani pemerintah.<sup>36</sup>

Adapun terdapat kelemahan pada sistem presidensial menurut Hanta Yuda, yang dipadukan dengan sistem multipartai dengan dua kualifikasi, yaitu kompromi politik eksternal ( di dalam badan legislatif) dan kompromi politik internal (di dalam badan eksekutif/kepresidenan). Kompromi politik eksternal yang melemahkan sistem pemerintahan presidensial tersebut antara lain: (1) intervensi partai politik terhadap Presiden dan akomodasi Presiden terhadap kepentingan partai politik dalam proses pembentukan kabinet atau dalam hal pengangkatan/pemberhentian anggota kabinet; (2) munculnya polarisasi koalisi partai di parlemen dan karakter koalisi yang terbangun cenderung cair dan rapuh; (3) kontrol parlemen terhadap pemerintah kebablasan; (4) bayang-bayang ancaman *impeachment* oleh parlemen.<sup>37</sup>

Berbeda dengan kompromi eksternal, kompromi internal yang melemahkan sistem pemerintahan presidensial antara lain: (1) tereduksinya hak prerogatif Presiden dalam menyusun kabinet; (2)

---

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> Hanta Yuda AR, *Presidensialisme Setengah Hati : Dari Dilema ke Kompromi*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010), hlm 43-49.

kabinet yang terbentuk cenderung kabinet koalisi beberapa partai politik; (3) adanya potensi dualisme loyalitas menteri dari partai politik yang menyulut konflik kepentingan; (4) terganggunya keharmonisan hubungan antara Presiden dan Wakil Presiden (pada era SBY-JK ketegangan tersebut karena jumlah suara partai Golkar di parlemen lebih besar ketimbang partai Demokrat.<sup>38</sup>

Melalui teori sistem presidensial yang penulis gunakan, teori tersebut digunakan sebagai informasi pembandingan untuk melihat gejala yang diteliti secara lebih utuh. Sehingga teori sistem presidensial membantu penulis untuk memperoleh wawasan agar dapat memecahkan persoalan dan sebagai pisau analisis guna memahami permasalahan yang diteliti sekaligus gambaran jawaban terhadap masalah yang ada pada penelitian.

## **2. Partai Politik**

Partai politik adalah perkumpulan (segolongan orang-orang) yang seases, sehaluan, setuju (terutama di bidang politik). Baik yang berdasarkan partai kader atau struktur kepartaian yang dimonopoli oleh sekelompok anggota partai yang terkemuka maupun yang berdasarkan partai massa, yaitu partai politik yang mengutamakan kekuatan berdasarkan keunggulan jumlah anggotanya. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), partai politik juga

---

<sup>38</sup> *Ibid.*, hlm. 51-54.

berarti perkumpulan yang didirikan untuk mewujudkan ideologi politik tertentu.<sup>39</sup>

Partai politik merupakan keharusan dalam kehidupan politik modern yang demokratis. Sebagai suatu organisasi, partai politik secara ideal dimaksudkan untuk mengaktifkan dan memobilisasi rakyat, mewakili kepentingan tertentu, memberikan jalan kompromi bagi pendapat yang saling bersaing, serta menyediakan secara maksimal kepemimpinan politik secara sah (*legitimate*) dan damai. Dalam pengertian modern, partai politik adalah “suatu kelompok yang mengajukan calon-calon bagi jabatan publik untuk dipilih oleh rakyat, sehingga dapat mengatasi atau memengaruhi tindakan-tindakan pemerintah.”<sup>40</sup>

Berdasarkan tingkat komitmen partai politik terhadap ideologi dan kepentingan, partai politik dapat diklasifikasikan dalam lima jenis, yaitu :<sup>41</sup>

- a) **Partai Proto**, adalah tipe awal partai politik sebelum mencapai tingkat perkembangan seperti dewasa ini yang muncul di Eropa Barat sekitar abad tengah sampai akhir abad ke 19. Ciri paling menonjol Partai Proto adalah perbedaan antara kelompok anggota (*ins*) dengan non-anggota (*outs*). Masih belum nampak sebagai partai politik modern, tetapi hanya merupakan faksi-faksi yang dibentuk berdasarkan pengelompokan ideologi dalam masyarakat.
- b) **Partai Kader**, merupakan perkembangan lebih lanjut Partai Proto, muncul sebelum diterapkan hak pilih secara luas bagi rakyat sehingga sangat tergantung masyarakat kelas menengah ke atas yang memiliki hak pilih, keanggotaan yang terbatas, kepemimpinan, serta pemberi dana. Tingkat organisasi dan ideologi

---

<sup>39</sup> P.K. Poerwantana, *Partai Politik di Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1994), hlm 6.

<sup>40</sup> Abdul Mukthie Fadjar, *Partai Politik dalam Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia: Edisi Revisi*, (Malang: Setara Press, 2013), hlm 13.

<sup>41</sup> *Ibid.*, hlm 15.

masih rendah. Ideologi yang dianut konservatisme ekstrim atau reformisme moderat, Partai Kader tak perlu organisasi besar yang memobilisasi masa.

- c) **Partai massa**, muncul setelah terjadi perluasan hak pilih rakyat, sehingga dianggap sebagai suatu respon politik dan organisasional bagi perluasan hak pilih. Jika Partai Proto dan Partai Kader muncul dalam lingkungan parlemen (intra-parlemen) dan memiliki basis pendukung kelas menengah ke atas dengan tingkat organisasi dan ideologi rendah, Partai Massa terbentuk di luar parlemen (extra-parlemen) dengan basis massa yang luas, seperti tani, kelompok agama, dll, dengan ideologi yang kuat untuk memobilisasi massa dengan organisasi yang rapi. Tujuan utamanya bukan hanya memperoleh kemenangan dalam pemilihan umum, tetapi juga memberikan pendidikan politik bagi rakyat/anggota. Contoh : partai-partai politik di Indonesia (1950-1960), seperti PNI, Masyumi, PKI, dll.
- d) **Partai Diktatorial**, merupakan suatu tipe Partai Massa tetapi memiliki ideologi yang lebih kaku dan radikal. Kontrol terhadap anggota dan rekrutmen anggota sangat ketat (selektif), karena dituntut kesetiaan dan komitmen terhadap ideologi. Contoh : PKI dan umumnya Partai Komunis.
- e) **Partai *Catch-all***, merupakan gabungan Partai Kader dan Partai Massa. Istilah "*Catch-all*" pertama kali dikemukakan oleh Otto Kirchheimer untuk memberikan tipologi pada kecenderungan partai politik di Eropa Barat pasca Perang Dunia II. *Catch-all* artinya "menampung kelompok-kelompok sosial sebanyak mungkin untuk dijadikan anggotanya". Tujuan utama partai ini adalah memenangkan pemilihan umum dengan menawarkan program dan keuntungan bagi anggota sebagai ganti ideologi yang kaku. Aktivitas partai ini erat kaitannya dengan kelompok kepentingan dan kelompok penekan. Contoh : Golkar di Indonesia (1971-1998).

Partai politik mempunyai posisi (status) dan peranan (role) yang sangat penting dalam setiap sistem demokrasi. Partai memainkan peran penghubung yang sangat strategis antara proses-proses pemerintahan dengan warga negara. Bahkan banyak yang berpendapat bahwa partai politiklah yang sebetulnya menentukan demokrasi, seperti dikatakan oleh Schattscheider yaitu "*political parties created democracy*". Oleh sebab itu, partai merupakan pilar yang sangat

penting untuk diperkuat derajat pelembagaannya (*the degree of institutionalization*) dalam setiap sistem politik yang demokratis. Bahkan, oleh Schattschneider dikatakan pula, “*Modern democracy is unthinkable save in terms of the parties*”.<sup>42</sup>

Pada umumnya, para ilmuwan politik biasa menggambarkan adanya 4 (empat) fungsi partai politik. Dalam istilah Yves Meny dan Andrew Knapp<sup>43</sup>, fungsi partai politik itu mencakup fungsi (i) mobilisasi dan integrasi, (ii) sarana pembentukan pengaruh terhadap perilaku memilih (*voting patterns*); (iii) sarana rekrutmen politik; dan (iv) sarana elaborasi pilihan-pilihan kebijakan. Selanjutnya Miriam Budiardjo menjelaskan tentang fungsi yang melekat pada partai politik sebagai berikut:<sup>44</sup>

a) Partai sebagai sarana komunikasi politik

Salah satu tugas dari partai politik adalah menyalurkan aneka ragam pendapat dan aspirasi masyarakat dan mengaturnya sedemikian rupa sehingga kesimpangsiuran pendapat dalam masyarakat berkurang. Dalam masyarakat modern yang begitu luas, pendapat dan aspirasi seseorang atau suatu kelompok akan hilang tak berbekas seperti suara di padang pasir, apabila tidak ditampung dan digabung dengan pendapat dan aspirasi orang lain yang senada. Proses ini dinamakan “penggabungan kepentingan” (*interest aggregation*). Sesudah digabung, pendapat dan aspirasi ini diolah dan dirumuskan dalam bentuk yang teratur. Proses ini dinamakan “perumusan kepentingan” (*interest articulation*). Semua kegiatan di atas dilakukan oleh partai. Partai politik selanjutnya merumuskannya sebagai usul kebijaksanaan. Usul kebijaksanaan ini dimasukkan dalam program partai untuk diperjuangkan atau disampaikan kepada pemerintah agar

---

<sup>42</sup> Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm 52.

<sup>43</sup> Yves Meny and Andrew Knapp, *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, dalam Jimly Asshiddiqie, *Ibid.*

<sup>44</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2005), hlm. 163-164.

dijadikan kebijaksanaan umum (*public policy*). Dengan demikian tuntutan dan kepentingan masyarakat disampaikan kepada pemerintah melalui partai politik.

b) Partai sebagai sarana sosialisasi politik

Partai politik juga main peranan sebagai sarana sosialisasi politik (*instrument of political socialization*). Di dalam ilmu politik, sosialisasi politik diartikan sebagai proses melalui mana seseorang memperoleh sikap dan orientasi terhadap fenomena politik yang umumnya berlaku dalam masyarakat dimana ia berada. Biasanya proses sosialisasi berjalan secara berangsur-angsur dari masa kanak-kanak sampai dewasa. Di samping itu sosialisasi politik juga mencakup proses melalui mana masyarakat menyampaikan norma-norma dan nilai-nilai dari satu generasi ke generasi berikutnya.

Dalam hubungan ini partai politik berfungsi sebagai salah satu sarana sosialisasi politik. Dalam usaha menguasai pemerintahan melalui kemenangan dalam pemilihan umum, partai harus memperoleh dukungan seluas mungkin. Untuk itu partai berusaha menciptakan “*image*” bahwa ia memperjuangkan kepentingan umum. Di samping menanamkan solidaritas dengan partai, partai politik juga mendidik anggota-anggotanya menjadi manusia yang sadar akan tanggungjawabnya sebagai warga negara dan menempatkan kepentingan sendiri di bawah kepentingan nasional.

c) Partai politik sebagai sarana rekrutmen politik

Partai politik juga berfungsi untuk mencari dan mengajak orang yang berbakat untuk turut aktif dalam kegiatan politik sebagai anggota partai (*political recruitment*). Dengan demikian partai turut memperluas partisipasi politik. Caranya ialah melalui kontak pribadi, persuasi, dan lain-lain. Serta diusahakan untuk menarik golongan muda untuk dididik menjadi kader yang di masa mendatang akan mengganti pimpinan lama (*selection of leadership*).

d) Partai politik sebagai sarana pengatur konflik

Dalam suasana demokrasi, persaingan dan perbedaan pendapat dalam masyarakat merupakan soal yang wajar. Jika sampai terjadi konflik, partai politik berusaha untuk mengatasinya. Dalam praktek politik sering dilihat bahwa fungsi-fungsi tersebut di atas tidak dilaksanakan seperti yang diharapkan. Misalnya informasi yang diberikan justru menimbulkan kegelisahan dan perpecahan dalam masyarakat, yang dikejar bukan kepentingan nasional, akan tetapi kepentingan partai yang sempit dengan akibat pengkotakan

politik atau konflik tidak diselesaikan akan tetapi malah dipertajam.

Berdasarkan teori partai politik yang penulis gunakan maka penulis dapat melihat bagaimana realita yang benar-benar terjadi pada partai politik di Indonesia sehingga bertujuan untuk mengembangkan dan memperkuat bangunan teoritik melalui kritik ataupun penguatan dari hasil penelitian yang diperoleh nantinya.

### **3. Pemilihan Umum**

Pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak dapat dilepaskan dari pemilihan umum karena pemilihan umum (Pemilu) merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi) dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah setiap warga negara berhak ikut aktif dalam proses politik.<sup>45</sup> Pemilihan umum merupakan salah satu sendi untuk tegaknya sistem demokrasi. Pemilu dalam sistem modern seperti sekarang ini sesungguhnya adalah bagian dari perwujudan kedaulatan rakyat karena rakyat diberikan kesempatan politik untuk memilih wakil-wakilnya. Menurut Kacung Marijan, sistem pemilu berarti instrumen untuk menerjemahkan perolehan suara di dalam pemilu ke dalam kursi-kursi yang dimenangkan oleh partai atau calon. Adapun variabel-variabel dasar yang sering dipakai mencakup

---

<sup>45</sup> Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, dalam Putera Astomo, *Hukum Tata Negara : Teori dan Praktek*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2014), hlm 121.

formula pemilihan (*electoral formula*), struktur penyuaaran (*ballot structure*), dan besaran distrik (*district magnitude*).<sup>46</sup>

Dalam sistem demokrasi perwakilan (*representative democracy*), sirkulasi kekuasaan ditentukan oleh pemilu. Pemilu merupakan jawaban konkret dari partisipasi rakyat dalam menentukan para pemimpin dan wakil-wakilnya dalam kelembagaan negara dan merupakan simbol kedaulatan rakyat dalam sistem demokrasi. Oleh karena itu, pemilu merupakan syarat mutlak dalam sistem demokrasi. Menurut Dahlan Thaib dalam masyarakat demokratis, pemilu yang dilakukan merupakan suatu proses pergantian kekuasaan secara damai yang dilakukan secara berkala sesuai dengan prinsip-prinsip yang digariskan konstitusi. Sehingga, dapatlah dipahami bahwa pemilu merupakan kegiatan politik yang sangat penting dalam proses penyelenggaraan kekuasaan dalam sebuah negara yang menganut prinsip-prinsip demokrasi. Prinsip kehidupan ketatanegaraan yang berkedaulatan rakyat (demokrasi) ditandai bahwa setiap warga negara berhak ikut aktif dalam setiap proses pengambilan keputusan kenegaraan.<sup>47</sup>

Pemilu merupakan proses pengambilan keputusan oleh rakyat kehidupan ketatanegaraan sebagai sarana pengembalian kedaulatan rakyat dalam rangka pembentukan lembaga-lembaga perwakilan di

---

<sup>46</sup> Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara : Dalam Perspektif Fikih Siyasah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm 156.

<sup>47</sup> Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional*, dalam Ahmad Sukardja, *Ibid*, hlm. 157.



samping pemilu memiliki fungsi rekrutmen pemimpin dan legitimasi pelaksanaan kekuasaan.<sup>48</sup> Pemilu adalah instrumen atau sarana yang bisa direkayasa untuk mencapai tujuan-tujuan yang baik tetapi juga sekaligus dimanipulasi untuk maksud-maksud yang bertentangan dengan tujuan-tujuan yang baik.<sup>49</sup>

Menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, pemilu adalah salah satu hak asasi warga negara yang sangat prinsipil, karenanya dalam rangka pelaksanaan hak-hak asasi adalah suatu keharusan bagi pemerintah untuk melaksanakan pemilihan umum. Sesuai dengan asas bahwa rakyatlah yang berdaulat, maka semuanya itu harus dikembalikan kepada rakyat untuk menentukannya. Suatu pelanggaran terhadap hak-hak asasi terjadi apabila Pemerintah tidak mengadakan pemilihan umum, atau memperlambat pemilihan umum tanpa persetujuan dari wakil-wakil rakyat.<sup>50</sup>

Oleh karena itu, untuk Republik Indonesia paling tidak ada tiga macam tujuan pemilihan umum itu. Ketiga macam tujuan pemilihan umum itu adalah :<sup>51</sup>

- a) Memungkinkan terjadinya peralihan pemerintahan secara aman dan tertib;
- b) Untuk melaksanakan kedaulatan rakyat; dan

---

<sup>48</sup> *Ibid.*

<sup>49</sup> Sirajuddin dan Winardi, *Dasar-dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Malang: Setara Press, 2015), hlm 85.

<sup>50</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI dan CV Sinar Bakti, 1988), hlm. 329

<sup>51</sup> *Ibid.*, hlm. 330.

c) Dalam rangka melaksanakan hak-hak asasi warga negara.

Pemilu tidak sekedar memilih wakil-wakil rakyat, tetapi juga memilih Presiden dan Wakil Presiden yang bertugas menjalankan pemerintahan. Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim mengemukakan dua sistem pemilu, yaitu sistem pemilihan mekanis dan sistem pemilihan organis. Sistem pemilihan mekanis menempatkan rakyat sebagai suatu individu yang sama. Menurut sistem pemilihan mekanis, partai-partai yang mengorganisir pemilih-pemilih dan memimpin pemilih berdasarkan sistem *bi party* atau *multi party* (liberalisme dan sosialisme atau *uni party* (komunisme), sedangkan menurut sistem pemilihan organis, partai-partai politik tidak perlu dikembangkan karena pemilihan diselenggarakan dan dipimpin oleh tiap-tiap persekutuan hidup dalam lingkungannya sendiri. Menurut sistem yang pertama, Badan Perwakilan berfungsi untuk kepentingan seluruh rakyat dan menurut sistem yang kedua, Badan Perwakilan berfungsi mewakili kepentingan khusus persekutuan hidup ini.<sup>52</sup>

Sistem pemilihan mekanis biasanya dilaksanakan dengan dua sistem pemilihan umum, yaitu sistem proporsional dan sistem distrik. Sistem pemilihan proporsional adalah suatu sistem pemilihan dimana kursi yang tersedia di parlemen dibagikan kepada partai-partai politik (organisasi peserta pemilihan umum) sesuai dengan perimbangan perolehan suara yang didapat partai politik/organisasi peserta

---

<sup>52</sup>Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara...*, Op.Cit, hlm 161-162.

pemilihan bersangkutan. Oleh karena itu, sistem pemilihan umum ini disebut juga dengan “sistem berimbang”.<sup>53</sup>

Sistem ini dilaksanakan pada umumnya dalam dua metode, yaitu *single transferable vote (hare system)* dimana pemilih diberi kesempatan untuk memilih pilihan pertama, kedua, dan seterusnya dari distrik pemilihan yang bersangkutan. Jumlah imbangan suara yang diperlukan untuk pemilih ditentukan dan jumlah keutamaan pertama segera dipenuhi, dan apabila ada sisa suara, maka kelebihan ini dapat dipindahkan kepada calon berikutnya dan seterusnya. Dalam sistem ini, penggabungan suara memungkinkan partai politik yang kecil mendapatkan kursi di Badan Perwakilan Rakyat yang semula tidak mencapai jumlah imbangan suara yang ditentukan. Konsekuensi dari sistem ini adalah bahwa perhitungan suara agak berbelit-belit dan membutuhkan kecermatan karena semua partai politik memperoleh kursi di Badan Perwakilan Rakyat yang tidak ditentukan secara daerah, maka sistem tersebut mengakibatkan Badan Perwakilan Rakyat akan bersifat nasional.<sup>54</sup>

Dalam sistem ini, para pemilih akan memilih partai politik, bukan calon perseorangan seperti dalam sistem distrik. Akibatnya hubungan antara pemilih dengan wakil-wakilnya di Badan Perwakilan Rakyat tidak seerat dalam sistem distrik. Bahkan dalam sistem ini mengakibatkan kekuasaan partai politik sangat besar karena pada

---

<sup>53</sup> Putera Astomo, *Hukum Tata Negara : Teori..., Op.Cit*, hlm 125.

<sup>54</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, dalam Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara... Op.Cit*, hlm 166.

hakikatnya partai politiklah yang menentukan siapa calon partai politik pemilihan itu. Akibat sistem ini pula, partai politik akan semakin banyak. Hal ini disebabkan karena ambisi perseorangan yang ingin duduk sebagai pimpinan partai politik, maka dibentuklah partai politik baru.<sup>55</sup>

Segi-segi positif dari sistem pemilihan proporsional adalah :

(1) suara yang terbuang sangat sedikit; (2) partai-partai politik kecil/minoritas, besar kemungkinan mendapat kursi di parlemen. Segi-segi negatif dari sistem ini adalah sebagai berikut:<sup>56</sup>

- a) Sistem ini mempermudah fragmentasi partai politik dan timbulnya partai-partai politik baru. Sistem ini tidak menjurus ke arah integrasi bermacam-macam golongan dalam masyarakat, tetapi kecenderungan lebih mempertajam perbedaan-perbedaan yang ada dan oleh karena itu kurang terdorong untuk mencari dan memanfaatkan persamaan-persamaan. Sebagai akibatnya sistem pemerintahan umum ini memperbanyak jumlah partai politik.
- b) Setiap calon yang terpilih menjadi anggota parlemen merasa dirinya lebih terikat kepada partai politik yang mencalonkan dan kurang merasakan loyalitasnya kepada rakyat yang telah memilihnya.
- c) Banyaknya partai politik mempersukar dalam bentuk pemerintah yang stabil, lebih-lebih dalam sistem pemerintahan parlementer. Karena pembentukan pemerintah/kabinet harus didasarkan atas koalisi (kerja sama) antara dua partai politik atau lebih.
- d) Terjadinya pencerminan pendapat yang salah tingkat pertama (*the first stage of distortion of opinion*).

Sistem kedua yaitu sistem distrik. Sistem pemilihan distrik adalah suatu sistem pemilihan yang wilayah negaranya dibagi atas distrik-distrik pemilihan, yang jumlahnya sama dengan jumlah kursi yang tersedia di parlemen. Setiap distrik pemilihannya memilih satu

---

<sup>55</sup> *Ibid.*, hlm 167.

<sup>56</sup> Putera Astomo, *Hukum Tata Negara : Teori..., Op.Cit*, hlm 126.

orang wakil dari calon-calon yang diajukan oleh masing-masing partai politik/organisasi peserta pemilihan umum. Oleh karena itu, sistem ini juga disebut “*single member constituency*”. Pihak yang menjadi pemenangnya (calon terpilih) adalah yang memperoleh suara terbanyak (mayoritas) dalam distrik tersebut.<sup>57</sup>

Sistem ini terdapat variasi-variasi. **Pertama**, adalah *first past the post (FPTP)*. Ini merupakan sistem pemilu yang paling sederhana di dalam sistem pluralitas/mayoritas. Sistem ini menggunakan *single member district* dan pemilihan yang berpusat pada calon. Pemenangnya adalah calon yang memiliki suara terbanyak. **Kedua**, *the two round system (TRS)*. Sistem ini memakai putaran kedua sebagai landasan untuk menentukan pemenang pemilu. Hal ini dilakukan sebagai upaya untuk menghasilkan pemenang yang memperoleh suara mayoritas. Ketika dalam putaran pertama sudah terdapat pemenang mayoritas, tidak perlu lagi putaran kedua. Kalau tidak terdapat pemenang mayoritas, dilakukan pemilu putaran kedua. Agar terdapat pemenang mayoritas, tidak semua peserta pemilu ikut serta di dalam putaran kedua. Biasanya hanya dua peserta yang memperoleh suara terbanyak yang bisa ikut putaran kedua. Adapun besaran distriknya, tidak hanya *single member district*, tetapi juga dimungkinkan adanya *multi member districts*.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> *Ibid*, hlm 127.

<sup>58</sup> Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara... Op.Cit*, hlm

**Ketiga, the alternative vote (AV).** Sistem ini menggunakan *single member district*. Bedanya partai pemilih diberi otoritas untuk menentukan preferensinya melalui penentuan ranking terhadap calon-calon yang ada. Calon yang memperoleh preferensi terbanyak dari pemilih, yang menjadi pemenangnya. **Keempat, sistem block vote (BV).** Sistem ini menggunakan formula pluralitas di dalam *multimember districts*. Para pemilih biasanya memiliki kebebasan untuk memilih calon-calon individu yang terdapat di dalam daftar calon tanpa melihat afiliasi partai dari calon-calon ini. **Kelima, sistem party block vote (PBV).** Pada prinsipnya, sistem ini sama seperti sistem *block vote*. Hanya bedanya, di dalam *party block vote* yang menjadi pijakan adalah daftar partai-partai yang ada bukan calon individu.<sup>59</sup>

Segi-segi positif dalam sistem pemilihan distrik adalah :<sup>60</sup>

- a) Hubungan antara si pemilih dengan wakilnya sangat dekat, karena itu partai-partai politik tidak berani mencalonkan orang yang tidak populer (tidak dikenal) dalam distrik tersebut. Terpilihnya seorang calon biasanya karena kualitas dan kepopulerannya, dan baru kemudian kepopuleran partai politiknya.
- b) Sistem ini mendorong bersatunya partai-partai politik. Karena calon yang terpilih hanya satu, beberapa partai politik dipaksa/terpaksa bergabung untuk mencalonkan seorang yang lebih populer dan berkualitas serta berbakat di antara calon-calon yang lain.
- c) Sistem pemilihan ini akan mengakibatkan terjadinya penyederhanaan jumlah partai politik.
- d) Organisasi penyelenggara pemilihan dengan sistem ini lebih sederhana, tidak memakai banyak orang untuk duduk dalam panitia pemilihan. Biaya lebih murah dan perhitungan suara lebih singkat karena tidak perlu menghitung sisa suara yang terbuang.

---

<sup>59</sup> *Ibid.*, hlm 163-164.

<sup>60</sup> Putera Astomo, *Hukum Tata Negara : Teori..., Loc.Cit*, hlm 127.

Teori pemilihan umum yang penulis gunakan berfungsi sebagai pijakan awal untuk melihat atau memahami realitas yang terjadi dibalik fakta yang nampak. Melalui fakta tersebut yang disandingkan dengan teori pemilihan umum akan menunjukkan korelasinya antara satu dengan yang lain dan kemudian hal tersebut membantu penulis untuk menemukan jawaban dari permasalahan yang terdapat dalam penelitian ini.

#### 4. *Parliamentary Threshold*

Secara konsep, *Parliamentary Threshold* dijelaskan salah satunya oleh Arend Lijphart dengan konsep *Threshold* atau *Electoral Threshold* yang bermakna “*the legal minimum required for representation*”. Selanjutnya dinyatakan bahwa “*in party-list proportional representation system, an election threshold is a clause that stipulates that a party must receive a minimum percentage of votes, either nationally or within a particular district, to get any seats in the parliament*”. Secara sederhana dapat dinyatakan bahwa *Threshold* di Indonesia sekarang disebut *Parliamentary Threshold* guna memasuki parlemen bagi partai politik dan koalisi yang ikut dalam pemilu.<sup>61</sup>

Berdasarkan konsep *Threshold* di atas, sesungguhnya *Threshold* atau ambang batas yang bermakna *Parliamentary Threshold* merupakan suatu instrumen untuk menyederhanakan partai

---

<sup>61</sup> Indra Pahlevi, “Hasil Pemilu Anggota DPR RI Tahun 2014 dan Penerapan *Parliamentary Threshold*”, *Info Singkat Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI*, Vol. VI, No. 09/I/P3DI/Mei/2014, hlm. 18.

politik yang dapat duduk di parlemen. Seperti yang dikemukakan dalam teori klasik kepartaian yang dikemukakan Giovanni Sartori dan Maurice Duverger bahwa terdapat sebuah upaya untuk melakukan penyederhanaan partai politik apakah akan menggunakan sistem satu partai, sistem dua partai, atau sistem multipartai. Itu semua merupakan sebuah pilihan bagi suatu negara. Secara teoritis, dalam sistem multipartai sederhana akan lebih mudah dilakukan kerja sama, dalam rangka menuju sinergi nasional. Sistem tersebut selain tidak cenderung menimbulkan monolitisme, juga akan menumbuhkan suasana demokratis yang memungkinkan partai politik sebagai aset nasional yang berperan secara optimal.<sup>62</sup>

Mengenai *ratio legis* dari *Parliamentary Threshold*, Hanta Yuda mengemukakan bahwa dalam logika politik pemerintahan, sebenarnya bukan jumlah partai politik peserta pemilu yang harus dibatasi tetapi jumlah ideal kekuatan partai politik yang perlu diberdayakan atau dirampingkan di parlemen. Dalam politik keseharian, Presiden atau Pemerintah berhadapan dengan partai politik di parlemen bukan seluruh partai politik peserta pemilu. Sementara sarannya ada dua. Dalam jangka pendek, fragmentasi kekuatan partai politik di parlemen menjadi berkurang. Dalam jangka panjang dapat mendorong stabilitas kompetisi sistem kepartaian ke arah inkonstitusionalisasi partai politik.<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> *Ibid.*

<sup>63</sup> Hanta Yuda AR, *Presidensialisme Setengah Hati...*, *Op.Cit*, hlm 283-284.



Besaran *Parliamentary Threshold* yang semakin tinggi sesungguhnya secara logis dapat menjadi kekuatan pendorong bagi partai-partai politik kecil untuk menggabungkan diri supaya mampu memperoleh dukungan dari konstituen secara signifikan sebelum pelaksanaan pemilu sehingga nantinya mereka akan mampu lolos *Parliamentary Threshold*. Hal ini sekaligus positif maknanya dalam mengantisipasi potensi hilangnya suara akibat partai-partai politik tersebut tidak mampu memenuhi tuntutan *Parliamentary Threshold*. Jika partai-partai politik kecil tersebut bertindak rasional maka semakin tingginya besaran *Parliamentary Threshold* seyogyanya disikapi dengan langkah strategis penggabungan diri ketimbang memaksakan diri tetap mengikuti pemilu dengan resiko perolehan suaranya tidak diperhitungkan karena gagal lolos *Parliamentary Threshold*.<sup>64</sup>

*Parliamentary Threshold* diyakini lebih efektif membatasi partai politik di parlemen. Dalam *Parliamentary Threshold* ambang batas ditetapkan kepada partai politik untuk mengirimkan wakilnya ke parlemen. Fokusnya adalah mengurangi jumlah partai politik di parlemen, bukan di pemilu. *Parliamentary Threshold* dinilai lebih efektif menjaring partai politik yang serius memperjuangkan aspirasi

---

<sup>64</sup> Kuswanto, "Penyederhanaan Partai Politik dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil yang Multi Partai" *Artikel*, hlm 30.

masyarakat karena selama ini banyak elite politik mendirikan partai politik hanya untuk merebut posisi politik.<sup>65</sup>

Melalui konsep *Parliamentary Threshold* yang penulis gunakan, konsep ini dapat menjelaskan hubungan antar variabel yang saling berhubungan yakni dimana dalam penelitian ini *Parliamentary Threshold* memiliki kaitan atau berhubungan dengan sistem presidensialisme. Sehingga, pandangan yang sistematis dari fenomena yang diterangkan melalui variabel-variabel tersebut menjadi jelas.

## **F. Definisi Operasional**

### **Pengertian *Parliamentary Threshold***

*Parliamentary Threshold* merupakan syarat ambang batas perolehan suara partai politik untuk bisa masuk di parlemen.<sup>66</sup>

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Penelitian ini merupakan jenis penelitian yuridis-normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang menggunakan objek kajian penulisan berupa pustaka-pustaka yang ada, baik berupa buku-buku, jurnal, dan peraturan – peraturan yang mempunyai kaitan terhadap pembahasan masalah sehingga penulisan ini juga bersifat penulisan pustaka (*library research*).

---

<sup>65</sup> [www.hukumonline.com](http://www.hukumonline.com) “Parliamentary Threshold Lebih Efektif Menjaring Parpol Berkualitas” diakses pada Senin, 23 Oktober 17 pukul 19.00 WIB.

<sup>66</sup> Sunny Ummul Firdaus, “Relevansi *Parliamentary Threshold* terhadap..., *Op.Cit* hlm 94.

## 2. Objek Penelitian

*Parliamentary Threshold* dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, *Parliamentary Threshold* dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, *Parliamentary Threshold* dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Adapun objek dalam penelitian ini yaitu pada pemilu Tahun 2019 kaitannya dengan *Parliamentary Threshold* dibatasi hanya sampai pada kajian normatif saja karena pemilu tahun 2019 belum sampai pada tatanan implementasi.

## 3. Sumber Data Penelitian

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sumber data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer; bahan hukum sekunder; dan bahan hukum tersier.

- a) Bahan Hukum Primer, merupakan bahan hukum yang mengikat karena dikeluarkan oleh pemerintah<sup>67</sup>. Dalam penelitian yang penulis jadikan sebagai bahan hukum primer adalah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota

---

<sup>67</sup> Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan Keempat, (Jakarta: Rineka Cipta, 2004), hlm103.

Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

- b) Bahan Hukum Sekunder, diartikan sebagai sumber hukum yang tidak mengikat tetapi menjelaskan bahan hukum primer yang merupakan hasil olahan pendapat atau pikiran para pakar atau ahli yang mempelajari bidang tertentu, berupa buku-buku, makalah-makalah dan jurnal ilmiah yang berhubungan dengan obyek penelitian.
- c) Bahan Hukum Tersier, diartikan sebagai sumber yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Dalam penelitian ini berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Hukum, serta Kamus istilah Inggris-Indonesia.

#### **4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum**

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data melalui metode studi literatur yaitu penelitian yang dilaksanakan dengan menggunakan literatur (kepuustakaan)<sup>68</sup> yang meliputi peraturan perundang-undangan terkait konsep ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*), buku-buku, jurnal ilmiah, media massa dan internet serta referensi lain yang relevan guna menjawab berbagai

---

<sup>68</sup> Iqbal Hasan, *Pokok-Pokok Materi Metodologi Penelitian dan Aplikasinya*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002), hlm 11.

rumusan permasalahan. Metode penelitian yang demikian tentunya akan penulis benturkan dengan fenomena-fenomena yang terjadi saat ini.

## 5. Metode Pendekatan

Dalam penelitian ini, ada dua pendekatan yang digunakan untuk menjawab rumusan masalah di atas yaitu : *pertama*, pendekatan perundang-undangan, yaitu dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan yang sedang dihadapi. Adapun peraturan perundang-undangan yang ditelaah adalah yang berkaitan dengan konsep ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*). *Kedua*, pendekatan konseptual, yaitu pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum, dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide untuk memecahkan masalah yang dihadapi.<sup>69</sup>

## 6. Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum yang diperoleh dari hasil penelitian kepustakaan dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu mengumpulkan dan menyeleksi bahan hukum sesuai dengan permasalahan yang diteliti, kemudian dideskripsikan sehingga menghasilkan gambaran atau kesimpulan yang sesuai dengan keadaan sebenarnya sehingga mampu menjawab seluruh permasalahan yang ada.

---

<sup>69</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2016), hlm 135.

Tahap awal peneliti memperlakukan data kualitatif adalah menata dan mengorganisasikan data. Dengan data kualitatif yang banyak dari hasil pengumpulan data, menjadi kewajiban peneliti untuk mengorganisasikan data tersebut secara rapi, sistematis dan selengkap mungkin. Organisasi data yang sistematis memungkinkan peneliti untuk :<sup>70</sup>

- a) Memperoleh kualitas data yang baik;
- b) Mendokumentasikan analisis yang dilakukan; dan
- c) Menyimpan data dan analisis yang berkaitan dengan penyelesaian penelitian.

## **7. Sistematika Penulisan**

Untuk mempermudah pembahasan dalam penulisan, penelitian ini disusun dengan menggunakan sistematika ke dalam 4 (empat) bab dengan perincian sebagai berikut :

### **BAB I**

Pendahuluan, merupakan bab yang meliputi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, orisinalitas penelitian, kerangka teori, metode penelitian dan sistematika penulisan.

### **BAB II**

Landasan Teoritik, dimana pada bab dalam bagian ini penulis menyajikan teori-teori tentang Sistem Presidensial, Partai Politik, Pemilihan Umum dan *Parliamentary Threshold*.

---

<sup>70</sup> M. Syamsudin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2007), hlm 134.

### **BAB III**

Analisis dalam praktik ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) dalam Pemilu tahun 2009, Pemilu tahun 2014 dan Pemilu Tahun 2019 dan analisis terkait relevansi ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) dalam sistem presidensialisme di Indonesia.

### **BAB IV**

Penutup, berisi kesimpulan dari pembahasan tentang rumusan masalah yang dilakukan dengan komprehensif dan dilengkapi dengan saran rekomendasi dari hasil penelitian.

## BAB II

### TINJAUAN UMUM TEORI SISTEM PRESIDENSIAL, PARTAI POLITIK, PEMILIHAN UMUM DAN *PARLIAMENTARY THRESHOLD*

#### A. Sistem Presidensial

Dalam ilmu negara umum (*algemeine staatslehre*) yang dimaksud dengan sistem pemerintahan ialah sistem hukum ketatanegaraan, baik yang berbentuk monarki maupun republik, yaitu mengenai hubungan antar pemerintah dan badan yang mewakili rakyat. Ditambahkan Mahfud MD, sistem pemerintahan dipahami sebagai suatu sistem hubungan tata kerja antar lembaga-lembaga negara. Tidak jauh berbeda dengan kedua pendapat itu, Usep Ranawijaya menegaskan bahwa sistem pemerintahan merupakan sistem hubungan antara eksekutif dan legislatif. Hal yang sama juga dikemukakan Gina Misiroglu, sistem pemerintahan adalah apabila lembaga-lembaga pemerintah dilihat dari hubungan antara badan legislatif dan badan eksekutif.<sup>71</sup>

Sejalan dengan pandangan yang dikemukakan para ahli tersebut, Jimly Asshiddiqie mengemukakan, sistem pemerintahan berkaitan dengan pengertian *regeringsdaad*, yaitu penyelenggaraan pemerintahan oleh eksekutif dalam hubungan dengan fungsi legislatif. Melalui penelusuran berbagai literatur hukum tata negara dan ilmu politik, terdapat perbedaan varian sistem pemerintahan. Misalnya C.F Strong dalam buku "*Modern Political Constitution*" membagi sistem pemerintahan ke dalam kategori

---

<sup>71</sup> Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi : Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, ( Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2010), hlm. 23-24.



*parliamentary executive* dan *non parliamentary executive*. Lebih bervariasi dibandingkan Strong, Giovanni Sartori membagi sistem pemerintahan menjadi tiga kategori : *presidentialism*, *parliamentary system*, dan *semi-presidentialism*.<sup>72</sup>

Sama halnya dengan ahli luar negeri, para ahli dan pengkaji hukum tata negara Indonesia juga mempunyai pandangan yang beragam mengenai sistem pemerintahan. Jimly Asshiddiqie membagi sistem pemerintahan menjadi tiga kategori, yaitu sistem pemerintahan presidensial, sistem pemerintahan parlementer dan sistem campuran. Senada dengan Jimly Asshiddiqie, Sri Soemantri juga mengemukakan tiga varian sistem pemerintahan, yaitu sistem pemerintahan parlementer, sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan campuran.<sup>73</sup> Meski terdapat banyak variasi, namun dalam penelitian ini hanya dibatasi dengan pembahasan mengenai sistem pemerintahan presidensial.

Sistem presidensial adalah bahwa sang Presiden dipilih langsung dan kekuasaan eksekutifnya diimbangi oleh dewan legislatif yang tidak tunduk kepada Presiden karena ia juga dipilih oleh rakyat. Presiden, di antara semua pejabat negara memiliki tanggung jawab umum atas perkara publik. Dia dapat mengangkat menteri atau anggota kabinet namun para menteri itu hanya bertanggung jawab atas urusan departemen mereka dan mereka bertanggung jawab kepada Presiden, bukan kepada legislatif.<sup>74</sup>

---

<sup>72</sup> *Ibid.*

<sup>73</sup> *Ibid.*, hlm. 25.

<sup>74</sup> Kenneth Newton dan Jan W. Van Deth diterjemahkan oleh Imam Muttaqin, *Perbandingan Sistem Politik : Teori dan Fakta*, (Bandung: Nusa Media, 2016), hlm. 114.

Senada dengan pendapat di atas, Ellydar Chaidir mengartikan sistem pemerintahan presidensial adalah sistem pemerintahan yang pemegang kekuasaan eksekutif tidak harus bertanggung jawab kepada badan legislatif. Pemegang kekuasaan tidak dapat dijatuhkan oleh atau melalui badan legislatif, meskipun kebijaksanaan yang dijalankan tidak disetujui atau bahkan ditentang oleh pemegang kekuasaan legislatif. Pemegang kekuasaan eksekutif terpisah dari badan legislatif.<sup>75</sup>

Sistem pemerintahan presidensial hanya mengenal satu jenis eksekutif, yaitu eksekutif riil yang ada pada Kepala Negara. Kepala Negara ini tidak mempunyai hubungan dengan badan legislatif dalam urusan mempertahankan kelangsungan kekuasaan karena dalam sistem pemerintahan presidensial, eksekutif tidak bertanggung jawab kepada badan legislatif, sebagai konsekuensi pemegang kekuasaan eksekutif tidak dibentuk oleh atau melalui badan legislatif. Sistem seperti ini oleh C.F Strong dinamakan *the non parliamentary executive*, di lain pihak dikatakan pula *fixed executive*, karena masa jabatan pemegang kekuasaan eksekutif ditentukan untuk suatu waktu tertentu yang berarti selama masa jabatannya itu, pemegang kekuasaan eksekutif tidak dapat dijatuhkan oleh badan legislatif.<sup>76</sup>

Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim juga mengemukakan, sistem pemerintahan presidensial merupakan kedudukan eksekutif yang tidak tergantung kepada badan perwakilan rakyat. Adapun dasar dari kekuasaan eksekutif dikembalikan kepada pemilihan rakyat. Sebagai kepala eksekutif

---

<sup>75</sup> Ellydar Chaidir, *Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia : Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, (Yogyakarta: Total Media, 2008), hlm. 88.

<sup>76</sup> *Ibid.*, hlm 89.

seorang Presiden menunjuk pembantu-pembantunya yang akan memimpin departemennya masing-masing dan mereka itu hanya bertanggung jawab kepada Presiden. Hal ini dikarenakan pembentukan kabinet tidak tergantung dari badan perwakilan rakyat itu, maka menteri pun tidak bisa diberhentikan olehnya.<sup>77</sup>

Di lingkungan negara-negara besar dengan tingkat keragaman penduduknya yang luas, sistem presidensial ini efektif untuk menjamin sistem pemerintahan yang kuat dan efektif. Namun, seringkali karena kuatnya otoritas yang dimilikinya timbul persoalan berkenaan dengan dinamika demokrasi. Indonesia salah satu negara yang berkenaan dengan kelemahan yang terjadi sehubungan dengan penerapan sistem presidensial di dalam praktik, sehingga menimbulkan gelombang demokratisasi yang kuat dan akhirnya berhasil menumbangkan rezim otoritarian. Untuk memastikan agar kelemahan-kelemahan bawaan sistem presidensial dapat diatasi, diadakan pembatasan-pembatasan yang diperlukan untuk menjamin agar ada prinsip *strong and efective government* dapat diselenggarakan secara terbatas dan dapat dipertanggungjawabkan. Oleh karena itu, prinsip *strong and efective government* dikembangkan secara *limited and accountable*, sehingga tidak merusak sistem demokrasi yang dianut dan diterapkan.<sup>78</sup>

Lahirnya sistem pemerintahan presidensial tentu melewati suatu fase tersendiri dalam sejarah. Setidaknya, ada sebuah negara yang menjadi

---

<sup>77</sup> Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Op.Cit...*, hlm 176.

<sup>78</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 169.

penyebab lahirnya sistem tersebut, yakni Amerika Serikat (AS). Negara tersebut menjadi pelopor sistem presidensial, sekaligus negara pertama yang menerapkan sistem presidensial sebagai sistem pemerintahannya. Dahulu, AS yang merupakan sebuah negara Koloni Inggris di benua Amerika, ingin memiliki sebuah pemerintahan sendiri yang berdaulat dan terbebas dari Kerajaan Inggris. Akhirnya, melalui serangkaian peperangan tahun 1775-1783 antara Inggris dengan negara baru Amerika, AS berhasil keluar sebagai pemenang. Sejak itulah, negara tersebut menganut sistem presidensial, yang berbeda dari sistem negara yang pernah menjajahnya, misalnya Inggris yang menganut sistem parlementer.<sup>79</sup>

Menurut Moh. Kusnardi dan Hermaily Ibrahim, sistem ini terdapat di Amerika Serikat yang mempertahankan ajaran Montesquieu, dimana kedudukan tiga kekuasaan negara yaitu legislatif, eksekutif, yudikatif terpisah satu sama lain secara tajam dan saling menguji serta saling mengadakan perimbangan (*checks and balance*). Kekuasaan membuat undang-undang di tangan *Congress*, sedangkan Presiden mempunyai hak veto terhadap undang-undang yang sudah dibuat itu. Kekuasaan eksekutif ada pada Presiden dan pemimpin-pemimpin departemen adalah para menteri yang tidak bertanggung jawab kepada parlemen, karena Presiden itu dipilih oleh rakyat, maka sebagai kepala eksekutif ia hanya bertanggung jawab kepada para pemilih (rakyat).<sup>80</sup>

Latar belakang negara Amerika Serikat menganut sistem presidensial adalah kebencian rakyat Amerika terhadap pemerintahan Raja George III,

---

<sup>79</sup> Radis Bastian, *Buku Pintar Terlengkap Sistem-Sistem... Op.Cit*, hlm. 53.

<sup>80</sup> Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Loc.Cit.*

sehingga mereka tidak menghendaki bentuk negara monarki dan untuk mewujudkan kemerdekaannya dari pengaruh Inggris, maka mereka lebih suka mengikuti jejak Montesquieu dengan mengadakan pemisahan kekuasaan. Sehingga, tidak ada kemungkinan kekuasaan yang satu akan melebihi kekuasaan yang lainnya, karena dalam *Trias Politica* itu terdapat sistem *check and balance*.<sup>81</sup>

Sistem presidensial merupakan sistem pemerintahan yang dianggap paling ideal bagi sebuah negara demokrasi. Pasalnya, sistem ini mampu menciptakan pemerintahan negara berasaskan kekeluargaan dengan stabilitas dan efektivitas tinggi. Harapannya, kerja legislatif akan lebih leluasa karena badan ini dapat lebih independen dalam membuat undang-undang. Sistem ini juga memungkinkan eksekutif (Presiden) diganti sewaktu-waktu, meskipun belum sampai akhir masa jabatannya. Hal ini dapat terjadi apabila Presiden melakukan pelanggaran konstitusi, pengkhianatan terhadap negara, dan terlibat masalah kriminal. Apabila ia diberhentikan karena pelanggaran-pelanggaran tertentu, biasanya wakil Presiden akan secara otomatis menggantikan posisinya. Namun demikian, Presiden tidak dapat dijatuhkan hanya karena dukungan politik yang rendah terhadapnya. Sebab, Presiden memiliki posisi kuat di dalam pemerintahan.<sup>82</sup>

Di dalam sistem presidensial, Presiden memiliki kedudukan yang sangat dominan. Ia bertanggung jawab atas berhasil atau tidaknya pemerintahan. Ini mempersempit ruang gerak bagi partai politik untuk

---

<sup>81</sup> *Ibid.*, hlm. 177.

<sup>82</sup> *Ibid.*, hlm. 52.

memunculkan isu-isu terkait masalah pemerintahan. Dalam sistem presidensial, peran utama partai politik bukan sebagai pengusung ideologi sebagaimana dalam sistem parlementer, tetapi hanya sebagai fasilitator. Bahkan, negara *superpower* seperti AS yang menerapkan sistem presidensial sama sekali tidak mencantumkan secara eksplisit tentang fungsi dan tempat partai politik dalam sistem politiknya.<sup>83</sup> Jadi, kedudukan Presiden dalam sistem pemerintahan presidensial ini terbebas dari intervensi partai politik yang mengusungnya.

Menurut Cheppy Haricahyono, sistem presidensial tidak seperti sistem parlementer. Sistem pemerintahan presidensial dicirikan oleh sedikitnya saluran institusional untuk berkomunikasi antara badan legislatif dan eksekutif. Bahkan, tidak salah kalau dikatakan bahwa sistem pemerintahan presidensial ini cenderung mengisolasi kepada eksekutif dari badan perwakilan, di samping kepala pemerintahan yang terpilih tampaknya juga cenderung mengisolasi dirinya dari rakyat.<sup>84</sup>

Sejarah telah mencatat bahwa perkembangan konstitusional sistem pemerintahan presidensial sangat bergantung pada prosedur informal yang dibentuk melalui kelangsungan administrasi untuk menjembatani kesenjangan komunikasi antara beberapa cabang pemerintahan seperti melalui pertemuan-pertemuan pribadi antara Presiden dengan ketua badan legislatif, ataupun

---

<sup>83</sup> Hendarmin Danadireksa, *Arsitektur Negara Demokratik*, dalam Radis Bastian, *Ibid.*

<sup>84</sup> Cheppy Haricahyono, *Ilmu Politik dan Perspektifnya*, (Yogyakarta : Tiara Wacana Yogya, 1991), hlm. 88.

pengembangan jalinan kerja yang bertumpu pada kesetiaan pribadi para anggota badan legislatif dan juga para administrator sendiri.<sup>85</sup>

Menurut Mahfud MD, terdapat empat prinsip pokok dari sistem pemerintahan presidensial, yakni : (i) kepala negara menjadi kepala pemerintahan (eksekutif), (ii) pemerintah tidak bertanggung jawab kepada parlemen (DPR) karena pemerintah dan parlemen adalah sejajar, (iii) menteri-menteri diangkat dan bertanggung jawab kepada Presiden, (iv) eksekutif dan legislatif sama-sama kuat.<sup>86</sup> Adapun ciri dan syarat sistem pemerintahan presidensial menurut S.L Witman dan J.J Wuest, yaitu :<sup>87</sup>

1. *It is based upon the separation of power principle;*
2. *The executive has no power to dissolve the legislature nor must he resign when he loses the support of the majority of its membership;*
3. *There is no mutual responsibility between the President and his Cabinet, the latter is wholly responsible to the chief executive;*
4. *The executive is chosen by the electorate.*

Bagir Manan menyampaikan ciri-ciri presidensial dengan melihat model presidensial Amerika Serikat sebagai berikut :<sup>88</sup>

1. Presiden adalah pemegang kekuasaan tunggal;
2. Presiden adalah penyelenggara pemerintahan yang bertanggung jawab, selain sebagai wewenang konstitusional yang bersifat prerogatif dan biasanya melekat pada jabatan kepala negara;
3. Presiden tidak bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat (*congres*), karenanya tidak dapat dikenai mosi tidak percaya oleh *congres*;

---

<sup>85</sup> *Ibid.*

<sup>86</sup> Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia : Edisi Revisi*, (Jakarta: PT Rineka Cipta, 2001), hlm. 74.

<sup>87</sup> Inu Kencana Syafiee dan Azhari, *Sistem Politik Indonesia : Era Soekarno, Hatta, Syahrir, Aidit, Syafruddin, Era Soeharto, Moerdani, Wiranto, Harmoko, Habibie, Era Gus Dur, Megawati, Amin Rais, Hamzah Haz, Era SBY, Kalla, Baasyir*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2010), hlm. 14.

<sup>88</sup> Sulardi, *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni*, (Malang: Setara Press, 2012), hlm. 47.

4. Presiden tidak dipilih dan diangkat oleh *congress*. Dalam praktiknya langsung dipilih oleh rakyat, walaupun secara formal dipilih oleh badan pemilih (*electoral college*);
5. Presiden memegang jabatan empat tahun (*fixed*) dan hanya dapat dipilih untuk dua kali masa jabatan berturut turut;
6. Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatan melalui *impeachment*, karena melakukan pengkhianatan, menerima suap, melakukan kejahatan berat, dan pelanggaran lainnya.

Sementara itu menurut Ball dan Peters yang terkuip oleh Abdul Ghofar<sup>89</sup> ada empat ciri dalam sistem presidensial, yaitu :

1. Presiden adalah kepala negara dan kepala pemerintahan;
2. Presiden tidak dipilih oleh parlemen, tetapi langsung dipilih oleh rakyat;
3. Presiden bukan bagian dari parlemen dan tidak dapat diberhentikan oleh parlemen, kecuali melalui proses *impeachment*;
4. Presiden tidak dapat membubarkan parlemen.

Secara lebih detail Douglas V. Verney dalam Arend Lijphart mengemukakan ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial adalah :<sup>90</sup>

1. Majelis tetap sebagai majelis;
2. Eksekutif tidak dibagi;
3. Kepala pemerintahan juga kepala negara;
4. Presiden mengangkat kepala departemen;
5. Presiden adalah eksekutif tunggal;
6. Majelis tidak boleh menduduki jabatan eksekutif;
7. Eksekutif bertanggung jawab kepada pemilih;
8. Presiden tidak dapat membubarkan Majelis;
9. Majelis berkedudukan lebih tinggi daripada cabang;
10. Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada pemilih;
11. Tidak ada fokus kekuasaan dalam sistem politik.

Sedang menurut Giovani Sartori sebuah sistem politik disebut presidensial jika Presidennya :<sup>91</sup>

1. Dipilih oleh pemilu rakyat;

---

<sup>89</sup> Abdul Ghofar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju*, dalam Sulardi, *Ibid.*

<sup>90</sup> *Ibid.*, hlm. 51.

<sup>91</sup> *Ibid.*, hlm. 163.



2. Tidak bisa dicabut atau dihapuskan oleh pemungutan suara di parlemen, selama dalam masa jabatannya;
3. Memimpin pemerintah yang dipilih dan diangkat sendiri.

Secara filosofis, hakikat dari sistem pemerintahan presidensial adalah untuk memperkuat posisi Presiden dalam pemerintahan karena karakternya sebagai pemegang kekuasaan eksekutif menuntut hal itu. Konsepsi demikian dikemukakan oleh Thomas Jefferson, Presiden Amerika Serikat, sebuah negara yang menjalankan sistem pemerintahan presidensial. Konsepsi Jefferson tentang kekuasaan kepresidenan adalah sebagai berikut :<sup>92</sup>

*The President unifies the will of the nation and thereby embodies it. The source of the President's claim to embody the will of the nation is his mode of election; because the President is the single nationally elected officer, the President can claim, more than members of Congress, to represent the national will. Because the President must be able to execute that will, it must be surprisingly strong, or energetic.* Berbeda dengan badan pemerintahan yang lain, yaitu legislatif, Presiden merupakan pemersatu kehendak bangsa, dan karena itu menyatu dengannya. Kedudukan ini terbangun melalui sistem pemilihannya di mana Presiden adalah satu-satunya pejabat yang dipilih secara nasional. Oleh karena itu, dalam kaitan dengan fungsi perwakilan terhadap kehendak bangsa, maka Presiden lebih kuat statusnya ketimbang badan legislatif. Oleh karena itu, karakter dari kekuasaan kepresidenan seharusnya adalah “*strong and energetic*”. Karakter demikian hanya inheren dalam sistem pemerintahan presidensial yang menganut sistem pemisahan kekuasaan.

Logika dari sistem pemerintahan presidensial adalah kekuasaan eksekutif yang kuat dan stabil dalam diri Presiden. Kekuasaan yang kuat dan stabil ini tidak mengandung pengertian bahwa Presiden memegang kekuasaan absolut. Negara-negara modern saat ini sudah tidak lagi mengakui gagasan absolutisme kekuasaan karena pengaruh ajaran konstitusionalisme. Dalam

---

<sup>92</sup> Jeremy D. Bailey, *Thomas Jefferson and Executive Power*, dalam Kuswanto, *Konstitusionalitas Penyederhanaan Partai Politik...*, Op.Cit, hlm. 88.

sistem konstitusional modern yang saat ini berlaku secara universal di negara-negara, apapun sistem pemerintahan yang diberlakukan harus diimbangi dengan mekanisme pembatasan terhadap kekuasaan pemerintah.<sup>93</sup>

Sebagai sebuah sistem pemerintahan yang dianggap ideal dan baik bagi sebuah negara demokrasi, sistem presidensial pun memiliki sejumlah kelebihan dan kekurangan yaitu:<sup>94</sup>

1. Kelebihan :

- a) Badan eksekutif lebih stabil kedudukannya karena tidak tergantung pada parlemen;
- b) Masa jabatan badan eksekutif lebih jelas dengan jangka waktu tertentu;
- c) Penyusunan program kerja kabinet mudah disesuaikan dengan jangka waktu masa jabatannya; dan
- d) Legislatif bukan tempat kaderisasi untuk jabatan-jabatan eksekutif karena dapat diisi oleh orang luar, termasuk anggota parlemen sendiri.

2. Kekurangan :

- a) Kekuasaan eksekutif di luar pengawasan langsung legislatif sehingga dapat menciptakan kekuasaan mutlak;
- b) Sistem pertanggungjawaban kurang jelas;
- c) Pembuatan keputusan atau kebijakan publik umumnya hasilnya tawar-menawar antara eksekutif dan legislatif sehingga dapat terjadi keputusan tidak tegas; dan
- d) Pembuatan keputusan memakan waktu yang lama.

Adapun kelebihan sistem pemerintahan presidensial menurut Arend Lijphart sebagai berikut :<sup>95</sup>

1. Stabilitas eksekutif, didasarkan pada masa jabatan Presiden. Stabilitas eksekutif ini berlawanan dengan instabilitas eksekutif yang mungkin melahirkan suatu sistem parlementer dari penggunaan kekuasaan legislatif untuk membentuk kabinet melalui mosi tak percaya atau sebagai akibat dari hilangnya dukungan mayoritas terhadap kabinet di

---

<sup>93</sup> *Ibid*, hlm 89.

<sup>94</sup> Radis Bastian, *Buku Pintar Terlengkap Sistem-Sistem... Op.Cit*, hlm. 56-57.

<sup>95</sup> Arend Lijphart saduran Ibrahim R, dkk, *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*, ( Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 1995), hlm. 14.

parlemen. Di masa lalu pernah ada beberapa masalah penting di Republik Weimar, di Republik ketiga dan keempat Perancis dan sebagaimana dilaporkan oleh A. Jeyaratnam Wilson dalam sistem parlementer Sri Lanka yang mendahului konstitusi semi-presidensialnya. Tidak diragukan lagi bahwa ketergantungan kabinet pada mosi legislatif menjadikan instabilitas kabinet sebagai satu ciri utama dari sistem parlementer.

2. Pemilihan kepala pemerintahan oleh rakyat dapat dipandang lebih demokratis dari pemilihan tak langsung, formal atau informal dalam sistem parlementer. Tentunya, demokrasi tidak menuntut pemilihan semua pejabat pemerintah oleh rakyat, tetapi argumen bahwa kepala pemerintahan yang merupakan pemegang jabatan yang paling penting dan berkuasa di dalam pemerintahan demokrasi harus dipilih secara langsung oleh rakyat mengandung validitas yang tinggi. Ini merupakan salah satu argumen utama Vasant Sathe untuk memilih Presiden secara langsung di India.
3. Keuntungan ketiga dari pemerintahan presidensial adalah bahwa pemisahan kekuasaan berarti pemerintahan yang dibatasi, perlindungan kebebasan individu atas tirani pemerintah. Pernyataan ini merupakan garis pemikiran utama Montesquieu. Menurut James Madison, pernyataan ini merupakan aksioma yang tidak memerlukan pembuktian, dan pemikirannya dalam *Federalist Papers* adalah untuk membuktikan bahwa konstitusi Amerika Serikat yang diusulkan tidak menyimpang dari aksioma ini. Sebuah contoh modern dari argumen ini adalah pendapat Schlesinger bahwa hanya dalam sistem pemisahan kekuasaan skandal Watergate dapat diungkapkan. Sebagian besar pendukung pemerintahan parlementer modern menolak pemikiran bahwa pemerintahan parlementer menimbulkan bahaya besar bagi kebebasan individu. Pengadilan-pengadilan independen, oposisi parlemen yang keras dan vokal, serta rasa saling curiga di dalam kabinet koalisi multipartai semuanya memberikan perlindungan terhadap perampasan hak-hak individu oleh pemerintah. Juga dapat ditegaskan bahwa dalam sistem presidensial, keuntungan dari pemisahan kekuasaan diimbangi sebagian oleh konsentrasi kekuasaan eksekutif. Tentunya dalam sistem parlementer dengan pemerintahan kolejal, skandal seperti Watergate tidak akan pernah terjadi.

Di Indonesia menurut UUD NRI Tahun 1945, sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia semula adalah sistem presidensial. Hal ini dapat terlihat dalam ketentuan Batang Tubuh dan Penjelasan UUD 1945.<sup>96</sup> Setelah amandemen UUD NRI Tahun 1945, sistem pemerintahan negara Indonesia

---

<sup>96</sup> Nurainun Mangunsong, *Hukum Tata Negara I*, (Yogyakarta: Fakultas Syari'ah dan Hukum Press, 2010), hlm. 114.

masih tetap menganut sistem pemerintahan presidensial, karena Presiden tetap sebagai kepala negara dan sekaligus kepala pemerintahan. Presiden juga berada di luar pengawasan langsung DPR dan tidak bertanggung jawab pada parlemen. Namun demikian, sistem pemerintahan ini juga mengambil unsur-unsur dari sistem parlementer dan melakukan pembaharuan untuk menghilangkan kelemahan-kelemahan yang ada dalam sistem presidensial.<sup>97</sup>

Semua itu merupakan elemen-elemen sistem parlementer dalam sistem pemerintahan Indonesia yang disebut-sebut sebagai sistem presidensial. Oleh karena itu, kalangan para ahli hukum tata negara cenderung menyebut sistem pemerintahan Indonesia berdasarkan UUD 1945 itu bersifat *quasi-presidensial* bukan sistem presidensial dalam arti yang sesungguhnya. Untuk mengatasi hal tersebut, gagasan untuk melakukan verifikasi atau pemurnian ke arah sistem pemerintahan presidensial yang sesungguhnya, sedikit banyak telah diadopsi ke dalam UUD 1945 pasca amandemen. Di samping itu, kelemahan-kelemahan bawaan dalam sistem presidensial itu, seperti kecenderungan terlalu kuatnya otoritas dan konsentrasi kekuasaan di tangan Presiden, diusahakan pula untuk dibatasi juga di dalam UUD 1945 setelah perubahan.<sup>98</sup>

Perubahan UUD 1945 telah memperkuat capaian sistem pemerintahan presidensial yang diuraikan menurut Denny Indrayana sebagai berikut :<sup>99</sup>

1. Terselenggaranya pemilihan Presiden secara langsung. Hal ini disebutnya sebagai perubahan yang radikal dimana mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.

---

<sup>97</sup> *Ibid.*, hlm 125.

<sup>98</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme...*, *Op. Cit.* hlm. 171.

<sup>99</sup> Sulardi, *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil...*, *Op.Cit*, hlm. 162-163.

Partai-partai politik atau koalisinya yang berpartisipasi dalam pemilu, mengusulkan calon-calon Presiden dan Wakil Presiden.

2. Adanya mekanisme pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden yang lebih jelas, dimana alasan untuk menghentikan Presiden dan Wakil Presiden meliputi : pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela maupun Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti tidak lagi memenuhi syarat jabatannya. Proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak semata-mata merupakan proses politik, yang melibatkan MPR dan DPR, tetapi juga proses hukum, yang mengikutsertakan MK. Syarat suara untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dibuat lebih sulit dari sebelumnya yang sekedar *majority*, menjadi mayoritas mutlak.
3. Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR.
4. Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah.

Adapun sistem presidensial sebelum dan sesudah amandemen yang akan diuraikan dalam tabel 3 berikut ini :<sup>100</sup>

**Tabel 3**

<b>Aturan-Aturan</b>	<b>Sebelum Perubahan</b>	<b>Sesudah Perubahan</b>
<b>Satu Orang atau Gabungan</b>	Satu orang.	Satu orang.
<b>Status</b>	Kepala Eksekutif.	Sama.
<b>Proses Pemilihan</b>	Tidak langsung, dipilih oleh MPR.	Dipilih langsung oleh rakyat.
<b>Masa Jabatan</b>	a. Tidak terbatas, dapat dipilih lagi setiap lima tahun b. Tidak pasti, mudah diberhentikan.	a. Terbatas selama dua kali lima tahun. b. Pasti, tidak mudah diberhentikan.
<b>Kekuasaan Legislatif</b>	Lebih dominan daripada DPR.	Berbagi kekuasaan dengan DPR dan DPD.
<b>Kekuasaan untuk Mengangkat dan Memberhentikan Pejabat-Pejabat Tinggi Negara</b>	Tidak disebutkan dengan jelas, sehingga pada praktiknya, kekuasaan ini menjadi tidak terbatas.	Terbatas.
<b>Prosedur <i>Impeachment</i>: -Landasan Hukum</b>	Disebutkan secara umum dalam Penjelasan UUD 1945, dan kebanyakan	Diatur dalam Konstitusi.

<sup>100</sup> Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945 : Antara Mitos dan Pembongkaran*, (Bandung: PT Mizan Pustaka, 2007), hlm. 375.

	diatur dalam TAP MPR.	
<b>-Alasan</b>	Lebih bersifat politis ketimbang legal, yaitu bila Presiden sungguh-sungguh telah melanggar haluan negara dan undang-undang dasar.	Lebih bersifat kriminal, yaitu bila Presiden terbukti melakukan pengkhianatan, korupsi, tindak pidana berat dan perbuatan tercela lainnya atau terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden.
<b>-Cabang Yudisial</b>	Tidak dilibatkan dalam proses.	Terlibat. Mahkamah Konstitusi menyelidiki, mengadili, dan memutuskan atas saran-saran DPR bahwa Presiden harus diberhentikan.
<b>-Syarat Suara</b>	Lebih mudah. Asalkan tercapai mayoritas suara yang menolak pidato pertanggungjawaban Presiden, maka Presiden dapat di <i>impeach</i> .	Lebih sulit. Mensyaratkan pengambilan keputusan di DPR, Mahkamah Konstitusi, dan MPR. Hanya suara mayoritas mutlak di DPR, vonis bersalah di Mahkamah Konstitusi dan suara mayoritas lainnya di MPR-lah yang bisa meng- <i>impeach</i> seorang Presiden.

Secara demikian, maka sejak perubahan UUD 1945 sudah mengadopsi model sistem presidensial yang lebih konvensional, karena sesuai dengan karakteristik yang disebutkan oleh Arend Lijphart dan Giovanni Sartori. Adapun hasil kajian yang dilakukan oleh Komisi Hukum Nasional (KHN) menyatakan bahwa hasil perubahan UUD 1945 telah mengadopsi sistem presidensial dan mencoba menerapkan itu, walaupun belum secara total. Ada beberapa ciri dan watak sistem pemerintahan presidensial yang dapat dibaca dari UUD NRI Tahun 1945, diantaranya ialah adanya upaya

memisahkan secara tegas antara kekuasaan eksekutif dan legislatif. Pembentuk undang-undang adalah DPR, namun kedudukan Presiden belum dipertegas sebagai kepala negara dan juga sebagai kepala pemerintahan.<sup>101</sup>

Ciri lain adalah pertanggungjawaban para Menteri kepada Presiden bukan kepada parlemen, namun ketentuan yang semula untuk menunjukkan adanya *checks and balances* menurut Bambang Kesewo, hal tersebut tergoyahkan dengan adanya ketentuan tentang pembentukan, pengubahan dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang. Serta mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat. Meskipun demikian dalam hal ini terjadi kekosongan jabatan Presiden dan Wakil Presiden, peran MPR masih menentukan pengganti Presiden dan/atau Wakil Presiden.<sup>102</sup>

Ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial yang termuat dalam UUD NRI Tahun 1945 dapat diuraikan pada tabel 4 berikut ini:<sup>103</sup>

**Tabel 4**

No	Ciri Sistem Presidensial	Dalam UUD NRI Tahun 1945
1.	Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden	Pasal 6 A : “Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu paket secara langsung oleh rakyat”.
2.	Masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden yang pasti	Pasal 7 ayat (1) : “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan”.
3.	Kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara dan Kepala	Kedudukan Presiden selaku Kepala Pemerintahan diatur dalam Pasal 4 ayat

<sup>101</sup> Sulardi, *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil...*, Loc. Cit.

<sup>102</sup> *Ibid.*, hlm. 164.

<sup>103</sup> *Ibid.*

	Pemerintahan	(1) : “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”.  Kedudukan Presiden selaku Kepala Negara diatur dalam Pasal 10 sampai dengan Pasal 15.
4.	Pertanggungjawaban Presiden	Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh rakyat, sehingga dipahami bahwa Presiden dan Wakil Presiden bertanggungjawab kepada rakyat, tetapi ketentuan tentang pertanggungjawaban Presiden kepada rakyat belum diatur dalam UUD NRI Tahun 1945.
5.	Pemberhentian Presiden	Diatur dalam Pasal 7A dan 7B
6.	Pembentukan Kabinet	Pasal 17 ayat (2) : “Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden”.
7.	Pertanggungjawaban Menteri	Pasal 17 ayat (2) : “Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden”. Di dalam ketentuan pasal ini tersirat pertanggungjawaban menteri kepada Presiden.
8.	Kedudukan Menteri	Pasal 27 ayat (3) ; “Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan”.
9.	Kekuasaan Legislatif	Pasal 20 : “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”.
10.	Veto terhadap undang-undang	Secara yuridis tidak diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 mengenai “Veto” dalam pengertian menolak undang-undang yang dibuat oleh DPR, akan tetapi terdapat ketentuan dalam Pasal 20 ayat (2) : “Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama”. Apabila DPR atau Presiden tidak menyetujui rancangan undang-undang, hal ini dapat diartikan sebagai penolakan, atau veto di tahap awal penyusunan undang-undang.
11.	<i>Check and balances</i> antara Presiden dan DPR	Dalam hal penyusunan undang-undang, Pasal 5, Pasal 20 dan Pasal 21.



12.	Presiden tidak dapat membubarkan Parlemen	Pasal 7C : “Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat.
-----	---	---

Apabila sistem pemerintahan presidensial dalam UUD NRI Tahun 1945 memuat seluruh ciri sistem presidensial murni, maka sistem presidensial berdasar UUD NRI Tahun 1945 adalah sistem pemerintahan presidensial turunan dari doktrin Trias Politika model Indonesia. Saat ini di Indonesia sistem pemerintahan presidensial belum menunjukkan suatu pemerintahan yang efektif, hal tersebut karena UUD NRI Tahun 1945 belum mengatur secara murni sistem pemerintahan presidensial. Di samping itu sampai dengan pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono yang kedua (2009-2014) problem penyelenggaraan sistem presidensial setelah perubahan UUD 1945 belum berjalan dengan efektif dikarenakan dianutnya sistem multipartai dalam undang-undang Pemilu, maupun undang-undang tentang Partai Politik.<sup>104</sup>

## B. Partai Politik

Dari sisi etimologis, **Maurice Duverger** menyebutkan bahwa kata partai berasal dari bahasa Latin “*pars*” yang berarti bagian. Berdasarkan pengertian tersebut dapat dipahami bahwa ia merupakan suatu bagian, maka konsekuensinya pasti ada bagian-bagian lain. Oleh karena itu, untuk memenuhi pengertian tersebut maka idealnya tidak mungkin di dalam suatu negara jika hanya terdapat satu partai. Selanjutnya **Jimly Asshiddiqie** menyebutkan, bahwa partai juga berasal dari bahasa Inggris yaitu “*part*” yang berarti bagian atau golongan. Kata partai menunjuk pada

---

<sup>104</sup> *Ibid.*, hlm 177.

golongan sebagai pengelompokan masyarakat berdasarkan kesamaan tertentu seperti tujuan, ideologi, agama, bahkan kepentingan.<sup>105</sup>

Pengelompokan itu bentuknya adalah organisasi secara umum, yang dapat dibedakan menurut wilayah aktivitasnya, seperti organisasi kemasyarakatan, organisasi keagamaan, organisasi kepemudaan, serta organisasi politik. Dalam perkembangannya, kata partai lebih banyak diasosiasikan untuk organisasi politik, yaitu organisasi masyarakat yang bergerak di bidang politik. Berdasarkan konsep partai yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie tersebut, maka dapat dipahami bahwa kata partai memiliki arti luas dan arti sempit. Dalam arti luas, partai adalah pengelompokan masyarakat dalam suatu organisasi secara umum yang tidak terbatas pada organisasi politik sedangkan dalam arti sempit partai adalah partai politik yaitu organisasi masyarakat yang bergerak di bidang politik.<sup>106</sup>

Mengenai politik secara etimologis kata politik berasal dari bahasa Yunani yaitu *polis* yang berarti kota atau komunitas secara keseluruhan. Konsep tentang polis adalah proyek idealis **Plato** (428-328 S.M) dan **Aristoteles** (384-322 S.M).<sup>107</sup> Dalam bukunya yang berjudul *The Republic*, Plato bertujuan untuk membuat sebuah pemahaman bahwa konsep *polis* ialah terciptanya masyarakat yang ideal. Hal ini berarti politik ialah segala usaha dan aktivitas untuk membangun dan mewujudkan

---

<sup>105</sup> Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia : Teori, Konsep dan Isu Strategis* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2015), hlm. 9.

<sup>106</sup> *Ibid.*

<sup>107</sup> Firmanzah, *Mengelola Partai Politik* dalam Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Ibid.*, hlm. 10.

masyarakat yang ideal atau lebih baik, sedangkan Aristoteles dalam bukunya yang berjudul *The Politics*, mengungkapkan bahwa manusia adalah binatang politik (*Political Animal*). Maksudnya adalah bahwa aktivitas politik tidak diciptakan oleh manusia, melainkan ditemukan secara alamiah dalam diri setiap manusia.<sup>108</sup>

Menurut **Inu Kencana Syafii**, dari segi bahasa, kata politik merupakan terjemahan **Bahasa Arab** dari kata *Siyasah*, yang kemudian diterjemahkan menjadi siasat, atau dalam bahasa Inggrisnya disebut *Politics*.<sup>109</sup> Menurut Kamus Lengkap Bahasa Indonesia, siasat itu sendiri berarti muslihat, taktik, tindakan yang licin, akal, kebijakan. Berdasarkan pengertian tersebut maka politik merupakan cara yang dipilih untuk mencapai suatu tujuan<sup>110</sup>

Awalnya kehadiran partai dalam kehidupan politik banyak dinilai negatif. Pandangan yang sangat kritis dan skeptis terhadap partai politik yang paling serius diantaranya menyatakan bahwa partai politik sebenarnya tidak lebih dari pada sekedar kendaraan politik bagi kelompok elite politik yang berkuasa dan sekedar sarana bagi mereka untuk memuaskan “birahi kekuasaannya” sendiri. Partai politik dianggap hanya berfungsi sebagai alat bagi segelintir orang yang kebetulan beruntung yang berhasil memenangkan suara rakyat yang mudah dikelabui melalui pemilu,

---

<sup>108</sup> *Ibid.*

<sup>109</sup> Inu Kencana Syafii, *Sistem Politik Indonesia*, dalam Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Ibid.*

<sup>110</sup> *Ibid.*

untuk memaksakan berlakunya kebijakan-kebijakan publik tertentu untuk kepentingan segolongan orang “*at the expense of the general will*”.<sup>111</sup>

Menurut Lapalombara dan Myron Weiner, ada tiga teori yang mencoba menjelaskan asal-usul partai politik. *Pertama*, teori kelembagaan yang melihat ada hubungan antara parlemen awal dan timbulnya partai politik. *Kedua*, teori situasi historik yang melihat timbulnya partai politik sebagai upaya suatu sistem politik untuk mengatasi krisis yang ditimbulkan dengan perubahan masyarakat secara luas. *Ketiga*, teori pembangunan yang melihat partai politik sebagai produk modernisasi sosial ekonomi.<sup>112</sup>

Teori yang pertama mengatakan partai politik dibentuk oleh kalangan legislatif (dan eksekutif) karena ada kebutuhan para anggota parlemen (yang ditentukan berdasarkan pengangkatan) untuk mengadakan kontak dengan masyarakat dan membina dukungan dari masyarakat. Setelah partai politik terbentuk dan menjalankan fungsi, kemudian muncul partai politik yang dibentuk oleh kalangan masyarakat. Hal ini dibentuk oleh kelompok kecil pemimpin masyarakat yang sadar politik berdasarkan penilaian bahwa partai politik yang dibentuk oleh pemerintah tidak mampu menampung dan memperjuangkan kepentingan mereka.<sup>113</sup>

Teori kedua menjelaskan krisis situasi historis terjadi manakala suatu sistem politik mengalami masa transisi karena perubahan masyarakat

---

<sup>111</sup> Yoyoh Rohaniah dan Efriza, *Pengantar Ilmu Politik : Kajian Mendasar Ilmu Politik* (Malang: Intrans Publishing, 2015), hlm. 351.

<sup>112</sup> *Ibid.*, hlm. 359.

<sup>113</sup> *Ibid.*, hlm 359-360.

dari bentuk tradisional yang berstruktur kompleks. Pada situasi ini terjadi pelbagai perubahan, seperti penambahan penduduk karena perbaikan fasilitas kesehatan, perluasan pendidikan, mobilitas okupasi, perubahan pola pertanian dan industri, partisipasi media, urbanisasi, ekonomi berorientasi pasar, peningkatan aspirasi dan harapan-harapan baru dan munculnya gerakan-gerakan populis.<sup>114</sup>

Teori ketiga melihat modernisasi sosial ekonomi, seperti pembangunan teknologi komunikasi berupa media massa dan transportasi, perluasan dan peningkatan pendidikan, industrialisasi, urbanisasi, perlu kekuasaan negara seperti birokratisasi, pembentukan pelbagai kelompok kepentingan dan organisasi profesi dan peningkatan kemampuan individu yang memengaruhi lingkungan, melahirkan suatu kebutuhan akan suatu organisasi politik yang mampu memadukan dan memperjuangkan pelbagai aspirasi tersebut. Jadi, partai politik merupakan produk logis dari modernisasi dengan teori kedua bahwa partai politik berkaitan dengan perubahan yang ditimbulkan modernisasi. Perbedaan kedua teori ini terletak dalam proses pembentukannya. Teori kedua mengatakan perubahan menimbulkan tiga krisis dan partai politik dibentuk untuk mengatasi krisis, sedangkan teori ketiga mengatakan perubahan-perubahan itulah yang melahirkan kebutuhan adanya partai politik.<sup>115</sup>

Sejarah munculnya partai politik antara negara yang satu dengan negara yang lain tidaklah sama, hal itu karena adanya perbedaan latar

---

<sup>114</sup> *Ibid.*

<sup>115</sup> *Ibid.*, hlm. 361.

belakang sejarah sebuah negara. Akan tetapi secara mendunia, partai politik diyakini muncul pertama kali di Eropa Barat pada akhir abad ke-18. Munculnya partai politik pada saat itu lebih karena semakin meluasnya kegiatan-kegiatan politik dan hak pilih di kalangan masyarakat, sehingga diperlukan partai sebagai sebuah organisasi yang mampu menjadi penghubung antara rakyat dengan pemerintah.<sup>116</sup>

Meluasnya gagasan bahwa rakyat merupakan faktor yang perlu diperhitungkan serta diikutsertakan dalam proses politik. Adanya gagasan untuk melibatkan rakyat dalam proses politik, maka partai politik telah lahir secara spontan dan berkembang menjadi penghubung antara rakyat disatu pihak dan pemerintah di pihak lain. Partai politik umumnya dianggap sebagai manifestasi dari suatu sistem politik yang sudah modern atau yang sedang dalam proses memodernisasikan diri. Maka dari itu, dewasa ini di negara-negara baru pun partai sudah menjadi lembaga politik yang biasa dijumpai.<sup>117</sup> Oleh karena itu, dapat ditarik pengertian bahwa sebagai organisasi yang secara khusus dipergunakan untuk sarana penghubung antara rakyat dengan pemerintah, keberadaan partai politik sejalan dengan munculnya paham demokrasi dan kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan sistem ketatanegaraan.<sup>118</sup>

Jika pada awalnya partai politik dibentuk secara terbatas, yaitu oleh kalangan politik di dalam parlemen, maka dalam perkembangan

---

<sup>116</sup> Yusa Djuyandi, *Pengantar Ilmu Politik Edisi Kedua*, (Depok: Rajawali Pers, 2017), hlm. 150.

<sup>117</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 1986), hlm. 159.

<sup>118</sup> B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2009), hlm. 259.

selanjutnya di dunia Barat muncul partai politik yang lahir dari luar parlemen. Partai-partai ini umumnya didirikan dengan prinsip atau dasar ideologi yang kuat, seperti halnya di Amerika Serikat, terdapat banyak partai di luar parlemen yang memiliki basis ideologi tertentu, seperti partai berideologikan sosialisme, fasisme, komunisme dan lain sebagainya. Ideologi bagi sebuah partai tidak hanya sebagai identitas pemersatu anggota-anggotanya, tetapi juga sebagai tujuan perjuangan partai karena itu partai politik perlu memiliki ideologi. Namun dalam perkembangan terbaru, muncul kecenderungan adanya pergeseran ideologi, yaitu dari ekstrem kiri bergeser secara sentripetal ke tengah dan begitu pula dari ekstrem kanan menuju ke tengah. Kondisi ini terjadi karena adanya keinginan dari partai-partai itu untuk menjadi partai besar dan mampu menang dalam pemilihan umum.<sup>119</sup>

Dewasa ini partai politik sudah sangat akrab di lingkungan kita. Sebagai lembaga politik, partai bukan sesuatu dengan sendirinya ada. Kelahirannya mempunyai sejarah cukup panjang, meskipun juga belum tua. Bisa dikatakan partai politik merupakan organisasi yang baru dalam kehidupan manusia, jauh lebih muda dibandingkan dengan organisasi negara dan tentu saja partai politik baru ada di negara modern.<sup>120</sup>

Banyak sarjana yang memberikan pengertian terhadap partai politik. **Mac. Iver** memberikan perumusan partai politik sebagai perkumpulan yang diorganisasikan untuk mendukung suatu asas atau perumusan kebijaksanaan yang menurut saluran-saluran konstitusi dicoba menjadikannya sebagai dasar penentu bagi pemerintahan. **R.H. Saltou** merumuskan partai politik sebagai suatu golongan rakyat yang tersusun

---

<sup>119</sup> Yusa Djuyandi, *Pengantar Ilmu Politik...*, *Op.Cit*, hlm 150-151.

<sup>120</sup> Yoyoh Rohaniah dan Efriza, *Pengantar Ilmu Politik...*, *Op.Cit*, hlm. 349.

yang bertindak sebagai suatu kesatuan politik dan dengan penggunaan kekuasaan hak memberikan suara bertujuan untuk mengawasi pemerintah dan melaksanakan politik untuk mereka.<sup>121</sup>

**Sigmund Neumann** merumuskan partai politik sebagai organisasi-organisasi artikulatif yang terdiri dari pelaku-pelaku politik yang aktif dalam masyarakat, yaitu mereka yang memusatkan perhatiannya pada pengendalian pemerintah dan yang bersaing untuk memperoleh dukungan rakyat, dengan beberapa kelompok lain yang mempunyai pandangan berbeda.<sup>122</sup> Menurut **Mark N. Hugopian**, partai politik adalah suatu organisasi yang dibentuk untuk mempengaruhi bentuk dan karakter kebijaksanaan publik dalam kerangka prinsip-prinsip dan kepentingan ideologis tertentu melalui praktek kekuasaan secara langsung atau partisipasi rakyat dalam pemilihan. Dengan demikian, basis sosiologis setiap partai politik adalah adanya ideologi tertentu sebagai dasar perjuangannya dan diarahkan pada usaha untuk memperoleh kekuasaan, mempertahankan dan memperluas kekuasaan.<sup>123</sup>

**Austin Ranney** mendefinisikan partai politik berdasarkan karakteristik dasar yang dimiliki oleh partai politik. *Pertama*, berwujud kelompok masyarakat yang beridentitas. *Kedua*, terdiri atas beberapa orang yang terorganisasi dan dengan strategis bertindak bersama-sama untuk mencapai tujuan. *Ketiga*, masyarakat mengakui bahwa partai politik memiliki legitimasi berupa hak-hak untuk mengorganisasikan dan mengembangkan dirinya. *Keempat*, beberapa tujuannya yaitu mengembangkan aktivitas, partai bekerja melalui mekanisme pemerintah yang mencerminkan pilihan rakyat. *Kelima*, aktivitas inti partai politik adalah menyeleksi kandidat untuk jabatan publik.<sup>124</sup>

Hal senada juga dikemukakan oleh **Alan Ware** dalam bukunya *Political Parties and Party System*, menyebutkan bahwa partai politik adalah institusi politik yang mencari pengaruh dalam suatu negara, dengan tujuan mengisi posisi strategis dalam pemerintahan dan beberapa hal, partai politik berusaha mengagregasikan kepentingan dalam masyarakat sehingga kepentingan masyarakat dapat tersalurkan melalui partai politik.<sup>125</sup>

**Max Weber** mengemukakan bahwa parpol adalah organisasi publik yang bertujuan untuk membawa pemimpinnya berkuasa dan memungkinkan para pendukungnya (politisi) untuk mendapatkan keuntungan dari dukungan tersebut. Weber juga berpendapat, "istilah parpol" akan digunakan untuk menunjukkan suatu jenis hubungan sosial yang asosiatif yang keanggotaannya didasarkan pada penggerakan yang secara formal bebas. Tujuan aktivitasnya adalah untuk menanamkan suatu kekuatan dalam suatu kelompok berbadan hukum (*corporate*) bagi

---

<sup>121</sup> Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Bumi Askara, 1993), hlm. 155.

<sup>122</sup> *Ibid.*, hlm. 156.

<sup>123</sup> Muslim Mufti, *Teori-Teori Politik*, (Bandung: CV Pustaka Setia, 2012), hlm. 123.

<sup>124</sup> *Ibid.*

<sup>125</sup> *Ibid.*, hlm. 124.



pemimpin-pemimpinnya guna mendapatkan keuntungan ideal atau material bagi anggota-anggotanya yang aktif. Keuntungan ini dapat berupa realisasi kebijakan objektif tertentu atau tercapainya keuntungan pribadi atau keduanya.<sup>126</sup>

Menurut **Miriam Budiardjo**, partai politik adalah suatu kelompok terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini ialah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik (biasanya) dengan cara konstitusional untuk melaksanakan programnya. Menurut **Ramlan Surbakti**, partai politik merupakan kelompok anggota yang terorganisasi secara rapi dan stabil yang dipersatukan dan dimotivasi dengan ideologi tertentu dan yang berusaha mencari dan mempertahankan kekuasaan dalam pemerintahan melalui pemilu guna melaksanakan alternatif kebijakan umum yang mereka susun. Alternatif kebijakan umum yang disusun ini merupakan hasil pepaduan pelbagai kepentingan yang hidup dalam masyarakat sedangkan cara mencari dan mempertahankan kekuasaan guna melaksanakan kebijakan umum dapat melalui pemilu dan cara-cara lain yang sah.<sup>127</sup>

Secara umum dapat dirumuskan bahwa partai politik adalah sekelompok anggota masyarakat yang terorganisir secara teratur berdasarkan ideologi/program dimana ada keinginan para pimpinannya untuk merebut kekuasaan negara terutama eksekutif melalui yang terbaik. Cara konstitusional dan ada seleksi kepemimpinan secara teratur dan berkala. Jadi secara teori apapun namanya suatu organisasi politik/masyarakat apabila memenuhi kriteria tersebut dapat dikategorikan sebagai partai politik.<sup>128</sup> Dengan demikian, partai politik merupakan perantara yang besar yang menghubungkan kekuatan-kekuatan dan ideologi-ideologi sosial dengan lembaga-lembaga pemerintahan yang resmi dan yang mengkaitkannya dengan aksi politik di dalam masyarakat yang luas.<sup>129</sup>

---

<sup>126</sup> Yoyoh Rohaniah dan Efriza, *Pengantar Ilmu Politik...*, *Op.Cit*, hlm. 356.

<sup>127</sup> *Ibid.*, hlm.356-357.

<sup>128</sup> Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara...*, *Op.Cit*.

<sup>129</sup> Abdul Mukthie Fadjar, *Partai Politik dalam Perkembangan...*, *Op.Cit*.

Berdasarkan definisi-definisi tentang partai politik tersebut di atas, maka basis sosiologis suatu partai politik adalah **ideologi** dan **kepentingan** yang diarahkan pada usaha-usaha untuk memperoleh kekuasaan. Tanpa kedua elemen tersebut partai politik tidak akan mampu mengidentifikasi dirinya dengan para pendukungnya. Selain itu dari definisi partai politik di atas juga menunjukkan kedudukan partai politik sebagai berikut :

1. Salah satu wadah atau sarana partisipasi politik rakyat;
2. Perantara antara kekuatan-kekuatan sosial dengan pemerintah.<sup>130</sup>

Berdasarkan konsep partai politik dari para ahli tersebut juga dapat kita lihat bahwa setidaknya-tidaknya pada partai politik terdapat unsur (1) organisasi politik resmi, (2) Aktivis politik, (3) Aktivitas politik, dan (4) Tujuan politik. Secara lebih lengkap dan jelas **Franks J. Sorauf**<sup>131</sup> mengemukakan konsep partai politik yang terdiri dari unsur-unsur :

1. Mengembangkan organisasi dan mencapai tujuan melalui pemilihan umum;
2. Organisasi bersifat inklusif dan mencakup berbagai kelompok masyarakat (ekstensif);
3. Perhatian utama pada panggung politik untuk mencapai tujuannya;
4. Menunjukkan stabilitas dan berkelanjutan, serta bekerja sebagai suatu kesatuan dalam pembuatan keputusan dan loyalitas dari anggota-anggotanya.

Selain itu, **Hafied Cangara** juga menarik suatu pemahaman bahwa partai politik mempunyai tiga prinsip dasar, yaitu :<sup>132</sup>

1. **Partai sebagai koalisi**, yakni membentuk koalisi dari berbagai kepentingan untuk membangun kekuatan mayoritas. Partai yang

---

<sup>130</sup> *Ibid*, hlm. 14-15.

<sup>131</sup> Frank J Sorauf, *Party Politics in America* dalam Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan...*, *Op.Cit*, hlm. 13.

<sup>132</sup> Hafied Cangara, *Komunikasi Politik*, dalam Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Ibid*, hlm. 14-15.

dibentuk atas dasar koalisi di dalamnya terdapat faksi-faksi. Di dalam tubuh Partai Golkar misalnya ada faksi Kosgoro, MKGR dan Korpri (sebelum tahun 1999), demikian pula dalam tubuh Partai Persatuan Pembangunan (PPP) terdapat faksi NU, Permusi, Perti dan PSII. Kehadiran faksi-faksi dalam partai besar sering mengacaukan kesatuan partai karena satu sama lain berusaha untuk menjadi dominan dalam partai. Ketidacocokan dalam partai terutama muncul dalam penetapan asas perjuangan, program, kepengurusan organisasi dan pencalonan kandidat.

2. **Partai sebagai organisasi**, untuk menjadi sebuah institusi yang eksis, dinamis dan berkelanjutan partai politik harus dikelola. Partai harus dibina dan dibesarkan sehingga mampu menarik dan menjadi wadah perjuangan, sekaligus representasi dari sejumlah orang atau kelompok. Tugasnya adalah mencalonkan anggota untuk pemilu dengan label partai, mengambil bagian dalam pemilu, mengajukan calon yang disepakati, mengumpulkan dana dan membuat isu propaganda dalam kampanye. Untuk itu, partai politik melakukan mobilisasi kepada anggota-anggotanya untuk loyal kepada partai.
3. **Partai sebagai pembuat kebijakan (*policy making*)**. Partai politik juga berbeda dengan kelompok sosial lainnya dalam hal pengambilan kebijakan. Partai politik mendukung secara konkret para calon yang mereka ajukan untuk menduduki jabatan-jabatan publik. Dari posisi ini mereka memiliki kekuasaan untuk memengaruhi atau mengangkat petugas atau karyawan dalam lingkup kekuasaannya, bahkan turut memberi pengaruh dalam pengambilan kebijakan di kementerian di mana kader partai menduduki posisi yang sama melalui kolegitas partai.

Dalam kepustakaan ilmu politik, sering dikemukakan bahwa partai politik mempunyai peranan :<sup>133</sup>

1. Dalam proses pendidikan politik;
2. Sebagai sumber rekrutmen para pemimpin bangsa guna mengisi berbagai macam posisi dalam kehidupan bernegara;
3. Sebagai lembaga yang berusaha mewakili kepentingan masyarakat; dan
4. Sebagai penghubung antara penguasa dan rakyat.

Setiap organisasi yang dibentuk oleh manusia pasti memiliki tujuan-tujuan tertentu, demikian pula halnya dengan partai politik yang memiliki tujuan yang utama yaitu merebut, mempertahankan ataupun

---

<sup>133</sup>Affan Gafar dan Ichlasul Amal, "Fungsi dan Peranan Partai Politik", *Makalah*, dalam *Ibid*, hlm. 18.

menguasai kekuasaan dalam pemerintahan suatu negara, juga dapat dilihat dari aktifitas yang dilakukan oleh partai politik. Menurut Rusadi Kantaprawira, ditinjau dari aktifitas yang dilakukan oleh partai politik, maka pada umumnya tujuan yang diemban oleh partai politik, adalah :<sup>134</sup>

1. Berpartisipasi dalam sektor pemerintahan dalam arti mendudukan orang-orangnya menjadi pejabat pemerintahan sehingga dapat turut serta mengambil atau menentukan keputusan politik atau *output* pada umumnya;
2. Berusaha melakukan pengawasan, bahkan oposisi bila perlu terhadap kelakuan, tindakan, kebijaksanaan para pemegang otoritas (terutama dalam keadaan mayoritas pemerintahan tidak berada dalam tangan partai politik yang bersangkutan);
3. Berperan untuk dapat memadukan tuntutan-tuntutan yang masih mentah, sehingga partai politik bertindak sebagai penafsir kepentingan dengan mencanangkan isu-isu politik yang dapat dicerna dan diterima oleh masyarakat secara luas.

Partai politik telah menjadi ciri penting dalam sebuah politik modern karena memiliki fungsi yang strategis. Para ahli pun banyak yang merumuskan fungsi-fungsi dari partai politik. Fungsi utama dari partai politik ialah mencari kekuasaan, mendapatkan kekuasaan dan mempertahankannya. Cara partai politik untuk memperoleh kekuasaan tersebut ialah dengan berpartisipasi dalam pemilihan umum. Untuk melaksanakan fungsi tersebut partai politik melakukan tiga hal yang umumnya dilakukan oleh partai politik yaitu menyeleksi calon-calon, setelah calon-calon mereka terpilih selanjutnya ialah melakukan kampanye, setelah kampanye dilaksanakan dan calon terpilih dalam

---

<sup>134</sup> B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara...*, *Op.Cit*, hlm. 261-262.

pemilihan umum selanjutnya yang dilakukan oleh partai politik ialah melaksanakan fungsi pemerintahan (legislatif ataupun eksekutif).<sup>135</sup>

James Rosnau lebih menekankan kepada fungsi partai politik sebagai sarana penghubung antara berbagai macam kepentingan dalam suatu sistem politik. Dalam hal ini menurutnya ada dua peranan penting partai politik dalam *linkage* politik, yakni :<sup>136</sup>

1. Sebagai institusi yang berfungsi penetratif (*penetrative linkage*), dalam arti sebagai lembaga yang ikut memainkan peranan dalam proses pembentukan kebijakan negara;
2. Sebagai *reactive linkage*, yaitu lembaga yang melakukan reaksi atas kebijakan yang dikeluarkan oleh negara.

Dalam negara demokrasi modern fungsi partai politik secara umum adalah :<sup>137</sup>

1. Sebagai sarana komunikasi politik, yaitu di satu pihak merumuskan kepentingan (*interest articulation*) dan menggabungkan atau menyalurkan kepentingan (*interest aggregation*) masyarakat untuk disampaikan dan diperjuangkan kepada pemerintah, sedangkan di pihak lain juga berfungsi menjelaskan dan menyebarkan kebijakan pemerintah kepada masyarakat (khususnya anggota parpol yang bersangkutan).
2. Sebagai sarana sosialisasi politik, yaitu proses dimana seseorang memperoleh pandangan, orientasi, dan nilai-nilai dari masyarakat dimana dia berada. Proses tersebut juga mencakup proses dimana masyarakat mewariskan norma-norma dan nilai-nilai dari satu generasi ke generasi berikutnya. Melalui kursus-kursus pendidikan, partai politik menanamkan nilai-nilai ideologi dan loyalitas kepada negara dan partai. Di NSB seperti Indonesia, yang bangsanya pada umumnya sangat plural, partai politik dapat membantu peningkatan identitas nasional dan pemupukan integrasi nasional. Istilah sosialisasi politik (*political socialization*) merupakan istilah yang longgar pengertiannya, istilah yang ketat pengertiannya adalah pendidikan politik (*political education*), sedangkan yang paling ketat disebut indoktrinasi politik (*political indoctrination*).

---

<sup>135</sup> Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan...*, *Loc.Cit.*

<sup>136</sup> Affan Gafar dan Ichlasul Amal, *Fungsi dan Peranan...*, *Op.Cit.*

<sup>137</sup> *Ibid*, hlm. 18-20.

3. Sebagai sarana rekrutmen politik (*instrument of political recruitment*), yakni proses melalui mana partai mencari anggota baru dan mengajak orang yang berbakat untuk berpartisipasi dalam proses politik. Rekrutmen politik akan menjamin kontinuitas dan kelestarian partai, dan sekaligus merupakan salah satu cara untuk menyeleksi para calon pimpinan partai atau pemimpin bangsa.
4. Sebagai sarana pengatur konflik, yakni bahwa dalam negara demokratis yang masyarakatnya terbuka dan plural, perbedaan dan persaingan pendapat sangatlah wajar, akan tetapi sering menimbulkan konflik sosial yang sangat luas. Oleh karena itu, konflik harus bisa dikendalikan atau dijinakkan agar tidak berlarut-larut yang bisa menggoyahkan dan membahayakan eksistensi bangsa. Dalam hal ini, partai politik dapat berperan menekan konflik seminimal mungkin.

Fungsi partai politik sebagai sarana komunikasi politik artinya partai berperan sangat penting dalam upaya mengartikulasikan kepentingan (*interest articulation* atau "*political interests*") yang terdapat atau kadang-kadang yang tersembunyi dalam masyarakat. Berbagai kepentingan itu diserap sebaik-baiknya oleh partai politik menjadi ide-ide, visi dan kebijakan-kebijakan partai politik yang bersangkutan. Setelah itu ide-ide dan kebijakan atau aspirasi kebijakan itu diadvokasikan sehingga dapat diharapkan mempengaruhi atau bahkan menjadi materi kebijakan kenegaraan yang resmi.<sup>138</sup>

Terkait dengan komunikasi politik itu, partai politik juga berperan penting dalam melakukan sosialisasi politik (*political socialization*). Ide, visi dan kebijakan strategis yang menjadi pilihan partai politik dimasyarakatkan kepada konstituen untuk mendapatkan "*feedback*" berupa dukungan dari masyarakat luas. Terkait dengan sosialisasi politik ini, partai juga berperan sangat penting dalam rangka pendidikan politik. Partailah yang menjadi struktur antara atau "*intermediate structure*" yang

---

<sup>138</sup> Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat...*, Op.Cit hlm. 59-60.

harus memainkan peran dalam membumikan cita-cita kenegaraan dalam kesadaran kolektif masyarakat warga negara. Fungsi ketiga partai politik adalah sarana rekrutmen politik (*political recruitment*). Partai dibentuk memang dimaksudkan untuk menjadi kendaraan yang sah untuk menyeleksi kader-kader pemimpin negara pada jenjang-jenjang dan posisi-posisi tertentu. Kader-kader itu ada yang dipilih secara langsung oleh rakyat, ada pula yang dipilih melalui cara yang tidak langsung, seperti oleh Dewan Perwakilan Rakyat ataupun melalui cara-cara yang tidak langsung lainnya.<sup>139</sup>

Fungsi keempat adalah pengatur dan pengelola konflik yang terjadi dalam masyarakat (*conflict management*). Seperti sudah disebut di atas, nilai-nilai (*values*) dan kepentingan-kepentingan (*interest*) yang tumbuh dalam kehidupan masyarakat sangat beraneka ragam, rumit, dan cenderung saling bersaing dan bertabrakan satu sama lain. Jika partai politiknya banyak, berbagai kepentingan yang beraneka ragam itu dapat disalurkan melalui polarisasi partai-partai politik yang menawarkan ideologi, program dan alternatif kebijakan yang berbeda-beda satu sama lain.<sup>140</sup>

Adapun fungsi-fungsi partai politik menurut para ahli yang akan diuraikan pada tabel 5 berikut ini:<sup>141</sup>

**Tabel 5**

Ilmuwan	Fungsi-Fungsi Partai Politik
---------	------------------------------

<sup>139</sup> *Ibid.*

<sup>140</sup> *Ibid.*, hlm. 62.

<sup>141</sup> Yoyoh Rohaniah dan Efriza, *Pengantar Ilmu Politik...*, *Op.Cit.*, hlm. 371-372.

Andrew Heywood	(1). <i>Representation</i> (Perwakilan), (2) <i>Elite formation and Recruitment</i> (Formasi elite dan rekrutmen), (3) <i>Goal formulation</i> (Perumusan tujuan), (4) <i>Interest articulation and agregation</i> (Artikulasi kepentingan dan Agregasi), (5) <i>Socialization and mobilization</i> (Sosialisasi dan mobiliasasi), (6) <i>Organization of government</i> (Organisasi pemerintahan), (7) Sikap kritis terhadap pemerintahan ( <i>Critism of the regime</i> ), (8) Tanggung jawab pemerintahan ( <i>Responsibility for government</i> ), (9) Memilih para pejabat negara ( <i>Choosing appointive officer</i> ), (10). Kesatuan dalam pemerintahan ( <i>Unifying the government</i> ).
Gabriel A. Almond	(1). Sosialisai Politik, (2) Partisipasi politik, (3) Rekrutmen politik, (4) Komunikasi politik, (5) Artikulasi kepentingan, (6) Agregasi kepentingan, (7) Pembuatan Kebijakan
Janos Simon	(1). Sosialisasi politik, (2) Mobilisasi politik, (3) Representasi politik, (4) Partisipasi politik, (5) Legitimasi sistem politik, (6) Aktivitas dalam sistem politik.
Monte Palmer	(1). Menyediakan dukungan basis massa yang stabil, (2) Sarana integrasi dan mobilisasi, (3) Memelihara kelangsungan kehidupan politik.
Maurice Duverger	(1). Pendidikan politik ( <i>Political education</i> ), (2) Seleksi politik ( <i>Political selection</i> ), (3). Penghimpunan (kegiatan) politik ( <i>Political Aggregation</i> ), (4). Saluran pernyataan kepentingan ( <i>Interest articulation</i> ), (5) Pengawasan atau pengendalian politik ( <i>Political control</i> ), (6) Komunikasi politik ( <i>Political communication</i> ).
Thomas Carothers	(1). <i>Aggregoting and articulating the interest of the citizen</i> , (Agregasi dan mengartikulasikan kepentingan warga negara), (2) <i>Structuring electoral competition and shoping the political landscape</i> (Penataan persaingan pemilihan dan membentuk lanskap politik), (3) <i>Providing coherent political groups to run thee government</i> (Menyediakan kelompok politik yang koheren untuk menjalankan pemerintahan).



Yves Meny dan Andrew Knapp	(1). Mobilisasi dan Integrasi, (2) Sarana pembentukan perilaku pemilik, (3) Rekrutmen politik, (4) Sarana elaborasi pilihan kebijakan.
Huckshorn	(1). Membuat nominasi, (2) Kontes dalam pemilu, (3) Melakukan kontrol dalam menduduki jabatan publik, (4) Mengorganisasi pemerintahan.
Roy C. Macridis	(1). Partai politik sebagai sarana representasi (perwakilan), (2) Melakukan artikulasi kepentingan dan ekspresi dari partai politik untuk kepentingan yang diwakilinya, (3) Konvensi dan agregasi, (4) Melakukan transformasi dari proses <i>input</i> menjadi <i>output</i> , (5) Integrasi, (6) Persuasi, (7) Represi, (8) Rekrutmen dan pemilihan pimpinan, (9) Pertimbangan dan perumusan kebijakan publik, (10) Kontrol terhadap pemerintah.

Mengenai perlunya partai politik di dalam negara, ada dua kelompok pendapat. Ada yang menyatakan sangat perlu dan ada yang mengatakan tidak perlu. Woodrow Wilson (mantan Presiden AS), A.D. Lindsay, R.M. Mac Iver, Joseph Schumpeter dan Maurice Duverger menilai eksistensi atau keberadaan partai politik secara teoritis sangat diperlukan. Mereka mengemukakan alasan sebagai berikut:<sup>142</sup>

1. Partai politik membuka seluas-luasnya bagi rakyat untuk berpartisipasi dalam kegiatan politik dan pemerintahan.
2. Partai politik dapat mewujudkan pemerintahan yang bertanggung jawab (*Responsible government*).
3. Partai politik dapat memperjuangkan kepentingan umum.
4. Partai politik dapat mencegah kesewenang-wenangan perilaku atau tindakan pemerintah.

<sup>142</sup> I Gede Yusa, *Hukum Tata Negara : Pasca Perubahan UUD NRI 1945*, (Malang: Setara Press, 2016), hlm. 222.

Namun, M. Ostrogorsky, James Bryce, Robert Crowley, dan Puffet, tidak setuju pada eksistensi partai politik dengan alasan sebagai berikut:<sup>143</sup>

1. Kata “partai” berarti sebagian (*part*), sehingga adanya partai politik cenderung menjurus ke arah separatisme, artinya daerah pemilihan masyarakat (*electorate*) dipisah-pisahkan, dan loyalitas rakyat terhadap negara menjadi terbelah.
2. Partai politik sebagai organisasi cenderung bersifat hirarkhis, birokratis dan berdisiplin sempit.
3. Partai politik dalam merealisasi ideologi politiknya memerlukan dana yang biasanya diperoleh dari donatur (investor) sebagai imbalannya partai memberikan komitmen-komitmen (janji-janji) tertentu sehingga sering menimbulkan manipulasi dan korupsi.
4. Partai politik dalam mengurus dan mengendalikan partainya memerlukan tenaga dan pegawai-pegawai tetap (*full timer*). Apabila partainya menang dalam pemilihan umum, maka tenaga tetap itu biasanya melakukan transaksi politik (*politic transaction*). Akan tetapi, dalam negara modern, partai politik dipandang sebagai salah satu pilar demokrasi dalam rangka pemilihan umum, maka eksistensi partai politik dipandang suatu keniscayaan.

Pengelompokan partai politik ada bermacam-macam kriteria. Ada 3 (tiga) macam kriteria untuk mengadakan klasifikasi, yakni sebagai berikut:<sup>144</sup>

1. Klasifikasi menurut komposisi dan fungsi keanggotanya secara umum dapat dibagi dalam dua jenis yaitu partai massa dan partai kader.<sup>145</sup>
  - a) Partai massa, mengutamakan kekuatan berdasarkan keunggulan jumlah anggota; oleh karena itu ia biasanya terdiri dari pendukung – pendukung dari berbagai aliran politik dalam masyarakat yang sepakat untuk bernaung di bawahnya dalam memperjuangkan suatu program yang biasanya luas dan agak kabur. Kelemahan dari partai massa ialah bahwa masing-masing aliran atau kelompok yang bernaung di bawah partai massa cenderung untuk memaksakan kepentingan masing-masing, terutama pada saat krisis, sehingga persatuan dalam partai dapat menjadi lemah

---

<sup>143</sup> *Ibid.*

<sup>144</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu..., Op.Cit*, hlm. 166-167.

<sup>145</sup> *Ibid.*

atau hilang sama sekali sehingga salah satu golongan memisahkan diri dan mendirikan partai baru

- b) Partai kader yakni partai yang mementingkan keketatan organisasi dan disiplin kerja dari anggota-anggotanya. Pimpinan partai biasanya menjaga kemurnian doktrin politik yang dianut dengan jalan mengadakan saringan terhadap calon anggotanya dan memecat anggota yang menyeleweng dari garis partai yang telah ditetapkan.

2. Klasifikasi berdasarkan sifat dan orientasi partai, dimana partai dapat dibedakan atas 3 (tiga) macam sebagai berikut:<sup>146</sup>

**a) Partai Lindungan (*Patronage Party*)**

Umumnya memiliki organisasi nasional yang kendor. Maksud utama adalah memenangkan pemilihan umum dengan mencari dukungan dan kesetiaan anggotanya terutama menjelang pemilihan umum.

**b) Partai Asas/Ideologi**

Biasanya mempunyai pandangan hidup (ideologi) yang digariskan dalam kebijakan pimpinan dan berpedoman pada doktrin dan disiplin partai yang kuat dan mengikat, dengan demikian hubungan antar anggota sangat kuat/erat dan ideologinya sangat kuat.

**c) Partai Program**

Merupakan partai yang berorientasi pada program-program yang konkret untuk diperjuangkan menjadi program nasional.

3. Klasifikasi atas dasar jumlah partai yang berpengaruh dalam Badan Perwakilan, bahwa menurut Maurice Duverger, terdiri atas tiga (3) sistem, yakni sebagai berikut:<sup>147</sup>

**a) Sistem Satu Partai atau Partai Tunggal/Mono Partai**

Dalam sistem ini, konsentrasi kekuasaan ada pada satu partai yang berkuasa secara dominan. Bilamana ada partai politik lain, sifatnya non kompetitif (tidak boleh bersaing secara bebas). Sistem ini biasanya dianut oleh negara-negara komunis.

---

<sup>146</sup> I Made Sucipta, *Pendidikan Kewarganegaraan*, dalam Miriam Budiardjo, *Ibid.*

<sup>147</sup> *Ibid.*

### b) Sistem Dua Parta/Dwi Partai

Sistem ini diartikan sebagai adanya dua partai atau lebih, tetapi dengan peranan dominan dari dua partai. Contohnya Inggris dan Amerika Serikat. Di Inggris ada 3 partai yakni partai buruh, partai konservatif dan partai liberal. Namun yang dominan adalah partai buruh dan konservatif. Sistem dwi partai akan lebih menjamin stabilitas pemerintahan, karena fungsi partai dalam Badan Perwakilan adalah sangat jelas. Partai yang menang dalam pemilihan umum akan menduduki pemerintahan, dan partai yang kalah akan menjadi oposisi yang loyal. Menurut Miriam Budiardjo, sistem dwi partai akan berjalan dengan baik bila didukung oleh adanya komposisi masyarakat yang homogen (*social homogeneity*), konsensus dalam masyarakat mengenai asas dan tujuan sosial yang pokok adalah kuat, dan adanya kontinuitas sejarah. Di samping itu, sistem dwi partai pada umumnya diperkuat dengan sistem pemilihan distrik (*single member constituency*) karena cenderung menghambat tumbuh dan berkembangnya partai kecil.

### c) Sistem Multi Partai

Dalam sistem multipartai, ada lebih dari dua partai politik yang berpengaruh di badan perwakilan rakyat. Sistem ini tumbuh dalam masyarakat yang komposisinya heterogen. Perbedaan ras, suku, agama sangat kuat sehingga kelompok-kelompok dalam masyarakat cenderung mengikatkan diri pada ikatan-ikatan terbatas (*primordial*), dan menyalurkan aspirasinya lewat ikatan-ikatan terbatas tersebut. Contohnya di Indonesia. Sistem multipartai apabila digandengkan dengan sistem pemerintahan parlementer akan cenderung menyebabkan ketidakstabilan pemerintahan karena eksekutif merupakan pemerintahan koalisi (gabungan lebih dari satu partai) untuk memperoleh dukungan mayoritas di parlemen. Pemerintah koalisi ini mudah pecah bila ada sedikit saja perbedaan pendapat antara partai yang berkoalisi. Di samping itu, tugas partai dalam parlemen menjadi tidak jelas karena suatu saat ia menjadi partai pemerintah dan saat koalisi pecah ia berubah menjadi partai oposisi. Contoh nyata dapat dilihat dari pengalaman Indonesia dari Tahun 1950-1959, di bawah Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950, dalam jangka waktu 9 (sembilan) tahun ada tujuh kali pergantian kabinet, yang membuktikan eksekutif menjadi labil<sup>148</sup>. Sistem multipartai akan terus berkembang bila didukung oleh sistem pemilihan proporsional, karena memberi kemungkinan

---

<sup>148</sup> Sekretariat Negara Republik Indonesia, *30 Tahun Indonesia Merdeka* dalam *Ibid.*, hlm. 225.

kepada partai kecil terus hidup, walaupun hanya memperoleh sedikit sekali kursi di dalam parlemen.

Dalam konsep negara modern negara Barat, fungsi partai dapat dibagi atas 3 (tiga) kurun waktu, yaitu fungsi partai dalam pemilu, fungsi partai sesudah pemilu dan fungsi partai sebelum pemilu, yang akan diuraikan sebagai berikut:<sup>149</sup>

a) Fungsi Partai dalam Pemilu

Dalam pemilu partai berfungsi sebagai berikut :

- 1) Lembaga penyaring bagi segenap pemilik negara yang berminat untuk sebagai wakil para pemilik negara langsung mengendalikan negaranya.
- 2) Lembaga yang dipercayakan untuk menunjuk para wakil atau pemimpin rakyat atau lembaga yang mengusulkan para wakil atau pemimpin rakyat agar fungsi pemilu dapat terselenggara dengan baik.
- 3) Perumus “kebutuhan”, kepentingan, serta problematik rakyat pemilik negara pada masa pemilu.
- 4) Lembaga perumus alternatif kebutuhan (*need*), perlindungan kepentingan dan pengatasan problematik pemilik negara tersebut untuk ditawarkan kepada rakyat dan akan dijelmakan oleh para calon partai orang-orang yang ditunjuk oleh partai.

b) Fungsi Partai Sesudah Pemilu

Sesudah pemilu, partai fungsinya sebagai berikut :

- 1) Lembaga perantara antara rakyat pemilik negara dan pemerintah negara untuk mengatasi problematik hidup bernegara khususnya yang berhubungan dengan berbagai rumusan kebijakan, seperti kebijakan administrasi negara dan tindakan administrasi negara yang merugikan rakyat yang luput dari pandangan pemerintah dan pemerintahan negara khususnya yang disebabkan oleh karena isolasi fungsional.
- 2) Lembaga pendidikan pimpinan politik negara.
- 3) Lembaga penghimpun pemikir tentang eksistensi negara dan identitas dari negara.

c) Fungsi Partai Sebelum Pemilu

Menjelang pemilu, partai fungsinya sebagai berikut :

---

<sup>149</sup> Willy D.S. Voll, *Negara Hukum dalam Keadaan Pengecualian*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hlm. 64-66.

- 1) Lembaga evaluasi kebijakan pemerintah dan pelaksanaannya.
- 2) Lembaga detektor problematik eksistensi dan identitas negara secara ekstern dan intern.
- 3) Lembaga penemu para calon pemimpin dan wakil rakyat diantara rakyat pemilik negara untuk dipersiapkan atau dapat diorbitkan pada pemilu yang mendatang.

Adapun daya kerja partai politik di negara modern demokrasi Barat yang maju adalah terhadap rakyat yang diperintah, berpolitik bukan sesuatu yang berbahaya, sedangkan terhadap administrasi negara, orang-orang politik atau anggota partai politik bukanlah lawan administrasi negara atau pemerintah. Mereka adalah para warga negara yang terhormat yang sama dengan mereka yang tidak berpartai.<sup>150</sup>

Partai politik sebagai organisasi, tentu juga mengandung beberapa kelemahan. Di antaranya ialah bahwa organisasi cenderung bersifat oligarkis. Organisasi dan termasuk juga organisasi partai politik, kadangkala bertindak dengan lantang untuk dan atas nama kepentingan rakyat, tetapi dalam kenyataannya di lapangan justru berjuang untuk kepentingan pengurusnya sendiri. Untuk mengatasi berbagai potensi buruk partai politik seperti dikemukakan di atas, diperlukan beberapa mekanisme penunjang. *Pertama*, mekanisme internal yang menjamin demokratisasi melalui partisipasi anggota partai politik itu sendiri dalam proses pengambilan keputusan. Pengaturan mengenai hal ini sangat penting dirumuskan secara tertulis dalam anggaran dasar (*constitution of the party*)

---

<sup>150</sup> *Ibid.*

dan anggaran rumah tangga partai politik bersangkutan yang ditradisikan dalam rangka *rule of law*.<sup>151</sup>

Di samping anggaran dasar dan anggaran rumah tangga, sesuai tuntutan perkembangan, perlu diperkenalkan pula sistem kode etika positif yang dituangkan sebagai *Code of Ethics*, yang dijamin tegaknya melalui dewan kehormatan yang efektif. Oleh karena itu, di dalam dinamika internal organisasi partai berlaku tiga dokumen sekaligus, yaitu *Code of Law* yang tertuang dalam anggaran dasar (*constitution of the political party*), *Code of Conduct* (*code of organizational good conducts*) yang tertuang dalam anggaran rumah tangga, dan *Code of Ethics* dalam dokumen yang tersendiri.<sup>152</sup>

Selanjutnya, norma hukum, norma moral, dan norma etika, diharapkan dapat berfungsi efektif membangun kultur internal setiap partai politik. Aturan-aturan yang dituangkan di atas kertas, juga ditegakkan secara nyata dalam praktik sehingga prinsip *the rule of law* dan *the rule of ethics* dapat sungguh-sungguh diwujudkan mulai dari kalangan internal partai-partai politik sebagai sumber kader kepemimpinan negara. *Kedua*, mekanisme keterbukaan partai dimana warga masyarakat di luar partai dapat ikut serta berpartisipasi dalam penentuan kebijakan yang hendak diperjuangkan melalui dan oleh partai politik.<sup>153</sup>

---

<sup>151</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2009), hlm. 409-410.

<sup>152</sup> *Ibid.*

<sup>153</sup> *Ibid.*

Partai politik harus dijadikan dan menjadi sarana perjuangan rakyat dalam turut menentukan bekerjanya sistem kenegaraan sesuai aspirasi mereka. Oleh karena itu, pengurus hendaklah berfungsi sebagai pelayan aspirasi dan kepentingan bagi konstituennya. Untuk itu, diperlukan perubahan paradigma dalam cara memahami partai dan kegiatan berpartai. Kepengurusan partai politik di masa depan memang sebaiknya diarahkan untuk menjadi pengelola yang profesional yang terpisah dan dipisahkan dari para calon wakil rakyat. Mungkin ada baiknya untuk dipikirkan bahwa kepengurusan partai politik dibagi ke dalam tiga komponen, yaitu:<sup>154</sup>

- a) Komponen kader wakil rakyat;
- b) Komponen kader pejabat eksekutif; dan
- c) Komponen pengelola profesional.

*Ketiga*, penyelenggaraan negara yang baik dengan meningkatkan kualitas pelayanan publik (*public services*), serta keterbukaan dan akuntabilitas organisasi kekuasaan dalam kegiatan penyelenggaraan negara. Melalui adanya pelayanan umum yang baik disertai keterbukaan dan akuntabilitas pemerintahan dan penyelenggara negara lainnya, iklim politik dengan sendirinya akan tumbuh sehat dan juga akan menjadi lahan subur bagi partai politik untuk berkembang secara sehat pula. *Keempat*, berkembangnya pers bebas yang semakin profesional dan mendidik. Media pers merupakan saluran komunikasi massa yang menjangkau

---

<sup>154</sup> *Ibid.*



sasaran yang sangat luas. Peranannya dalam demokrasi sangat menentukan. Oleh sebab itu, pers dianggap sebagai *the fourth estate of democracy*, atau untuk melengkapi istilah *trias politica* dari Montesquieu disebut juga dengan istilah *quadru politica*.<sup>155</sup>

*Kelima*, kuatnya jaminan kebebasan berpikir (*freedom of thought*), dan berekspresi (*freedom of expression*), serta kebebasan untuk berkumpul dan berorganisasi secara damai (*freedom of peaceful assembly and association*). Pada intinya kebebasan dalam peri kehidupan bersama umat manusia itu adalah bermula dari kebebasan berpikir (*freedom of thought*). Dari kebebasan berpikir itulah selanjutnya berkembang prinsip-prinsip *freedom of belief, freedom of expression, freedom of assembly, freedom of association, freedom of the press* dan sebagainya. Oleh sebab itu, iklim atau kondisi yang sangat diperlukan bagi dinamika pertumbuhan dan perkembangan partai politik disuatu negara adalah iklim kebebasan berpikir. Artinya, partai politik yang baik memerlukan lahan sosial untuk tumbuh, yaitu adanya kemerdekaan berpikir di antara sesama warga negara yang akan menyalurkan aspirasi politiknya melalui salah satu saluran yang utama, yaitu partai politik.<sup>156</sup>

Thomas Mayer dengan tegas menyatakan, partai politik menempati posisi sentral dibandingkan dengan organisasi-organisasi politik lainnya, ada dua alasannya yaitu:<sup>157</sup>

---

<sup>155</sup> *Ibid.*, hlm. 412-413.

<sup>156</sup> *Ibid.*

<sup>157</sup> Yoyoh Rohaniah dan Efriza, *Pengantar Ilmu Politik...*, *Op.Cit*, hlm. 353-354.

- a) Hanya partai politik yang dapat menjalankan tugas untuk menciptakan program melalui kompromi yang berlaku untuk seluruh masyarakat. Kompromi tersebut dicapai setelah mempertemukan pelbagai kepentingan dan nilai yang berbeda setelah mempertimbangkan tindakan-tindakan masyarakat sipil dan asosiasi-asosiasi yang ada di dalam masyarakat. Di satu pihak, dalam penyusunan programnya partai politik mempertimbangkan kesejahteraan umum untuk mendapatkan dukungan dari pemberi suara. Di pihak lain, banyak kelompok dan organisasi dalam masyarakat yang mengidentifikasi dirinya dengan politik tertentu karena merasa kepentingannya diperjuangkan oleh partai tersebut. Situasi-situasi hubungan partai politik dengan rakyat ini mewujudkan gagasan demokrasi tentang integrasi.
- b) Partai politik juga mempunyai tugas untuk melakukan perundingan, dan untuk mempertemukan kepentingan-kepentingan masyarakat dengan tindakan negara. Partai politik bisa menjalankan tugas ini karena hanya partai politik yang berakar dalam kehidupan politik masyarakat sipil dan pada saat yang sama menanamkan pengaruh di lembaga-lembaga negara, parlemen dan pemerintah yang mana program-program politik dan hukum mendapatkan keabsahannya. Hanya partai politik yang melaksanakan tuntutan politik masyarakat sesuai dengan statusnya apakah sebagai bagian dari pemerintah atau kekuatan oposisi.

Berdasarkan peran serta fungsi partai politik yang telah diuraikan di atas, Surbakti mengemukakan tentang idealitas terjauh dari partai politik, hanya saja pada sisi ini ia lebih mengedepankan idealitas pengelolaannya, bukan pada fungsi dasarnya. Empat konsep yang dikemukakan berikut ini pun lebih banyak berangkat dari kritik keberadaan partai politik yang selama ini ada di Indonesia, utamanya sejak pemilu tahun 1999. Keempat konsep tersebut adalah sebagai berikut:<sup>158</sup>

- a) Dapat dikontrol oleh rakyat

Partai politik yang dapat dikontrol oleh rakyat adalah partai politik yang :

---

<sup>158</sup> Fadillah Putra, *Partai Politik & Kebijakan Publik : Analisis terhadap Kongruensi Janji Politik Partai dengan Realisasi Produk Kebijakan Publik di Indonesia 1999-2003*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004), hlm. 21-23.

- 1) Dibentuk bukan dari kalangan parlemen melainkan dari kalangan masyarakat sebagai suatu gerakan rakyat;
- 2) Partai politik yang mempunyai basis lokal yang jelas dan kuat;
- 3) Dibentuk berdasarkan kepedulian yang sama pada satu atau lebih isu penting;
- 4) Dari segi keuangan tergantung kepada iuran dan kontribusi para anggota; dan
- 5) Para pengurus dan calon partai untuk lembaga legislatif dan eksekutif dipilih secara langsung, terbuka, dan kompetitif oleh para anggota.

b) Sistem kepartaian pluralis

Bahwa perlu ada dan dikembangkannya sistem kepartaian yang dipandang cocok dan sesuai dengan kemajemukan masyarakat Indonesia tetapi pada pihak lain dapat menghasilkan pemerintahan yang efektif adalah sistem kepartaian pluralisme moderat yang ditandai oleh jumlah partai yang tidak terlalu banyak tetapi juga tidak terlalu sedikit dan jarak ideologi antarpartai juga tidak terlalu jauh sehingga konsensus masih mungkin dicapai.

c) Visi demokrasi pimpinan partai

Partai politik hendaknya dikelola oleh para pemimpin dan aktivis yang memahami demokrasi : (1) merupakan upaya memanusiakan kekuasaan (*humanizing power*), dan (2) bukan sekadar kompetisi tetapi juga kompetensi dan yang mengelola partai politik : (a) tidak dengan pragmatisme yang berdampingan sektarianisme kental melainkan dengan visi dan misi memanusiakan penggunaan kekuasaan; (b) sebagai sarana pencerahan masyarakat; dan (c) dengan moralitas publik yang jelas sehingga dengan tegas menolak praktik KKN.

d) Partai yang tidak memonopoli

Dikehendaki yang terbentuk dan berkembang di Indonesia bukan saja partai politik yang merasa memerlukan dan tergantung kepada masyarakat tetapi juga partai politik yang tidak memonopoli :

(a) definisi kepentingan bersama sebagai bangsa melainkan bersedia berdialog dengan kalangan ranah masyarakat warga dan ranah dunia usaha untuk menyepakati apa yang menjadi kepentingan bersama; (b) ranah kekuasaan (legislatif, eksekutif, yudikatif dan lembaga-lembaga negara lainnya) sehingga dapat berkiprah pada ranah kekuasaan tidak hanya orang-orang yang dipersiapkan dan diajukan partai politik tetapi juga oleh calon-calon yang dipersiapkan dan diajukan oleh masyarakat sendiri; (c) informasi publik, seperti agenda dan rancangan peraturan perundang-undangan yang akan dibahas dan diputuskan, serta penerimaan dan pengeluaran partai, dan bertindak transparan kepada publik dengan membuka akses kepada publik seluas mungkin untuk berinteraksi dengan partai politik tersebut.

Dalam konteks Islam, secara formal tidak ada keterangan yang bersifat akademis tentang kapan munculnya partai politik, terutama jika merujuk kepada masa kenabian Muhammad SAW. Konsep Islam tentang partai politik (*al-hizb al Siyasi*) berdasarkan istilah-istilah yang digunakan oleh Al-Qur'an maupun As-sunah adalah menggunakan kata *al-hizb* (kelompok, *al-thoifah* (bagian kelompok), *al-qoum* (kelompok berdasarkan ideologi dan teologi agama), tetapi

yang menunjuk kepada makna “partai” adalah *al-hizb*.<sup>159</sup> Allah SWT berfirman :

“Dan barang siapa menjadikan Allah dan Rasul-Nya dan orang-orang yang beriman menjadi penolongnya, maka sesungguhnya *hizb* (penolong agama) Allah itulah yang pasti menang” (QS. Al-Maidah: 56).

*Hizb* yang digunakan pada ayat ini bermakna penolong (agama Allah). Orang-orang beriman adalah *hizbullah* (kelompok penolong agama Allah). *Al-Hizb* adalah kelompok, organisasi atau kumpulan orang yang berjuang dan berorientasi dengan syariat Allah dan itulah yang disebut “partai” (dalam Islam). Secara historik-klasik dalam Islam cukup banyak literatur yang menjelaskan tentang adanya kelompok/golongan dan partai yang muncul dan kemudian berkembang, bahkan sejak masa kenabian Muhammad SAW, misalnya kemunculan kelompok/partai syiah (Syiat Ali), kelompok/partai Khawarij, kelompok/partai Murjiah dan kelompok/partai Mu’tazilah. Semua kelompok/partai tersebut menggunakan atribut keagamaan dan ideologi yang dipahami dari interaksi sosial dan politik keagamaan saat itu.<sup>160</sup>

Perkembangan kelompok/partai (*al-Hizb*) Islam pasca Nabi Muhammad SAW, sejak masa sahabat, thabi’in, thabiut tabi’in hingga era Abad Pertengahan Islam sangat dipengaruhi oleh kecenderungan dan orientasi paham keagamaan dan pengaruhnya berdampak kepada paham politik. Hal ini dibuktikan dengan munculnya berbagai aliran

---

<sup>159</sup> Hatamar Rasyid, *Pengantar Ilmu Politik : Perpektif Barat dan Islam*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2017), hlm. 156.

<sup>160</sup> *Ibid.*, hlm 156-157.

politik dalam setiap kurun sejarah Islam, baik di masa Dinasti Umayyah, Abbasiyah, hingga masa tiga kerajaan besar Islam abad *pre-modern*, yaitu masa Syafawi di Persia, Kerajaan Turki dan Mughal di India.

Nama-nama partai Islam di era modern di berbagai negara Islam, termasuk di negara Indonesia sebagian tetap ada yang menggunakan kata *al-hizb*, misalnya partai Hizbul Wathan, Partai Hizbullah dan Hizbul Muslimin, yang hingga saat ini masih digunakan khususnya di Afghanistan, Pakistan, Libanon dan Syiria. Tentu saja dewasa ini penyebutan partai politik Islam tidak lagi berakar dari sejarah yang bersifat teologis seperti dijelaskan di atas, tetapi lebih berakar dari realitas sosial dan politik dimana partai politik Islam itu muncul di berbagai belahan dunia Islam.<sup>161</sup>

Sementara, dalam Islam istilah partai politik baru dikenal pada masa modern ini, yakni ketika Muslim bersentuhan dengan sistem demokrasi. Sebelum ada partai politik, di dunia Islam sudah ada terlebih dahulu lembaga politik bernama *Ahl Al-Hall Wa Al'Aqd*. Lembaga ini berisi orang-orang berilmu, berintegritas dan punya otoritas untuk mengambil keputusan politik di lingkungan pemerintahan. Menurut Al-Mawardi, tugas utama lembaga ini adalah meneliti dan menguji calon-calon pemimpin yang diajukan.

---

<sup>161</sup> *Ibid.*

*Ahl Al-Hall Wa Al'Aqd* pertama kali dibentuk pada masa akhir pemerintahan Umar bin Khattab. Umar menunjuk enam orang sahabat, agar satu orang di antara mereka diangkat sebagai pemimpin negara dengan lima orang sisanya. Dalam pejalanannya lembaga *Ahl Al-Hall Wa Al' Aqd* ini tidak ada lagi secara permanen di zaman Usman, begitu juga di zaman Ali bin Abi Thalib keberadaannya semakin kabur. Hal ini disebabkan situasi politik yang dihadapi Ali pada waktu itu. Kemudian pada era Dinasti Umayyah dan Abbasssiyyah lembaga ini sudah hilang karena corak pemerintahan berubah menjadi kerajaan.<sup>162</sup>

Dari berbagai pengertian tentang partai politik dapat disimpulkan bahwa “partai politik Islam” yang dimaksud oleh Hatamar Rasyid dalam bukunya, adalah suatu kelompok orang-orang Islam yang terorganisir dalam suatu wadah organisasi yang meletakkan Islam (Qur'an dan Hadits) sebagai dasar dan garis perjuangannya untuk menyampaikan aspirasi, maupun ide dan cita-cita umat Islam dalam suatu negara atau dapat dikatakan bahwa “partai Islam” merupakan sekelompok orang yang beragama Islam kemudian membentuk sebuah organisasi politik, yang mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:<sup>163</sup>

- 1) Partai yang menggunakan Islam (Qur'an, Sunah Rasul dan Syari'ah) sebagai asas dalam menentukan visi dan misi perjuangan partai;

---

<sup>162</sup> *Ibid.*, hlm. 158.

<sup>163</sup> *Ibid.*, hlm. 159.

- 2) Partai yang menggunakan Islam (Qur'an, Sunah Rasul dan Syariah) sebagai landasan untuk kemantapan perjuangan partai;
- 3) Partai yang menggunakan Islam sebagai dasar ideologi dalam pembentukan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga partai;
- 4) Partai yang mempunyai program perjuangan untuk Islam, umat Islam, serta kemaslahatan umat, baik lewat jalur parlementer maupun ekstra parlementer; dan
- 5) Partai mempunyai basis pendukung, kader, dan partisan yang keseluruhannya beragama Islam.

Ciri di atas merupakan ciri khas partai politik Islam dan yang termasuk kategori partai Islam adalah partai Masyumi, Partai Bulan Bintang, Partai Keadilan Sejahtera, Partai Persatuan Pembangunan, dan Partai Kebangkitan Bangsa dan lainnya.

#### **c) Pemilihan Umum**

Pemilihan umum (selanjutnya disebut Pemilu) merupakan pranata terpenting dalam tiap negara demokrasi, terlebih lagi bagi negara yang berbentuk republik seperti Indonesia. Pranata itu berfungsi untuk memenuhi tiga prinsip pokok demokrasi, yaitu kedaulatan rakyat, keabsahan pemerintahan, dan pergantian pemerintahan secara teratur. Ketiga prinsip tersebut bertujuan untuk menjamin terjaga dan terlaksananya cita-cita kemerdekaan, mencegah bercokolnya kepentingan tertentu di dalam tubuh tertentu di dalam pemerintahan, atau digantikannya kedaulatan rakyat menjadi kedaulatan penguasa. Apabila sebagian besar atau seluruh kelompok sosial politik yang ada dalam masyarakat terwakili dalam lembaga-



lembaga perwakilan baik di pusat maupun daerah, niscaya terpenuhilah prinsip kedaulatan rakyat.<sup>164</sup>

Selanjutnya, apabila mekanisme pemilihan umum wakil-wakil rakyat dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, dan tertib, aman, serta damai, maka akan terpenuhi pulalah sebagian besar dari prinsip keabsahan pemerintahan, yakni keabsahan prosedural, yang selanjutnya harus diikuti pemenuhan keabsahan esensial yang mensyaratkan adanya keterbukaan pertanggungjawaban politik dan mekanisme kontrol yang kuat dan efektif. Akhirnya prinsip kedaulatan rakyat dan keabsahan pemerintahan harus diiringi oleh prinsip pergantian pemerintahan secara teratur, yaitu terbukanya peluang bagi berlanjut atau bergantinya pemangku kepala negara dan/atau pemerintahan yang se-yogyanya dibatasi masa berkuasa hanya selama dua periode sebab apabila tidak akan tergelincir dalam monarki absolut dalam praksisnya.<sup>165</sup>

Pemilihan umum dalam negara demokrasi Barat dewasa ini menjadi model ideal bagi negara demokrasi pada negara-negara yang sementara berkembang yang mengimpor konsep negara modern demokrasi. Oleh karena itu, maka sangatlah perlu untuk mempunyai gambaran yang jelas setidaknya tentang tujuan keberadaan atau eksistensi dan fungsi dari Pemilu dalam negara demokrasi barat

---

<sup>164</sup> Mukthie Fadjar, *Pemilu Perselisihan Hasil Pemilu dan Demokrasi : Membangun Pemilu Legislatif, Presiden dan Kepala Daerah & Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu secara Demokratis*, (Malang: Setara Press, 2013), hlm 1-2.

<sup>165</sup> *Ibid.*

dewasa ini. Hal ini diperlukan agar dalam penerapannya dapat diketahui apakah Pemilu itu sudah dipergunakan sebagaimana mestinya. Pada negara demokrasi Barat yang maju biasanya Pemilu merupakan peristiwa yang mengandung harapan baru yang hikmat bahkan kadang-kadang merupakan peristiwa menyenangkan.<sup>166</sup>

Pemilu merupakan awal dari keikutsertaan rakyat dalam proses pengambilan keputusan dengan jalan memberikan suara kepada siapa yang akan mewakili mereka dalam Lembaga Perwakilan. Salah satu tujuan pemilu adalah untuk memungkinkan lembaga perwakilan berfungsi sesuai dengan maksud UUD 1945, oleh karena itu sejauh manakah pemilu itu berhasil mencapai tujuannya salah satu jawabannya adalah sejauh mana pula lembaga-lembaga perwakilan hasil pemilu itu dapat berfungsi dan berperan sebagaimana mestinya sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang digariskan oleh UUD 1945.<sup>167</sup>

Beberapa ahli memberikan pengertian mengenai pemilihan umum. **Huntington** merumuskan pemilu sebagai media pembangunan partisipasi politik rakyat dalam negara modern. Partisipasi politik merupakan arena seleksi bagi rakyat untuk mendapatkan jabatan-jabatan penting dalam pemerintahan.<sup>168</sup> Menurut **Aurel Croissant** pemilu adalah kondisi yang diperlukan bagi demokrasi. Tetapi, pemilu

---

<sup>166</sup> Willy D.S. Voll, *Negara Hukum dalam Keadaan...*, *Op.Cit*, hlm. 57.

<sup>167</sup> Dahlan Thaib dan Ni'matul Huda, *Pemilu dan Lembaga Perwakilan dalam Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: Penerbit Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 1992), hlm. xiii-xiv.

<sup>168</sup> Yoyoh Rohaniah dan Efriza, *Pengantar Ilmu Politik...*, *Op.Cit*, hlm. 440.

saja tidak menjamin demokrasi karena demokrasi memerlukan lebih dari sekedar pemilu. Namun, demokrasi perwakilan sangat tergantung pada pemilu. Pemilu bukan hanya seharusnya mencerminkan kehendak rakyat dan mengintegrasikan warga negara ke dalam proses politik saja, melainkan juga melegitimasi dan mengontrol kekuasaan pemerintahan. Sarana penting untuk mencapai sasaran-sasaran ini ialah sistem pemilu.<sup>169</sup>

**Ali Murtopo** berpendapat bahwa pemilu adalah sarana yang tersedia bagi rakyat untuk menjalankan kedaulatannya dan merupakan lembaga demokrasi.<sup>170</sup> **Sudiharto** merumuskan pemilu sebagai sarana penting dalam demokrasi karena pemilu merupakan contoh partisipasi rakyat dalam berpolitik. Hal ini terjadi karena jumlah warga negara, sehingga mereka harus menunjuk wakil untuk kehidupan negara. Pemilu juga dianggap sebagai sarana untuk mengetahui kehendak dari rakyat, untuk itu **Bintan R. Saragih** berpendapat, pemilu pertanda dari kehendak rakyat dalam suatu demokrasi, tanpa ada pemilu suatu negara yang menyebutkan negaranya negara demokrasi pastilah bukan negara demokrasi dalam arti yang sebenarnya.<sup>171</sup>

Suatu negara yang menyelenggarakan pemilu pun belum tentu sepenuhnya dapat disebut sebagai suatu negara yang betul-betul demokratis. Seperti disebutkan masih dapat dipertanyakan seberapa banyak wakil rakyat dalam lembaga perwakilan yang dipilih langsung

---

<sup>169</sup> *Ibid.*

<sup>170</sup> *Ibid.*, hlm. 441.

<sup>171</sup> *Ibid.*

oleh rakyat, apakah lebih sedikit dari yang diangkat atau bila seluruhnya pun dipilih langsung oleh rakyat masih dipertanyakan apakah asas-asas pemilu tersebut. Pendek kata, inti dari definisi pemilu adalah sarana untuk mewujudkan asas kedaulatan di tangan rakyat sehingga pada akhirnya akan tercipta suatu hubungan kekuasaan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Ini merupakan inti kehidupan demokrasi.<sup>172</sup>

Perlu diketahui “untuk apa” dan “untuk siapa” pemilu ada. Makna fungsinya dapat dirumuskan dalam kerangka yang diuraikan sebagai berikut:<sup>173</sup>

- 1) Pemilu memberi kesempatan kepada para pemilik negara modern untuk secara bergilir langsung mengendalikan negaranya sesuai tuntutan zaman.
- 2) Pemilu memberi kesempatan kepada para pemilik negara modern untuk menunjuk orang-orang yang berkompeten untuk menyampaikan aspirasi. Selaku wakil rakyat harus menjalankan organisasi negara sebaik-baiknya demi kepentingan mereka dan sesuai kehendak mereka.
- 3) Pemilu menjamin pergantian penguasa secara tertib, aman, dan damai serta kontinuitas kepemimpinan negara modern.
- 4) Pemilu mencegah kesewenang-wenangan, kekeliruan, dan penyimpangan yang terjadi karena disengaja atau tidak untuk berlanjut terlalu lama atau terlalu besar, dengan kata lain pemilu memungkinkan koreksi secara parodik.

Fungsi-fungsi dari pemilihan umum menurut **Rose dan Mossawir**, antara lain:<sup>174</sup>

- 1) Menentukan Pemerintahan Secara Langsung Maupun Tak Langsung

---

<sup>172</sup> *Ibid.*

<sup>173</sup> Willy D.S. Voll, *Negara Hukum dalam Keadaan...*, *Op.Cit*, hlm. 61.

<sup>174</sup> Rowland B.F. Pasaribu, *Konsep-Konsep Politik*, dalam Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan...*, *Op.Cit* hlm. 53-55.

Dalam kehidupan politik modern yang demokratis, pemilu berfungsi sebagai suatu jalan dalam pergantian dan perebutan kekuasaan yang dilakukan dengan regulasi, norma dan etika sehingga penentuan pemerintahan yang akan berkuasa dapat dilakukan secara damai dan beradab. Pemilihan tersebut dapat dilakukan secara langsung (rakyat ikut memberikan suara) ataupun tidak langsung (pemilihan hanya dilakukan oleh wakil rakyat).

2) Sebagai Wahana Umpan Balik antara Pemilik Suara dan Pemerintah

Pemilu yang digunakan sebagai ajang untuk memilih para pejabat publik dapat juga dimanfaatkan sebagai sarana umpan balik dari masyarakat terhadap pemerintah yang sedang berkuasa. Ketika pemerintah yang sedang berkuasa tidak menunjukkan kinerja yang baik selama memerintah maka dalam ajang pemilu ini para pemilih akan menghukumnya dengan cara tidak memiliki calon atau partai politik yang sedang berkuasa saat ini. Begitu juga sebaliknya, ketika selama menjalankan roda pemerintahan mereka menunjukkan kinerja yang bagus maka besar kemungkinan para pemilih akan memilih kembali calon atau partai yang sedang berkuasa agar dapat melanjutkan roda pemerintahan.

3) Barometer Dukungan Rakyat terhadap Penguasa

Setelah proses penghitungan suara dan penetapan para peserta pemenang pemilu usai maka kita bisa mengukur seberapa besar dukungan rakyat terhadap mereka yang telah terpilih tersebut. Pengukuran tersebut dapat kita lakukan dengan melihat perolehan suara, apakah mereka menang secara mutlak atau menang dengan selisih suara yang tipis dengan calon lain. Semakin besar presentase perolehan suara dari suatu calon maka semakin tinggi tingkat dukungan rakyat kepada calon tersebut.

4) Sarana Rekrutmen Politik

Menurut Cholisin, rekrutmen politik adalah seleksi dari pengangkatan seseorang atau kelompok untuk melaksanakan sejumlah peran dalam sistem politik pada umumnya dan pemerintahan pada khususnya. Rekrutmen politik memegang peranan yang sangat penting dalam sistem politik suatu negara. Dalam proses rekrutmen politik inilah akan ditentukan siapa-siapa saja yang akan menjalankan pemerintahan melalui lembaga-lembaga yang ada. Oleh karena itu, fungsi rekrutmen politik ini memegang peranan yang sangat penting dalam suatu sistem politik.

5) Alat untuk Mempertajam Kepekaan Pemerintah terhadap Tuntutan Rakyat

Sebelum dilaksanakan pemilu, tentu para calon akan melakukan kampanye politiknya. Dalam masa kampanye tersebut para calon akan menyampaikan visi, misi serta program yang akan

dilaksanakan jika dipilih. Selain itu, pada masa ini rakyat juga menyampaikan tuntutan-tuntutannya sekaligus koreksi terhadap pemerintah yang sedang berkuasa. Pada saat ini dilakukanlah “evaluasi” besar-besaran terhadap kinerja pemerintah selama ini.

Selanjutnya, **Ramlan Surbakti** menyebutkan bahwa terdapat tiga tujuan dilaksanakannya pemilu. Ketiga tujuan tersebut antara lain:<sup>175</sup>

**Pertama**, sebagai mekanisme untuk menyeleksi para pemimpin pemerintahan dan alternatif kebijakan umum (*public policy*) dalam demokrasi. Sesuai dengan prinsip demokrasi yang memandang rakyat yang berdaulat, tetapi pelaksanaannya dilakukan oleh wakil-wakilnya (demokrasi perwakilan). Oleh karena itu, pemilihan umum merupakan mekanisme penyeleksian dan pendelegasian atau penyerahan kedaulatan kepada orang atau partai yang dipercayai. Untuk menentukan alternatif kebijakan yang harus ditempuh oleh pemerintah biasanya yang menyangkut hal yang prinsipil beberapa negara menyelenggarakan pemilihan umum sebagai mekanisme penyeleksian kebijakan umum.

**Kedua**, pemilu juga dapat dikatakan sebagai mekanisme memindahkan konflik kepentingan dari masyarakat kepada badan-badan perwakilan rakyat melalui wakil-wakil rakyat yang terpilih atau melalui partai-partai yang memenangkan kursi sehingga integrasi masyarakat tetap terjamin. Hal ini didasarkan atas anggapan di dalam masyarakat terdapat berbagai kepentingan yang tidak hanya berbeda, tetapi juga kadang-kadang saling bertentangan dan dalam sistem demokrasi perbedaan atau pertentangan kepentingan tidak diselesaikan dengan kekerasan melainkan melalui proses musyawarah (*deliberation*).

**Ketiga**, pemilu merupakan sarana memobilisasikan dan/atau menggalang dukungan rakyat terhadap negara dan pemerintahan dengan jalan ikut serta dalam proses politik. Hal yang ketiga ini tidak hanya berlaku di negara-negara berkembang, tetapi juga di negara-negara yang menganut demokrasi liberal (negara-negara industri maju) kendati sifatnya berbeda.

---

<sup>175</sup> M. Aziz Hakim, *Politik Hukum Sistem Pemilihan Umum di Indonesia pada Era Reformasi*, dalam *Ibid.*, hlm. 55-56

Menurut **Jimly Asshiddiqie**, tujuan penyelenggaraan pemilihan umum ada empat, yaitu:<sup>176</sup>

- 1) Untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai;
- 2) Untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan;
- 3) Untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat; dan
- 4) Untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara.

Unsur-unsur yang diperlukan dalam pemilihan umum, yakni : *pertama*, adalah objek pemilu, yaitu warga negara yang memilih pemimpinnya. *Kedua*, adalah sistem kepartaian atau pola dukungan yang menjadi perantara antara pemilik suara dan elite atau para pejabat publik. *Ketiga*, adalah sistem pemilihan umum (*electoral system*) yang menerjemahkan suara-suara menjadi kursi jabatan di parlemen ataupun pemerintahan.<sup>177</sup> Menurut Saragih, pemilu dapat digolongkan dalam dua hal pokok, yaitu:<sup>178</sup>

- 1) Bagaimana melaksanakan sistem yang sudah ada aturannya secara umum (diakui dan dianut oleh umumnya negara-negara demokrasi konstitusional). Ini sering disebut *electoral law* yang mengatur sistem pemilu dan aturan yang menata bagaimana pemilu dijalankan, bagaimana distribusi hasil pemilu ditetapkan dan seterusnya.
- 2) Bagaimana mekanisme pelaksanaan suatu pemilu, yang biasanya disebut *electoral process*, ini ditentukan misalnya siapa panitia penyelenggara pemilu, partai/organisasi peserta pemilu, penentuan calon-calon, cara dan tempat berkampanye, kotak suara, jumlah TPS, saksi, perpindahan pemilihan dan sebagainya

---

<sup>176</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum...*, *Op.Cit*, hlm.418-419.

<sup>177</sup> Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan...*, *Op.Cit* hlm. 57.

<sup>178</sup> Agus Riwanto, *Hukum Partai Politik dan Hukum Pemilu di Indonesia : Pengaruhnya terhadap Penyelenggaraan Pemilu Berkualitas dan Sistem Pemerintahan Presidensial Efektif*, (Yogyakarta, Thafa Media, 2016), hlm. 51.

Daya kerja pemilu terhadap rakyat, rakyat benar-benar merasakan bahwa negara adalah miliknya. Daya kerja pemilu terhadap administrasi. Kesetiaan administrasi negara adalah terarah pada UUD atau UU dan bukan pada materi-materi Presiden atau kepala negara ataupun anggota parlemen.<sup>179</sup> Sistem pemilihan umum sangat dipengaruhi oleh cara pandang terhadap individu atau masyarakat dalam negara. Apakah mereka dipandang sebagai individu yang bebas untuk memilih wakilnya atau dipilih sebagai wakil rakyat atau mereka dipandang sebagai satu kesatuan kelompok sehingga tidak dapat menentukan pilihan atau mencalonkan diri untuk dipilih. Atas kriteria ini, maka dikenal dua sistem pemilihan yakni sebagai berikut:<sup>180</sup>

1) Sistem Pemilihan Organik

Dalam sistem ini rakyat dianggap sebagai individu-individu yang bergabung dalam beberapa persekutuan-persekutuan hidup (organisasi) baik berdasarkan lapisan sosial, profesi maupun asal atau turunan. Persekutuan ini ialah sebagai pengendalian hak politik untuk menunjuk wakilnya di Lembaga Perwakilan sesuai dengan jumlah yang diminta oleh Konstitusi atau undang-undang yang mengatur Lembaga Perwakilan tersebut. Mungkin dalam persekutuan hidup (organisasi) tersebut ada pemilihan umum mungkin tidak, tetapi itu tidak menjadi soal karena yang dipentingkan adalah organisasi tersebut mengirimkan wakilnya ke Lembaga Perwakilan sesuai dengan jumlah yang dibutuhkan (ditentukan). Dari konstitusi jelas kelihatan kedudukan Lembaga Perwakilan agak lemah, sehingga biasanya apabila Lembaga Perwakilan ini hendak menetapkan undang-undang menyangkut hak-hak rakyat, undang-undang tersebut baru berlaku kalau disetujui oleh rakyat melalui referendum.

2) Sistem Pemilihan Mekanis

---

<sup>179</sup> Willy D.S. Voll, *Negara Hukum dalam Keadaan...*, *Op.Cit*, hlm. 62.

<sup>180</sup> Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007), hlm. 270-271.



Dalam sistem ini rakyat dianggap sebagai individu-individu yang berdiri sendiri, rakyat inilah (yang memenuhi syarat) sebagai pengendali hak pilih, dimana tiap satu orang mempunyai satu suara. Sistem ini biasanya dilaksanakan dengan dua sistem yaitu sistem pemilihan umum yang proporsional dan sistem pemilihan umum yang distrik yang dapat dikaji sebagai berikut :

- a. Sistem Perwakilan Distrik, adalah<sup>181</sup> suatu sistem pemilihan dimana wilayah negara di bagi atas distrik-distrik pemilihan yang jumlahnya sama dengan jumlah kursi yang tersedia di parlemen. Setiap distrik pemilihan hanya memilih satu orang wakil dari calon-calon yang diajukan oleh masing-masing partai politik/organisasi peserta pemilihan umum. Karena itu, sistem ini juga disebut */Majority/Single member constituency*, dilakukan dengan cara sebagai berikut :<sup>182</sup>
  - i. Misalnya di badan perwakilan ada 500 kursi, maka wilayah Negara akan dibagi menjadi 500 distrik pemilihan.
  - ii. Setiap distrik diwakili oleh satu orang yang memperoleh suara mayoritas. Misalnya dalam setiap distrik, jumlah pemilih adalah 100 orang, dan jumlah calon yang dipilih adalah 5 dengan perolehan suara masing-masing : A=40, B=35. C=15. D=7, dan E=3, maka yang mewakili distrik adalah A dengan suara mayoritas di antara para calon yang lain.
- b. Sistem Perwakilan Proporsional, adalah sistem perwakilan dimana prosentase kursi di badan perwakilan rakyat yang dibagikan kepada partai politik berdasarkan prosentase jumlah suara yang diperoleh oleh tiap-tiap partai politik. Negara merupakan satu wilayah pemilihan. Perolehan suara partai politik dihitung secara nasional dan dibagi berdasarkan prosentase suara. Contohnya, jumlah suara pemilih yang sah adalah 4.000.000, sementara jumlah kursi yang diperebutkan adalah 400 buah, maka nilai sebuah kursi adalah 10.000 pemilih.<sup>183</sup>

---

<sup>181</sup> Ni'matul Huda dan Imam Nasef, *Penataan Demokrasi & Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, ( Jakarta: Kencana, 2017), hlm. 47.

<sup>182</sup> I Dewa Gede Atmadja, *Partai Politik dan Golongan Karya dalam Lintasan Perundang-Undangan* dan Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* Edisi II dalam Ni'matul Huda dan Imam Nasef, *Ibid.*

<sup>183</sup> *Ibid.*, hlm. 244.

Berdasarkan uraian di atas, sistem distrik memiliki beberapa dampak, baik berupa kelebihan maupun kelemahan. Kelebihan dan kelemahan tersebut akan dijelaskan sebagai berikut:<sup>184</sup>

### **Kelebihan Sistem Distrik :**

#### 1) Aspek Tingkat Proporsionalitas Perwakilan

Pada aspek ini tidak ditemukan adanya hal yang dapat dikategorikan sebagai keuntungan dari sistem distrik. Persoalan utama atau yang merupakan kelemahan utama sistem distrik terletak pada disproporsionalitas suara pemilih dengan perolehan kursi di lembaga perwakilan. Oleh karenanya, pada aspek ini yang ditemukan hanyalah kelemahan dari sistem distrik.

#### 2) Sistem Kepartaian

- a. Sistem ini dapat bertindak sebagai penghalang munculnya partai baru dan juga berkecenderungan menghapus partai yang paling lemah.
- b. Mendorong ke arah kerjasama serta integrasi antara partai-partai untuk memenangkan kursi, selain itu dorongan ke arah integrasi parta-partai politik disebabkan karena kursi yang diperebutkan dalam setiap distrik pemilihan hanya satu.
- c. Bagi partai besar sistem ini menguntungkan karena melalui *distortion effect* (efek distorsi) dapat meraih suara dari pemilih-pemilih lain, sehingga memperoleh kedudukan mayoritas.
- d. Partai-partai politik akan berusaha menyisihkan perbedaan masing-masing dan sebaliknya justru terdorong untuk mengadakan kerjasama antara satu sama lain melalui *stembus accord* (kesepakatan penggabungan suara).
- e. Elite berusaha menahan diri untuk membentuk partai karena mereka tahu bahwa sangat sulit bagi partai kecil untuk mendapatkan kursi.
- f. Fragmentasi partai atau kecenderungan mendirikan partai baru dapat lebih dibendung, justru sistem ini mendorong ke arah penyederhanaan partai secara alamiah dan tanpa paksaan.

#### 3) Lembaga Perwakilan dan Efektivitas Pemerintahan

---

<sup>184</sup> Yoyoh Rohaniah dan Efriza, *Pengantar Ilmu Politik...*, Op.Cit, hlm. 452- 456.

- a. Lebih mudah bagi suatu partai untuk mencapai kedudukan mayoritas dalam parlemen, sehingga tidak perlu diadakan koalisi dengan partai lain.
  - b. Yang juga sering dianggap sebagai keuntungan adalah sistem ini tidak menimbulkan perpecahan dalam parlemen dan partai kecil sekalipun sehingga minoritas bisa turut menentukan partai besar mana yang akan membentuk pemerintahan dan politik mana yang akan dijalankan.
  - c. Sistem ini cenderung menghasilkan lembaga perwakilan yang dikuasai oleh satu partai. Berkurangnya partai dan meningkatnya kerja sama antar partai mempermudah terbentuknya pemerintahan yang stabil, mempermudah tercapainya stabilitas politik, dan meningkatkan stabilitas nasional.
- 4) Hubungan Wakil Terpilih dan Konstituen
- a. Distrik wilayahnya lebih kecil, maka pemilih dapat mengenali calon-calon wakil rakyatnya yang akan dipilih di distriknya.
  - b. Sistem ini juga dapat dimanfaatkan untuk mengintegrasikan semua potensi keragaman kultural, seperti keragaman ras dan etnis, keragaman anutan agama, tingkat sosial-ekonomi, dsb yang terdapat dalam masyarakat.
  - c. Dalam sistem distrik partai-partai politik tidak berani mencalonkan orang yang tidak populer di distrik tersebut dan terpilihnya seseorang biasanya karena kepopuleran orang tersebut, baru kemudian kepopuleran partainya. Kandidat langsung bertanggung jawab terhadap pemilihnya. Hubungan antara pemilih dan wakilnya lebih langsung dan erat. Dengan demikian, dia akan lebih terdorong untuk memperjuangkan kepentingan distrik.
  - d. Kandidat tidak terlalu tergantung kepada pimpinan partai, dan oleh karena itu lebih bebas dalam mengambil keputusan karena ia tidak perlu masuk dalam daftar calon partai.
  - e. Para pemilih dapat lebih melihat dan menilai penawaran yang diberikan kandidat dalam distrik pemilihan. Tema-tema yang diangkat di distrik pemilihan tersebut juga lebih mudah dinilai oleh pemilih.
  - f. Wakil yang dipilih dapat dikenal oleh komunitasnya, sehingga hubungan konstituen lebih erat. Sistem ini dapat mempertahankan hubungan antara anggota legislatif dan pemilih. Artinya, sistem ini dengan sangat baik mempertahankan hubungan antara pemilih dan wakil-wakil mereka di parlemen.

- g. Dalam sistem ini, akuntabilitas wakil rakyat terpilih terhadap rakyat lebih terjamin.
  - h. Sistem ini sebagai pendorong pertanggungjawaban sejati.
- 5) Teknis Penyelenggaraan
- a. Organisasi dari penyelenggaraan pemilihan dengan sistem ini adalah sederhana, tidak perlu memakai banyak orang untuk duduk dalam panitia pemilihan, juga biayanya lebih murah dan penyelenggaraannya singkat karena tidak perlu menghitung sisa suara yang terbuang.
  - b. Sistem distrik sederhana dan mudah untuk diselenggarakan.

### **Kelemahan Sistem Distrik :**

- 1) Aspek Tingkat Proporsionalitas Perwakilan
- a. Ada “*distorsi*” (penyimpangan) sehingga partai yang menang akan memperoleh presentase kursi lebih banyak dari presentase suara yang diperolehnya dari masyarakat, sehingga menjadi “*over-represented*” (kelebihan perwakilan).
  - b. “*Distorsi*” (penyimpangan) kurang menguntungkan partai kecil dan golongan minoritas. Presentase kursi lebih kecil dari presentase suara sehingga “*under-represented*” (kekurangan perwakilan).
  - c. Dari penjelasan di atas (sistem pemilihan distrik) jelas kelihatan banyak kemungkinan terdapat suara yang terbuang, justru ada kemungkinan calon terpilih mendapat suara minoritas dari seluruh suara yang diperoleh lawan-lawannya. Contoh, si A terpilih hanya memperoleh 21 suara, jauh lebih kecil dari suara yang diperoleh si B, C, D dan E yaitu 79 suara, dalam hal ini akan dianggap tidak adil oleh golongan-golongan yang mereka dirugikan atau bahasa sederhananya, sistem distrik hanya mengakomodir atau menguntungkan partai yang merata kekuatannya di daerah-daerah walau sekalipun tidak besar kekuatannya itu.
  - d. Susunan parlemen tidak selalu mewakili pendapat atau kepentingan rakyat. Dalam sistem dua partai, dapat saja terjadi bahwa partai K yang memperoleh 50,1% suara hanya memiliki satu wakil di parlemen, sementara wakil-wakil lainnya berasal dari partai L yang hanya memperoleh 49,9% suara. Hal ini dapat terjadi apabila partai L unggul di hampir semua distrik pemilihan kecuali satu distrik, dan partai K hanya menang di satu distrik dengan perbandingan 90% banding 10%.

- e. Sistem ini dianggap kurang mengakomodasikan pelbagai kelompok dalam suatu masyarakat yang heterogen dan pluralis sifatnya. Karena itu, ada anggapan bahwa sistem ini memerlukan prasyarat adanya suatu kebudayaan nasional yang terpadu secara ideologis dan etnis.

## 2) Sistem Kepartaian

- a. Sistem ini kurang representatif dari partai yang ada dalam lingkungan distriknya.
- b. Kelompok kecil dan partai kecil yang rata-rata terdiri lebih dari 10% warga masyarakat, apalagi jika mereka ini terpecah dalam pelbagai distrik pemilihan, susah bagi mereka memiliki wakil di lembaga parlemen atau walaupun terwakili, hanya dengan perkecualian tertentu.
- c. Sistem ini mendorong pertumbuhan partai-partai politik berdasarkan etnis, suku, agama atau wilayah yang memperkeras pembelahan sehingga memicu konflik.

## 3) Lembaga Perwakilan dan Efektivitas Pemerintahan

- a. Wakil-wakil yang dipilih cenderung lebih memerhatikan kepentingan distrik serta warga distriknya, daripada kepentingan nasional.
- b. Ketidakketergantungan wakil terhadap pimpinan partai tidak hanya dapat dipandang sebagai suatu keuntungan tetapi juga dapat dilihat dari sisi negatifnya, karena hal ini terkadang dapat juga mengakibatkan tidak adanya mayoritas yang stabil dan dapat menopang, sehingga para wakil dapat “dibeli” oleh pihak eksekutif untuk setiap persetujuan dengan dimintai imbalan tertentu.

## 4) Hubungan Wakil Terpilih dan Konstituen

Keputusan politik seringkali tidak politis, karena kandidat meyakinkan para pemilih melalui jaringan, keanggotaan keluarga tertentu atau penampilannya yang kharismatis, sementara politiknya sendiri sering diabaikan. Bersamaan dengan itu, meningkatkan keprihatinan apakah para anggota akan mampu membuat kebijakan, menjalankan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan atau mengawasi kebijakan yang dijalankan.

## 5) Penyelenggaraan

Terbuka terhadap manipulasi batasan pemilu, yaitu pemberian kesempatan secara curang kepada partai politik atau pembagian distrik secara tidak adil.

Adapun kelebihan dan kelemahan yang terdapat pada sistem proporsional yang dijelaskan sebagai berikut:<sup>185</sup>

### **Kelebihan Sistem Proporsional :**

- 1) Aspek Tingkat Proporsionalitas Perwakilan
  - a. *Multi-member constituency* dengan provinsi sebagai dapil.
  - b. Dari aspek perwakilan politik, untuk sistem ini terdapat lebih dari satu wakil dalam setiap dapil.
  - c. Demokratis, karena setiap suara dihitung dan suara yang hilang terbatas.
  - d. Sistem ini dianggap representatif karena jumlah kursi partai dalam parlemen sesuai dengan suara yang diperolehnya dari masyarakat dalam pemilu. Artinya, sistem ini mencerminkan komposisi para pemilih.
  - e. Kekuatan sistem ini adalah bahwa partai akan mencapai komposisi yang proporsional secara absolut. Apabila partai memperoleh suara 27% maka ia juga akan memperoleh kursi di parlemen sebanyak 27%. Untuk itu setiap suara memiliki bobot yang sama.
  - f. Tidak ada distorsi, dimana perolehan kursi kira-kira sama dengan persentase perolehan suara secara nasional.
  - g. Mendorong partai-partai untuk mengajukan daftar calon yang inklusif dan secara komunal berbeda-beda.
  - h. Masyarakat yang heterogen sifatnya, umumnya lebih tertarik pada sistem ini, oleh karena dianggap menguntungkan bagi masing-masing golongan.
  - i. Lebih memberikan kemungkinan terpilihnya wakil dari budaya/kelompok minoritas.
  - j. Membuat pembagian kekuasaan antar mayoritas dan minoritas serta kelompok-kelompok kepentingan yang kuat semakin nyata.
  
- 2) Sistem Kepartaian
 

Dari sudut kepartaian representatif, karena juga memberi kesempatan kepada partai kecil dan minoritas untuk memperoleh kursi dalam parlemen.

---

<sup>185</sup> Yoyoh Rohaniah dan Efriza, *Pengantar Ilmu Politik...*, Op.Cit, hlm. 458-461.

- 3) Lembaga Perwakilan dan Efektivitas Pemerintahan
  - a. Golongan-golongan bagaimanapun kecilnya menempatkan wakilnya dalam lembaga perwakilan rakyat.
  - b. Dalam sistem ini mengenai efektivitas pemerintahan dianggap merupakan kelemahan dalam sistem proporsional sebab mengarah pada terbentuknya pemerintahan koalisi.
- 4) Hubungan Wakil Terpilih dan Konstituen  
 Pada aspek ini, kelemahan sistem proporsional lebih menonjol. Oleh karenanya, aspek ini bukanlah kelebihan dari sistem proporsional.
- 5) Teknis Penyelenggaraan
  - a. Sistem ini sangat mudah bagi para pemilih karena mereka hanya perlu memilih sekelompok kecil dari partai-partai yang ada.
  - b. Dari sudut organisasi penyelenggara pemilu dalam sistem ini bersifat otonom.

#### **Kelemahan Sistem Proporsional :<sup>186</sup>**

- 1) Aspek Tingkat Proporsionalitas Perwakilan  
 Pada variabel ini tidak dijumpai adanya kelemahan dari sistem proporsional. Sebab proporsionalitas perolehan suara dan perolehan kursi peserta pemilu dalam sistem ini paling baik dari sistem pemilu lainnya.
- 2) Sistem Kepartaian
  - a. Sistem ini cenderung membentuk sistem multipartai. Banyak partai yang ikut pemilu karena peluang mendapatkan kursi sangat besar.
  - b. Sistem ini mempermudah fragmentasi partai dan timbulnya partai-partai baru. Sistem ini tidak menjurus ke arah integrasi bermacam-macam golongan dalam masyarakat, mereka lebih condong mempertajam perbedaan-perbedaan yang ada dan kurang terdorong untuk mencari dan memanfaatkan persamaan-persamaan. Umpamanya dianggap bahwa sistem ini mempunyai akibat memperbanyak partai.
  - c. Sistem ini juga memperlambat atau menghalangi dihapusnya partai-partai yang sudah lama ada (tua) yang sedianya dapat hilang karena adanya perubahan dalam suasana politik maupun sosial.
  - d. Pemilih tidak memiliki atau hampir tidak memiliki pengaruh atas penetapan para kandidat. Jadi, mereka tidak dapat turut menentukan siapa yang akan mewakili mereka, melainkan

---

<sup>186</sup> *Ibid.*

hanya partai mana yang akan duduk di dalam parlemen dan membentuk pemerintahan.

- e. Memberi kedudukan kuat pada pimpinan partai untuk menentukan wakilnya diparlemen melalui *stesel daftar* (*list system*).
  - f. Meski dianggap keuntungan, bahwa sistem ini mendorong partai-partai untuk mengajukan daftar calon yang inklusif dan secara komunal berbeda-beda. Namun realitasnya, daftar calon partai tidak menjamin keterwakilan kelompok masyarakat tradisional yang memang kurang diwakili. Biasanya yang terjadi justru kebalikannya, yakni partai berupaya membuat daftar sosiodemografis yang homogen.
  - g. Daftar calon partai juga memberi peluang untuk nepotisme dan koncoisme (*cronyism*).
  - h. Partai bisa menekan pendapat kaum independen atau minoritas dalam urutan daftar kandidat.
  - i. Perpecahan dalam sistem partai ini dapat dianggap destabilisasi.
  - j. Mengakui struktur partai, sebab para pemilih diharapkan untuk memberikan suara kepada partai dan bukan individu-individu atau kelompok-kelompok individu.
- 3) Lembaga Perwakilan dan Efektivitas Pemerintahan
- a. Dalam sistem ini sulit bagi partai untuk meraih suara mayoritas dalam lembaga perwakilan.
  - b. Sistem ini akan membentuk lembaga perwakilan yang dikuasai oleh beberapa partai politik, tanpa ada partai mayoritas absolut, sehingga mendorong terbentuknya koalisi. Hal ini berpengaruh terhadap kerentanan stabilitas pemerintahan.
  - c. Kebuntuan legislatif dan ketidakmampuan untuk menjalankan kebijakan yang sesuai pada saat paling dibutuhkan.
  - d. Banyak partai mempersukar terbentuknya pemerintahan yang stabil, oleh karena umumnya harus mendasarkan diri atas koalisi dari dua partai atau lebih.
  - e. Memungkinkan partai-partai minoritas kecil untuk menyandera partai-partai yang lebih besar dalam perundingan koalisi.
  - f. Sulit menyingkirkan partai yang cukup besar dari kekuasaan.
- 4) Hubungan Wakil Terpilih dan Konstituen
- a. Distrik pemilihan yang sangat luas menyebabkan wakil terpilih kemungkinan tidak dikenal oleh warga yang telah memilihnya.



- b. Tidak adanya ikatan langsung antara pemilih dan anggota parlemen.
- c. Tanggungjawab terhadap pemilih sangat kecil.
- d. Karena peranan partai dalam meraih kemenangan lebih besar ketimbang kepribadian seseorang. Sehingga wakil terpilih akan terdorong untuk memerhatikan kepentingan partai.

Sehingga demikian, dari pembahasan tersebut maka perbedaan sistem proporsional dan sistem distrik dapat dibedakan dalam tabel 6 sebagai berikut :<sup>187</sup>

**Tabel 6. Perbandingan Sistem Proporsional dan Sistem Distrik**

<b>Unsur-Unsur Pokok</b>	<b>Sistem Proporsional Murni</b>	<b>Sistem Distrik Murni</b>
A. Tekanan	1. Menekankan proporsionalitas perwakilan	1. Menekankan keterbukaan pertanggungjawaban pemerintah
B. Daerah Pemilihan (Dapil)	1. Basisnya di Wilayah 2. Ukuran Dapil besar 3. Jumlah Dapil sedikit 4. Sifat Dapil permanen	1. Basisnya penduduk 2. Ukuran Dapil kecil 3. Jumlah Dapil banyak 4. Berubah-ubah
C. Calon/Wakil	1. Lebih dari satu tiap dapil 2. Asal wakil bebas 3. Hubungan dengan pemilihan melalui partai 4. Kurang/tidak dikenal 5. Dicalonkan oleh partai/OPP 6. Kontrol pemilih atas calon lemah 7. Bertanggungjawab kepada partai	1. Hanya satu pihak distrik/dapil 2. Asal daerah/berdomisili 3. Hubungan langsung dan/atau melalui partai 4. Dikenal oleh pemilih 5. Dicalonkan oleh pemilih 6. Kontrol pemilih atau calon kuat 7. Tanggungjawab kepada pemilih

<sup>187</sup> *Ibid.*, hlm. 462.

		dan partai
D. Suara	1. Tidak ada yang hilang 2. Mayoritas absolut	1. Banyak yang hilang 2. Mayoritas sederhana
E. Partai	1. Menguntungkan partai kecil 2. Cenderung menghasilkan multipartai 3. Kekuasaan partai atas calon besar 4. Organisasi partai sampai ke desa	1. Merugikan partai kecil 2. Cenderung menghasilkan dua partai besar 3. Kekuasaan partai atas calon relatif kecil 4. Organisasi partai sampai ke desa
F. Panitia Pelaksana	1. Bersifat otonom	1. Bersifat otonom
G. Sistem Pemerintahan	1. Mengarah ke pemerintahan koalisi 2. Cenderung ke arah sentralisasi	1. Tidak mengarah ke pemerintahan koalisi 2. Cenderung ke arah desentralisasi

Adapun mengenai asas pemilu yang paling mendasar adalah

langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Maksud dari asas tersebut adalah:<sup>188</sup>

- 1) Langsung, yaitu rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nuraninya tanpa perantara;
- 2) Umum, yaitu pada dasarnya semua warga negara yang memenuhi persyaratan sesuai dengan undang-undang berhak mengikuti Pemilu. Pemilihan yang bersifat umum menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara, tanpa diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan dan status sosial;
- 3) Bebas, yaitu setiap warga negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari pihak siapa pun. Di dalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya, sehingga dapat memilih sesuai dengan kehendak hati nurani dan kepentingannya;

<sup>188</sup> A. A. Sahid Gatara, *Ilmu Politik : Memahami dan Menerapkan*, (Bandung: Pustaka Setia, 2008), hlm. 215.

- 4) Rahasia, yaitu dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak mana pun dan dengan jalan apapun. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara tanpa dapat diketahui oleh orang lain kepada siapa pun suaranya diberikan;
- 5) Jujur, yaitu setiap penyelenggara pemilu, aparat Pemerintah, peserta pemilu, pengawasan pemilu, pemantau pemilu, pemilih, serta semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- 6) Adil, yaitu setiap pemilih dan peserta pemilu mendapat perlakuan yang sama serta bebas dari kecurangan pihak manapun.

Berdasarkan asas-asas pemilu tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa asas langsung, umum, bebas, dan rahasia (LUBER) dipergunakan pada saat pemungutan suara sedangkan asas jujur dan adil (JURDIL) dipergunakan untuk seluruh rangkaian proses pentahapan penyelenggaraan pemilu yang meliputi:<sup>189</sup>

- 1) Pemutakhiran daftar pemilih;
- 2) Pendaftaran dan penetapan peserta pemilu;
- 3) Penetapan daerah pemilihan dan alokasi kursi;
- 4) Pencalonan;
- 5) Kampanye;
- 6) Pemungutan dan penghitungan suara di TPS;
- 7) Rekapitulasi hasil penghitungan suara;
- 8) Penetapan perolehan kursi;
- 9) Penetapan calon terpilih; dan
- 10) Pelantikan.

Adapun sistem pemilu yang baik dapat dinilai dengan adanya kriteria sebagai berikut:<sup>190</sup>

- 1) Akuntabilitas (*accountability*). Suatu sistem pemilu dapat menghasilkan akuntabilitas yang dapat diukur melalui tingkat ketanggapan pemerintah terhadap tuntutan publik dan kemampuan publik untuk mengakhiri suatu pemerintah yang tidak akuntabel melalui pemilu.

---

<sup>189</sup> Joko J.Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung, Filosofi, Sistem dan Problema Penerapan di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 211.

<sup>190</sup> Priyo Budi Santoso, *Gagasan Perubahan Sistem Pemilu dan Rekrutimen Parpol dalam Agus Riwanto, Hukum Partai Politik dan Hukum Pemilu...*, *Op.Cit*, hlm. 65.

- 2) Keterwakilan (*representation*). Sistem pemilu dapat menghasilkan secara luas mewakili kepentingan pemilih.
- 3) Keadilan (*fairness*). Sistem pemilu dapat memperkokoh kepercayaan tinggi dari para peserta pemilu dan pemilih bahwa proses pemilihan secara sistematis dalam pelaksanaannya tidak akan diskriminatif terhadap mereka. Hal ini akan meningkatkan dukungan terhadap hasil pemilihan umum.
- 4) Persamaan hak-hak untuk setiap pemilih, suatu sistem pemilu dapat memberi bobot suara yang sama bagi setiap pemilih.
- 5) Menciptakan pemerintah yang efektif dan akomodatif, sistem pemilu dapat menghasilkan stabilitas dalam pemerintahan yang memungkinkan manajemen negara yang efektif. Sistem pemilihan juga diharapkan dapat mendukung konsultasi dan kompromi yang memadai antara kekuatan-kekuatan politik.
- 6) Perkembangan partai-partai dan perwakilan lokal yang kuat secara relatif, sistem pemilu dapat menghasilkan keseimbangan antara partai-partai politik dan besarnya kontrol yang dimiliki pemilih terhadap tindakan-tindakan mereka.
- 7) Sistem menyediakan kemudahan akses melalui kesederhanaan dan refleksi pilihan warga negara yang relatif tetap. Sistem pemilu dapat memungkinkan pemilih untuk mengekspresikan pilihan mereka secara akurat dengan cara yang cukup sederhana untuk dipahami semua pemilih.

Ramlan Surbakti juga menyebutkan bahwa sistem pemilu yang ideal diharapkan dapat menghasilkan tatanan politik sebagai berikut:<sup>191</sup>

- 1) Lembaga perwakilan yang mencerminkan keterwakilan penduduk dan keterwakilan daerah secara adil dan efektif, tidak hanya keterwakilan dalam gagasan tetapi juga keterwakilan dalam kehadiran;
- 2) Keterwakilan dalam kehadiran berbagai kelompok “minoritas” dalam lembaga perwakilan di pusat dan daerah yang melalui proses pemilihan tidak terwakili (*unrepresented*) atau kurang terwakili (*underrepresented*).
- 3) Anggota lembaga perwakilan yang lebih tampil sebagai wakil rakyat daripada wakil partai;
- 4) Wakil rakyat yang tidak saja mendapat legitimasi tinggi dari rakyat tetapi juga memiliki kredibilitas (integritas dan kemampuan);
- 5) Wakil rakyat yang akuntabel kepada konstituennya yang mempunyai akses luas untuk mempengaruhi wakil rakyat;

---

<sup>191</sup> *Ibid.*, hlm. 66.

- 6) Wakil rakyat yang mempunyai kemampuan lebih mengedepan dalam fungsi legislasi dan anggaran daripada dalam fungsi pengawasan;
- 7) Proses politik yang dinamis tetapi relatif mudah mencapai kesepakatan lembaga legislatif;
- 8) Pemandangan perbedaan aspirasi, bahkan konflik kepentingan dari masyarakat ke dalam lembaga penyelenggara negara, seperti lembaga perwakilan rakyat;
- 9) Pemerintahan yang kuat dan stabil karena didukung suara mayoritas dan oposisi yang memiliki keberdayaan dalam lembaga legislatif;
- 10) Jumlah partai politik peserta pemilu yang tidak terlalu sedikit tetapi juga tidak terlalu jauh (sistem kepartaian pluralisme moderat);
- 11) Partai politik dan politisi yang bersifat inklusif dan mampu bekerjasama dengan cara menghilangkan eksklusifisme partai politik/politisi;
- 12) Menghasilkan perilaku pemilih yang lebih menggambarkan *citizen politic* (perilaku memilih individu warga negara rasional dan transaksional) dengan menghilangkan *mass politics* (politik massa, perilaku memilih memilih massa yang fanatik berdasarkan simbol-simbol personal);
- 13) Perubahan politik secara periodik baik berupa sirkulasi elit maupun berupa perubahan arah dan pola kebijakan publik;
- 14) Isu-isu politik lokal mempunyai kesempatan yang sama dengan isu-isu politik nasional untuk menjadi isu politik.

Pemilihan umum di Indonesia sampai dengan tahun 2014 sudah menyelenggarakan sebelas kali pemilihan umum, yaitu dari 1955, 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997, 1999, 2004, 2009, dan terakhir 2014. Adapun pemilu yang ditinjau dalam perspektif Islam, pemilu dalam sistem politik Islam secara doktrinal memang tidak menjelaskan secara langsung sistem perekrutan melalui sebuah pemilihan umum terhadap calon pemimpin dan perwakilan rakyat sebagaimana dalam teori-teori politik modern. Namun jika ditelusuri dalam sejarah peradaban dan politik Islam sejak masa Nabi Muhammad SAW hingga abad pre-modern dan modern hingga

kontemporer ditemukan sejumlah fakta politik yang menggambarkan model pemilihan (umum) menurut Islam tersebut. Di antara peristiwa-peristiwa yang menggambarkan adanya pemilihan saat itu adalah sebagai berikut:<sup>192</sup>

- 1) *Bai'at al-Nuqaba'* (wakil-wakil suku), yaitu ketika kaum Anshor *membai'at* (memilih secara langsung) kepada Nabi Muhammad SAW di *Aqabah*. Nabi Muhammad SAW bersabda pada saat itu : “pilihlah untukku dari kalian 12 (dua belas) orang wakil yang akan menunaikan apa-apa yang dibutuhkan oleh kaum mereka”.
- 2) *Bai'at* (janji setia) secara umum yang terjadi pada masing-masing dari khalifah Rasyidin yang terpilih. Mereka dipilih oleh wakil-wakil dari umat yang terpilih. Mereka dipilih oleh wakil-wakil dari umat karena ketokohan mereka dan ini mirip dengan sistem representatif pada pemilihan umat yang terpilih yang bertugas memilih pemimpin (memimpin *khalifah*) yaitu oleh *ahlul halli wa al-Aqdi* (mereka yang memiliki otoritas dan kapabilitas).

Sistem pemilihan umum di dunia Islam baru menemukan pola yang lebih modern setelah berbagai negara Islam bersentuhan langsung maupun tidak langsung dengan sistem demokrasi yang awalnya telah didengungkan oleh Napoleon Bonaparte di Mesir. Pada awal abad ke-20 semakin banyaknya negara Islam setelah memerdekakan diri dari cengkraman kolonialis Eropa, negara-negara Islam itu banyak yang memilih menjadi sistem negara nasional (*national state*) dan perlahan-lahan sistem pemilihan model demokrasi merambah dunia Islam, termasuk sistem pemilihan umum.<sup>193</sup>

---

<sup>192</sup> Hatamar Rasyid, *Pengantar Ilmu Politik...*, *Op.Cit*, hlm. 165-166.

<sup>193</sup> *Ibid.*

**d) *Parliamentary Threshold***

Banyak negara-negara yang menyatakan bahwa negaranya adalah negara yang demokratis dengan berbagai terminologi yang didefinisikan sendiri dan bahkan beberapa negara yang jelas-jelas tidak menerapkan asas demokrasi pun masih tetap berusaha membuat sistem yang seolah-olah demokratis. Ciri dasar dari sebuah negara yang menerapkan demokrasi adalah hidupnya partai politik dan berlangsungnya pemilihan umum secara periodik. Negara-negara yang menerapkan demokrasi biasa memiliki lebih dari dua partai baik yang bersistem dwi partai maupun multipartai.<sup>194</sup>

Problematika umum sebuah negara yang menerapkan sistem multipartai adalah stabilitas politik yang lemah akibat banyaknya jumlah partai. Pemerintahan yang disokong oleh beberapa partai yang tidak mencapai perolehan dukungan mayoritas tunggal, sehingga pemerintahan sering dijalankan secara transaksional sehingga berdampak pada kerugian rakyat. Oleh karena itu timbul pemikiran tentang sistem multipartai sederhana untuk menciptakan pengelolaan pemerintahan yang baik. Cara yang paling alami untuk menyederhanakan partai tersebut adalah dengan menerapkan ambang batas perolehan suara.<sup>195</sup>

---

<sup>194</sup> Yogo Pamungkas, "Tinjauan Ambang Batas Perolehan Suara berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar 1945", *Jurnal RechtsVinding*, Edisi No. 1, Vol. 3, April, 2014, hlm. 34.

<sup>195</sup> *Ibid.*

Sejak pemilu 1999, Indonesia sebenarnya sudah memberlakukan desain kelembagaan untuk membangun sistem multipartai sederhana melalui *Threshold*. Di dalam literatur mengenai sistem pemilihan, *Threshold* berarti dukungan suara minimal yang harus dimiliki oleh partai atau seseorang untuk memperoleh kursi di parlemen. Batasan demikian bisa disebutkan dan dipaksakan secara formal di dalam aturan pemilu (*formal threshold*) maupun yang tercermin dari perhitungan *de-facto* secara matematis. Mekanisme demikian dimaksudkan menciptakan sistem perwakilan dan sistem kepartaian yang stabil. Pada akhirnya, sistem ini diyakini bisa membawa pemerintahan yang lebih stabil dan efektif.<sup>196</sup>

*Parliamentary Threshold* dalam kamus *Oxford Advanced Learner's Dictionary*, terdiri dari kata *Parliament* yang berarti sekumpulan orang yang terpilih untuk membuat dan merubah hukum di suatu negara (*the group of people who are elected to make and change the laws of a country* dan *Threshold* yang berarti batasan tertentu untuk memulai sesuatu (*the level at which starts to happen*).<sup>197</sup>

*Threshold* merupakan persyaratan minimal dukungan yang harus diperoleh partai politik untuk mendapatkan perwakilan yang biasanya dilihat dari persentase perolehan suara di pemilu. Ada dua

---

<sup>196</sup> Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia : Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, (Jakarta: Kencana, 2015), hlm.72-73.

<sup>197</sup> AS Hornby, *Oxford Advanced Learner's Dictionary*, Oxford University Press, Oxford, 2003 hlm. 959 dalam Sholahuddin Al-Fatih dkk, "Reformulasi *Parliamentary Threshold* yang Berkeadilan dalam Pemilu Legislatif di Indonesia", *Artikel*, hlm 4.



istilah *Threshold* yang dipraktikan dalam pemilu di beberapa negara yakni *Electoral Threshold* dan *Parliamentary Threshold*. *Electoral Threshold* merupakan ambang batas persyaratan minimal yang harus diperoleh partai politik untuk mengikuti pemilu periode berikutnya. Sedang *Parliamentary Threshold* merupakan ambang batas persyaratan minimal harus diperoleh partai politik untuk mendapatkan kursi di parlemen.<sup>198</sup>

*Threshold*, *Electoral Threshold*, ataupun *Parliamentary Threshold* pada dasarnya sama, yakni ambang batas (syarat) yang harus dilampaui oleh partai politik untuk dapat mengirimkan wakilnya ke lembaga perwakilan. Biasanya dinyatakan dengan persentase perolehan suara sah atau di beberapa daerah bisa dinyatakan dalam bentuk perolehan minimal kursi yang dikenal sebagai bilangan pembagi pemilih.<sup>199</sup>

Wujud dari *Threshold* itu berupa persentase minimal perolehan suara di dalam angka tertentu. Tetapi, antara negara yang satu dengan yang lain mengimplementasikan persentase yang tidak sama, ada yang 0,67% (nol koma enam puluh tujuh persen) atau adapula yang 10% (sepuluh persen), yang pasti adalah bahwa partai-partai yang gagal memperoleh batasan suara minimal itu berarti gagal memperoleh kursi di parlemen. Artinya, implikasi dari aturan seperti itu adalah hanya partai-partai yang memperoleh suara yang cukup berarti saja yang bisa

---

<sup>198</sup> Hanta Yuda AR, *Presidensialisme Setengah Hati...*, *Op.Cit*, hlm. 282.

<sup>199</sup> Wasisto Raharjod Jati, *Menuju Sistem Pemilu dengan Ambang Batas...*, *Op.Cit*, hlm.

memengaruhi proses politik secara formal karena memiliki kursi di parlemen.<sup>200</sup>

Sebenarnya *Threshold* adalah konsep netral mengenai batasan perolehan suara partai. Lazimnya objek *Threshold* adalah parlemen sehingga populer istilah *Parliamentary Threshold*. *Threshold* merupakan instrumen untuk tidak hanya mengurangi laju pertumbuhan partai tapi juga mempersempit rentang ideologis partai. Jumlah partai yang berlebihan membingungkan pemilih. Partai yang terlalu banyak (dengan jumlah kursi sedikit) di parlemen mengakibatkan artikulasi dan agregasi kepentingan pemilih tidak efektif. Sehingga, banyaknya partai dan lebarnya rentang ideologi partai justru hanya menguntungkan elite partai karena mereka sibuk melakukan kalkulasi politik.<sup>201</sup>

Konsep ambang batas (*Threshold*) umumnya dibagi menjadi 2 (dua), yaitu ambang batas efektif (*effective threshold*) dan ambang batas formal (*formal threshold*). Ambang batas efektif menunjukkan jika besaran daerah pemilihan adalah 4 (empat) kursi, maka ambang batas efektif kursi adalah 15% (lima belas persen) suara. Artinya, partai politik berpeluang mendapatkan kursi yang tersedia di daerah pemilihan tersebut, apabila meraih sedikitnya 15% (lima belas persen) suara. Ambang batas efektif ini sekali lagi memperjelas tingkat kompetisi partai politik dalam perebutan kursi di setiap daerah

---

<sup>200</sup> Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia...*, *Loc.Cit.*

<sup>201</sup> Joko J. Prihatmoko, *Mendemokratiskan Pemilu : Dari Sistem Sampai Elemen Teknis*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), hlm. 148-149.

pemilihan. Pada daerah pemilihan berkursi kecil tingkat persaingan sangat tinggi, sebaliknya pada daerah pemilihan berkursi besar, tingkat persaingan rendah.<sup>202</sup>

Rumus ambang batas atas dan ambang batas bawah yang ditemukan Rae, Loosemore dan Hanby serta ambang batas efektif yang ditemukan Taagepara, Shugart dan Lijphart memastikan tingkat kompetisi partai politik disetiap daerah pemilihan. Artinya, meskipun undang-undang tidak menentukan angka ambang batas perolehan kursi, dengan sendirinya besaran daerah pemilihan sudah menunjukkan adanya persentase suara minimal yang harus diperoleh partai politik agar meraih kursi. Itulah sebabnya, besaran ambang batas atas, ambang batas bawah dan ambang batas efektif disebut dengan ambang batas terselubung. Artinya, tidak tersebut dalam peraturan pemilu, tetapi nyata ada secara sistematis. Namun, jika besaran ambang batas itu ditulis dalam undang-undang, maka disebut ambang batas formal.<sup>203</sup>

Dalam hal menentukan ambang batas formal tergantung pada kesempatan pembuat undang-undang. Jika mereka ingin mengurangi jumlah partai-partai politik untuk masuk di parlemen, maka besaran ambang batas formal bisa di atas angka ambang batas efektif atau bahkan di atas angka ambang batas atas. Sebaliknya, jika pembuat

---

<sup>202</sup> Didik Supriyanto dan August Mellaz, *Ambang Batas Perwakilan : Pengaruh Parliamentary Threshold terhadap Penyederhanaan Sistem Kepartaian dan Proporsionalitas Hasil Pemilu*, (Jakarta: Perludem, 2011), hlm. 16.

<sup>203</sup> *Ibid.*

undang-undang sepakat membuka peluang masuknya partai-partai baru dan partai-partai kecil, maka besaran ambang batas formal bisa di bawah angka ambang batas efektif, bahkan di bawah angka ambang batas bawah.<sup>204</sup>

Mengenai ambang batas efektif, Arend Lijphart menguraikan formula dalam menentukan ambang batas efektif dengan rumus  $T(\text{eff}) = 75\% / (m+1)$ , dimana  $T(\text{eff})$  adalah ambang batas efektif (*effective threshold*), dan  $m$  adalah besaran daerah pemilihan (*district magnitude*). Sebagai contoh, jika  $m$  (besaran daerah pemilihan) adalah 10 (sepuluh) kursi, maka ambang batas efektif yang didapatkan adalah sebesar 6,8% (enam koma delapan persen), sehingga suatu partai politik berpeluang mendapatkan kursi yang tersedia di daerah pemilihan tersebut bilamana meraih sedikitnya 6,8% (enam koma delapan persen) suara. Formula ambang batas efektif tersebut memperjelas tingkat kompetisi partai politik dalam perebutan kursi di setiap daerah pemilihan. Tingkat persaingan pada daerah pemilihan dengan kursi sedikit akan sangat tinggi, sebaliknya tingkat persaingan pada daerah pemilihan dengan kursi banyak cenderung rendah.<sup>205</sup>

Adapun tujuan diadakannya ambang batas dalam sistem pemilu di suatu negara dikarenakan ada dua hal, yakni : (1) membatasi jumlah partai politik yang memperoleh dukungan tidak signifikan dari pemilih untuk masuk parlemen. Kondisi tersebut yang kemudian

---

<sup>204</sup> *Ibid.*

<sup>205</sup> Wandu Dharma Ciputra, *Ketentuan Parliamentary Threshold terkait Penyederhanaan Jumlah Partai Politik dalam Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia*, Tesis, 2017, hlm. 75.

menjadikan fungsi parlemen yakni fungsi legislasi, anggaran, maupun pengawasan karena adanya konflik kepentingan dari berbagai macam banyak partai politik tersebut. (2) menyaring partai politik peserta pemilu berikutnya. Banyaknya partai politik peserta pemilu, tidak hanya berdampak pada membengkaknya dana penyelenggaraan pemilu, tetapi juga membuat pemilih bingung dalam memberikan suara.<sup>206</sup>

Kebijakan terkait *Threshold* bisa digunakan sebagai parameter untuk menentukan kondisi demokrasi di suatu negara. Terdapat dua karakter negara demokrasi, yaitu negara demokrasi transisi dan negara demokrasi mapan. Biasanya, negara demokrasi transisi terutama yang sedang bergerak di situasi dan gejolak konflik yang mendalam, cenderung lebih memerlukan keterikatan diantara semua pihak. Dengan demikian, dibutuhkan *Threshold* yang rendah bagi partai peserta pemilu agar bisa menyuarakan aspirasinya. Sementara untuk negara demokrasi mapan, biasanya lebih memilih *Threshold* yang lebih tinggi.<sup>207</sup>

Terdapat perbedaan *Threshold* untuk negara demokrasi mapan dengan negara demokrasi transisi. Berdasarkan pengalaman penelitian di negara-negara Eropa Tengah dan Timur, Bryon Moraski dan Gerhard Loewenberg mengungkapkan bahwa diterapkannya

---

<sup>206</sup> Joko J. Prihatmoko, *Mendemokratiskan Pemilu...*, Op.Cit, hlm. 150.

<sup>207</sup> Ben Reilly dan Andrew Reynolds, *Electoral System* dalam *Ibid.*, hlm. 5.

*Threshold* dalam sebuah sistem pemilu disuatu negara pada dasarnya hanya akan menguntungkan perolehan suara partai mayoritas.<sup>208</sup>

Ketentuan berkaitan dengan *Parliamentary Threshold* dapat berubah dinamis tergantung pada kondisi masyarakat dan kesepakatan di tingkat parlemen. Perubahan dan sifat dinamis dari kebijakan terkait ambang batas parlemen tersebut dikarenakan penerapan *Parliamentary Threshold* memiliki tujuan tertentu. Biasanya tujuan penerapan *Parliamentary Threshold* bergantung pada kebutuhan masing-masing negara. Sebagai contoh, pemberlakuan *Parliamentary Threshold* sebesar 5% (lima persen) di Jerman yang bertujuan untuk membatasi terpilihnya kelompok ekstremis dan upaya menghentikan partai-partai kecil agar tidak mendapatkan perwakilan.<sup>209</sup>

Oleh karena itu, penerapan *Parliamentary Threshold* juga berimplikasi pada peningkatan tingkat disproporsionalitas di dalam sistem perwakilan. Hal ini terjadi karena pada dasarnya, ketika aturan ini diimplementasikan banyak suara yang terbuang atau tidak terhitung. Di Polandia, misalnya yang menerapkan *Threshold* sebesar 5% (lima persen) pada pemilu 1993, telah menyebabkan 34% (tiga puluh empat persen) suara yang terbuang karena suara ini dimiliki oleh partai-partai yang memperoleh dukungan kurang dari 5% (lima persen). Dalam *Threshold* seperti itu, apabila dilihat dari segi jumlah,

---

<sup>208</sup> Bryon Moraski dan Gerhard Loewenberg, *The Effect of Legal Threshold on the Revival of Former Communist Parties in East-Central Europe*, dalam Sholahuddin Al-Fatih dkk *Ibid.*

<sup>209</sup> Veri Junaidi, dkk, *Politik Hukum Sistem Pemilu*, dalam Sholahuddin Al-Fatih dkk *Ibid.*, hlm. 6.

sistem kepartaian yang dimiliki oleh suatu negara bisa jadi terkategori multipartai penuh, misalnya saja memiliki lebih dari 10 (sepuluh) partai.<sup>210</sup>

Jadi, *Parliamentary Threshold* berimplikasi pada penyederhanaan partai. Dibanding *Electoral Threshold*, pengaruh *Parliamentary Threshold* sangat kuat dalam mengurangi partai. *Electoral Threshold* adalah persentase perolehan suara tertentu yang dijadikan prasyarat untuk ikut pemilu yang akan datang. Praktis, pengurangan partai dilakukan oleh penyelenggara pemilu, bukan oleh pemilih. Berbeda dengan *Parliamentary Threshold*, persentase perolehan suara untuk bisa memperoleh suara di kursi parlemen pada pemilu yang bersangkutan. Partai bisa selalu menjadi kontestan pemilu tapi jika tidak melampaui *Parliamentary Threshold* otomatis tidak memperoleh kursi.<sup>211</sup>

Menurut Nohlen terdapat 4 (empat) kriteria dalam menentukan ambang batas. *Pertama*, prosentase; besaran persentase ambang batas yang paling umum antara 3% (tiga persen) yaitu Spanyol hingga 5% (lima persen) yakni Jerman, yang terendah Belanda 0,67% (nol koma enam puluh tujuh persen) dan yang tertinggi Turki sebesar 10% (sepuluh persen). *Kedua*, lokasi penerapan; ketentuan ambang batas diterapkan pada daerah pemilihan (Spanyol), dan diterapkan di tingkat nasional (Jerman) atau di kedua tingkat (daerah pemilihan dan

---

<sup>210</sup> Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia...*, *Loc.Cit.*

<sup>211</sup> *Ibid.*

nasional) sekaligus Swedia. *Ketiga*, tahap penerapan; ambang batas kebanyakan dilakukan pada tahap awal sebelum penghitungan perolehan kursi, tetapi juga ada yang dilakukan di antara tahapan-tahapan penghitungan perolehan kursi berikutnya (Denmark). *Keempat*, obyek ambang batas; ambang biasa dikenakan kepada koalisi partai (Polandia).<sup>212</sup>

Pemerintahan akan lancar dan pengambilan kebijakan akan efektif jika didukung mayoritas anggota parlemen. Sebaliknya, pemerintahan menjadi tidak stabil dan pengambilan kebijakan acapkali macet tanpa dukungan mayoritas parlemen. Banyaknya partai di parlemen berimplikasi tiadanya mayoritas di parlemen. Hal itu menyulitkan pemerintahan membangun dukungan, yang acapkali mengganggu stabilitas politik karena harus mengakomodasi banyak kepentingan. Dengan demikian, penerapan *Parliamentary Threshold* membantu membangun stabilitas pemerintahan.<sup>213</sup>

Oleh karena itu, partai politik yang berhasil ikut pemilu belum tentu akan menjadi kekuatan politik dalam parlemen, karena untuk dapat menempatkan wakil di parlemen harus memenuhi *Parliamentary Threshold*. Penentuan *Parliamentary Threshold* memiliki rasionalitas, karena suatu partai politik tidak mungkin dapat memperjuangkan atau mempengaruhi suatu keputusan di parlemen tanpa memenuhi *Parliamentary Threshold*. Namun, *Parliamentary*

---

<sup>212</sup> Didik Supriyanto dan August Mellaz, *Ambang Batas Perwakilan...*, *Op.Cit*, hlm. 19.

<sup>213</sup> Joko J. Prihatmoko, *Mendemokratiskan Pemilu...*, *Op.Cit*, hlm. 149-150.



*Threshold* tidak boleh ditentukan terlalu tinggi karena akan mengakibatkan banyaknya suara pemilih yang “dipindahan” jika calon yang dipilih ternyata partainya tidak lolos *Parliamentary Threshold*.<sup>214</sup>

Puncak penyederhanaan partai politik ditujukan untuk memperkecil jumlah kekuatan politik di parlemen. Upaya ini memiliki arti yang strategis karena selama ini masalah ketidakstabilan sistem presidensial terjadi pada saat pemerintah berhadapan dengan parlemen. Pada saat kekuatan parlemen lebih sederhana, pembuatan keputusan juga lebih mudah dilakukan. Penyederhanaan pada wilayah ini dilakukan dengan memperketat atau bahkan menentukan jumlah fraksi di DPR. Misalnya dibentuk 3 (tiga) fraksi, yaitu fraksi pemerintah, fraksi oposisi dan fraksi tengah.<sup>215</sup>

Sebagai contoh, UU Pemilu Parlemen Jerman (*Bundestag*) mengesahkan *Parliamentary Threshold* 5% (lima persen). Partai Jerman tidak otomatis memiliki wakil di *Bundestag* jika raihan kursi kurang dari 5% (lima persen) atau 3 (tiga) kursi kandidat terpilih secara langsung (*direct vote*) dari sekitar 603 (enam ratus tiga) kursi. Melalui ketentuan itu, 6 (enam) partai bertahan dalam 3 (tiga) pemilu terakhir (1998, 2002, dan 2006) yakni SPD, CDU, CSU, Partai Hijau, FDP dan PDS. Dari keenam partai itu, CDU dan SPD merupakan partai dominan dan bergantian meraih mayoritas *Bundestag*. Dalam 39

---

<sup>214</sup> Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi Konstitusional...Op.Cit*, hlm. 132.

<sup>215</sup> *Ibid.*

(tiga puluh sembilan) tahun terakhir mereka bergantian memegang pemerintahan sebelum terjadi koalisi besar (*grand coalition*) tahun 2006. Politik Jerman dikenal demokratis dan pemerintahan Jerman paling stabil di daratan Eropa Barat.<sup>216</sup>

Tercatat bahwa upaya pembatasan partai politik dan sistem multipartai di Indonesia mulai dilakukan semenjak Pemilu 2004 dengan diterapkannya ambang batas pemilu (*Electoral Threshold*) melalui Pasal 142 dan Pasal 143 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Adapun yang menjadi angka minimal sekurang-kurangnya 3% (tiga persen)) jumlah kursi DPR atau memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat persen) jumlah kursi DPRD Provinsi yang tersebar sekurang-kurangnya di ½ (setengah) jumlah provinsi seluruh Indonesia. Adanya penerapan *Electoral Threshold* ini memang mampu untuk menekan jumlah partai politik yang membeludak menjadi 24 (dua puluh empat) partai saja pada pemilu 2004 yang dianggap sebagai ideal tersebut.<sup>217</sup>

Pada pemilu 2004 dikenal istilah *Electoral Threshold* dengan menerapkan batas minimum 3% (tiga persen) jumlah keseluruhan kursi yang diperoleh setiap partai politik di DPR. Setiap partai politik yang lolos *Electoral Threshold* secara otomatis akan mengikuti pemilu berikutnya. Kesuksesan dalam menekan angka keikutsertaan partai

---

<sup>216</sup> Joko J. Prihatmoko, *Mendemokratiskan Pemilu...*, *Op.Cit.*

<sup>217</sup> Wasisto Raharjod Jati, *Menuju Sistem Pemilu dengan Ambang Batas...*, *Loc.Cit.*

politik dari semula 48 (empat puluh delapan) partai politik menjadi 24 (dua puluh empat) partai menjadi motivasi tersendiri bagi regulator pemilu untuk menekan jumlah anggota legislator melalui penerapan ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*). Bagi partai politik yang tidak lolos baik ambang batas diberikan 3 (tiga) opsi yakni *pertama*, bergabung dengan partai yang lolos *Electoral Threshold*. *Kedua*, bergabung dengan sesama partai politik yang tidak lolos *Electoral Threshold* sehingga mencapai ambang batas suara 3% (tiga persen) dan memilih nama salah satu partai politik itu. *Ketiga*, mendirikan partai politik baru dengan nama dan lambang yang baru.<sup>218</sup>

Penerapan *Electoral Threshold* pada pemilu 2004 diharapkan dapat membatasi jumlah partai politik yang ikut berpartisipasi pada pemilu 2009. Kebijakan tersebut justru menambahkan jumlah partai politik menjadi 38 (tiga puluh delapan) partai ditambah 6 (enam) partai lokal Aceh. Padahal hanya 7 (tujuh) partai politik yang memenuhi standar *Electoral Threshold*, hal ini disebabkan karena partai politik yang tidak memenuhi standar 3% (tiga persen) cukup mengganti nama partai dan lambang saja untuk ikut pada pemilu berikut.<sup>219</sup>

Upaya penyederhanaan partai politik yang dilakukan secara sistematis dan konstitusional menjadi tidak konsisten. Hal tersebut

---

<sup>218</sup> *Ibid.*, hlm. 151.

<sup>219</sup> *Ibid.*

dapat disimak dari komparasi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah khususnya Pasal 316 dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 yang mana partai yang memiliki kursi di parlemen namun tidak lolos *Electoral Threshold* pemilu berikutnya secara otomatis masih bisa menjadi peserta pemilu pada 2009.<sup>220</sup> Adapun *Parliamentary Threshold* yang diterapkan di Indonesia dimulai pada saat pemilu tahun 2009. Implementasi ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) merupakan barang baru dalam kancah pemilu di Indonesia. Dimana sebelumnya istilah yang diterapkan adalah *Electoral Threshold* yang telah diuraikan dalam penjelasan sebelumnya.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 terdapat ketentuan adanya *Parliamentary Threshold* sebesar 2,5% (dua koma lima persen) dari suara sah nasional. Melalui ketentuan *Parliamentary Threshold* partai politik untuk dapat duduk di parlemen maka harus mencapai angka 2,5% (dua koma lima persen) dari suara sah nasional, dengan begitu maka partai politik tersebut berhak untuk menempatkan wakilnya di parlemen. Adanya kenaikan ambang batas parlemen 3,5% (tiga koma lima persen) pada pemilu 2014 memang mengindikasikan adanya kepentingan kekuasaan bagi partai politik lama untuk mencegah masuknya partai politik baru. Meskipun alibi yang diajukan

---

<sup>220</sup> *Ibid.*

adalah memperkuat konsolidasi sistem kepartaian dan sistem demokrasi. Kecenderungan menaikkan ambang batas justru menimbulkan sentimen paradoks bahwa pembatasan partai politik justru tidak terjadi, justru yang muncul kemudian adalah fenomena atomisasi partai dimana faksionalisasi dalam tubuh partai justru melahirkan banyak partai baru yang mempunyai karakteristik yang sama dengan partai induknya.<sup>221</sup>

*Parliamentary Threshold* dinilai sebagai proyek klandestin yang membuat partai parlemen yang ingin bertahan dalam lingkup kekuasaannya lebih kerja keras dalam kinerja menarik jumlah pengikut sehingga kesungguhannya dalam memperjuangkan suaranya melalui perumusan kebijakan “populis”.<sup>222</sup> *Parliamentary Threshold* adalah ketentuan batas minimal perolehan suara yang harus 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.<sup>223</sup> *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

---

<sup>221</sup> *Ibid.*

<sup>222</sup> *Ibid.*, hlm. 153.

<sup>223</sup> Abdul Rokhim, “Pemilihan Umum dengan Model *Parliamentary Threshold* Menuju Pemerintahan yang Demokratis di Indonesia”, *DIH Jurnal Ilmu Hukum*, Edisi No. 14 Vol 7, Agustus 2011, hlm. 89-90.

Rakyat Daerah. Ketentuan ini diatur dalam Pasal 202 yang menentukan sebagai berikut :<sup>224</sup>

- 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.

Letak dasar adanya *Parliamentary Threshold* adalah untuk mengefektifitaskan representasi suara rakyat di parlemen, bukan membatasi hak suara rakyat untuk memilih wakilnya 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.<sup>225</sup>

---

<sup>224</sup> Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

<sup>225</sup> Abdul Rokhim, *Pemilihan Umum dengan Model "Parliamentary Threshold" ...*, *Op. Cit*, hlm. 93.

Ketentuan ambang batas perwakilan atau *Parliamentary Threshold* adalah hambatan legal terhadap partai politik peserta pemilu untuk mendapatkan kursi di parlemen karena tidak mendapat dukungan signifikan dari pemilih. Tujuan penerapan ketentuan ambang batas adalah untuk mengurangi jumlah partai politik di parlemen dalam rangka menyederhanakan sistem kepartaian. Selain itu, ambang batas juga bisa digunakan sebagai instrumen untuk menyaring peserta pemilu berikutnya. Berkurangnya jumlah partai politik di parlemen diharapkan akan mengefektifkan kerja parlemen karena proses pengambilan keputusan akan lebih mudah.<sup>226</sup>

Menurut Sunny Ummul Firdaus, tujuan penerapan ambang batas perwakilan atau *Parliamentary Threshold* adalah sebagai berikut:<sup>227</sup>

- 1) Membatasi jumlah partai politik yang memperoleh dukungan tidak signifikan dari pemilih masuk parlemen. Hal ini dimaksudkan karena berkurangnya jumlah partai politik di parlemen diharapkan dapat meningkatkan efektivitas kerja di parlemen.
- 2) Menyaring partai politik peserta pemilu berikutnya. Dengan banyaknya partai politik peserta pemilu, tidak hanya berdampak pada membengkaknya dana penyelenggaraan pemilu, tetapi juga membuat pemilih bingung dalam memberikan suara. Oleh karena itu, penerapan ambang batas itu tidak boleh bertentangan dengan tujuan pokok pemilihan umum.

Berikut ini dikemukakan beberapa pelaksanaan *Parliamentary Threshold* dan *Electoral Threshold* dalam sistem pemerintahan di berbagai negara:

---

<sup>226</sup> Didik Supriyanto dan August Mellaz, *Ambang Batas Perwakilan...*, *Op.Cit*, hlm. 51.

<sup>227</sup> Sunny Ummul Firdaus, *Pembatasan Hak Politik dalam Sistem Demokrasi di Indonesia (Studi tentang Formulasi Parliamentary Threshold dan Electoral Threshold)*, Disertasi, Yogyakarta.

## 1) Selandia Baru

Di Selandia Baru diberlakukan batas representasi 5% (lima persen). Partai-partai politik yang tidak mencapai batas representasi 5% (lima persen) tidak berhak memperoleh bagian kursi dari RP Daftar. Meskipun demikian, di Selandia Baru ada jalan pintu belakang bagi sebuah partai sehingga mereka dapat memperoleh kursi dari daftar tersebut. Di Selandia Baru sebuah partai harus memenangkan sedikitnya 1 (satu) kursi konstituen untuk dapat lepas dari persyaratan batas representasi.

## 2) Jerman

Jerman merupakan negara di daratan Eropa yang memiliki sistem pemerintahan paling stabil. Tidak hanya itu, politik di Jerman dikenal sangat demokratis. Di Jerman diberlakukan batas representasi 5% (lima persen). Partai-partai politik yang tidak mencapai batas representasi 5% (lima persen) tidak berhak memperoleh bagian kursi dari RP Daftar. Sebagai perbandingan, lihat dalam Jerman “Sistem *Mixed Member Proportional*” yang orisinal. Ketentuan ini berasal dari Jerman dengan maksud untuk membatasi terpilihnya kelompok ekstrimis dan dimaksudkan untuk menghentikan partai-partai kecil sehingga mereka tidak mendapatkan perwakilan. Meskipun demikian, di Jerman ada jalan pintu belakang bagi sebuah partai sehingga mereka dapat memperoleh kursi dari daftar tersebut. Di Jerman sebuah partai harus memenangkan sedikitnya 3 (tiga) kursi konstituen untuk dapat lepas dari persyaratan representasi.

## 3) Rusia

Di Rusia diberlakukan batas representasi 5% (lima persen). Partai-partai politik yang tidak mencapai batas representasi 5% (lima persen) tidak berhak memperoleh bagian kursi dari RP Daftar. Rusia Sistem Paralel yang terus berkembang. Di Rusia pada tahun 1995 tidak ada jalan pintu belakang dan hampir setengah dari suara partai berdasarkan daftar partai terbuang. Partai-partai yang mendapatkan kurang dari persentase ini dikeluarkan dari penghitungan. Dalam semua kasus di atas, adanya batas representasi formal cenderung meningkatkan tingkat disproporsionalitas karena suara yang sebenarnya dapat dipakai dalam perwakilan menjadi terbuang.

## 4) Polandia

Di Polandia pada tahun 1993, bahkan dengan batas representasi yang relatif kecil, yaitu sebesar 5% (lima persen), lebih dari 34% (tiga puluh empat persen) suara diberikan untuk partai politik, yang ternyata tidak dapat melampaui batas representasi tersebut. Akan tetapi, pada kebanyakan kasus lain, batas representasi mempunyai pengaruh yang kecil saja terhadap hasil secara keseluruhan. Maka dari itu, beberapa ahli pemilu melihatnya tidak perlu dan seringkali menambah rumitnya aturan pemilu, yang



seharusnya dihindari. Batas representasi yang tinggi dapat berfungsi untuk mendiskriminasi partai-partai kecil dan ternyata dalam beberapa kasus memang inilah maksud dari adanya batas representasi. Akan tetapi, dalam banyak kasus diskriminasi terhadap partai-partai kecil yang disengaja sebenarnya tidak diinginkan, terutama dalam kasus-kasus tempat beberapa partai kecil dengan dasar pendukung yang hampir sama memecah suara mereka sendiri dan pada akhirnya terjatuh di bawah batas representasi. Seandainya menyatakan suara, mereka pasti dapat memperoleh kursi di parlemen. Untuk dapat mengatasi masalah ini, banyak negara yang menggunakan sistem RP Daftar juga memperbolehkan partai-partai kecil membuat kelompok bersama untuk pemilu, dan dengan demikian membentuk kartel untuk *apparentement* untuk dapat bertarung dalam pemilu. Hal ini berarti bahwa partai tersebut tetap merupakan partai-partai tersendiri, dan dicantumkan sendiri-sendiri dalam kertas suara, tetapi suara yang diperoleh dihitung seolah-olah mereka bersama-sama menjadi satu kartel. Maksudnya, meningkatkan kemungkinan bahwa suara mereka yang dijadikan satu secara keseluruhan akan berada di atas batas representasi dan dengan demikian mereka mungkin dapat memperoleh perwakilan tambahan.<sup>228</sup>

---

<sup>228</sup> Joko J. Prihatmoko, *Mendemokratiskan Pemilu dari Sistem sampai Elemen Teknis*, dalam Sunny Ummul Firdaus, *Ibid*, hlm.166-169.

### **BAB III**

## **ANALISIS KONSEP AMBANG BATAS PARLEMEN (*PARLIAMENTARY THRESHOLD*) DALAM PEMILU TAHUN 2009, 2014 DAN 2019 DAN RELEVANSINYA DENGAN SISTEM PRESIDENSIAL DI INDONESIA**

### **A. Konsep Ambang Batas Parlemen (*Parliamentary Threshold*) dalam Pemilu Tahun 2009, 2014 dan 2019**

#### **1. Ambang Batas Parlemen (*Parliamentary Threshold*) pada Pemilu Tahun 2009**

Semangat untuk mendirikan partai baru di Indonesia masih belum memudar, meskipun dua kali pemilu pasca pemerintahan Orde Baru (1999 dan 2004) telah memberi pelajaran cukup berharga bahwa ternyata partai-partai tertentu saja yang memperoleh dukungan berarti dari para pemilih (konstituen). Jauh hari sebelum pelaksanaan pemilu 2009, sudah banyak partai baru atau reinkarnasi partai lama menjadi partai baru yang terdaftar pada Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia.<sup>229</sup>

Realitanya hingga sekarang ini munculnya partai-partai baru masih terus berlanjut. Hal ini tentu merupakan konsekuensi dari masyarakat Indonesia yang majemuk dan pluralistik. Oleh karena itulah Indonesia memilih sistem politik multipartai yang dianggap cocok untuk diterapkan. Dianutnya sistem politik multipartai dinilai cocok untuk menampung beragam kepentingan. Namun, ketika

---

<sup>229</sup> Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia...*, *Op.Cit*, hlm. 57.

dikaitkan dengan efektivitas dan stabilitas pemerintahan yang terbentuk, sistem presidensial menjadi dipertanyakan. Hal ini tidak lepas dari pandangan bahwa besarnya partai-partai yang memperoleh kursi di lembaga perwakilan ini akan berpengaruh terhadap suatu kebijakan yang dibentuk dalam suatu pemerintahan.

Fenomena sistem politik multipartai di Indonesia pada hakikatnya adalah implikasi dari dimaksimalkannya ruang kebebasan politik yang dijamin oleh negara sebagai suatu HAM. Pada analisis awal, hal ini nampaknya bermakna positif. Artinya, sistem politik multipartai konsisten dengan gagasan tentang kebebasan politik yang luas. Tetapi di sisi lain, ada masalah etis-filosofis serius dengan sistem politik multipartai di Indonesia jika hal ini dipertanyakan yaitu apakah sistem tersebut perwujudan kebebasan yang dasarnya adalah *good will*, ataukah egoisme, kepentingan politik sempit untuk mengejar kekuasaan bagi diri sendiri.<sup>230</sup>

Konsekuensi dari Indonesia memilih sistem multipartai sebagai sistem kepartaiannya adalah pada pasca reformasi jumlah partai politik semakin banyak. Akan tetapi, sejauh ini sejumlah upaya telah dilakukan di antaranya adalah dengan adanya pemberlakuan mekanisme *Electoral Threshold* yang sejatinya hadir untuk membatasi partai politik dengan perolehan suara minimum tertentu untuk mengikuti pemilu berikutnya. Namun, ternyata mekanisme *Electoral*

---

<sup>230</sup> Kuswanto, *Konstitusionalitas Penyederhanaan Partai Politik : Pengaturan Penyederhanaan Partai Politik dalam Demokrasi Presidensial*, (Malang : Setara Press, 2016), hlm. 13

*Threshold* yang diberlakukan untuk pemilu 2004 dianggap tidak begitu efektif dalam mengurangi jumlah partai politik agar efektif di parlemen.

Dalam rancangan undang-undang disebutkan bahwa syarat partai politik untuk ikut pemilu harus memiliki kepengurusan lengkap di seluruh provinsi. Besaran angka ini lebih besar dari pengaturan pada pemilu sebelumnya. Sebagai sebuah persyaratan, tidaklah perlu dalam jumlah yang penuh. Oleh sebab itu, Fraksi Partai Golkar mengusulkan bahwa persyaratan partai politik untuk ikut pemilu cukup hanya memiliki kepemilikan kepengurusan lengkap di 75% (tujuh puluh lima persen) dari jumlah provinsi dan memiliki kepengurusan lengkap sekurang-kurangnya di 75% (tujuh puluh lima persen) dari jumlah kabupaten/kota di tiap provinsi tersebut. Sebagai syarat untuk pemilu berikutnya yang diatur dengan ketentuan *Electroral Threshold*.<sup>231</sup>

Fraksi Partai Golkar sependapat dengan pemerintah untuk memberlakukan persyaratan 5% ( lima persen) dalam pemilu 2014, tetapi untuk pemilu 2009 bagi partai politik yang telah mengikuti pemilu sebelumnya diberlakukan syarat 3% (tiga persen) sebagaimana diatur dalam undang-undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD. Selanjutnya, selain ketentuan *Electroral Threshold* sebagai persyaratan untuk mengikuti pemilu

---

<sup>231</sup> Risalah Sidang Panitia Khusus RUU tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Rapat ke-3 pada Selasa, 11 September 2007 pukul 14.00 WIB, hlm. 305.

berikutnya, Fraksi Partai Golkar mengusulkan adanya ketentuan ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) sebagai persyaratan yang harus dicapai untuk bisa duduk di DPR.<sup>232</sup>

Selanjutnya, Fraksi PDIP menilai jika penerapan *Electoral Threshold* masih sama seperti yang berlaku pada pemilu 2004, maka peningkatan persentase tetap tidak akan efektif. Sebab, walaupun suatu partai politik tidak memenuhi *Electoral Threshold* pada pemilu berikutnya namun ia masih dapat menjadi kontestan dengan syarat yang sangat sederhana yaitu bergabung dengan partai lain atau mengubah nama partai seperti “Partai Bulan Bintang” menjadi “Partai Bintang Bulan” atau misalnya hanya dengan menambah kata “Indonesia” di belakang nama partai dan mendaftar kembali sebagai partai baru. Oleh karena itu, PDIP mengusulkan *Electoral Threshold* untuk diubah menjadi konsep ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*).<sup>233</sup>

Setelah itu, diberlakukanlah suatu kebijakan dengan mekanisme ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*). Berbeda dengan *Electoral Threshold* yang membatasi partai politik untuk dapat ikut pemilu berikutnya, ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) justru untuk membatasi jumlah partai politik dengan menerapkan persyaratan perolehan suara ambang batas minimal secara nasional bagi semua partai politik yang menjadi

---

<sup>232</sup> *Ibid.*

<sup>233</sup> *Ibid.*, hlm. 311.

peserta pemilu 2009. UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menetapkan ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) sebesar 2,5% (dua koma lima persen) dan perolehan suara secara nasional sebagai syarat bagi partai politik untuk memperoleh kursi di parlemen. Hal ini diatur dalam Pasal 202 pada ayat (1) UU Nomor 10 Tahun 2008 yang berbunyi “*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*”.

Konsekuensi ketentuan ini adalah suatu partai politik yang tidak memperoleh jumlah suara sekurang-kurangnya 2,5% (dua koma lima perseratus) dari suara sah tidak dapat menempatkan wakilnya di DPR, walaupun perolehan suara tersebut mencukupi untuk jumlah kursi tertentu. Dampak yang diharapkan dari kebijakan pemberlakuan ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) adalah terjadi pengurangan terhadap jumlah kehadiran partai politik di parlemen.<sup>234</sup>

*Threshold* yang diterapkan di Indonesia menunjukkan bahwa persentase minimal tidak bermakna pada batasan terhadap partai-partai apa saja yang berhak memperoleh kursi di parlemen melainkan merujuk pada partai-partai yang berhak mengikuti pemilu berikutnya.

---

<sup>234</sup> *Ibid.*, hlm. 163.

Di Indonesia, *Threshold* yang dikenal umum itu dipahami secara khusus sebagai ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) dan baru diberlakukan pada pemilu tahun 2009.

Mengulas balik kondisi pemilu di tahun 2004, banyak partai politik yang tidak memperoleh suara signifikan, partai-partai politik baru terus saja bermunculan. Partai-partai politik tersebut berasal baik dari partai politik yang tidak lolos ambang batas pemilu (*Electoral Threshold*) pada pemilu sebelumnya, partai politik baru yang muncul dikarenakan akibat konflik internal atau perpecahan partai maupun pendirian partai politik yang sama sekali baru. Meskipun setelah melalui verifikasi jumlah partai peserta pemilu yang sebelumnya sebanyak 48 (empat puluh delapan) partai politik berkurang menjadi 24 (dua puluh empat) partai politik. Namun, tetap saja jumlah partai politik masih terbilang banyak.

Oleh karena itu, pada pemilu tahun 2004 persentase *Threshold* diperbesar menjadi 3% (tiga persen) dari perolehan kursi di parlemen. Hal ini dilakukan untuk lebih memperketat partai-partai yang mengikuti pemilu berikutnya. Secara implisit, aturan demikian dimaksudkan untuk membangun sistem multipartai ke arah yang lebih moderat. Berangkat dari angka *Threshold* 3% (tiga persen) itu, yang dapat mengikuti pemilu 2009 hanya 7 (tujuh) partai politik saja yaitu Partai Golkar, PDIP, PPP, PKS, PAN, PKB dan Partai Demokrat. Sebagaimana sebelumnya, partai-partai di luar itu bisa mengikuti

pemilu selanjutnya ketika mereka bergabung dengan partai-partai yang lain atau membangun partai baru dari partai-partai kecil sehingga secara akumulatif memperoleh pendukung yang cukup berarti.<sup>235</sup>

Masuk pada pemilu tahun 2009, jumlah partai politik justru kembali meningkat mendekati jumlah pada pemilu tahun 1999. Pada pemilu 2009 ketentuan ambang batas pemilu (*Electoral Threshold*) pada pemilu tahun 2004 tidak berlaku lagi karena UU No. 10 Tahun 2008 menyatakan bahwa partai politik yang memiliki kursi di DPR hasil pemilu 2004 dapat mengikuti pemilu 2009. Artinya, 16 (enam belas) partai politik yang memiliki kursi di DPR hasil pemilu 2004 secara otomatis menjadi peserta pemilu tanpa melalui verifikasi ulang.<sup>236</sup>

Jumlah partai politik yang berbadan hukum berkurang drastis hingga 79 (tujuh puluh sembilan) partai menjelang pemilu 2009 dibandingkan sebelumnya. Namun, jumlah partai politik peserta pemilu 2009 justru bertambah banyak dibandingkan dengan pemilu sebelumnya. Jumlah partai politik yang berhak mengikuti pemilu 2009 adalah 38 (tiga puluh delapan) partai ditambah 6 (enam) partai lokal.<sup>237</sup>

Hasilnya, terdapat 9 (sembilan) partai politik yang berhasil menduduki kursi legislatif setelah berhasil melewati ketentuan 2,5%

---

<sup>235</sup> *Ibid.*, hlm. 74.

<sup>236</sup> Luky Sandra Amalia dkk, *Partai dan Sistem Kepartaian Era Reformasi*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar bekerja sama dengan Pusat Penelitian Politik LIPI, 2017), hlm. 3

<sup>237</sup> *Ibid.*, hlm. 75-76.



(dua koma lima persen) ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*). Partai Demokrat sebagai partai pemenang pemilu 2009 hanya memperoleh 150 (seratus lima puluh) dari 560 (lima ratus enam puluh) kursi DPR. Mengenai perolehan kursi hasil pemilu 2009 dapat dilihat melalui tabel 7 berikut ini:<sup>238</sup>

**Tabel 7**

<b>Partai Politik</b>	<b>Jumlah Kursi DPR</b>
Partai Demokrat	150
Partai Golkar	107
PDIP	95
PKS	57
PAN	43
PPP	37
PKB	27
Gerindra	26
Hanura	18

Pada pemilu 2009 tercatat 171.265.442 pemilih terdaftar atau 73,50% (tujuh puluh tiga koma lima puluh persen) dari 233.004.147 penduduk. Ketika diselenggarakan pemungutan suara pada 5 April 2009, 60,78% (enam puluh koma tujuh puluh delapan) dari suara yang masuk dinyatakan sah atau 104.099.785, sementara 17.488.581 atau

<sup>238</sup> [www.partai.info/pemilu2009/index.php](http://www.partai.info/pemilu2009/index.php) diakses pada Senin, 22 Januari 2018 pukul 13.50 WIB.

10,21% (sepuluh koma dua puluh satu) suara tidak sah dan suara partai yang tidak menghasilkan kursi mencapai 19.048.653 atau 18.29% (delapan belas koma dua puluh sembilan) dari suara yang sah. Berikut dapat diuraikan hasil penghitungan suara sah partai politik peserta pemilu 2009 pada Tabel. 8 dan Tabel 9:<sup>239</sup>

**Tabel 8. Hasil Penghitungan Suara Sah Partai Politik Peserta Pemilu 2009**

No	Partai Politik	Perolehan Suara	Persentase
1.	Partai Hati Nurani Rakyat	3.922.870	3,77%
2.	Partai Karya Peduli Bangsa	1.461.182	1,40%
3.	Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia	745.625	0,72%
4.	Partai Peduli Rakyat Nasional	1.260.794	1,21%
5.	Partai Gerakan Indonesia Raya	4.646.406	4,46%
6.	Partai Barisan Nasional	761.086	0,73%
7.	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	934.892	0,9%
8.	Partai Keadilan Sejahtera	8.206.955	7,88%
9.	Partai Amanat Nasional	6.254.580	6,01%
10.	Partai Perjuangan Indonesia Baru	197.371	0,19%
11.	Partai Kedaulatan	437.121	0,42%

<sup>239</sup> Fernita Darwis, *Pemilihan Spekulatif : Mengungkap Fakta ...*, Op.Cit. hlm. 51-53.

12.	Partai Persatuan Daerah	550.581	0,53%
13.	Partai Kebangkitan Bangsa	5.146.122	4,94%
14.	Partai Pemuda Indonesia	414.043	0,40%
15.	Partai Nasional Indonesia Marhaenisme	316.752	0,30%
16.	Partai Demokrasi Pembaruan	896.660	0,86%
17.	Partai Karya Perjuangan	351.440	0,34%
18.	Partai Matahari Bangsa	414.750	0,40%
19.	Partai Penegak Demokrasi Indonesia	139.554	0,13%
20.	Partai Demokrasi Kebangsaan	669.417	0,64%
21.	Partai Republika Nusantara	630.780	0,61%
22.	Partai Pelopor	342.914	0,33%
23.	Partai Golongan Karya	15.037.757	14,45%
24.	Partai Persatuan Pembangunan	5.533.214	5,32%
25.	Partai Damai Sejahtera	1.514.592	1,48%
26.	Partai Nasional Banteng Kerakyatan Indonesia	468.696	0,45%
27.	Partai Bulan Bintang	1.864.752	1,79%
28.	Partai Demokrasi Indonesia	14.600.091	14,03%

	Perjuangan		
29.	Partai Bintang Reformasi	1.264.333	1,21%
30.	Partai Patriot	547.351	0,53%
31.	Partai Demokrat	21.703.137	20,85%
32.	Partai Kasih Demokrasi Indonesia	324.553	0,31%
33.	Partai Indonesia Sejahtera	320.665	0,31%
34.	Partai Kebangkitan Nasional Ulama	1.527.593	1,47%
35.	Partai Merdeka	111.623	0,11%
36.	Partai Nahdatul Ummah Indonesia	146.779	0,14%
37.	Partai Sarikat Indonesia	140.551	0,14%
38.	Partai Buruh	265.203	0,25%
<b>Total Suara</b>		<b>104.099.785</b>	<b>100,00%</b>
<b>Jumlah Suara Sah</b>		<b>104.099.785</b>	<b>85,62%</b>
<b>Jumlah Suara Tidak Sah</b>		<b>17.488.581</b>	<b>14,38%</b>
<b>Total Pemilih</b>		<b>121.588.366</b>	<b>100,00%</b>

**Tabel 9. Hasil Penghitungan Suara Sah Partai Politik Peserta  
Pemilu 2009**

<b>Partai Politik</b>	<b>Perolehan Suara</b>	<b>Persentase</b>
-----------------------	------------------------	-------------------

Partai Demokrat (PD)	21.703.137	20,85%
Partai Golongan Karya (Partai Golkar)	15.037.757	14,45%
Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP)	14.600.091	14,03%
Partai Keadilan Sejahtera (PKS)	8.206.955	7,88%
Partai Amanat Nasional (PAN)	6.254.580	6,01%
Partai Persatuan Pembangunan (PPP)	5.533.214	5,32%
Partai Kebangkitan Bangsa (PKB)	5.146.122	4,94%
Partai Gerakan Indonesia aya (Gerindra)	4.646.406	4,46%
Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura)	3.922.870	3,77%
<b>Total</b>	<b>85.051.132</b>	<b>81,71%</b>
<b>29 Partai Politik Tidak Lolos</b>	<b>19.048.653</b>	<b>18,29%</b>
<b>Total Jumlah Berdasarkan Suara Sah</b>	<b>104.099.785</b>	<b>100%</b>

Hasil pemilu 2009 dari tabel 8 dan 9 di atas menunjukkan, bahwa hanya 9 (sembilan) partai yang bisa memperoleh kursi di parlemen karena telah lolos dari ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*). Tetapi tidak sedikit juga partai-partai lain yang tidak memiliki kursi di DPR, namun mereka memperoleh kursi

di DPRD baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Hal ini terjadi karena ketentuan ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) hanya berlaku untuk DPR bukan untuk DPRD. Hal demikian menunjukkan bahwa regulasi di dalam sistem pemilu itu memiliki implikasi yang cukup besar pada alokasi kursi atau perwakilan dari kekuatan-kekuatan politik yang ada.

Adapun dalam proses menuju pemilu 2009 terdapat dinamika politik yang perlu menjadi catatan. Dinamika itu terutama terkait dengan KPU dan partai politik. Salah satu dinamika tersebut adalah terjadi delegitimasi pemilu. Delegitimasi ini muncul pasca putusan Mahkamah Konstitusi (MK) yang membatalkan otomatisasi partai-partai yang tidak lolos *Electoral Threshold* tetapi mendapatkan kursi di DPR untuk menjadi peserta pemilu 2009. Terdapat 9 (sembilan) partai yang masuk dalam kategori ini, yaitu PKPB, PKPI, PNI, Marhaenisme, PPDI, PPDK, Partai Pelopor, PDS, PBR dan PBB. Terhadap partai-partai tersebut, KPU seharusnya melakukan verifikasi keabsahan keikutsertaannya dalam pemilu.<sup>240</sup>

Bukannya melakukan verifikasi, KPU justru mengikutsertakan partai-partai peserta pemilu 2004 yang tidak mendapatkan kursi DPR menjadi peserta pemilu 2009 yaitu Partai Merdeka, PPNUI, PSI dan Partai Buruh sehingga peserta pemilu 2009 berdasarkan partai politik nasional berjumlah 38 (tiga puluh delapan) partai politik dan 6

---

<sup>240</sup> Fernita Darwis, *Pemilihan Spekulatif...*, *Op.Cit.*, hlm. 49.

(enam) partai lokal khususnya di Aceh. Dengan demikian, dalam pemilu 2009 terdapat “peserta selundupan” dan itu menjadikan pemilu mengalami delegitimasi karena diikuti oleh partai yang tidak melalui proses verifikasi padahal waktu untuk melakukan itu masih tersedia. Prinsip *fairness* telah ditabrak oleh KPU.<sup>241</sup>

Menurut Kacung Marijan, hal demikian menunjukkan bahwa partai-partai itu masih berusaha tetap aktif dan memiliki anca-ancang untuk mengubah diri ketika angka 3% (tiga persen) *Threshold* benar-benar diberlakukan. Modusnya, bisa jadi tidak jauh berbeda dengan sebelumnya yaitu menambah satu kata di belakangnya atau membolak-balik singkatan partai yang sudah ada selama ini. Cara demikian, selain dimaksudkan sebagai siasat untuk bisa mengikuti pemilu selanjutnya, juga dimaksudkan untuk tetap menjaga relasi dengan para konstituennya. Sebab, sekiranya nama baru partai itu tidak terkait dengan nama sebelumnya, para pemilihnya akan lebih sulit mengenali. Tetapi, mengingat aturan *Threshold* tidak lagi menjadi rujukan wajib pada pemilu 2009, partai-partai yang tidak lolos *Threshold* pun bisa mengikutinya.<sup>242</sup>

Selanjutnya, terdapat realitas yang menunjukkan bahwa DPR periode 2004-2009 dan KPU gagal melakukan penyederhanaan jumlah partai politik peserta pemilu untuk pemilu 2009. DPR sangat jelas tidak punya semangat untuk melakukan penyederhanaan partai

---

<sup>241</sup> *Ibid.*

<sup>242</sup> Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia...*, *Op.Cit*, hlm. 75.

peserta pemilu 2009. Itu dibuktikan dengan adanya Pasal 316 huruf d UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD yang disahkan DPR pada 3 Maret 2008 yang memperbolehkan partai politik-partai politik peserta pemilu 2004 yang memiliki kursi sekalipun satu kursi di DPR, maka partai politik yang bersangkutan otomatis ikut menjadi peserta pemilu 2009.<sup>243</sup>

Kehadiran Pasal 316 huruf d ini sangat kompromistis terhadap partai politik gurem, dan inilah kegagalan melakukan penyederhanaan partai politik. Sementara jika mengacu dalam Pasal 315 hanya sedikit partai politik peserta pemilu 2009 yang lolos *Electoral Threshold* menjadi peserta pemilu 2009. Tetapi, ketentuan Pasal 315 yang mengatur *Electoral Threshold* akhirnya sama sekali tidak berlaku karena keberadaan Pasal 316 huruf d tersebut. Konsekuensi dari Pasal 316 huruf d maka 16 partai politik yang memiliki wakil di DPR secara otomatis menjadi kontestan pemilu 2009. Padahal, jika kita mengikuti ketentuan UU sebelumnya yang menetapkan *Electoral Threshold* 3% (tiga persen) praktis hanya akan ada 7 (tujuh) partai politik yang lolos secara otomatis.<sup>244</sup>

Isu penyederhanaan sistem kepartaian selalu terbentur pada dua kutub kepentingan. *Pertama*, prinsip representasi yang memaksimalkan fungsi partai sebagai aspirasi politik warga yang heterogen dan karena itu pluralitas politik harus direpresentasikan

---

<sup>243</sup> *Ibid.*, hlm. 102.

<sup>244</sup> *Ibid.*, hlm. 103.



dalam sistem pemilu. Pilihan warga dalam logika ini seharusnya diwakili oleh keberadaan partai-partai yang beragam. Argumen representasi ini diusung partai-partai menengah dan disokong partai-partai kecil yang tidak lolos ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) pada pemilu 2009. Alasannya, implementasi ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) membuat jumlah suara “terbuang”, yang tidak terwakili di DPR semakin besar. Pada pemilu 2009, ada 19 juta suara yang diperoleh partai-partai yang tidak lolos ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) 2,5% (dua koma lima perseratus).<sup>245</sup>

Menurut Burhanuddin Muhtadi, suara terbuang sebenarnya bisa diminimalisasi jika partai yang bersaing di pemilu atau yang lolos ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) jumlahnya lebih sedikit. Pemilih akan dihadapkan pada pilihan partai yang tidak terfragmentasi secara ekstrem. Suara yang awalnya diberikan pada partai yang tidak lolos ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) bisa saja diberikan ke partai lain yang dianggap memiliki kedekatan ideologis atau program. Kenaikan ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) dapat membantu meningkatkan kinerja parlemen. Kenaikan ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) juga memungkinkan konsentrasi dan fokus anggota fraksi lebih maksimal untuk menyerap aspirasi rakyat.

---

<sup>245</sup> Burhanuddin Muhtadi, *Pro Kontra Penyederhanaan Sistem Kepartaian*, dalam Luky Sandra Amalia dkk, *Partai dan Sistem Kepartaian...*, *Op.Cit*, hlm. 78.

Menurut Mochtar B. Pabotinggi dari LIPI, bahwa dalam rangka menciptakan pemerintahan yang kuat, stabil dan efektif, maka desain sistem kepartaian semestinya mengarah pada sistem multipartai sederhana. Salah satu alasan terpenting ialah bahwa di dalam multipartai sederhana dihasilkan tingkat fragmentasi yang relatif rendah pula di parlemen, yang ada gilirannya dapat mengkondisikan terciptanya proses pengambilan kebijakan/keputusan yang relatif tidak berbelarut-larut. Untuk dapat menyederhanakan sistem kepartaian maka sangat relevan jika Indonesia menerapkan sistem ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*).<sup>246</sup>

Penulis menyimpulkan, bahwa pada Pemilu Tahun 2009 melalui penerapan konsep ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*), sungguh relevan sistem ini digunakan oleh pemerintah sebagai ikhtiar untuk menyederhanakan partai politik yang ada di Indonesia. Meskipun peserta pemilu tahun 2009 meningkat dibandingkan peserta pemilu pada tahun 2004. Namun, ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) yang diterapkan pada pemilu tahun 2009 dapat dikatakan cukup efektif karena berhasil menyederhanakan jumlah partai pada pemilu 2004 yang berjumlah (enam belas) partai politik yang berhasil memperoleh kursi di

---

<sup>246</sup> Risalah Sidang Panitia Khusus RUU tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah & RUU tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Rapat ke-1 pada Rabu, 11 Juli 2007, pukul 10.00 WIB.

parlemen dan pada pemilu 2009 berhasil berkurang menjadi 9 (sembilan) partai politik saja.

## **2. Ambang Batas Parlemen (*Parliamentary Threshold*) pada Pemilu Tahun 2014**

Tampaknya sadar akan urgensi agenda penyederhanaan sistem kepartaian, DPR dan Presiden akhirnya sepakat untuk meningkatkan ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) menjadi 3,5% (tiga koma lima persen) untuk pemilu 2014. Hal ini tercantum di dalam Pasal 208 UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang berbunyi : *“Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 3,5% (tiga koma lima persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.”*

Berkenaan dengan penentuan batas persentase ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) yang diterapkan pada pemilu 2009 sebesar 2,5% (dua koma lima persen) dalam perjalannya belum dapat mewujudkan multipartai sederhana dan sistem pemerintahan presidensial yang efektif. Oleh karena itu, untuk mewujudkan sistem multipartai sederhana dalam sistem presidensial, pemerintah menawarkan ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) agar dinaikkan dengan tujuan untuk membangun dan mengembangkan kehidupan politik dengan

berusaha menciptakan stabilitas antara sistem kepartaian dengan pemerintahan presidensial dalam suasana mewujudkan *check and balances*.<sup>247</sup>

Taufiq Hidayat selaku Ketua Panitia Kerja menyatakan bahwa persyaratan ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) merupakan *legal policy* pembuat undang-undang dalam rangka mencapai tujuan negara.<sup>248</sup> Usulan untuk meningkatkan ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) berawal dari argumentasi untuk membatasi jumlah partai politik di parlemen. Ide pembatasan jumlah partai politik adalah agar dapat mendorong proses demokratisasi yang kuat dan semakin mengokohkan sistem presidensial dalam pemerintahan.<sup>249</sup>

Prinsip dalam mencari angka ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) yang ideal adalah terjadinya proses penyederhanaan sistem kepartaian yang juga diiringi dengan pemungutan sistem presidensial. Banyaknya jumlah partai politik seperti yang selama ini terjadi semakin menyebabkan sering terjadinya *deadlock*, akibatnya stabilitas politik sulit dicapai.<sup>250</sup> Fraksi Partai Demokrat, Fraksi Partai Golkar, Fraksi PDIP dan Fraksi PKS mengusulkan 4% (empat persen), sedangkan Fraksi PAN, Fraksi PKB, Fraksi Partai Hanura dan Fraksi PPP

---

<sup>247</sup> Risalah Rapat, Rapat Kerja Pansus RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD, pada Rabu, 26 Oktober 2011, pukul 19.30 WIB-selesai, hlm. 4.

<sup>248</sup> Risalah Rapat, Rapat Kerja Pansus RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD, pada Senin, 9 April 2012, hlm. 5.

<sup>249</sup> Risalah Rapat, Rapat Kerja Pansus RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD, pada Selasa, 10 April 2012 hlm. 6-7.

<sup>250</sup> *Ibid.*, hlm. 8.

mengusulkan 3% (tiga persen), pemerintah mengusulkan 4% (empat persen), adapun Fraksi Partai Gerindra sebenarnya siap dengan usulan tertinggi sekalipun tetapi dalam menentukan jumlah ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*), Fraksi Partai Gerindra mempertimbangkan proporsional hasil pemilu dan mengambil sikap 3% (tiga persen).<sup>251</sup>

Peserta pemilu tahun 2014 berjumlah relatif lebih sedikit jika dibandingkan dengan jumlah peserta pemilu pada tahun 2009. Pada pemilu tahun 2009, terdapat 38 (tiga puluh delapan) partai politik yang menjadi peserta pemilu dan 6 (enam) partai lokal peserta pemilu di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD). Berbeda dengan pemilu tahun 2009, pada pemilu tahun 2014 jumlah partai politik menurun menjadi 12 (dua belas) partai politik dan 3 (tiga) partai politik lokal di Provinsi Aceh. Sehingga, dapat kita ketahui bahwa terjadi pengurangan jumlah peserta pemilu yang signifikan.

Hasil pemilu pada tahun 2014, menunjukkan bahwa dari 12 (dua belas) partai politik peserta pemilu, hanya 10 (sepuluh) partai politik yang lolos ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) sebesar 3.5% (tiga koma lima persen). Sehingga, partai yang tidak lolos ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) tidak memiliki wakilnya di DPR. Adapun dari 10 (sepuluh) partai yang lolos ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) pada pemilu tahun 2014 yaitu Partai

---

<sup>251</sup> *Ibid.*, hlm. 9.

Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Partai Golongan Karya (Golkar), Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra), Partai Demokrat (PD), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Nasional Demokrat (Nasdem), dan Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura). Sedang dua partai lainnya, yaitu Partai Bulan Bintang (PBB) dan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI) tidak lolos ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) 3,5% (tiga koma lima persen).<sup>252</sup> Adapun perolehan hasil pemilu tahun 2014 dapat dilihat dalam tabel 10 berikut ini:<sup>253</sup>

**Tabel 10. Perolehan Partai Politik Hasil Pemilu 2014 di DPR**

No	Partai	Presentase	Kursi
1.	PDIP	18,95%	109
2.	Golkar	14,75%	91
3.	Gerindra	11,81%	73
4.	Demokrat	10,19%	61
5.	PKB	9,04%	47
6.	PAN	7,59%	49
7.	PKS	6,79%	40
8.	Nasdem	6,72%	35
9.	PPP	6,53%	39
10.	Hanura	5,26%	16

<sup>252</sup> Luky Sandra Amalia dkk, *Evaluasi Pemilu Legislatif 2014 : Analisis Proses dan Hasil*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016), hlm. 138.

<sup>253</sup> *Ibid.*, hlm. 145.

11.	PBB	1,46%	0
12.	PKPI	0,91%	0

Pada pemilu tahun 2014, yang menjadi pemenang pemilu adalah Fraksi PDIP, dimana Fraksi PDIP telah mengalahkan Fraksi Partai Demokrat. Posisi pemenang pemilu memang selalu berganti atau berubah sebagaimana pemilu-pemilu sebelumnya. Apabila pemilu di tahun 2009 yang menjadi pemenang adalah Fraksi Partai Demokrat yang berhasil mengalahkan Fraksi Partai Golkar, maka pada pemilu tahun 2014 PDIP mampu mengalahkan Fraksi Partai Demokrat. Hal ini merupakan pergeseran atau perubahan posisi kekuatan politik, dimana hal tersebut bukan hanya terkait dengan posisi pemenang pemilu saja, melainkan juga pada perubahan perolehan suara yang diperoleh dari masing-masing partai.

Artinya, regulasi yang telah dibuat pemerintah dengan memberlakukan syarat yang relevan dalam mengatur partai politik untuk menjadi peserta pemilu dapat dikatakan berhasil mengurangi jumlah partai politik yang menjadi peserta pemilu. Jika dibandingkan dengan pemilu-pemilu sebelumnya, partai politik yang didirikan dan yang menjadi peserta pemilu relatif banyak, maka pada pemilu tahun 2014 ini hanya Fraksi Partai Nasdem yang lolos menjadi peserta pemilu tahun 2014.

Melalui 12 (dua belas) partai politik peserta pemilu tahun 2014, dapat dipetakan secara garis besar bahwa ada 2 (dua) kekuatan politik. *Pertama*, kekuatan partai-partai nasionalis (PDIP, Partai Golkar, Partai Demokrat, Partai Gerindra, Partai Hanura, Partai Nasdem dan PKPI).

*Kedua*, kekuatan partai-partai Islam dan berbasis massa Islam yaitu PPP, PKB, PKS, PAN, dan PBB. Jika dilihat dari segi jumlah 2 (dua) kekuatan tersebut, maka kekuatan politik nasionalis lebih banyak jumlahnya 7 (tujuh) partai politik dibandingkan dengan kekuatan Islam 5 (lima) partai. Jika melihat peluang untuk memperoleh dukungan suara dari para pemilih, maka seharusnya kekuatan politik Islam yang akan memperoleh dukungan pemilih yang besar mengingat jumlah pemeluk agama Islam di negeri ini mayoritas (sekitar 82% dari jumlah penduduk di Indonesia).<sup>254</sup>

Menurut Lili Romli, hasil pemilu tahun 2014 tersebut secara gamblang memperlihatkan bahwa telah terjadi 6 (enam) pergeseran peta kekuatan yaitu :<sup>255</sup> *Pertama*, pergeseran kekuatan (partai) pemenang pemilu yang sebelumnya dimenangkan oleh Fraksi Partai Demokrat sekarang oleh Fraksi PDIP. Tentang kemenangan Fraksi PDIP ini tidak banyak mengejutkan karena memang diprediksi akan keluar sebagai pemenang pemilu. Tetapi yang mengejutkan adalah bahwa raihan suara Fraksi PDIP tidak besar dan tidak sesuai dengan target yang diusung oleh Fraksi PDIP. Padahal banyak yang memprediksi dengan adanya magnet Joko Widodo sebagai simbol dan ikon baru Fraksi PDIP akan banyak menggaet suara pemilih. Dengan demikian, faktor Jokowi atas raihan suara Fraksi PDIP kurang signifikan.

Terlepas dari itu, tentang kemenangan Fraksi PDIP sebagai “juara” pemilu 2014 ini mesti diberi makna sebagai kemenangan partai oposisi. Ini

---

<sup>254</sup> *Ibid.*, hlm 143-144.

<sup>255</sup> *Ibid.*, hlm. 145-146.



menjadi pelajaran bagi partai-partai yang lain, bahwa menjadi partai oposisi dengan gagasan-gagasan alternatif dan selalu melakukan kontrol dan kritik terhadap jalannya pemerintahan secara konsisten akan mendapat dukungan dari pemilih. Sebaliknya, meski partainya memerintah bila tidak konsisten dengan janji-janjinya maka akan ditinggalkan oleh para pemilih dan pendukungnya.

Makna lain dari kemenangan Fraksi PDIP dan sekaligus juga kekalahan Fraksi Partai Demokrat adalah bahwa sepanjang pemilu-pemilu era reformasi bahwa tidak ada partai yang ajeg dan terus-menerus menjadi pemenang pemilu, dimana partai pemenang sebelumnya tidak mampu mempertahankan kemenangannya sehingga digantikan oleh partai yang lain. Tercatat bahwa sepanjang pemilu era reformasi ini (dari pemilu 1999 sampai pemilu 2014) selalu terjadi pergeseran pemenang pemilu. Pada pemilu 1999 yang menjadi pemenang PDIP, pemilu 2004 Partai Golkar dan pemilu 2009 Partai Demokrat.

*Kedua*, sebagai partai yang memerintah, Partai Demokrat mengalami kekalahan yang telak. Kekalahan ini menjadi “pelajaran” bagi partai-partai yang memerintah, bahwa manakala sebuah partai abai akan janji-janji dan tidak berkinerja baik akan mendapat “hukuman” atau “sanksi” dari pemilih dan pendukungnya. Pemilihan umum merupakan arena *record and punishman* bagi partai-partai politik.<sup>256</sup>

---

<sup>256</sup> *Ibid.*

*Ketiga, volatilitas* partai politik di Indonesia relatif tinggi. Naik-turunnya suara partai politik dalam setiap pemilu menunjukkan tingkat instabilitas suara partai relatif tinggi. Kondisi ini menunjukkan bahwa tingkat loyalitas massa (*ID Party*) terhadap partai politik sangat rendah. Sehingga, partai-partai politik belum atau bahkan tidak mengakar di masyarakat. Apabila ini yang terjadi, bisa jadi suatu saat partai politik yang bersangkutan akan ditinggalkan oleh pendukungnya dan kemudian mati alias bubar.<sup>257</sup>

*Keempat*, tidak ada partai politik yang dominan dalam perolehan suara. Meski PDIP keluar sebagai pemenang pemilu, tetapi raihan suaranya tidak mencapai mayoritas, hanya 18,95% (delapan belas koma sembilan puluh lima persen). Perolehan suara tersebut tidak terpaut jauh dengan raihan suara dari partai-partai lain, yaitu Fraksi Partai Golkar, Fraksi Partai Gerindra dan Fraksi Partai Demokrat. Melalui gambaran tersebut memberikan makna bahwa sepanjang pemilu era reformasi ini tidak ada partai politik yang meraih suara mayoritas.<sup>258</sup>

Kondisi ini memang terkait dengan sistem pemilu proporsional, dimana sistem ini akan melahirkan banyak partai politik dan sulitnya terbangun partai dominan. Faktor lain yang menyebabkan tidak ada kekuatan dominan di parlemen tersebut bisa jadi disebabkan tidak mengakarnya partai politik di akar rumput (*grass root*) dan terfragmentasi kekuatan-kekuatan politik (banyaknya jumlah partai politik).

---

<sup>257</sup> *Ibid.*

<sup>258</sup> *Ibid.*

Tidak adanya partai yang dominan, berdampak pada pencalonan Presiden dan Wakil Presiden (wapres). Dalam UU Pemilihan Presiden (Pilpres), syarat partai politik yang dapat mengajukan calon Presiden dan Wakil Presiden minimal meraih suara 20% (dua puluh persen) atau 25% (dua puluh lima persen) kursi di DPR. Partai-partai politik hasil pemilu 2014, termasuk PDIP sebagai pemenang pemilu tidak mencapai suara 20% (dua puluh persen) sehingga mengharuskan berkoalisi dengan partai-partai lainnya.

*Kelima*, dominasi partai-partai nasionalis atas partai-partai Islam. Meski jumlah partai-partai nasionalis lebih banyak (7 partai) dibandingkan dengan partai-partai Islam atau berbasis massa Islam (5 partai). Secara akumulatif jumlah suara partai-partai Islam/berbasis massa Islam hanya 31,41% (tiga puluh satu koma empat puluh satu persen). Hal demikian dapat dilihat melalui tabel 11 berikut.<sup>259</sup>

**Tabel 11. Perbandingan Jumlah Suara Partai Nasionalis dan Partai Islam/  
Berbasis Islam Hasil Pemilu 2014**

<b>Partai Nasionalis</b>	<b>Persentase Suara</b>	<b>Partai Islam/Berbasis Islam</b>	<b>Persentase Suara</b>
PDIP	18,72%	PKB	9,04%
Partai Golkar	14,75%	PKS	6,79%
Partai Gerindra	11,81%	PAN	7,59%
Partai Demokrat	10,19%	PPP	6,53%

<sup>259</sup> *Ibid.*, hlm. 148.

Partai Nasdem	6,72%	PBB	1,46%
Partai Hanura	5,26%		
PKPI	0,91%		

Partai-partai nasionalis memang selalu mendominasi dalam panggung perpolitikan nasional. Dominasi kekuatan nasionalis sudah terbangun semenjak Indonesia merdeka. Memang pada hasil pemilu 1955, antara kekuatan nasionalis dan kekuatan Islam terus semakin menyusut. Adanya gerakan Islam kultural, Islam ideologis dalam bentuk partai Islam kurang mendapat dukungan secara signifikan. Dua kekuatan/aliran Islam mayoritas (NU dan Muhammadiyah) secara final mendukung Islam substansif dan menolak kehadiran partai Islam dan negara Islam. Kelahiran PKB dan PAN antara lain menunjukkan adanya perubahan basis orientasi umat Islam atas Islam ideologis dan negara Islam. Bagi kelompok ini, Islam substansif atau Islam kultural adalah relevan bagi Indonesia yang plural ini, dimana Islam sebagai landasan etik dan moral dalam berbangsa dan bernegara.

*Keenam*, penerapan ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) 3,5% (tiga koma lima persen) tidak berhasil mengurangi jumlah partai politik di DPR. Kenaikan ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) dari 2,5% ( dua koma lima persen) menjadi 3,5% (tiga koma lima persen) tidak efektif mengurangi jumlah partai politik di DPR. Dari 12 (dua belas) partai politik yang menjadi peserta pemilu sebanyak 10 (sepuluh) partai politik lolos ambang batas parlemen

(*Parliamentary Threshold*) dan hanya 2 (dua) partai politik yaitu PBB dan PKPI yang tidak lolos ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*).<sup>260</sup>

Namun, ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) yang diterapkan pada pemilu 2014 tidak berjalan efektif. Alih-alih untuk menyederhanakan jumlah partai di DPR agar kompatibel dengan sistem pemerintahan presidensial, justru menambah jumlah dari 9 (sembilan) partai menjadi 10 (sepuluh) partai. Dalam konteks ini perlu evaluasi terhadap pemberlakuan ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) sebesar 3,5 tersebut.

### **3. Ambang Batas Parlemen (*Parliamentary Threshold*) pada Pemilu 2019**

Ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) menjadi salah satu isu krusial dalam perdebatan rapat Panitia Khusus (Pansus) Rancangan Undang-Undang Pemilu. Kenaikan presentase ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) dianggap efektif untuk menyederhanakan sistem partai di parlemen, guna mengefektifkan sistem presidensial. Mengingat bahwa UU Kepemiluan yang lahir pasca amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945 telah membawa misi untuk membangun sistem multipartai sederhana untuk mendukung pemerintahan yang stabil dan efektif.

---

<sup>260</sup> *Ibid.*

Lukman Edy selaku Ketua Pansus RUU Pemilu menjelaskan bahwa pada mulanya terdapat beberapa pilihan besaran angka presentase ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) yaitu 3,5% (tiga koma lima persen), 4% (empat persen), 5% (lima persen), dan 7% (tujuh persen). Dalam daftar inventaris masalah (DIM) RUU Pemilu, Fraksi Partai Golkar secara resmi mengusulkan angka ambang batas parlemen mencapai 5-10% (lima sampai sepuluh persen).<sup>261</sup>

Menurut Menteri Dalam Negeri Tjahjo Kumolo, penerapan ambang batas dibutuhkan untuk menjaga kualitas perwakilan partai politik yang menjadi anggota parlemen. Memandang keberadaan ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) harus dipertahankan guna meningkatkan kualitas, karena yang menentukan partai aspiratif atau tidak, *legitimate* atau tidak bukanlah DPR, bukan juga pemerintah melainkan rakyat. Tjahjo Kumolo mengakui peraturan ihwal pemilu harus disempurnakan. Memandang hak parpol untuk mengirimkan perwakilan ke parlemen harus diatur melalui ambang batas.<sup>262</sup>

Menurut Tjahjo Kumolo, pemerintah telah mengambil posisi terkait ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) yakni sebesar 3,5% (tiga koma lima persen). Namun prinsipnya pemerintah ingin menaikkan besaran presentase sebesar 4 (empat) hingga 5% (lima persen). Mengingat bahwa ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) merupakan salah satu

---

<sup>261</sup> [www.kompas.com](http://www.kompas.com) “Ambang Batas Parlemen 3,5 persen dinilai Tak Efektif Sederhanakan Partai” diakses pada Senin, 15 Januari 2018 pukul 23.30 WIB.

<sup>262</sup> [www.cnnindonesia.com](http://www.cnnindonesia.com) “Pemerintah Harap DPR Naikkan Ambang Batas Parlemen” diakses pada Selasa, 16 Januari 2018 pukul 12.00 WIB.

instrumen positif dan teruji dalam upaya untuk mampu mengkonsolidasikan fragmentasi kekuatan politik di Dewan Perwakilan Rakyat. Oleh karena itu, pemerintah sangat mengharapkan adanya peningkatan ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) yang didalam undang-undang sebelumnya 3,5% (tiga koma lima persen) untuk setidaknya minimal diposisi 4% (empat persen).<sup>263</sup>

Fraksi PAN disebut mengusulkan agar ambang batas parlemen diupayakan menjadi 0% (nol persen). Usulan tersebut telah tertulis dalam daftar inventaris masalah (DIM) yang dimiliki Fraksi PAN atas draft RUU Pemilu. Menurut sekretaris Fraksi PAN Yandri Susanto hal ini dikarenakan bahwa Fraksi PAN berharap semua yang ikut pemilu diikutsertakan dalam penghitungan jumlah kursi agar tidak ada kursi yang hilang karena partai sudah dipilih oleh rakyat.<sup>264</sup>

Fraksi PAN menilai alasan penyederhanaan sistem kepartaian di Indonesia dengan menerapkan kenaikan besar ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) adalah kurang tepat karena justru akan memarginalisasikan atau menghilangkan keberadaan partai-partai kecil dan menengah yang juga mendapatkan suara sah dari Pemilu.<sup>265</sup> Selain Fraksi PAN, Fraksi Partai Gerindra juga menginginkan ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) turun dari 3,5% (tiga koma lima persen) menjadi 0% (nol persen). Hal ini dinilai akan memberikan

---

<sup>263</sup> Risalah Rapat Kerja Pansus Rancangan Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Pemilu, Rapat Kerja ke-1 pada Rabu, 30 November 2016 pukul 10.50-14.35 WIB, hlm. 8.

<sup>264</sup> *Ibid.*

<sup>265</sup> *Ibid.*, hlm. 30.

kesempatan pada partai-partai kecil dan baru yang selama ini kesulitan masuk di parlemen.<sup>266</sup>

Berbeda dengan Fraksi PAN dan Fraksi Gerindra, Fraksi Partai Golkar justru menilai bahwa mendorong kenaikan ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) adalah demi membangun dan mengembangkan sebuah kehidupan politik yang berusaha menciptakan kompatibilitas, antara sistem kepartaian dan kabinet yang terbentuk dengan pemerintahan presidensial yang dianut Indonesia. Dalam suasana tegaknya *check and balances* di antara lembaga negara yang dewasa ini menjadi kebutuhan mendesak yang harus diwujudkan bukan untuk memberangus keberagaman seperti yang dilontarkan pihak yang tidak setuju selama ini.<sup>267</sup>

Di samping itu, dengan ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) yang semakin tinggi, sesungguhnya Fraksi Partai Golkar hendak mengajak kita semua terutama elite agar dalam melahirkan partai yang akan disuguhkan kepada masyarakat, lebih mengutamakan kesamaan ideologi, plafrom dan agenda kebijakan daripada kepentingan kuasa jabatan dan uang. Dengan demikian, motif kenaikan ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) sejatinya adalah motif kebangsaan, motif kepentingan nasional, motif mewujudkan perpolitikan yang mencerdaskan dan mencerahkan demi kehidupan politik yang semakin

---

<sup>266</sup> [www.metronews.com](http://www.metronews.com) diakses pada Selasa, 16 Januari 2018 pukul 12.15 WIB.

<sup>267</sup> Risalah Rapat Kerja Pansus Rancangan Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Pemilu, Rapat Kerja ke-19 pada Kamis, 13 Juli 2017 pukul 14.30 WIB, hlm. 808.



beradab. Oleh karena itu, Fraksi Golkar menentukan sikap untuk menyetujui ambang batas parlemen sebesar 4 % (empat persen).<sup>268</sup>

Dalam pendapat akhir mini Fraksi PAN menyampaikan pandangannya yang disampaikan oleh Totok Daryanto, bahwa menyangkut ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) Fraksi PAN menilai alasan penyederhanaan sistem kepartaian di Indonesia dengan menerapkan kenaikan besaran ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) secara berlebihan adalah kurang tepat, karena justru akan memarginalkan keberadaan partai-partai kecil dan menengah yang juga mendapatkan suara sah dari rakyat.<sup>269</sup>

Hal ini dikarenakan dengan menyadari bangsa Indonesia terdiri dari atas beragam suku bangsa yang terangkum dalam ke-Bhinekaan, sehingga dalam penyusunan undang-undang harus mengadopsi hal tersebut. Fraksi PAN menilai bahwa keinginan untuk menyederhanakan partai tidak boleh mengorbankan keragaman suku bangsa ini. Namun pada akhirnya, dalam pandangan mini ini Fraksi PAN menyetujui besaran kenaikan ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) sebesar 3,5% (tiga koma lima persen) atau hingga 4% (empat persen). Sejalan dengan Fraksi PAN, Fraksi Hanura juga mengajukan opsi besaran ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) sebesar 4% (empat persen).<sup>270</sup>

Selaras dengan kedua fraksi tersebut, Fraksi Partai Demokrat juga berpandangan mengenai ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) sebesar 4%

---

<sup>268</sup> *Ibid.*

<sup>269</sup> *Ibid.*, hlm. 814.

<sup>270</sup> *Ibid.*

(empat persen) untuk penguatan sistem kepartaian dan juga sistem presidensial multipartai.<sup>271</sup> Fraksi Partai Demokrat menilai bahwa keinginan untuk melakukan penyederhanaan parlemen terutama dengan melakukan pendekatan mulai dari sistem pemilu sampai dengan penetapan dapil dan kuota kursi kiranya sungguh-sungguh perlu mendapat perhatian karena penyederhanaan parlemen dalam hal ini dimaksudkan untuk memperkuat sistem pemerintahan presidensial dan sekaligus menghindari *divided government*.

Hal tersebut merupakan implikasi dari putusan Mahkamah Konstitusi yang mengatur agar Pemilu diatur secara konkuren. Sehingga hasrat untuk apa atau yang dirasakan oleh fraksi-fraksi kecil di DPR bahwa mereka akan dimarginalkan itu bisa dihindari karena sebetulnya banyak cara yang dapat digunakan supaya *divided government* itu bisa dihindari dan agar parlemen yang sederhana itu juga dapat diwujudkan.<sup>272</sup>

Selanjutnya Fraksi PPP, dimana pada awalnya PPP berkeinginan konsistensi dalam penerapan ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) yaitu 3,5% (tiga koma lima persen). Namun dalam perkembangannya Fraksi PPP memaklumi dan bisa memahami keinginan dari sebagian bahkan mayoritas dari fraksi dan pemerintah dengan adanya kenaikan angka ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) menjadi 4% (empat persen) dalam Pemilu 2019, yang dalam hal ini

---

<sup>271</sup> Laporan Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum Dalam Rapat Paripurna DPR RI, pada Kamis, 20 Juli 2017, hlm. 989.

<sup>272</sup> Risalah Rapat Kerja Pansus Rancangan Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Pemilu, Rapat Kerja ke-1 pada Rabu, 30 November 2016 pukul 10.50-14.35 WIB, hlm. 26.

mengalami kenaikan sekitar 0,5% (nol koma lima persen) dari Pemilu sebelumnya. Namun Fraksi PPP memberikan catatan dengan kenaikan yang cukup signifikan harapannya tidak berniat membatasi kepesertaan partai politik di parlemen secara ketat, tetapi memberi ruang keragaman terhadap partai-partai politik yang ada di tanah air. Adapun Fraksi PKB mengajukan opsi ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) sebesar 5% (lima persen).<sup>273</sup>

Selanjutnya, Fraksi Partai Nasdem menyampaikan pandangannya bahwa secara tulus dengan alasan agar memperkuat lembaga ketatanegaraan Republik Indonesia khususnya DPR RI, pada awalnya Fraksi Nasdem mengusulkan untuk meningkatkan ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) dari 3,5% (tiga koma lima persen) yang berlaku pada pemilihan umum tahun 2014 menjadi 7% (tujuh persen) pada pemilihan umum 2019. Akan tetapi melalui pembicaraan, diskusi, negosiasi, *lobbying* dan kerjasama politik untuk kebaikan umum guna kepentingan Indonesia. Akhirnya Fraksi Nasdem menyadari dan menyepakati dengan memperhatikan semua argumentasi rekan-rekan fraksi yang lain untuk menyetujui ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) sebesar 4% (empat persen).<sup>274</sup>

Setelah melewati perdebatan panjang akhirnya DPR mengesahkan Rancangan Undang-Undang Pemilu dalam rapat paripurna. Ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold* yang disahkan adalah 4% (empat

---

<sup>273</sup> *Ibid.*, hlm. 821.

<sup>274</sup> *Ibid.*, hlm. 823.

persen).<sup>275</sup> Hal ini tercantum dalam Pasal 414 ayat (1) UU Nomor 7 Tahun 2017 yang berbunyi : “*Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara paling sedikit 4% (empat persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR*”. Artinya ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) mengalami kenaikan sebesar 0,5% (nol koma lima persen) dari Pemilu tahun 2014 lalu. Sehingga, partai yang perolehan suaranya tidak mencapai 4% (empat persen) pada pemilihan legislatif tidak akan lolos sebagai anggota DPR RI.

Melihat fakta-fakta yang menunjukkan pengalaman pemilu sebelumnya bahwa *Threshold* yang sudah diterapkan tidak memiliki implikasi berarti terhadap keinginan untuk membangun sistem multipartai moderat. Jumlah partai berikut konstestan di dalam pemilu tetap banyak karena partai-partai yang tidak lolos *Threshold* masih dimungkinkan untuk mengikuti pemilu berikutnya dengan cara membentuk partai-partai baru. Jika pemerintah serius menerapkan *Threshold* sebagai instrumen untuk membangun sistem kepartaian yang lebih sehat, mau tidak mau kita harus memikirkan efektivitas penggunaannya. Jika tidak, aturan itu bisa kehilangan maknanya. Ada 2 (dua) pemahaman tentang *Threshold* yang dapat dipakai oleh Indonesia menurut Kacung Marijan yaitu:<sup>276</sup>

*Pertama* adalah memahami dan mengimplementasikan *Threshold* sebagaimana terjadi di negara-negara yang lain yaitu memahaminya

---

<sup>275</sup> [www.kompas.com](http://www.kompas.com) “Ini Penjelasan Soal 5 Isu Krusial RUU Pemilu yang Akhirnya Diketok Palu” diakses pada Selasa, 16 Januari 2018 pukul 12.08 WIB.

<sup>276</sup> Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia...*, *Loc.Cit.*

sebagai batas minimal perolehan suara suatu partai politik untuk memperoleh kursi di parlemen. Tidak ada angka baku tentang presentase batas minimal karena praktik yang dilakukan oleh negara satu dengan negara lainnya selama ini tidak sama. Terlepas dari itu, sekiranya *Threshold* yang seperti ini yang dipakai pemilu 2004 hanya menghasilkan 7 (tujuh) partai yang memperoleh kursi di parlemen. Implikasinya, upaya membangun koalisi dan bahkan oposisi di dalam pemerintahan itu akan lebih mudah dilakukan.<sup>277</sup>

Meskipun demikian, partai-partai yang tidak mampu memperoleh kursi pada saat itu bisa mengikuti pemilu berikutnya. Dengan demikian, secara langsung dan dalam jangka pendek, penggunaan *Threshold* model seperti ini tidak akan mengurangi jumlah partai yang ada. Tetapi, secara tidak langsung dan dalam jangka panjang, penggunaan *Threshold* semacam ini bisa mengurangi jumlah partai jika mengikuti alur pemikiran Gary Cox. Bahwa para politisi yang gagal memperoleh kursi itu tentu saja akan mempertimbangkan aspek biaya untuk tetap mengikuti pemilu berikut. Apabila berkali-kali gagal memperoleh kursi di dalam pemilu, partai-partai seperti ini bisa jadi tidak mengikuti pemilu berikutnya, karena biayanya tidak kecil tetapi hasilnya tidak ada.<sup>278</sup>

*Kedua*, adalah memahami dan mengimplementasikan *Threshold* seperti yang diterapkan sejak 1999 itu tetapi dengan mekanisme implementasi aturan yang lebih ketat lagi. Hal demikian tidak terlepas dari

---

<sup>277</sup> *Ibid.*

<sup>278</sup> *Ibid.*, hlm. 76.

fakta sebagaimana dikemukakan di atas, yaitu adanya partai yang tidak lolos *Threshold* tetapi masih bisa mengikuti pemilu berikutnya karena mengubah diri seolah-olah menjadi partai baru. Aturan *Threshold* yang ketat misalnya saja, partai yang tidak lolos dilarang mengikuti pemilu dua kali secara berturut-turut. Tidak hanya partai yang dilarang, melainkan juga para elitnya juga dilarang membentuk partai baru. Terakhir ini perlu menghindari modus metamorfosis sebagaimana terjadi sebelumnya. Alasannya, para elite yang partainya terkena aturan *Threshold* masih bisa leluasa mendirikan partai lain dengan nama baru atau partai yang mirip dengan partai sebelumnya.<sup>279</sup>

Adapun besaran *Threshold*-nya bisa berangkat dari argumen mekanisme perwakilan yang ada di DPR. Idealnya, partai-partai yang lolos *Threshold* adalah partai-partai yang memiliki wakil di setiap komisi di DPR. Dengan demikian, selain bisa terlibat langsung dan intensif memperbincangkan isu-isu di setiap komisi, partai-partai itu bisa menempatkan wakilnya ketika komisi harus membuat keputusan-keputusan. Jika tidak, para wakil partai yang duduk di parlemen itu akan mengalami kesulitan untuk menjalankan fungsi keterwakilan politik. Melalui argumen demikian, minimal dan besaran dari *Threshold* adalah setara dengan jumlah komisi yang ada di DPR.<sup>280</sup>

Memang, model *Threshold* manapun yang dipakai tidak lepas dari kritik yaitu cenderung berpihak kepada partai-partai yang memperoleh

---

<sup>279</sup> *Ibid.*

<sup>280</sup> *Ibid.*

dukungan besar. *Threshold* apakah model pertama atau kedua atau model lainnya sama berpotensi bagi terjadinya disproporsionalitas di dalam sistem perwakilan. Tetapi, negara-negara yang memberlakukan *Threshold* juga memiliki argumen sendiri mengapa harus menerapkannya. Di dalam konteks sistem perwakilan, adanya *Threshold* berarti akan menempatkan partai-partai yang memiliki suara cukup berarti di setiap proses pembuatan keputusan-keputusan politik. Hal ini bisa terjadi karena para wakil itu, paling tidak, bisa terlibat aktif di dalam isu-isu tertentu. Namun lain masalahnya jika partai itu hanya menempatkan sedikit wakil sementara isu-isu yang berkembang cukup banyak. Di dalam kondisi yang seperti ini, para wakil itu akan kesulitan menjangkau isu-isu tersebut.<sup>281</sup>

Namun, pada saat penulis mencoba melacak argumen para anggota DPR dalam risalah sidang UU Pemilu. Tidak ada argumen akademis yang dapat penulis peroleh mengenai angka presentase dalam penerapan ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*). Secara garis besar angka 4% (empat persen) hanya resultante politik. Penentuan angka 4% (empat persen) merupakan kompromi antara partai besar dan partai kecil dengan tujuan untuk menemukan jalan tengah. Sehingga ketentuan ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) pada pemilu 2019 mengalami kenaikan 0,5% (nol koma lima persen) namun dirasa tidak memberatkan partai kecil atau partai baru. Penentuan presentase ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) sejak pemilu 2009, 2014

---

<sup>281</sup> *Ibid.*, hlm. 78.

hingga 2019 nanti lebih banyak pertimbangan politik daripada pertimbangan akademisnya.

Sekarang, jumlah partai yang menduduki kursi di parlemen berjumlah 12 (dua belas) partai politik. Jumlah 12 (dua belas) partai ini masih menunjukkan angka besar jika dikaitkan dengan sistem presidensial di Indonesia. Asumsinya partai yang telah lolos di parlemen pada pemilu 2014 kemungkinan besar lolos di pemilu 2019. Terlebih, hadir partai baru seperti Partai Solidaritas Indonesia (PSI), Perindo, dan Partai Idaman. Dapa dibayangkan partai politik yang memperoleh kursi diparlemen justru meningkat. Lantas bagaimana dengan cita-cita ingin menyederhanakan partai agar stabilitas pemerintahan sistem presidensial dapat terwujud. Padahal hakikat lahirnya konsep ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) adalah untuk menyederhanakan partai agar sistem presidensial di Indonesia stabil dan efektif.

Oleh karena itu, penulis berpendapat bahwa angka 4% (empat persen) masih terlalu kecil dan dikhawatirkan tetap menimbulkan ketidakefektifan pemerintahan, karena hal yang paling penting dalam konsep penyederhanaan partai politik adalah bukan berapa jumlah partai politik yang mengikuti pemilu melainkan jumlah partai politik yang memperoleh kursi di parlemen. Jumlah partai politik yang ada diparlemenlah yang menentukan efektivitas sistem presidensial.



## **B. Relevansi Ambang Batas Parlemen (*Parliamentary Threshold*) dengan Sistem Presidensialisme di Indonesia**

### **Sistem Presidensialisme dan Sistem Multipartai : Teori & Praktik di Indonesia**

Sistem pemerintahan memiliki keterkaitan yang erat dengan bangunan sistem kepartaian dan sistem pemilunya. Secara konseptual, sistem presidensial merupakan suatu sistem pemerintahan yang didesain sedemikian rupa dimana kedudukan eksekutif tidak bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat dengan kata lain kekuasaan eksekutif berada di luar pengawasan (langsung) parlemen. Dalam sistem ini kedudukan eksekutif tidak tergantung kepada badan perwakilan rakyat. Adapun dasar hukum kekuasaan eksekutif dikembalikan kepada pemilihan rakyat.<sup>282</sup>

Secara teoritis, dalam sistem presidensial aspek dukungan lembaga legislatif menjadi hal yang sangat penting. Sistem presidensial akan menjadi kuat, manakala mendapat dukungan yang memadai di legislatif. Oleh karenanya, berbicara penguatan sistem presidensial adalah berbicara mengenai peningkatan dukungan politik di legislatif. Hasil penelitian Mark P. Jones dapat dianggap mewakili temuan umum tentang adanya korelasi peningkatan dukungan politik di legislatif terhadap penguatan sistem presidensial.<sup>283</sup>

---

<sup>282</sup> Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, dalam Ni'matul Huda dan Imam Nasef, *Penataan Demokrasi & Pemilu di...*, *Op.Cit*, hlm. 259.

<sup>283</sup> Djayadi Hanan, *Memperkuat Presidensialisme Multipartai di Indonesia : Pemilu Serentak, Sistem Pemilu dan Sistem Kepartaian* dalam *ibid.*, hlm. 261.

Dalam salah satu publikasi hasil penelitiannya, Jones menyatakan “... *all evidence indicates the functioning of presidential systems is greatly enhanced when the President is provided with a majority or near-majority in the legislature.*” Dengan kata lain, memperkuat sistem presidensial sangat terkait dengan tersedianya dukungan politik yang memadai di lembaga legislatif bagi seorang Presiden. Dukungan yang memadai itu dimaknai secara operasional sebagai dukungan mayoritas (50 persen lebih) atau hampir mayoritas (mendekati 50 persen). Apabila seorang Presiden memiliki dukungan kurang dari ambang batas tersebut, maka sulit bagi seorang Presiden untuk menjalankan agenda-agenda pemerintahannya. Akibat selanjutnya adalah kurang atau tidak berfungsinya sistem presidensial atau lebih buruk bisa berujung pada kegagalan pemerintahan.<sup>284</sup> Pada negara yang menganut sistem multipartai dalam hal ini Indonesia, penerapan sistem presidensial memang sering kali mengalami kesulitan. Dalam hal ini penulis berpendapat dikarenakan sistem multipartai dapat mengganggu stabilitas sistem pemerintahan presidensial.

Selanjutnya, sistem multipartai di dalam sistem presidensial, menurut Juan Linz dan Arturo Velenzuela dalam “*The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin Amerika*”, adalah yang membangun satu tesis menarik, presidensialisme yang diterapkan di atas struktur politik multipartai cenderung melahirkan konflik antara lembaga

---

<sup>284</sup> *Ibid.*

Presiden dan parlemen serta akan menghadirkan demokrasi yang tidak stabil. Tesis tersebut diperkuat studi Scott Mainwaring dan Matthew Soberg Shugart “*Presidentialism and Democracy in Latin Amerika*” yang berpendapat, kombinasi tersebut akan melahirkan Presiden minoritas (*minority president*) dan pemerintahan terbelah (*divided government*), kondisi ketika Presiden sangat sulit mendapatkan dukungan politik di parlemen.<sup>285</sup>

Kebijakan pengaturan kepartaian yang menganut sistem multipartai ekstrem sangat memengaruhi stabilitas penyelenggaraan negara terutama dalam sistem pemerintahan presidensial. Realitasnya, efektivitas pemerintah dalam mengambil kebijakan-kebijakan publik sangat bergantung pada dinamika politik yang berkembang di DPR. Bahkan nyaris waktu Presiden lebih banyak dicurahkan pada kompromi-kompromi politik di DPR akibat perbedaan dukungan partai di DPR. Kondisi ini tidak saja berbahaya bagi kelangsungan pemerintahan melainkan juga bagi kelangsungan dan kepercayaan terhadap demokrasi dan sistem pemerintahan.<sup>286</sup>

Pola hubungan antara reduksi kekuasaan Presiden dan pemberdayaan DPR disatu sisi dengan upaya mempertahankan sistem presidensial, di sisi lain memungkinkan terjadinya ketegangan. Seperti ketegangan hubungan antara Presiden dan DPR yang disibukkan dengan berbagai macam interpelasi dan penolakan dari DPR. Besar kemungkinan

---

<sup>285</sup> Yoyoh Rohaniah dan Efriza, *Pengantar Ilmu Politik...*, *Op.Cit*, hlm. 387.

<sup>286</sup> *Ibid.*

kecenderungan ini bisa menimbulkan apa yang disebut “*constitutional deadlock*”, “*political deadlock*” antara Presiden dan DPR.<sup>287</sup>

Sementara itu, kombinasi sistem presidensial dan sistem multipartai bukan hanya merupakan “kombinasi yang sulit”, melainkan juga membuka peluang terjadinya kebuntuan politik (*deadlock*) dalam hubungan eksekutif dan legislatif yang kemudian berdampak pada instabilitas demokrasi presidensial. Kemandekan diakibatkan oleh banyaknya jumlah partai di parlemen ditambah dengan pemilu yang berbeda untuk memilih anggota parlemen dan Presiden menyebabkan terjadinya perbedaan partai yang menguasai parlemen dengan partai yang memerintah. Peluang sebuah partai politik untuk menjadi mayoritas di parlemen relatif kecil.<sup>288</sup>

Sistem multipartai merupakan sebuah konteks politik yang sulit dihindari dalam penerapan sistem presidensial di Indonesia. Padahal disatu sisi ada kekhawatiran bahwa penerapan sistem presidensial di tengah-tengah konstruksi sistem multipartai diyakini akan menimbulkan kedudukan Presiden yang lemah. Sistem multipartai yang tergramentasi akan sulit melahirkan satu partai yang cukup kuat untuk membentuk suatu pemerintahan sendiri, sehingga harus membentuk koalisi dengan partai lain-lain.<sup>289</sup>

---

<sup>287</sup> Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2008), hlm. 284.

<sup>288</sup> Moch. Nurhasim dan Ikrar Nusa Bhakti, *Sistem Presidensial dan Sosok Presiden Ideal* dalam Maswardi Rauf, *Evaluasi Sistem Presidensial* yang dikutip kembali dalam Isharyanto, *Partai Politik Ideologi dan Kekuasaan*, (Yogyakarta: CV. Absolute Media, 2017), hlm. 59.

<sup>289</sup> Hanta Yuda AR, *Presidensialisme Setengah Hati...*, *Op.Cit*, hlm 6-7.

Dalam pemilihan umum dengan jumlah partai yang terlalu banyak akan berdampak pada tidak adanya partai pemenang pemilihan umum dengan perolehan suara mayoritas yang signifikan, terlebih lagi jika parlemen justru dikuasai oleh partai atau koalisi partai yang berbeda dengan partai atau koalisi partai yang menjadi pendukung Presiden terpilih, cenderung mengakibatkan tidak efektifnya pemerintahan presidensial. Problematika efektivitas pemerintah yang dialami oleh Indonesia juga banyak dialami negara-negara lain yang menganut sistem pemerintahan presidensial. Scott Mainwaring berpendapat bahwa hanya ada 4 (empat) negara penganut sistem presidensial yang berhasil dalam menciptakan pemerintah yang efektif dan stabil. Keempat negara tersebut adalah Amerika Serikat, Costa Rica, Columbia dan Venezuela.<sup>290</sup>

Menurut Denny Indrayana, sistem presidensial lebih efektif dengan sistem dua partai atau multipartai sederhana. Sistem multipartai akan menghadirkan Presiden yang “sial” (*minority president*), sedangkan sistem monopartai akan menghadirkan Presiden yang ‘sialan’ (*majority president*).<sup>291</sup> Seperti halnya sistem presidensial multipartai yang saat ini berlangsung di Indonesia, kemungkinan terjadinya *divided government* lebih besar. Jika pemerintah tidak didukung kekuatan mayoritas di parlemen, dikhawatirkan *governability* (kemampuan pemerintah untuk

---

<sup>290</sup> Isharyanto, *Partai Politik Ideologi...*, *Op.Cit*, hlm. 62.

<sup>291</sup> Denny Indrayana, “Mendesain Presidensial”, dalam Ni’matul Huda dan Imam Nasef, *Penataan Demokrasi & Pemilu di...*, *Op.Cit*, hlm. 41.

memerintah) sangat terbatas atau yang lebih parah terjadi kemacetan dalam penyusunan kebijakan.<sup>292</sup>

Sistem multipartai juga berpengaruh pada ketidakstabilan politik yang dapat berimbas pada in-efisiensi kinerja pemerintahan di antaranya .<sup>293</sup>

1. Fluktuasi kekuatan sistem presidensial tergantung dukungan koalisi partai politik;
2. Sistem kepartaian multipartai tidak mendukung sistem presidensial;
3. Tidak adanya koalisi permanen yang dapat mendukung pemerintahan selama masa lima tahun Presiden terpilih;
4. Adanya dugaan personalitas Presiden terpilih yang menyebabkan lemahnya sistem presidensial;
5. Adanya dugaan koalisi partai politik hanya untuk mendapatkan kekuasaan bukan karena kesamaan visi dan misi; dan
6. Kursi kabinet menjadi alat politik partai politik.

Adapun tiga alasan yang diuraikan oleh Scott Mainwaring yaitu:<sup>294</sup>

*pertama*, kemerdekaan diakibatkan oleh banyaknya jumlah partai di parlemen ditambah dengan pemilu yang berbeda untuk memilih anggota parlemen dan Presiden menyebabkan terjadinya perbedaan partai yang menguasai parlemen dengan partai yang memerintah. Peluang sebuah partai politik untuk menjadi mayoritas di parlemen relatif kecil. *Kedua*, kekakuan sistemik mengenai masa jabatan Presiden yang bersifat tetap mengakibatkan tidak ada peluang untuk mengganti Presiden di tengah jalan meskipun kinerjanya tidak memuaskan publik. *Ketiga*, prinsip pemenang mengambil semua, memberi peluang bagi Presiden untuk mengklaim pilihan-pilihan kebijakannya atas nama rakyat.

<sup>292</sup> Bara Hasibuan, "Pemerintahan yang Terbelah" dalam *Ibid.*

<sup>293</sup> Andy Ramses dan La Bakry, *Politik dan Pemerintahan Indonesia*, dalam Ni'matul Huda dan Imam Nasef, *Ibid.*, hlm. 40.

<sup>294</sup> Luky Sandra Amalia dkk, *Partai dan Sistem Kepartaian...*, *Loc. Cit*

Kesulitan lain yang muncul akibat perpaduan sistem ini antara lain *pertama*, sulitnya melembagakan format koalisi permanen di antara partai-partai tanpa mayoritas di parlemen. *Kedua*, lemahnya disiplin partai-partai dalam mempertahankan sikap dan prinsip politik dari lobi, negosiasi dan kompromi politik. Oleh karena itu, ke depan perlu ada semacam “kontrak politik” di antara partai-partai politik yang membentuk koalisi. Kondisi ini juga membawa keuntungan bagi masyarakat sebab menjadi lebih mudah menagih janji-janji kampanye partai. Lebih jauh lagi situasi ini dapat memperkuat sistem demokrasi presidensial.<sup>295</sup>

Adapun terkait persoalan kinerja partai politik dan inkompatibilitas sistem multipartai dengan sistem pemerintahan presidensial merupakan persoalan yang banyak disinggung dalam diskusi akademis. *Pertama*, buruknya kinerja partai politik. Sebagai salah satu pilar demokrasi, partai politik merupakan wadah perjuangan bagi masyarakat untuk mewujudkan kehidupan politik yang lebih baik. Masyarakat semestinya bisa menyalurkan aspirasi dan kepentingannya melalui partai politik. Namun kenyataannya keberadaan partai politik tidak berbanding lurus dengan fungsi yang diembannya. Partai politik yang hadir masih dianggap sebagai masalah ketimbang solusi bagi demokratisasi di Indonesia.<sup>296</sup>

Dampak lain dari sistem multipartai adalah partai-partai politik baru terus bermunculan. Munculnya partai baru banyak faktor yang memengaruhi, *pertama* karena kekecewaan dengan partai politik yang

---

<sup>295</sup> Syamsuddin Haris, *Dilema Presidensialisme di Indonesia Pasca Orde Baru dan Urgensi Penataan Kembali Relasi Presiden DPR* dalam *ibid.*

<sup>296</sup> *Ibid.* hlm. 7.

lama. Jika partai-partai yang ada sekarang ini semuanya serba transaksional dan rata-rata korup, maka kemudian muncul partai baru dengan harapan bisa memperbaiki kondisi dari partai sebelumnya. Akan tetapi, begitu mereka memasuki aturan main partai, mereka pun harus tunduk pada regulasi pemilu dan kepartaian yang ada.<sup>297</sup>

Alhasil, mereka pun terjebak untuk memenuhi ketentuan verifikasi, ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*), tuntutan pembiayaan partai dan lain sebagainya. Akhirnya, mereka pun masuk dalam “jebakan” yang sama. Kecuali, jika partai baru ini muncul dan menguasai mayoritas parlemen. Jika tidak, partai baru itu pun hanya akan tenggelam dalam permainan partai-partai politik lama.<sup>298</sup>

*Kedua*, partai politik baru terbentuk karena kecewa dengan kebijakan partai politik lama. Artinya, mereka muncul karena perpecahan dari partai sebelumnya yang telah gagal mengelola konflik internal partai. Mereka ini biasanya mengandalkan basis massa yang sama dengan partai politik sebelumnya. Akibatnya, mereka juga kesulitan menjadi mayoritas. Meskipun partai-partai politik baru ini menyadari kesulitan mendapatkan suara mayoritas tetapi partai politik baru terus saja bermunculan sebab peluang untuk membentuk partai politik baru memang ada. *Ketiga*, partai politik baru juga merupakan tempat penampungan pensiunan, *job seeker*, para *post power sindrom* dan semacamnya. Ditambah lagi, kemudahan

---

<sup>297</sup> *Ibid.*, hlm. 76.

<sup>298</sup> *Ibid.*



yang diberikan oleh undang-undang dalam proses pendirian partai politik.<sup>299</sup>

Secara umum, partai politik hanya bekerja ketika menjelang pemilu saja sehingga hubungan antara masyarakat sebagai pemilih dengan partai politik menjadi lemah. Selain itu, partai politik juga cenderung untuk lebih mementingkan partai, kelompok, dan pribadi. Bahkan partai politik sering lupa untuk memenuhi janji-janji kampanyenya kepada konstituen setelah memperoleh kekuasaan. Ketidakpercayaan masyarakat ini tidak hanya ditujukan kepada partai politik lama, melainkan juga terhadap partai baru. Sistem multipartai yang ada “gagal” menghasilkan mayoritas di DPR.<sup>300</sup>

Banyaknya partai politik yang masuk ke DPR dengan perolehan kursi yang relatif menyebar cenderung memperpanjang proses pengambilan keputusan di lembaga legislatif. Proses pengambilan keputusan kerap diwarnai negosiasi-negosiasi politik berorientasi jangka pendek yang cenderung mengabaikan kepentingan publik. Hal ini dapat dilihat dari usul penggunaan hak interpelasi hak angket, serta penarikan kembali atas usulan tersebut memperlihatkan adanya negosiasi-negosiasi politik berorientasi jangka pendek tersebut. Hal ini akhirnya berdampak pada munculnya kecenderungan perilaku parlementarianisme dikalangan anggota parlemen disatu pihak dan tidak efektifnya sistem presidensial di pihak yang lain.<sup>301</sup>

---

<sup>299</sup> *Ibid.*, hlm 96-97.

<sup>300</sup> *Ibid.*, hlm. 9.

<sup>301</sup> *Ibid.*

Jadi, bertambahnya jumlah partai yang masuk parlemen tidak selalu berbanding lurus dengan peningkatan kinerja sistem perwakilan yang ada. Selain terkait dengan persoalan kualitas partai sebagai institusi individual, persoalan ini juga tidak dapat dilepaskan dari postur sistem kepartaian yang ada yang cenderung terlalu banyak. Jajak pendapat Kompas pada awal tahun 2011 mencatat pendapat responden yang melihat jumlah partai terlalu banyak dan perlu disederhanakan. Pendapat ini disampaikan oleh 91,3% (sembilan puluh satu koma tiga persen) responden di mana sebanyak 27,3% (dua puluh tujuh koma tiga persen) responden menyebut 5 (lima) dan 25% (dua puluh lima persen) responden menyebut 3 (tiga) sebagai jumlah ideal partai politik di Indonesia.<sup>302</sup>

Alasan lain yang dikemukakan oleh Isharyanto, mengapa kombinasi antara sistem presidensial dan sistem multipartai yang dipraktekkan di Indonesia kurang berhasil di dalam menciptakan pemerintahan yang efektif dan stabil, yaitu : *Pertama*, karena pemilihan Presiden dan parlemen diselenggarakan secara terpisah maka kemungkinan Presiden yang terpilih adalah Presiden yang tidak mendapatkan dukungan mayoritas di parlemen. 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.<sup>303</sup>

---

<sup>302</sup> *Ibid.*, hlm. 10.

<sup>303</sup> Isharyanto, *Partai Politik Ideologi...*, *Op.Cit*, hlm. 63.

*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 saat ini oleh beberapa kalangan dinilai disebabkan kelemahan di dalam mengelola dukungan dari koalisi partai politik yang mendukung pemerintah dan lemahnya/ketidakmampuan Presiden melakukan komunikasi dan *lobby* politik dengan parlemen.<sup>304</sup>

*Ketiga*, di dalam sebuah presidensial dan multipartai 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 sulit. Namun masalahnya adalah koalisi yang dibangun di dalam sistem presidensial, khususnya di Indonesia tidak bersifat mengikat dan permanen. Partai politik yang tergabung di dalam sebuah koalisi pendukung pemerintah bisa saja menarik dukungannya. Tidak ada jaminan

---

<sup>304</sup> *Ibid.*

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.<sup>305</sup>

Skema sistem presidensial, seperti diketahui menempatkan Presiden sebagai *locus* kekuasaan dalam arti untuk memerintah (*govern*) dan mengeksekusi kebijakan. Oleh karena itu, seorang Presiden semestinya memperoleh derajat *governability* yang tinggi agar pemerintahan yang dihasilkan pemilu bisa bekerja efektif. Jumlah partai yang banyak di parlemen, memang boleh jadi mencerminkan *representativeness* yang tinggi. Namun, jumlah partai yang terlalu banyak secara natural juga mengurangi derajat *governability* Presiden dalam sistem presidensial. Sebabnya sangat sederhana, *too many players*.<sup>306</sup>

Jika pada saat yang sama koalisi politik yang dibentuk Presiden terlalu cair seperti fenomena Indonesia di bawah Presiden Susilo Bambang Yudhoyono maka kemampuan eksekusi Presiden pun menurun. Begitu pula kemampuan legislasi parlemen cenderung melemah karena terlalu banyak kepentingan yang dinegosiasikan di antara partai-partai.<sup>307</sup> Guna mengefektifkan kinerja pemerintahan, hubungan kekuasaan Presiden-DPR seharusnya terbangun secara konstruktif di atas prinsip saling mengawasi secara seimbang (*checks and balances*). Menurut Denny, jika sistem

---

<sup>305</sup> *Ibid.*, hlm. 65.

<sup>306</sup> *Ibid.*

<sup>307</sup> Luky Sandra Amalia dkk, *Partai dan Sistem Kepartaian...*, Op.Cit, hlm. 26-27.

presidensial efektif benar-benar akan ditegakkan, diusulkan : *Pertama*, desain sistem kepartaian yang sederhana adalah keniscayaan. *Kedua*, perlu dipikirkan bangunan pemerintahan koalisi pas terbatas (*minimal-winning coalition*) yang permanen dan disiplin. *Ketiga*, untuk menghindari kohabitasi, sebaiknya calon Presiden dan Wakil Presiden berasal dari satu partai.<sup>308</sup>

Adapun dalam penelitian ini, penulis akan menguraikan beberapa peristiwa mengenai pemerintahan Presiden, mulai dari kepresidenan Susilo Bambang Yudhoyono dengan Jusuf Kalla, kepresidenan Susilo Bambang Yudhoyono dengan Boediono hingga kepresidenan Jokowi dengan Jusuf Kalla yang penulis nilai beberapa hal ini merupakan bukti dari praktik tidak efektifnya sistem presidensial yang disandingkan dengan sistem multipartai. Berikut penulis uraikan:

### **1. Pengalaman Kepresidenan Susilo Bambang Yudhoyono – Jusuf Kalla**

Realitas konfigurasi politik tanpa kekuatan mayoritas di DPR menyebabkan pihak eksekutif harus membangun koalisi dengan partai lain dalam membentuk kabinet. Sejak periode pemerintahan 1999 hingga 2009 tercatat setiap Presiden mengakomodir hampir semua partai politik untuk menduduki kursi menteri. Misalnya, Kabinet Persatuan Nasional era Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur) mendapat dukungan 437 kursi yang terdiri dari PKB (51 kursi), Partai Golkar (120 kursi), PDIP (153 kursi), PPP (58 kursi), PAN (34 kursi), PBB (13 kursi) dan Partai Keadilan

---

<sup>308</sup> Bara Hasibuan, *Pemerintahan yang Terbelah dalam Ni'matul Huda dan Imam Nasef, Penataan Demokrasi & Pemilu di..., Loc. Cit.*

(7 kursi). Kabinet Gotong Royong masa pemerintahan Megawati Soekarnoputri melanjutkan pola koalisi yang telah dibentuk oleh Gus Dur namun berkurang tujuh kursi milik Partai Keadilan yang tidak lagi duduk di kabinet.<sup>309</sup>

Hal yang sama juga terjadi pada Kabinet Indonesia Bersatu era Presiden SBY yang berhasil meraih dukungan 403 kursi setelah membangun koalisi. KIB memperoleh dukungan 56 kursi dari Partai Demokrat sebagai partai pengusung utama SBY. 11 kursi dari PBB, 45 kursi dari PKS, 1 kursi dari PKPI, 127 kursi Partai Golkar, 58 kursi PPP, 53 kursi PAN dan 52 kursi PKB. Artinya, dapat dikatakan bahwa hampir semua Presiden di era reformasi merupakan Presiden minoritas (*minority president*) karena partainya tidak mencapai dukungan mayoritas di DPR.<sup>310</sup>

Dalam kadar tertentu, kerumitan dari kombinasi sistem pemerintahan presidensial dengan sistem multipartai dialami Indonesia selama era reformasi. Semua Presiden, baik yang dipilih secara langsung oleh rakyat maupun yang dipilih melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), dihadapkan pada masalah ini. Sebagai contoh, pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla konflik dan ketegangan dalam relasi Presiden-DPR cenderung meningkat tatkala Presiden tidak menghadiri langsung undangan DPR untuk memberikan

---

<sup>309</sup> Luky Sandra Amalia dkk, *Partai dan Sistem Kepartaian..., Op.Cit.* hlm. 18.

<sup>310</sup> *Ibid.*

keterangan atas pertanyaan DPR mengenai kebijakan pemerintahan melalui hak interpelasi maupun hak angket.<sup>311</sup>

Namun demikian, konflik dan ketegangan ini mereda dengan sendirinya setelah diadakan rapat konsultasi antara Presiden dengan pimpinan DPR. Dengan demikian, kekhawatiran akan terjadinya kebuntuan politik dalam jangka waktu yang lama, relatif tidak terjadi di Indonesia. Sebab, kerja pengawasan DPR kepada Presiden seringkali hanya untuk menarik simpati publik dan menaikkan posisi tawar partai politik dihadapan Presiden SBY dan partainya (Partai Demokrat). Sehingga, ketegangan tersebut dengan mudah dapat direda, melalui rapat konsultasi di antara Presiden dengan pimpinan Dewan.<sup>312</sup>

Adapun tipologi implementasi perpaduan sistem presidensial dan multipartai di era pemerintahan SBY-Jusuf Kalla dalam penelitian Hanta Yudha, dilihat dari kompromi-kompromi yang terjadi dalam struktur kekuasaan secara eksternal termasuk dalam kategori presidensialisme setengah hati (*soft presidentialism weak president*). Indikasi sistem presidensial kompromis di era pemerintahan SBY tergolong dalam presidensial setengah hati terlihat dari beberapa aspek kompromi eksternal berikut ini:

*Pertama*, kompromi dalam pembentukan dan perombakan kabinet, yaitu adanya intervensi partai politik mitra koalisi pemerintah terhadap SBY dan akomodasi Presiden terhadap kepentingan partai politik dalam

---

<sup>311</sup> *Ibid.*, hlm. 26.

<sup>312</sup> *Ibid.*

proses pengangkatan/pemberhentian anggota kabinet. *Kedua*, rapuhnya ikatan koalisi partai, meskipun kekuatan koalisi partai pendukung pemerintah di parlemen secara kuantitas besar, koalisi yang terbangun sangat cair dan rapuh. *Ketiga*, adanya kontrol di parlemen terhadap pemerintah secara berlebihan (kebablasan) sehingga mengganggu efektivitas pemerintahan. *Keempat*, perjalanan pemerintahan SBY-Jusuf Kalla dibayangi ancaman *impeachment* dari DPR. Posisi Presiden masih rentan dimakzulkan karena alasan politis atau disebabkan kebijakan pemerintah yang ditentang DPR.<sup>313</sup>

Adapun keempat aspek kompromi-kompromi dalam struktur kekuasaan eksternal tersebut (relasi Presiden-DPR-Partai politik), dapat diuraikan dalam tabel 12 berikut ini.<sup>314</sup>

**Tabel 12**

<b>Aspek Kompromi</b>	<b>Praktik dan Karakteristik Kompromi</b>
<b>Pembentukan Kabinet</b>	Intervensi partai-partai politik mitra koalisi terhadap Presiden SBY dalam pembentukan dan dua kali <i>reshuffle</i> Kabinet Indonesia Bersatu cukup tinggi. Partai-partai politik tersebut antara lain Partai Golkar, PPP, PAN, PKB, PKS dan PBB. Hal ini disebabkan posisi Presiden tidak ditopang oleh konstitusi dan desain institusi politik

<sup>313</sup> Hanta Yuda AR, *Presidensialisme Setengah Hati...*, *Op.Cit*, hlm. 133-134.

<sup>314</sup> *Ibid.*, hlm. 193.



	<p>yang kuat serta basis partai Presiden SBY (Partai Demokrat) juga kurang memadai, hanya 10% (sepuluh persen) kursi di DPR. Personalitas dan gaya kepemimpinan SBY juga cenderung lemah dalam berhadapan dengan partai politik. Hal itu terlihat dari sikap Presiden SBY yang sangat akomodatif dan cenderung mengakomodasi kepentingan partai politik. Pertimbangan merangkul partai politik inilah yang menyebabkan presidensialisme cenderung tampil dengan gaya parlementer dan Presiden juga sering tersandera oleh manuver partai politik. Pola hubungan antara Presiden SBY dan partai politik koalisi dalam pembentukan kabinet adalah intervensif-akomodatif.</p>
<p><b>Konfigurasi Parlemen dan Pola Ikatan Koalisi</b></p>	<p>Konfigurasi kekuatan koalisi partai pendukung pemerintahan SBY di DPR secara kuantitas memang besar (bahkan kebesaran jika menurut klasifikasi koalisi Arend Lijphart). Namun, secara kualitas koalisi yang terbentuk sangat rapuh dan cair. Sementara personalitas dan karakter</p>

	<p>kepemimpinan Presiden dalam beberapa hal terlalu hati-hati dan kurang percaya diri. Presiden SBY sangat bergantung pada koalisi tersebut karena basis partainya, Partai Demokrat hanya menguasai 10% (sepuluh persen) kursi di DPR.</p>
<p><b>Hubungan Presiden dan Parlemen</b></p>	<p>Kontrol DPR terhadap pemerintah sangat kuat (<i>legislative heavy</i>), kebijakan Presiden SBY kadang mengalami hambatan. Hak angket dan ancaman penarikan dukungan sering kali menjadi alat bagi partai politik untuk bernegosiasi dengan Presiden. Secara kuantitas koalisi partai politik pendukung pemerintah besar, tetapi tidak menjamin DPR akan selalu mendukung kebijakan pemerintah. Sementara personalitas dan karakter kepemimpinan Presiden SBY cenderung bersifat kompromis dalam berhadapan dengan parlemen. Pola hubungan yang terjalin bersifat kompromistis.</p>
<p><b>Ancaman <i>Impeachment</i> Presiden</b></p>	<p>Konstitusi telah merumuskan secara jelas mekanisme <i>impeachment</i> terhadap Presiden</p>

	<p>hanya bisa dilakukan karena alasan hukum. Kenyataannya, dukungan politik parlemen terhadap Presiden relatif lemah karena ikatan koalisi sangat rapuh dan cair. Implikasinya, perjalanan pemerintahan SBY-Jusuf Kalla tidak jarang dibayangi ancaman pemakzulan (<i>impeachment</i>) dari DPR. Faktor bubarnya koalisi akibat rapuhnya ikatan koalisi dan posisi strategis Partai Golkar menjadi dua potensi ancaman tersendiri bagi munculnya isu <i>impeachment</i> terhadap Presiden SBY. Sementara personalitas dan karakter kepemimpinan Presiden SBY bersifat kompromis dalam berhadapan dengan parlemen. Sikap kompromistis dan akomodatif yang dimiliki Presiden SBY ini menjadi faktor pengaman kepresidenannya dan memperkecil peluang ancaman <i>impeachment</i> secara politis oleh parlemen. Meskipun ancaman-ancaman itu sulit terealisasi, bahkan sangat kecil kemungkinannya untuk terjadi. Namun, ancaman-ancaman semacam ini tetap saja</p>
--	---

	akan memengaruhi efektivitas proses pemerintahan.
--	---

Selanjutnya, temuan dari penelitian Hanta Yudha dengan memaparkan indikasi sistem presidensial kompromis di era pemerintahan SBY-Jusuf Kalla tergolong dalam presidensial setengah hati terlihat dari kebebasan kompromi-kompromi internal berikut ini : *pertama*, kekuasaan Presiden (Hak prerogatif) mengalami reduksi, terutama hak prerogatif Presiden dalam mengangkat dan memberhentikan anggota kabinet. Kekuasaan prerogatif ini tereduksi akibat intervensi partai politik maupun akomodasi Presiden dalam penyusunan kabinet.<sup>315</sup>

*Kedua*, kabinet yang terbentuk adalah kabinet koalisi pelangi. Menteri-menteri dari unsur partai profesional (bukan kabinet profesional atau *zaken* kabinet). Pertimbangan Presiden mengangkat para menteri cenderung lebih dominan karena akomodasi politik. *Ketiga*, adanya dualisme loyalitas para menteri dari unsur partai politik. Para menteri unsur kabinet disatu sisi sebagai pembantu Presiden wajib memiliki loyalitas terhadap Presiden, tetapi di sisi lain para menteri itu diangkat atas rekomendasi partai politik dan sulit melepaskan loyalitasnya terhadap partai politik.<sup>316</sup>

*Keempat*, pola relasi politik antara Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Wakil Presiden Jusuf Kalla rentan dan berisiko mengalami keretakan. Relasi keduanya cenderung mengalami persaingan

---

<sup>315</sup> *Ibid.*, hlm. 200.

<sup>316</sup> *Ibid.*

terselubung dan memungkinkan mengalami disharmonisasi jika tidak dikelola dengan baik. Indonesia dalam sejarah politiknya memang belum pernah memiliki Wakil Presiden sekuat dan seaktif Jusuf Kalla. Salah satu faktor pendorongnya adalah kuatnya posisi politik Wakil Presiden Jusuf Kalla yang memiliki topangan sumber daya politik lebih besar daripada Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Kondisi ini adalah faktor yang paling pelik untuk menjalankan pemerintahan yang efektif.<sup>317</sup>

Contoh lain terjadinya disharmoni hubungan Presiden secara terselubung dapat terlihat dari praktik keseharian dalam pemerintahan. Ketika sedang berada di Amerika Serikat untuk menghadiri Konferensi Tingkat Tinggi Perserikatan Bangsa-Bangsa Presiden Susilo mengadakan rapat kabinet melalui telekonferensi. Rapat jarak jauh ini dipimpin Presiden Susilo dari Amerika Serikat sedangkan para menteri berada di Jakarta. Ada dua kejanggalan, jika dicermati secara politik dalam rapat kabinet jarak jauh ini yaitu :<sup>318</sup>

*Pertama*, sebelum berangkat ke AS, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono sudah menandatangani surat resmi yang menugasi Wakil Presiden Jusuf Kalla untuk menjalankan tugas sehari-hari pemerintahan selama Presiden di luar negeri. Salah satu tugas yang dimakud dalam Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 2005 itu adalah memimpin kabinet. Meskipun sudah mengeluarkan Keppres untuk menugasi Wakil Presiden Jusuf Kalla memimpin rapat kabinet, ternyata Presiden Susilo justru

---

<sup>317</sup> *Ibid.*, hlm. 226.

<sup>318</sup> Majalah *TEMPO*, Edisi 35/XXXIV/24-30 Oktober 2005 dalam *ibid.*, hlm 227-228.

memimpin rapat kabinet dari jarak jauh. Ini bisa ditafsirkan salah satu bentuk ketidakpercayaan Presiden Susilo terhadap Wakil Presiden Jusuf Kalla.

*Kedua*, Wakil Presiden Jusuf Kalla justru sering tidak menghadiri rapat kabinet melalui telekonferensi tersebut. Padahal sangat jelas dalam aturan politik kenegaraan, setiap rapat kabinet yang dipimpin Presiden idealnya harus dihadiri Wakil Presiden. Jika dicermati, fenomena ini menguatkan sinyal adanya hubungan yang kurang harmonis antara keduanya. Bahkan boleh dibilang ada indikasi terjadi rivalitas terselubung antara keduanya. Rivalitas terselubung ini secara tidak langsung berimbas terhadap kekompakan kabinet. Perbedaan arahan antara Presiden dan Wakil Presiden bisa menyulitkan para menteri dalam kabinet. Apabila ada dua kepemimpinan, akan memaksa para menteri mengembangkan kepatuhan ganda dan keadaan ini menyulitkan kerja kabinet.

Dalam praktik politik keseharian selama Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla berjalan, Wakil Presiden Jusuf Kalla relatif mengambil porsi yang tidak lebih sedikit dengan porsi yang ditangani Presiden. Jusuf Kalla bahkan sangat aktif dalam menyelesaikan beberapa persoalan, misalnya penyelesaian Aceh, penyusunan kabinet, dan persoalan kenaikan BBM. Peran yang dimainkan Wakil Presiden Jusuf Kalla dalam berbagai kebijakan penting dan strategis itu sangat besar,

bahkan kerap kali mendahului atau berbeda dengan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono.<sup>319</sup>

Contoh berikutnya, terlihat dalam kasus pemilihan Gubernur Bank Indonesia yang ditolak Komisi XI DPR yang kemudian menjadi keputusan Rapat Paripurna DPR. Nama-nama yang diusulkan Presiden ke DPR semuanya ditolak ketika itu. Tampaknya Presiden Susilo merasa kecewa terhadap Golkar dan Wakil Presiden Jusuf Kalla, karena Golkar dinilai tidak cukup maksimal dalam memperjuangkan calon yang diunggulkan pemerintah, yaitu Agus Martowardojo, Direktur Utama Bank Mandiri. Hal itu terlihat dari sikap Fraksi Partai Golkar pada Rapat Paripurna DPR yang cenderung menerima hasil uji kepatutan dan kelayakan yang dilakukan oleh Komisi XI.<sup>320</sup>

Selanjutnya, koalisi rapuh dan pragmatis terjadi juga disebabkan karena ketidakseimbangan kekuatan partai Presiden dan partai Wakil Presiden yang menduduki kursi di parlemen sehingga menyebabkan posisi Presiden cenderung lemah dan tidak stabil dan pada akhirnya bergantung pada dukungan partai Wakil Presiden. Adapun kompromi internal yang dilakukan pada pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono tersebut dapat digambarkan melalui tabel 13 berikut ini.<sup>321</sup>

---

<sup>319</sup> *Ibid.*, hlm. 229.

<sup>320</sup> *Ibid.*

<sup>321</sup> *Ibid.*, hlm. 233.

Tabel 13

Aspek Kompromi	Praktik dan Karakteristik Kompromi
<b>Hak Prerogatif Presiden</b>	<p>Hak prerogatif Presiden Susilo Bambang Yudhoyono untuk menyusun/me-<i>reshuffle</i> kabinet tereduksi akibat intervensi partai politik. Penggunaan hak prerogatif Presiden dalam pembentukan kabinet selalu disertai intervensi elite-elite partai politik. Tereduksinya hak prerogatif Presiden ini merupakan akibat dari kuatnya intervensi partai politik yang juga didukung personalitas dan gaya kepemimpinan Presiden yang juga cenderung akomodatif dan kurang percaya diri dalam menghadapi intervensi partai politik. Implikasinya, hak prerogatif Presiden tereduksi.</p>
<b>Komposisi Kabinet</b>	<p>Kabinet koalisi yang dibentuk Presiden Susilo Bambang Yudhoyono terdiri atas koalisi delapan partai politik. Sementara perbandingan komposisi antara unsur partai politik (akomodasi</p>



	<p>politik) dan non partai politik (profesional) dalam Kabinet Indonesia Bersatu relatif seimbang. Personalitas dan gaya kepemimpinan Presiden cenderung akomodatif terhadap partai politik dan pertimbangan Presiden dalam pengangkatan menteri cenderung lebih dominan karena faktor tawar-menawar dan kompromi politik dibanding faktor kompetensi dan profesionalisme.</p>
<p><b>Loyalitas Menteri (Kompromi Internal)</b></p>	<p>Adanya dualisme loyalitas (<i>split loyalty</i>) para menteri di Kabinet Indonesia Bersatu dari unsur partai politik. Satu sisi loyalitas kepada Presiden sebagai kepala pemerintahan (<i>single chief executive</i>), di sisi lain loyalitas kepada partai politik asalnya. Bahkan beberapa anggota kabinet juga menjadi ketua umum partai dan memegang jabatan strategis lainnya di organisasi partai politik (rangkap jabatan). Dualisme loyalitas ini</p>

	<p>merupakan implikasi pola rekrutmen menteri dari unsur partai politik dan proses pengangkatannya cenderung atas pertimbangan akomodasi Presiden terhadap rekomendasi partai politik. Potensi dualisme loyalitas ini semakin memuncak menjelang pelaksanaan pemilu 2009 karena para menteri juga berkepentingan membesarkan partai.</p>
<p><b>Hubungan Presiden-Wakil Presiden</b></p>	<p>Konstitusi maupun undang-undang belum mengatur secara jelas fungsi dan wewenang Wakil Presiden serta hubungan antara Presiden dan Wakil Presiden.</p> <p>Relasi politik Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Wakil Presiden Jusuf Kalla mengalami “keretakan terselubung” dan semakin menguat pada tahun terakhir masa kepresidenan. Salah satu penyulus disharmonisasi ini adalah implikasi dari posisi politik Wakil Presiden Jusuf Kalla lebih kuat dari pada Presiden Susilo Bambang</p>

	<p>Yudhoyono di parlemen. Golkar menguasai 23% (dua puluh tiga persen) kursi di DPR, sementara Demokrat hanya 10% (sepuluh persen). Pola hubungan Presiden dan Wakil Presiden bersifat persaingan (rivalitas), baik secara terselubung maupun terbuka. Kondisi itu juga memiliki kecenderungan terjadinya persaingan terbuka antara Presiden dan Wakil Presiden menjelang pemilu legislatif, apalagi jika keduanya memutuskan berpisah di pemilihan Presiden selanjutnya. Keretakan dan disharmoni itu akan semakin terbuka.</p>
--	--

## **2. Pengalaman Kepresidenan Susilo Bambang Yudhoyono - Boediono**

Memasuki periode kedua pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, hubungan antara DPR dan pemerintah berjalan sangat tidak mulus. Eskalasi politik yang terjadi tidak bisa dilepaskan dari momentum pemilihan umum dan pemilihan Presiden yang berlangsung sebelumnya. Hasil pesta demokrasi itu, sebagaimana diketahui, menempatkan Partai Demokrat dalam urutan teratas dan pasangan SBY-Boediono sebagai

Presiden dan Wakil Presiden. Disusul kemudian dengan mencuatnya kasus Cicak-Buaya dan Kasus Bank Century. Ketidakharmonisan itu jelas merugikan rakyat. Semestinya hubungan yang terbangun antara legislatif dan eksekutif adalah dalam rangka *check and balances* dan tidak mengedepankan kritik membabi buta yang berorientasi untuk menjatuhkan pemerintahan.

Kasus Bank Century yang menuai kontroversi karena menyangkut pelanggaran kebijakan *bailout* dan merugikan negara. Kasus ini kemudian memicu bergulirnya usulan penggunaan hak angket di DPR. Panitia Angket Pengusutan Kasus Bank Century kemudian dibentuk. Dinamika yang terjadi di DPR menunjukkan partai-partai anggota koalisi memiliki sikap yang berbeda dalam menyikapi kasus ini. Kondisi ini menjadikan stabilitas pemerintahan menjadi tidak menentu.

Selain terjadi disharmonisasi antara Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Wakil Presiden Jusuf Kalla dan Wakil Presiden Boediono, terdapat pula beberapa contoh ketegangan antara Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan DPR. Misalnya, di hari pertama masa pemerintahan Presiden Yudhoyono, gejala terjadinya pola hubungan yang meruncing antara pemerintah dan DPR sudah dapat dibaca dengan jelas. Hal ini dapat dilacak dari antara Presiden Susilo dengan DPR. Kejadian ini bermula dari tahap awal proses pengisian jabatan sebagai Presiden, Megawati Soekarnoputri memberhentikan Panglima TNI Jenderal Endriartono

Sutarto dan mengusulkan (untuk dikonsultasikan ke DPR) nama Jenderal Ryamizar Ryacudu.<sup>322</sup>

Sebelum sempat dilakukan pembatasan di DPR, Susilo Bambang Yudhoyono dilantik sebagai Presiden menggantikan Megawati. Dalam surat kepada DPR, Presiden SBY menarik kembali usul penggantian Panglima TNI. Penarikan itu memicu ketegangan antara Presiden SBY dan DPR. Bahkan, sejumlah anggota DPR menggalang dukungan untuk menggunakan hak interpelasi. Sebagaimana ditulis Arief Mudatsir Mandan, usul hak interpelasi gagal disepakati, karena penggagasnya yang berasal dari Fraksi Partai Golkar menarik diri. Tetapi, dalam kenyataan, sebelum penarikan diri, hubungan pemerintah dan DPR benar-benar berada dalam suasana tegang. Suasana itu kian terasa karena muncul di minggu-minggu pertama Susilo Bambang Yudhoyono menjadi Presiden. Padahal, secara normal minggu-minggu pertama harus menggambarkan suasana harmonis antara Presiden dengan DPR.<sup>323</sup>

Selanjutnya, dalam pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono Jilid II, SBY melakukan upaya-upaya seperti penandatanganan perjanjian koalisi dan pembentukan Sekretariat Gabungan (Setgab) koalisi dimana Aburizal Bakrie sebagai Ketua Harian Setgab. Pembentukan Setgab Koalisi tentu diiringi tujuan agar koalisi dapat dikontrol sehingga

---

<sup>322</sup> Saldi Isra, Hubungan Presiden dan DPR, "*Jurnal Konstitusi*", Vol. 10, Nomor 3, September, 2013, hlm. 401.

<sup>323</sup> *Ibid.*, hlm. 402.

pemerintahan dapat stabil.<sup>324</sup> Menurut Susilo Bambang Yudhoyono pembentukan Setgab untuk meminimalisir ketidakefektifan koordinasi antar partai. Pembentukan Setgab merupakan kesepakatan koalisi yang ditandatanganinya dengan partai politik yang sejak awal masuk dalam koalisi Partai Demokrat. Mulai dari Demokrat, PKS, Golkar, PAN, PPP dan PKB.<sup>325</sup>

Setgab adalah forum atau fasilitas untuk koordinasi dan konsultasi sesama anggota koalisi. Baik sesama eksekutif maupun legislatif. Susilo Bambang Yudhoyono memiliki harapan terhadap pembentukan Setgab dapat mempersatu koalisi dan saling menghormati. Sehingga, tidak ada sesuatu yang luar biasa atau ganjil dalam pembentukan Setgab ini. Agar pemerintahan bisa melaksanakan tugas dengan efektif.<sup>326</sup> Namun, dalam perkembangannya, Setgab ternyata tidak terlalu berhasil dalam meredam sikap partai politik anggota koalisi yang terlampaui kritis terhadap pemerintah.

Setgab yang menampung banyak partai yang tentu juga memiliki banyak kepentingan, seringkali tidak mampu menjaga nota kesepahaman antara partai satu dengan partai lain. Partai di Setgab melakukan manuver politik dengan sendirinya. Bukti paling nyata adalah PKS, dengan istiqomahnya berseberangan dari kawan satu perahu koalisi berkaitan

---

<sup>324</sup> Rif'atul Mahmudah, "Perbedaan Sikap Anggota Koalisi Partai Politik Pendukung Presiden Susilo Bambang Yudhoyono : Studi Kasus Hak Angket DPR-RI tentang Pengusutan Kasus Bank Century", *Tugas Akhir*, UI, 2011, hlm. 62.

<sup>325</sup> [www.tribunnews.com](http://www.tribunnews.com) "SBY : Setgab dibentuk Untuk Memudahkan Koordinasi" diakses pada Kamis, 18 Januari 2018 pukul 14.30 WIB.

<sup>326</sup> *Ibid.*

dengan permasalahan bahan bakar minyak (BBM). Setgab dinilai oleh beberapa kalangan telah gagal mengatasi gejolak yang ada.

Contoh lain, pada usulan penggunaan Hak Angket Pajak misalnya, Partai Golkar dan PKS merupakan partai yang dapat dikatakan begitu gencar mendorong penggunaan hak angket tersebut. Penting pula untuk dicermati kemudian adalah terjadinya perombakan kabinet. Peristiwa perombakan kabinet ini merupakan salah satu peristiwa yang memiliki arti penting bagi koalisi pemerintahan. Di samping peristiwa di atas, menarik pula untuk melihat sikap partai politik dalam seleksi pimpinan KPK. Setgab Koalisi kembali tidak kompak ketika dilakukan pemilihan pimpinan KPK.<sup>327</sup>

### **3. Pengalaman Kepresidenan Joko Widodo– Jusuf Kalla**

Undang-Undang Pemilu yang baru akhirnya diketuk palu pada rapat paripurna DPR pada hari Jum'at, 21 Juli 2017. Undang-Undang Pemilu disahkan melalui sistem voting dengan total 322 suara. DPR menyepakati opsi A yang isinya adalah sistem pemilu terbuka, *presidential threshold 20-25%* (dua puluh sampai dua puluh lima persen), ambang batas parlemen 4% (empat persen), metode konversi suara-Sainte Lague murni dan kursi dapil 3-10 (tiga sampai sepuluh). Paket tersebut didukung 6 (enam) fraksi pendukung pemerintah yakni Fraksi PDIP, Fraksi Partai Golkar, Fraksi PKB, Fraksi PPP, Fraksi Partai Nasdem dan Fraksi Partai

---

<sup>327</sup> *Ibid.*

Hanura. Sementara 4 (empat) fraksi lain, Fraksi Partai Demokrat, Fraksi PKS, Fraksi Partai Gerindra dan Fraksi PAN *walk-out*.<sup>328</sup>

Sekretaris Fraksi PAN, Yandri Susanto menambahkan partainya tidak ikut dan tidak akan bertanggung jawab terhadap hasil dari voting kelima isu krusial padahal Fraksi PAN merupakan koalisi partai pendukung pemerintah. Partai Hanura meminta Fraksi PAN untuk menentukan sikap, apakah tetap berada di koalisi partai pendukung pemerintah atau keluar dari koalisi. Wakil Sekretaris Jenderal Fraksi Partai Hanura, Dadang Rusdiana menilai, sikap tersebut membuat soliditas suatu koalisi menjadi tidak sehat. Ketua Harian DPP Fraksi Partai Golkar, Nurdin Halid pun menilai langkah Fraksi PAN *walk out* dari sidang paripurna RUU Pemilu adalah bentuk inkonsistensi sebagai partai koalisi pemerintah.<sup>329</sup>

Dalam hal penentuan ambang batas pencalonan Presiden (*Presidential Threshold*) pun partai pendukung pemerintahan Jokowi yakni Fraksi PDIP, Fraksi Partai Golkar, Fraksi PKB, Fraksi Partai Nasdem, Fraksi Partai Hanura dan Fraksi PPP tidak satu suara. Mereka terbelah menjadi dua kubu, dimana Fraksi PDIP, Fraksi Partai Golkar dan Fraksi Partai Nasdem ingin *Presidential Threshold* berjumlah 20-25% (dua puluh sampai dua puluh lima persen), sementara Fraksi Partai Hanura, Fraksi PKB dan Fraksi PPP menginginkan angka *Presidential Threshold* dikisaran 10-15% (sepuluh sampai lima belas persen). Pemerintah, Fraksi

---

<sup>328</sup> Isu Krusial UU Pemilu, Tribun Jogja, Sabtu, 22 Juli 2017, hlm. 11.

<sup>329</sup> *Ibid.*



PDIP, Fraksi Partai Golkar dan Fraksi Partai Nasdem sudah tidak bisa diganggu gugat. Mereka tidak ingin *Presidential Threshold* di bawah 20% (dua puluh persen). Sementara itu, Fraksi PPP, Fraksi PKB dan Fraksi Partai Hanura sebagai partai pendukung pemerintah menilai 20% (dua puluh persen) untuk ambang batas pencalonan Presiden terlalu tinggi. Mereka sepakat ingin turun menjadi 10-15% (sepuluh sampai lima belas persen) saja.<sup>330</sup>

Dalam penyampaian pandangan fraksi, Fraksi PAN menyampaikan bahwa semenjak awal Fraksi PAN menghendaki musyawarah mufakat karena menurut Fraksi PAN itulah cara yang terbaik sebenarnya. Fraksi PAN berpandangan bahwa dengan adanya Pancasila sila keempat itulah sebenarnya yang patut kita kedepankan. Oleh karena itu, Fraksi PAN memutuskan untuk tahapan berikutnya pengambilan tingkat kedua atau pengambilan di forum paripurna menyatakan tidak akan ikut dan tidak bertanggungjawab atas keputusan.<sup>331</sup>

Selanjutnya, Fraksi Partai Demokrat menyampaikan pandangannya bahwa pada Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum yang sejak awal telah diyakini sebagai upaya bersama untuk membangun sistem demokrasi presidensial ke depan yang lebih baik, yang lebih berkualitas dan tentunya yang lebih demokratis. Fraksi Partai Demokrat merasa sudah berkali-kali mengajak semua pihak, mengajak teman-teman di tingkat

---

<sup>330</sup> [www.merdeka.com](http://www.merdeka.com) "Partai Pendukung Jokowi terbelah di revisi UU Pemilu" diakses pada Senin, 15 Januari 2018 pukul 22.30 WIB.

<sup>331</sup> Pandangan Fraksi PAN tentangan Rancangan Undang-Undang mengenai Penyelenggaraan Pemilihan Umum, hlm. 1012

pansus bahkan di tingkat *lobby* pada rapat paripurna tetapi nampaknya musyawarah mufakat yang menjadi sila keempat Pancasila seringkali mudah diucapkan di bibir tetapi sulit dilaksanakan dalam prakteknya. Sehingga Fraksi Partai Demokrat menilai ketentuan ambang batas yang menjadi salah satu isu utama dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang Pemilu dipandang sebagai bentuk pengingkaran terhadap putusan Mahkamah Konstitusi.<sup>332</sup>

Oleh sebab itu, dalam pandangannya Fraksi Partai Demokrat menyampaikan tidak ingin menjadi partai politik yang secara jelas dan nyata-nyata melanggar konstitusi. Atas dasar pertimbangan tersebut, Fraksi Partai Demokrat memutuskan untuk tidak ikut ambil bagian dan tidak bertanggungjawab atas keputusan yang diambil melalui voting. Memang betul voting adalah mekanisme pengambilan keputusan yang demokratis tetapi menurut Fraksi Partai Demokrat dan konstitusionalitas sebuah norma tidak boleh divotingkan.<sup>333</sup>

Selanjutnya, Fraksi PKS dalam penyampaian pandangan fraksi menyatakan telah berusaha memahami dengan seksama, menerima kajian berbagai pihak dan memperjuangkannya, dan setiap perjuangan ada masa menang dan kalah. Tetapi, pada putusan ketika akan diambil keputusan bentuk voting, Fraksi PKS tidak menolak untuk musyawarah mufakat dalam 3 (tiga) isi yang sudah disepakati. Namun, oleh karena tidak dijumpai keberhasilan dalam bentuk *lobby*, berbeda dengan Fraksi Partai

---

<sup>332</sup> Pandangan Fraksi Partai Demokrat tentang Rancangan Undang-Undang mengenai Penyelenggaraan Pemilihan Umum, hlm. 1014.

<sup>333</sup> *Ibid.*

Demokrat, Fraksi PKS tidak menolak untuk melakukan pengambilan keputusan secara voting.<sup>334</sup>

Dalam satu isu tentang *Presidential Threshold* berdasarkan kajian daripada kampus, lembaga dan pakar, maka dalam poin tersebut Fraksi PKS meyakini tidak akan melakukan voting, karena menurut Fraksi PKS terdapat konsekuensi dari keserentakan pemilu legislatif dan pemilu Presiden (Pilpres) pada masa reformasi ini yang baru dilakukan pada saat ini dan menghormati putusan MK Nomor 14 Tahun 2013 dan sejalan dengan bunyi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Pasal 60A pada ayat (2). Oleh karena itu Fraksi PKS memutuskan untuk tidak akan ikut mengambil keputusan voting.<sup>335</sup>

Untuk mempertegas penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan sistem presidensial tentu diperlukan berbagai upaya, baik dari aspek hukum maupun aspek politik, sesuai dengan permasalahan yang dihadapi dalam praktik pemerintahan. Upaya hukum dilakukan pada tingkat peraturan perundang-undangan yang mengatur kedudukan, wewenang dan hubungan antara eksekutif dan legislatif. Sesuai dengan prinsip pemisahan kekuasaan serta prinsip saling mengawasi dan mengimbangi, maka perlu ditentukan batas wewenang dan hubungan antara legislatif dan eksekutif sesuai dengan semangat konstitusi.<sup>336</sup>

---

<sup>334</sup> Pandangan Fraksi PKS tentang Rancangan Undang-Undang mengenai Penyelenggaraan Pemilihan Umum, hlm hlm. 1015.

<sup>335</sup> *Ibid.*

<sup>336</sup> Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi Konstitusional : Praktik Ketatanegaraan Indonesia setelah Perubahan UUD 1945*, (Jakarta: Konstitusi Press (Konpress), 2013), hlm. 123-124.

Tidak dapat dipungkiri bahwa semakin besar partai pendukung Presiden di DPR akan memperkuat kedudukan Presiden dan mempertegas sistem presidensial. Apabila tidak terlalu banyak partai politik, apalagi jika menganut sistem dua partai, maka kemungkinan dukungan terhadap Presiden akan semakin besar. Untuk menyederhanakan sistem kepartaian tentu tidak dapat dilakukan dengan menentukan jumlah partai yang diberikan secara rigid, karena akan melanggar kebebasan berserikat. Bahkan, di negara-negara yang selama ini dikenal dengan sistem dua partai pun, sesungguhnya terdapat banyak partai politik, namun hanya dua partai tersebut yang memiliki kekuatan mayoritas (*major party*).<sup>337</sup>

Penyederhanaan juga dapat dilakukan secara alami dengan mendorong terwujudnya koalisi jangka panjang antar partai politik. Hal inilah yang terjadi di negara-negara demokrasi modern, di Amerika Serikat dan Inggris terdapat banyak partai politik, tetapi mereka telah membangun koalisi yang kuat dan mengutub pada dua partai besar. Di Malaysia, Barisan Nasional adalah koalisi dari banyak partai politik. Munculnya koalisi permanen jangka panjang tentu akan berjalan seiring dengan pendewasaan para tokoh politik dan modernisasi organisasi partai politik itu sendiri.<sup>338</sup>

Tetapi, sistem kepartaian riil yang ada di dalam pemerintahan bisa berbeda karena yang memperoleh kursi di parlemen tidak sebesar partai yang ada. Dengan demikian, secara riil, negara-negara yang

---

<sup>337</sup> *Ibid*, hlm. 125.

<sup>338</sup> *Ibid*.

mengimplementasikan *Threshold* telah mendorong terwujudnya sistem multipartai sederhana atau moderat di dalam pemerintahannya. Bahkan, tidak menutup kemungkinan adanya sistem dua partai, manakala perolehan suara partai-partai itu hanya terkonsentrasi secara luas, lebih dari 90% (sembilan puluh persen), pada dua partai saja.<sup>339</sup>

Kombinasi antara sistem presidensial dengan sistem multipartai tidak mendorong stabilitas demokrasi karena kombinasi ini mudah menimbulkan berbagai kesulitan dan kendala dalam hubungan antara Presiden dengan anggota parlemen. Agar dapat berjalan efektif, maka penting untuk pemerintah meneruskan langkah-langkah kebijakan agar permasalahan tersebut terpecahkan sehingga menurut penulis telah tepat kiranya Indonesia untuk menerapkan ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) sebagai upaya untuk menciptakan pemerintahan yang efektif.

Mengapa ambang batas ? Menurut Syamsudin Haris,<sup>340</sup> ambang batas parlemen adalah mekanisme institusional yang sengaja diciptakan untuk meningkatkan efektifitas parlemen di dalam sistem demokrasi presidensial berbasis multipartai sebagaimana berlaku di negeri kita. Seperti diketahui, skema presidensial berbasis multipartai cenderung berisiko apabila jumlah partai politik di parlemen terlalu banyak dan pada saat yang sama tidak satu pun partai politik yang memperoleh kursi mayoritas. Logika sederhana yang berlaku dalam praktik demokrasi di

---

<sup>339</sup> *Ibid.*

<sup>340</sup> Soal Ambang Batas Parlemen diakses dalam <https://syamsuddinharis.wordpress.com> pada Jum'at, 9 Februari 2018 pukul 23.00 WIB.

mana pun, semakin banyak partai politik di parlemen maka semakin bertele-tele pula proses perumusan dan penetapan kebijakan

Namun terdapat beberapa catatan terkait ambang bahwa parlemen (*Parliamentary Threshold*) yaitu bahwa penerapan ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) mengandung konsekuensi hilangnya sejumlah suara yang memilih partai tertentu yang tidak memenuhi besaran angka yang telah ditentukan. Oleh karena itu, dalam penentuan besaran ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) tersebut perlu diperhatikan sesuai dengan prinsip demokrasi, tidak boleh merugikan kelompok masyarakat tertentu terutama minoritas.<sup>341</sup>

Penentuan besaran ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) harus memperhatikan keberagaman masyarakat Indonesia yang tercermin dalam aspirasi politik. Penentuan ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) perlu dilakukan secara proporsional, antara politik hukum penyederhanaan kepartaian dan perlindungan terhadap keragaman politik. Penentuan besaran ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) juga jangan sampai hanya dilakukan berdasarkan pertimbangan keuntungan dan kerugian yang akan di dapat oleh partai politik.<sup>342</sup>

Terciptanya sistem kepartaian yang lebih sederhana maka akan mendorong koalisi partai politik yang lebih ramping, disiplin dan mengikat. Upaya untuk mendorong agar supaya partai politik membangun

---

<sup>341</sup> *Ibid.*, hlm. 60.

<sup>342</sup> *Ibid.*

koalisi yang disiplin dan mengikat. *Pertama*, memperbaiki disiplin internal partai politik masing-masing. Partai politik harus mampu mengontrol anggota-anggotanya di parlemen untuk mengikuti kebijakan partainya dalam mendukung pemerintahan. Jika perlu, partai politik memberikan sanksi tegas kepada anggotanya di parlemen yang tidak mendukung program dan kebijakan pemerintah.<sup>343</sup>

*Kedua*, *fatsoen* politik harus ditegakkan. Para politisi yang ada di DPR dan kabinet harus sejalan dan seiring dengan program dan kebijakan Presiden. Pejabat partai politik yang dipilih di kabinet seharusnya mengundurkan diri dari jabatan di masing-masing partai untuk mengurangi *conflict of interest*. *Ketiga*, partai-partai politik di dalam koalisi harus berkomitmen kuat untuk mendukung sampai dengan pemilu Presiden berikutnya.<sup>344</sup>

Sebagaimana yang diketahui bersama bahwa Indonesia merupakan negara yang memiliki tingkat kemajemukan masyarakat yang sangat tinggi dan memiliki tingkat pluralitas sosial yang sangat kompleks. Komposisi masyarakat Indonesia terdiri atas suku, agama dan identitas kedaerahan yang sangat majemuk. Hal ini lah yang menjadi alasan suatu keniscayaan sistem multipartai sebagai sistem kepartaian yang dipilih oleh Indonesia. Namun, melihat ketidakstabilan Presiden serta gejala-gejala yang ada maka kemudian menjadi penting sistem multipartai yang dianut di Indonesia agar disederhanakan menjadi sistem multipartai yang sederhana.

---

<sup>343</sup> Isharyanto, *Partai Politik Ideologi...*, *Loc.Cit.*

<sup>344</sup> *Ibid.*

Multipartai disederhanakan melalui penerapan mekanisme ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) yang merupakan wujud bahwa pemerintahan Indonesia terus berproses mencari sistem demokrasi yang ideal dan fleksibel dengan elemen-elemen pemerintahan yang lain. Urgensi diterapkannya ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) menurut penulis, adalah agar dapat membatasi jumlah partai politik dengan jumlah perolehan suara untuk dapat mengirimkan wakilnya di parlemen.

Urgensi lain dari menerapkan ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) adalah melalui ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) ini kita mampu menyehatkan proses demokrasi di Indonesia, karena melalui mekanisme ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*), partai politik berlomba-lomba meningkatkan kualitas diri untuk dapat mencapai syarat ambang batas parlemen dan partai-partai yang mampu melampauinya akan terdorong untuk meningkatkan kinerja dan kualitasnya di parlemen.

Pada akhirnya ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) tidak hanya menjadi sebuah syarat saja, namun memiliki guna untuk menyaring partai dalam meningkatkan kualitas. Pola pendekatan yang digunakan yaitu bagaimana kemudian pendidikan politik itu bisa sungguh-sungguh terlaksana. Mengingat bahwa sekarang pendidikan politik bagi kader partai tidak berjalan optimal. Sehingga kehadiran ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) pun menurut penulis dapat berguna untuk mengoptimalkan pendidikan politik.



Ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) menjadi pemacu penyehatan sistem partai politik dan demokrasi akan menjadi semakin sehat. Melalui ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*), demokrasi yang berarti pemerintahan dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat dapat terimplementasikan dengan sungguh-sungguh. Keterlibatan rakyat semakin tinggi. Suara rakyat yang mendukung suatu partai yang membuat partai tersebut memperoleh suara yang tinggi menjadikan pengabdian partai politik kepada rakyat yang memilihnya semakin tinggi dan serius karena partai politik tersebut merasa dipilih oleh rakyat. Selanjutnya, dengan adanya penyederhanaan partai pun angka golput bisa mengecil.

Adapun yang menjadi landasan filosofis bagi penyederhanaan partai politik di Indonesia adalah karena hal ini sesuai dengan esensi filsafat Pancasila. Dipandang dari pokok ajaran filsafat Pancasila, praktik sistem multipartai di Indonesia adalah bentuk “*harm*” terhadap prinsip kebangsaan dan prinsip kesejahteraan sosial. Dalam konteks ini penyederhanaan partai politik adalah preskripsi supaya “*harm*” tersebut tidak terjadi. Ajaran filsafat Pancasila seperti tercermin dalam prinsip gotong royong juga mengandung makna etis yang menjadi konsteks bagi pemaknaan konsep kebebasan yang khas Indonesia. Prinsip gotong royong tidak mengharamkan kebebasan, khususnya kebebasan kehendak manusia.<sup>345</sup>

---

<sup>345</sup> Kuswanto, *Konstitusionalitas Penyederhanaan Partai Politik...*, *Op.Cit*, hlm 55.

Prinsip gotong royong memberikan bimbingan bagi kebebasan kehendak manusia, suatu kebebasan dengan kandungan etikal untuk tidak semata mementingkan diri sendiri. Pemikiran ini cocok dengan konsep kebebasan kehendak Kantian yang bertolak dari paham etis yang disebut “*good will*”. Dalam perspektif Pancasila, “*good will*” di sini adalah kebebasan dimana terjadi dialektika antara kepentingan pribadi dengan kepentingan umum atau masyarakat secara seimbang. Untuk mewujudkan itu maka hal ini perlu diatur.<sup>346</sup>

Penyederhanaan partai politik dapat dipahami maksud dan tujuannya dari perspektif Pancasila jika konteksnya adalah untuk membatasi kebebasan politik dalam sistem multipartai yang lebih dilandasi oleh kehendak bebas yang egoistik sifatnya karena kebebasan tersebut tidak berbanding lurus dengan tuntutan aksiologisnya untuk mewujudkan kesejahteraan sosial. Gotong royong adalah nilai etis Pancasila sebagai landasan etis bagi kebebasan kehendak yang dasarnya adalah kehendak bagi para warga negara, bukan kehendak bebas yang egoistik sifatnya. Pemikiran ini sangat tepat jika diaplikasikan sebagai landasan filosofis bagi penyederhanaan partai politik di Indonesia.<sup>347</sup>

Selain pancasila, sistem presidensial juga menjadi landasan filosofis mengapa ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) menjadi urgen. Hal tersebut karena sebagai kesepakatan daripada konstitusi. Maka sistem presidensial tidak terlepas dengan ambang batas parlemen

---

<sup>346</sup> *Ibid.*

<sup>347</sup> *Ibid.*, hlm. 56.

(*Parliamentary Threshold*). Dimana ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) bertujuan untuk menguatkan posisi Presiden. Jika besaran ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) tinggi maka partai yang menduduki parlemen akan sedikit dan posisi Presiden pun kuat. Kemudian lembaga perwakilan juga menjadi landasan filosofis daripada urgensi ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*). Hal ini dikarenakan akan lebih baik lembaga perwakilan itu diwakili oleh beberapa partai agar tidak terlalu banyak kepentingan. Tidak menimbulkan *deadlock* karena dengan sedikitnya partai maka tidak menimbulkan banyak pandangan dan banyak kepentingan.

Adapun ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) ditinjau dari aspek sosiologis yaitu merupakan disinsentif bagi petualang-petualang partai politik yang berpikiran jangka pendek. Sering kali elite-politik mendirikan partai hanya untuk merebut posisi politik. Bagi elite partai politik yang hanya melihat partai politik sebagai jembatan untuk merebut kursi parlemen atau posisi politik di pemerintahan tentu tidak menyukai penerapan ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*).

Namun tidak menutup kemungkinan terdapat juga partai politik yang melihat bahwa mempertahankan dan membesarkan eksistensi partai politik lebih penting daripada sekedar merebut satu-dua kursi parlemen. Sehingga partai politik seperti ini menyambut baik kehadiran ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) sebagai wadah untuk

menghadirkan partai politik yang berkualitas, baik di mata masyarakat dan kuat di kemudian hari.

Selanjutnya secara yuridis telah dijamin dalam konstitusi pada Pasal 1 ayat (2) “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”. Pemilihan anggota DPR merupakan salah satu implementasi dari amanah Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, serta segala kewenangan Presiden yang telah dijamin oleh konstitusi. Agar anggota parlemen yang mewakili partai-partai tidak terlalu banyak mengisi kursi di parlemen guna mencegah terjadinya banyak kepentingan dan *deadlock* maka diterapkanlah syarat untuk dapat membatasi hal tersebut.

Terdapat kebijakan hukum mengenai ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) yang merupakan cara untuk mewujudkan politik hukum menuju sistem multipartai yang sederhana. Kebijakan ini telah diberlakukan sejak Pemilu 2009 untuk menggantikan *Electoral Threshold*. Dalam Putusan Nomor 3/PUU-VII/2009, MK menilai penerapan ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) sebagai kebijakan yang lebih demokratis karena tidak mengancam eksistensi partai politik dan keikutsertaannya dalam Pemilu berikutnya yaitu Pemilu 2014. Kemudian dilanjutkan untuk diterapkan dalam pemilu 2019 mendatang.

Namun menurut penulis, kebijakan pemerintah menentukan angka 4% (empat persen) untuk pemilu 2019 mendatang merupakan angka yang masih kecil. Jika 4% (empat persen) maka partai politik yang telah lolos di

pemilu 2014 kemungkinan besar lolos di pemilu 2019. Lalu bagaimana dengan cita-cita ingin menyederhanakan partai? Asumsinya partai yang lolos dikursi parlemen pada pemilu 2019 nanti justru akan meningkat terlebih hadir partai baru seperti Perindo, PSI. Walaupun positifnya keberadaan *Parliamentary Threshold* memicu partai politik untuk berlomba-lomba meningkatkan kualitas diri namun negatifnya meningkat dan membuat sistem presidensial tidak efektif. Padahal hakikat lahirnya *Parliamentary Threshold* untuk menyederhanakan partai agar sistem presidensial di Indonesia stabil dan efektif.

Dapat dibandingkan dengan negara lain. Turki misalnya, menerapkan sistem pemilu proporsional representasi varian daftar tertutup. 55 (lima puluh lima) kursi parlemen Turki tersebar di 85 (delapan puluh lima) dapil dengan besaran dapil 3-31 (tiga sampai tiga puluh satu) kursi. Sejak mengesahkan UU Pemilu di tahun 1983 Turki telah menerapkan ambang batas parlemen sebesar 10% (sepuluh persen). Tujuannya untuk menstabilkan permasalahan pemerintahan koalisi yang sering terjadi pada periode Konstitusi 1961.<sup>348</sup>

Pilihan variabel sistem pemilu Turki itu telah membatasi jumlah partai masuk parlemen di pemilu 2015, dari 16 (enam belas) partai peserta pemilu hanya 4 (empat) partai yang masuk parlemen. Sedangkan pemilu 2014 Indonesia, dari 12 (dua belas) partai peserta pemilu, 10 (sepuluh) di antaranya masuk parlemen. Padahal di pemilu 2009 Indonesia dari 38 (tiga

---

<sup>348</sup> [www.perludem.org](http://www.perludem.org). Diakses pada Selasa, 23 Januari 2018 pukul 17.00 WIB

puluh delapan) partai peserta pemilu menghasilkan 9 (sembilan) partai parlemen.<sup>349</sup>

Berbeda dengan Jerman, sistem pemilu di Jerman menerapkan ambang batas sebesar 5% (lima persen). Hal ini memiliki latar belakang sejarah. Tahun 1920-an sistem kepartaian di Jerman begitu terpecah-pecah sehingga sulit untuk membentuk pemerintahan yang stabil. Guna mencegah hal itu, ditetapkanlah ambang batas 5% (lima persen). Artinya, parta-partai politik yang tidak mendapat suara melebihi 5% (lima persen), gagal masuk ke parlemen.

Penulis berpendapat bahwa angka ideal ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) untuk diterapkan di Indonesia adalah sebesar 7-10% (delapan persen). Karena angka 2,5-4% (dua koma lima sampai empat persen) cenderung masih dapat meloloskan 10 (sepuluh) partai dimana dengan banyak partai pada praktiknya terbukti masih mengganggu jalannya pemeritahan presidensial. Besaran ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*). Hal ini menurut penulis dapat menjadi acuan partai-partai politik baik partai politik lama hingga partai politik baru, baik partai besar maupun partai kecil, untuk dapat meningkatkan kualitas diri partai. Dengan meningkatkan kualitas diri, rakyat pun percaya dan kemudian terpenuhi syarat ambang batasnya. Selain itu angka 7-10% (tujuh sampai sepuluh persen) berhasil menyederhanakan partai di kursi

---

<sup>349</sup> *Ibid.*

parlemen karena angka tersebut tidak mudah untuk dicapai oleh partai yang sembarangan.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan analisis pembahasan pada Bab III di atas maka kesimpulan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Konsep ambang batas yang penulis paparkan yakni konsep ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) dalam Pemilu Tahun 2009, 2014, dan 2019. Adapun rinciannya adalah sebagai berikut:
  - a. Pemilu tahun 2009 menerapkan konsep ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) sebesar 2,5% (dua koma lima persen) yang mengacu dalam Pasal 202 UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Konsekuensi ketentuan ini adalah suatu partai politik yang tidak memperoleh jumlah suara sekurang-kurangnya 2,5% (dua koma lima perseratus) dari suara sah tidak dapat menempatkan wakilnya di DPR, walaupun perolehan suara tersebut mencukupi untuk jumlah kursi tertentu. Konsep ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) muncul dilatarbelakangi karena usulan Fraksi Partai Golkar pada saat pembahasan revisi undang-undang tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD. Fraksi Partai Golkar berpandangan dengan menerapkan konsep ambang batas



parlemen (*Parliamentary Threshold*) dapat membatasi partai politik untuk berada di kursi parlemen. Selain Golkar, PDIP menguatkan pandangan Partai Golkar bahwa jika penerapan *Electoral Threshold* masih sama seperti yang berlaku pada pemilu 2004, maka peningkatan persentase tetap tidak akan efektif. Sebab, walaupun suatu partai politik tidak memenuhi *Electoral Threshold* pada pemilu berikutnya namun ia masih dapat menjadi kontestan dengan syarat yang sangat sederhana yaitu bergabung dengan partai lain atau mengubah nama partai seperti “Partai Bulan Bintang” menjadi “Partai Bintang Bulan” atau misalnya hanya dengan menambah kata “Indonesia” di belakang nama partai dan mendaftar kembali sebagai partai baru. Oleh karena itu, PDIP mengusulkan *Electoral Threshold* untuk diubah menjadi konsep ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*). Ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) yang ditetapkan pada pemilu 2009 dapat dikatakan cukup efektif karena berhasil menyederhanakan jumlah partai pada pemilu 2004 yang sebelumnya terdapat 16 (enam belas) partai politik di parlemen dan pada pemilu 2009 berkurang menjadi 9 (sembilan) partai.

- b. Pemilu 2014 menetapkan ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) sebesar 3,5% (tiga koma lima persen). Hal ini tercantum dalam Pasal 208 UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang

Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sadar akan urgensi agenda penyederhanaan sistem kepartaian, DPR dan Presiden akhirnya sepakat untuk meningkatkan ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) yang pada mulanya 2,5% (dua koma lima persen) menjadi 3,5% (tiga koma lima persen) pada pemilu 2014. Hal ini dikarenakan ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) yang diterapkan pada pemilu 2009 sebesar 2,5% (dua koma lima persen) tersebut dalam perjalannya belum dapat mewujudkan multipartai sederhana dan sistem pemerintahan presidensial yang efektif. Oleh karena itu, untuk mewujudkan sistem multipartai sederhana dalam sistem presidensial, pemerintah menawarkan ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) agar dinaikkan dengan tujuan untuk membangun dan mengembangkan kehidupan politik dengan berusaha menciptakan stabilitas antara sistem kepartaian dengan pemerintahan presidensial dalam suasana mewujudkan *check and balances*. Jumlah partai politik yang lolos di parlemen pada pemilu 2014 yakni 10 (sepuluh) partai politik dari 12 (dua belas) partai peserta pemilu. Namun, ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) yang diterapkan pada pemilu 2014 pun juga tidak berjalan efektif. Alih-alih untuk menyederhanakan jumlah partai di parlemen agar kompatibel dengan sistem

pemerintahan presidensial justru menambah jumlah dari 9 (sembilan) partai menjadi 10 (sepuluh) partai.

- c. Kebijakan pemerintah menentukan persentase ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) untuk pemilu 2019 mendatang mengalami peningkatan menjadi 4% (empat persen) dari angka 3,5% (tiga koma lima persen) pada pemilu 2014 lalu. Hal ini dilatarbelakangi oleh pandangan-pandangan partai-partai politik khususnya partai politik besar yang beranggapan bahwa besaran ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) harus ditingkatkan karena besaran ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) yang telah diterapkan pada pemilu 2014 dianggap belum efektif dan belum mampu menyederhanakan partai politik di parlemen. Hal ini terbukti dengan terjadinya praktik-praktik sistem pemerintahan presidensial yang tidak efektif dan berdampak pada kebijakan-kebijakan yang lahir dari banyak kepentingan yang pada akhirnya menimbulkan *deadlock*. Namun, besaran angka 4% (empat persen) pada pemilu 2019 mendatang merupakan angka yang masih kecil, artinya ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) sebesar 4% (empat persen) itu belum terlalu signifikan untuk dapat menyederhanakan partai politik di Indonesia karena hanya menaikkan angka 0,5% (nol koma lima persen) dari pemilu tahun 2014. Adapun, konsep ambang batas parlemen

(*Parliamentary Threshold*) yang diterapkan pada tahun 2019 mendatang tercantum dalam Pasal 414 pada ayat (1) UU Nomor 7 Tahun 2017. Artinya, ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) pada pemilu tahun 2019 mengalami kenaikan sebesar 0,5% (nol koma lima persen) dari pemilu tahun 2014 lalu. Sehingga, partai yang perolehan suaranya tidak mencapai 4% (empat persen) pada pemilihan legislatif tidak akan lolos sebagai anggota DPR RI. Secara garis besar angka 4% (empat persen) hanya resultante politik. Penentuan angka 4% (empat persen) merupakan kompromi antara partai besar dan partai kecil dengan tujuan untuk menentukan jalan tengah.

2. Relevansi ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) dengan sistem presidensialisme adalah untuk membatasi jumlah partai politik. Jika jumlah partai politik yang memperoleh kursi di parlemen sedikit maka pemerintahan presidensialime akan efektif dan stabilitas pemerintahan akan terjaga. Namun, jika jumlah partai politik yang lolos ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) banyak, maka pada saat pengambilan kebijakan-kebijakan akan berdampak pada stabilitas pemerintahan sehingga stabilitas pemerintahan menjadi tidak stabil akibat banyaknya partai politik yang jelas memiliki banyak kepentingan. Oleh karena itu, ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) menjadi salah satu upaya untuk melakukan penyederhanaan partai politik dan asumsinya jika sudah

disederhanakan maka sistem presidensial Indonesia akan kuat dan berjalan efektif dan stabil.

## **B. Saran**

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka saran penulis dari permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bahwa DPR dan Pemerintah perlu untuk mengkaji ulang terkait besaran ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) yang ideal untuk mewujudkan sistem multipartai yang sederhana. Salah satunya dengan cara meningkatkan besaran angka ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*).
2. Bahwa kombinasi antara sistem presidensial dengan sistem multipartai sesungguhnya bukanlah kombinasi yang ideal. Maka melalui penerapan sebuah konsep ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) sebagai upaya menyederhanakan partai untuk menduduki kursi di parlemen adalah salah satu solusi untuk mengkombinasikan sistem presidensial dengan sistem multipartai di Indonesia.
3. Bahwa ambang batas parlemen di Indonesia dapat dijadikan alat untuk menguatkan sistem presidensialisme di Indonesia, dimana apabila angka ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) tinggi. Maka, akan terwujud sistem multipartai sederhana yang akan berdampak positif bagi agenda penguatan sistem presidensialisme di Indonesia.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku-Buku :

- A. A. Sahid Gatara, *Ilmu Politik : Memahami dan Menerapkan*, Pustaka Setia, Bandung, 2008.
- Abdul Mukthie Fadjar, *Partai Politik dalam Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia: Edisi Revisi*, Setara Press, Malang, 2013.
- Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Bumi Askara, Jakarta., 1993.
- Agus Riwanto, *Hukum Partai Politik dan Hukum Pemilu di Indonesia : Pengaruhnya terhadap Penyelenggaraan Pemilu Berkualitas dan Sistem Pemerintahan Presidensial Efektif*, Thafa Media, Yogyakarta, 2016).
- Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara : Dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.
- Arend Lijphart saduran Ibrahim R, dkk, *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1995.
- B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2009.
- Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan Keempat, Rineka Cipta, Jakarta, 2004.
- Cheppy Haricahyono, *Ilmu Politik dan Perspektifnya*, Tiara Wacana Yogya, Yogyakarta, 1991.
- Dahlan Thaib dan Ni'matul Huda, *Pemilu dan Lembaga Perwakilan dalam Ketatanegaraan Indonesia*, Penerbit Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, 1992.

- Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, dalam Putera Astomo, *Hukum Tata Negara : Teori dan Praktek*, Thafa Media, Yogyakarta, 2014.
- Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945 : Antara Mitos dan Pembongkaran*, PT Mizan Pustaka, Bandung, 2007.
- Didik Supriyanto dan August Mellaz, *Ambang Batas Perwakilan : Pengaruh Parliamentary Threshold terhadap Penyederhanaan Sistem Kepartaian dan Proporsionalitas Hasil Pemilu*, Perludem, Jakarta, 2011.
- Ellydar Chaidir, *Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia : Pasca Perubahan Undang -Undang Dasar 1945*, Total Media, Yogyakarta, 2008.
- Erfandi, *Parliamentary Threshold dan HAM dalam Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang, 2014.
- Fadillah Putra, *Partai Politik & Kebijakan Publik : Analisis terhadap Kongruensi Janji Politik Partai dengan Realisasi Produk Kebijakan Publik di Indonesia 1999-2003*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004.
- Fernita Darwis, *Pemilihan Spekulatif : Mengungkap Fakta Seputar Pemilu 2009*, Alfabeta, Bandung, 2009.
- Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum dalam Transisi Demokrasi : Kompilasi Catatan Atas Dinamika Pemilu dan Pilkada di Era Reformasi*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2016.

- Hanta Yuda AR, *Presidensialisme Setengah Hati : Dari Dilema ke Kompromi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2010.
- Hatamar Rasyid, *Pengantar Ilmu Politik : Perpektif Barat dan Islam*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2017.
- I Gede Yusa, *Hukum Tata Negara : Pasca Perubahan UUD NRI 1945*, Setara Press, Malang, 2016.
- Imam Muttaqin, *Perbandingan Sistem Politik : Teori dan Fakta*, Nusa Media, Bandung, 2016.
- Inu Kencana Syafii dan Azhari, *Sistem Politik Indonesia : Era Soekarno, Hatta, Syahrir, Aidit, Syafruddin, Era Soeharto, Moerdani, Wiranto, Harmoko, Habibie, Era Gus Dur, Megawati, Amin Rais, Hamzah Haz, Era SBY, Kalla, Baasyir*, PT Refika Aditama, Bandung, 2010.
- Isharyanto, *Partai Politik Ideologi dan Kekuasaan*, CV. Absolute Media, Yogyakarta, 2017.
- Iqbal Hasan, *Pokok-Pokok Materi Metodologi Penelitian dan Aplikasinya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002.
- Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi Konstitusional : Praktik Ketatanegaraan Indonesia setelah Perubahan UUD 1945*, Konstitusi Press (Konpress), Jakarta, 2013.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005.
- \_\_\_\_\_, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005.



- \_\_\_\_\_, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009.
- \_\_\_\_\_, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011.
- Joko J.Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung, Filosofi, Sistem dan Problema Penerapan di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.
- \_\_\_\_\_, *Mendemokratiskan Pemilu : Dari Sistem Sampai Elemen Teknis*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2008.
- Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia : Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, Kencana, Jakarta, 2015.
- Kuswanto, *Konstitusionalitas Penyederhanaan Partai Politik : Pengaturan Penyederhanaan Partai Politik dalam Demokrasi Presidensial*, Setara Press, Malang, 2016.
- Luky Sandra Amalia dkk, *Evaluasi Pemilu Legislatif 2014 : Analisis Proses dan Hasil*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2016.
- \_\_\_\_\_, *Partai dan Sistem Kepartaian Era Reformasi*, Pustaka Pelajar bekerjasama dengan Pusat Penelitian Politik LIPI, Yogyakarta, 2017.
- Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia : Edisi Revisi*, PT Rineka Cipta Jakarta, 2001.
- M. Syamsudin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1986.

- \_\_\_\_\_ *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005.
- Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia : Teori, Konsep dan Isu Strategis* RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2015.
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI dan CV Sinar Bakti, Jakarta, 1988.
- \_\_\_\_\_ dan Bintang R. Saragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2007.
- Mukthie Fadjar, *Pemilu Perselisihan Hasil Pemilu dan Demokrasi : Membangun Pemilu Legislatif, Presiden dan Kepala Daerah & Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu secara Demokratis*, Setara Press, Malang, 2013.
- Muslim Mufti, *Teori-Teori Politik*, CV Pustaka Setia, Bandung, 2012.
- Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2008.
- \_\_\_\_\_ *Perkembangan Hukum Tata Negara : Perdebatan & Gagasan Penyempurnaan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014.
- \_\_\_\_\_ dan Imam Nasef, *Penataan Demokrasi & Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Kencana, Jakarta, 2017.
- Nurainun Mangunsong, *Hukum Tata Negara I*, Fakultas Syari'ah dan Hukum Press, Yogyakarta, 2010.

- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media Group, Jakarta, 2016.
- P.K. Poerwantana, *Partai Politik di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 1994.
- Sulardi, *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni*, Setara Press, Malang, 2012.
- Radis Bastian, *Buku Pintar Terlengkap Sistem-Sistem Pemerintahan Sedunia*, IRCiSoD, Yogyakarta, 2015.
- Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi : Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010.
- Sirajuddin dan Winardi, *Dasar-dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang, 2015.
- Yoyoh Rohaniah dan Efriza, *Pengantar Ilmu Politik : Kajian Mendasar Ilmu Politik*, Instrans Publishing, Malang, 2015.
- Yusa Djuyandi, *Pengantar Ilmu Politik Edisi Kedua*, Rajawali Pers, Depok, 2017.
- Willy D.S. Voll, *Negara Hukum dalam Keadaan Pengecualian*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013.
- Zainal A.M. Husein, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi : Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM Prof. Jimly Asshiddiqie*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005.

**Peraturan Perundang-undangan :**

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

**Risalah Sidang :**

Risalah Rapat, Rapat Kerja Pansus RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Risalah Rapat, Rapat Kerja Pansus RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Risalah Rapat, Rapat Kerja Pansus RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

**Skripsi, Thesis, Disertasi, Jurnal, Makalah, Artikel Hukum :**

Abdul Rokhim, “Pemilihan Umum dengan Model *Parliamentary Threshold* Menuju Pemerintahan yang Demokratis di Indonesia”, *DIH Jurnal Ilmu Hukum*, Edisi No. 14 Vol 7, Agustus 2011.

Ellydar Chaidir dan Suparto, “Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Pemilu Serentak terhadap Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden

pada Pemilihan Umum Tahun 2019, *UIR Law Review*, Edisi No. 1, Vol. 1, April, 2017.

Indra Pahlevi, “Hasil Pemilu Anggota DPR RI Tahun 2014 dan Penerapan Parliamentary Threshold”, *Info Singkat Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI*, Vol. VI, No. 09/I/P3DI/Mei/2014.

Kuswanto, “Penyederhanaan Partai Politik dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil yang Multi Partai” *Artikel*.

Rif’atul Mahmudah, “Perbedaan Sikap Anggota Koalisi Partai Politik Pendukung Presiden Susilo Bambang Yudhoyono : Studi Kasus Hak Angket DPR-RI tentang Pengusutan Kasus Bank Century”, *Tugas Akhir*, UI, 2011.

Saldi Isra, Hubungan Presiden dan DPR, “*Jurnal Konstitusi*”, Vol. 10, Nomor 3, September, 2013.

Sholahuddin Al-Fatih dkk, “Reformulasi *Parliamentary Threshold* yang Berkeadilan dalam Pemilu Legislatif di Indonesia”, *Artikel*.

Sumbodo Tikok, *Hukum Tata Negara dalam Titik Triwulan Tutik, Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2015.

Sunny Ummul Firdaus, *Pembatasan Hak Politik dalam Sistem Demokrasi di Indonesia (Studi tentang Formulasi Parliamentary Threshold dan Electoral Threshold*, Disertasi, Yogyakarta.

Sunny Ummul Firdaus, “Relevansi *Parliamentary Threshold* terhadap Pelaksanaan Pemilu yang Demokratis”, *Jurnal Konstituis*, Edisi No. 2 Vol.8, April, 2010.

Yogo Pamungkas, “Tinjauan Ambang Batas Perolehan Suara berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar 1945”, *Jurnal RechtsVinding*, Edisi No. 1, Vol. 3, April, 2014.

Wasisto Raharjo Jati, “Menuju Sistem Pemilu dengan Ambang Batas Parlemen yang Afirmatif : Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 52/PUU X/2012” *Jurnal Yudisial*, Edisi No. 2 Vol.6, Agustus 2013.

Wandi Dharma Ciputra, *Ketentuan Parliamentary Threshold terkait Penyederhanaan Jumlah Partai Politik dalam Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia*, Tesis, 2017.

### **Data Elektronik**

<https://m.antaranews.com/berita/140509/9-parpol-lolos-parliamentary>

threshold-pemilu-2009 “9 Parpol Lolos Parliamentary Threshold Pemilu 2009.” [Diakses pada Sabtu, 07 Oktober 2017 Pukul 18.00 WIB]

<https://nasional.sindonews.com/read/862196/113/hasil-resmi-pileg-2014-10-parpol-lolos-ambang-batas-1399656025>

“Hasil resmi pileg 2014, 10 parpol lolos ambang batas” [Diakses pada Sabtu, 07 Oktober 2017 Pukul 19.00 WIB]

[www.kompas.com](http://www.kompas.com) “Inilah Hasil Akhir Perolehan Suara Nasional Pemilu”

[Diakses pada Rabu, 11 Oktober 2017 pukul 14.00 WIB]

Nofia Fitri, *Pemilu Serentak 2019 dan Upaya Pembentukan Sistem Presidensial di*

*Indonesia*, diakses pada [www.academia.edu](http://www.academia.edu) [Kamis, 19 Oktober 2017  
pukul 22.00 WIB]

[www.hukumonline.com](http://www.hukumonline.com) “Parliamentary Threshold Lebih Efektif Menjaring

Parpol Berkualitas” [Diakses pada Senin, 23 Oktober 17 pukul 19.00  
WIB]

[www.etd.repository.ugm.ic.id](http://www.etd.repository.ugm.ic.id) Sunny Ummul Firdaus, “Pembatasan Hak Politik

dalam Sistem Demokrasi di Indonesia (Studi tentang Formulasi  
Parliamentary Threshold dan Electoral Threshold).” *Disertai*

[Diakses pada Rabu, 25 Oktober 2017 pukul 21.00 WIB]

[www.e-journal.uaajy.ac.id](http://www.e-journal.uaajy.ac.id) Hironimus Bao Wolo, “Problematika Penentuan

Ambang Batas Parlemen (*Parliamentary Threshold*) untuk Pemilihan  
Umum Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia”, *Tesis* [Diakses  
pada Rabu, 25 Oktober 2017 pukul 22.30 WIB]

[www.merdeka.com](http://www.merdeka.com) “Partai Pendukung Jokowi terbelah di revisi UU Pemilu”

[Diakses pada Senin, 15 Januari 2018 pukul 22.30 WIB]

[www.kompas.com](http://www.kompas.com) “Ambang Batas Parlemen 3,5 persen dinilai Tak Efektif

Sederhanakan Partai” [Diakses pada Senin, 15 Januari 2018 pukul 23.30  
WIB]

[www.cnnindonesia.com](http://www.cnnindonesia.com) “Pemerintah Harap DPR Naikkan Ambang Batas

Parlemen” [Diakses pada Selasa, 16 Januari 2018 pukul 12.00 WIB]

[www.metronews.com](http://www.metronews.com) diakses pada Selasa, 16 Januari 2018 pukul 12.15 WIB.

[www.kompas.com](http://www.kompas.com) “Ini Penjelasan Soal 5 Isu Krusial RUU Pemilu yang Akhirnya Diketok Palu” [Diakses pada Selasa, 16 Januari 2018 pukul 12.08 WIB]

[www.tribunnews.com](http://www.tribunnews.com) “SBY : Setgab dibentuk Untuk Memudahkan Koordinasi” [Diakses pada Kamis, 18 Januari 2018 pukul 14.30 WIB.]

[www.partai.info/pemilu2009/index.php](http://www.partai.info/pemilu2009/index.php) [Diakses pada Senin, 22 Januari 2018 pukul 13.50 WIB]

[www.perludem.org](http://www.perludem.org). [Diakses pada Selasa, 23 Januari 2018 pukul 17.00 WIB]

Soal Ambang Batas Parlemen diakses dalam <https://syamsuddinharis.wordpress.com> pada Jum’at, 9 Februari 2018 pukul 23.00 WIB