

**PENERAPAN *ELECTORAL THRESHOLD* DALAM UNDANG-UNDANG
PEMILIHAN UMUM PASCA REFORMASI**

SKRIPSI



Oleh:

Muhamad Badawi

No. Mahasiswa: 13.410.721

**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2018**

**PENERAPAN *ELECTORAL THRESHOLD* DALAM UNDANG-UNDANG
PEMILIHAN UMUM PASCA REFORMASI**

SKRIPSI



Oleh:

Muhamad Badawi

No. Mahasiswa: 13.410.721

**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2018**

**PENERAPAN *ELECTORAL THRESHOLD* DALAM UNDANG-UNDANG
PEMILIHAN UMUM PASCA REFORMASI**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh

Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia



Oleh:

Muhamad Badawi

No. Mahasiswa: 13.410.721

**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2018**



HALAMAN PENGESAHAN

**PENERAPAN *ELECTORAL THRESHOLD* DALAM UNDANG-UNDANG
PEMILIHAN UMUM PASCA REFORMASI**

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk
Diajukan ke Depan Dosen Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir atau Pendaran



Yogyakarta, 14 Maret 2018

Dosen Pembimbing Tugas Akhir

Sri Hastuti Puspitasari, SH., MH.
NIP: 954100101

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

HALAMAN PENGESAHAN


**PENERAPAN *ELECTORAL THRESHOLD* DALAM UNDANG-UNDANG
PEMILIHAN UMUM PASCA REFORMASI**

Telah Diperiksa dan Diujikan Dihadapan Dosen Tim Penguji dalam Tugas Akhir
atau Pendaran pada Tanggal 06 April 2018 dan Dinyatakan LULUS

Dosen Penguji I : Sri Hastuti Puspitasari, SH., MH.



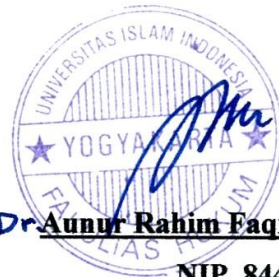
Dosen Penguji II : Prof. Dr. Ni'matul Huda, SH., M.Hum.



Dosen Penguji III : Dr. Muntoha, SH., M.Ag.



Mengetahui,
Dekan Fakultas Hukum



Dr. Aunur Rahim Faqih, SH., M.Hum.

NIP. 844100101

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

Bismillahirrahmanirrahim

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : **Muhamad Badawi**

Nomor Mahasiwa : **13.410.721**

Adalah benar-benar Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi dengan judul:

**“PENERAPAN *ELECTORAL THRESHOLD* DALAM UNDANG-UNDANG
PEMILIHAN UMUM PASCA REFORMASI”**

Karya tulis ilmiah ini saya ajukan kepada TIM Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan bahwa:

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

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan pada butir nomor 1 dan 2), saya sanggup menerima 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 dan melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menandatangani Berita Acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya di depan Majelis atau Tim Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda *plagiat* disinyalir ada/terjadi pada karya tulis ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Yogyakarta, 14 Maret 2018

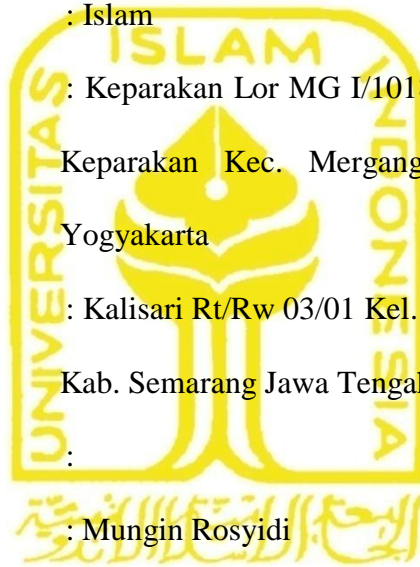
Penulis,



Muhamad Badawi

CURICULUM VITAE

1. Nama : Muhamad Badawi
2. Tempat, Tanggal Lahir : Salatiga, 08 Juli 1994
3. Jenis Kelamin : Laki - Laki
4. Golongan Darah : -
5. Agama : Islam
6. Alamat Terakhir : Keparakan Lor MG I/1018 YK, Rt/Rw 40/09 Kel.
Keparakan Kec. Mergangsan Kode Pos 55152
Yogyakarta
7. Alamat Asal : Kalisari Rt/Rw 03/01 Kel. Plumutan Kec. Bancak
Kab. Semarang Jawa Tengah
8. Identitas Orang Tua :
 - a. Nama Ayah : Mungin Rosyidi
 - Pekerjaan Ayah : Wiraswasta
 - b. Nama Ibu : Siti Khoiriyah
 - Pekerjaan Ibu : Wiraswasta
9. Riwayat Pendidikan
 - a. SD : SD N 1 Plumutan
 - b. SMP : SMP N 1 Bringin
 - c. SMA : SMA N 1 Bringin
10. Organisasi : -
11. Pengalaman Lainnya : -
12. Hobby : Basket, Berenang, Lari



HALAMAN MOTTO

“Karunia Tuhanmu yang mana yang kamu berdua Jin dan Manusia dustakan?”

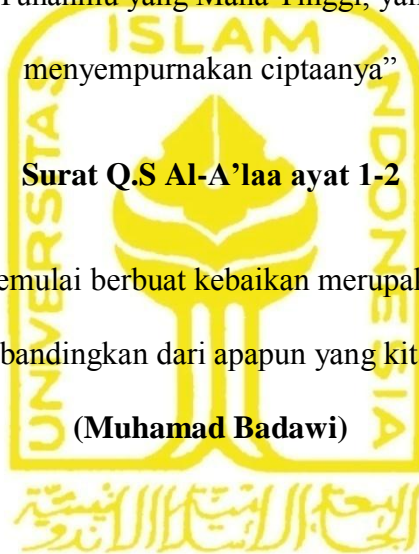
Surat Q.S Ar-Rahman ayat 13

“Sucikanlah nama Tuhanmu yang Maha Tinggi, yang menciptakan dan menyempurnakan ciptaanya”

Surat Q.S Al-A'laa ayat 1-2

“Berani dan mampu memulai berbuat kebaikan merupakan nikmat yang sangat dasyat dan tak bisa dibandingkan dari apapun yang kita punya sekarang ini”

(Muhamad Badawi)



HALAMAN PERSEMBAHAN

Hasil penulisan ini penulis persembahkan kepada:



Semua sahabatku dan teman-temanku, terima kasih telah menanyakan kapan skripsimu selesai dan selalu memberi semangat yang telah memotivasi penulis.

Almamater dan segenap Civitas Akademika Fakultas Hukum Universitas Islam

Indonesia Tahun 2018

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

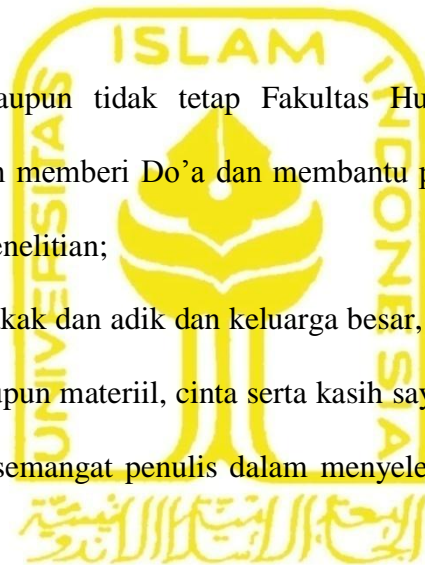
Alhamdulillah”*alamiin*, puji syukur kehadiran Allah SWT, dzat yang Esa, yang telah memberikan rahmat, hidayah, kesempatan, dan kemudahan bagi kita semua dalam menjalankan amanah yang menjadi tanggung jawab kita. Shalawat serta salam semoga selalu tercurah kepada junjungan Nabi Muhammad SAW, inspirasi akhlak dan pribadi mulia.

Atas karunia dan pertolongan dari Allah SWT penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini dengan judul **“PENERAPAN *ELECTORAL THRESHOLD* DALAM UNDANG-UNDANG PEMILIHAN UMUM PASCA REFORMASI”**

Dengan penuh hormat, penulis mengucapkan terima kasih yang setulus tulusnya dan sebesar besarnya kepada semua pihak atas segala bantuan, bimbingan dan dorongan semangat kepada penulis selama ini, sehingga skripsi ini terwujud. Untuk itu, kiranya tidak berlebihan apabila pada kesempatan ini penulis sampaikan segala rasa hormat dan ucapan banyak terimakasih kepada:

1. Rektor Universitas Islam Indonesia, **Bapak Nandang Sutrisno, SH., LL.M., M.Hum., Ph.D;**
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, **Bapak Dr. Aunur Rahim Faqih, SH., M.Hum;**
3. Wakil Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, **Bapak Dr. Rohidin, SH., M.Ag;**

4. **Sri Hastuti Puspitasari, SH., MH**, selaku Dosen Pembimbing penulis yang telah memberikan bimbingan, dukungan, saran dan kritik kepada penulis sehingga penulisan tugas akhir ini dapat terselesaikan;
5. **S.S.Fahmi Marbun, SH., M.Hum**, selaku Dosen Pembimbing Akademik penulis;
6. Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan ilmu, nasehat, dan pengalaman yang berguna bagi Penulis selama Penulis menjalani kuliah;
7. Karyawan tetap maupun tidak tetap Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberi Do'a dan membantu penulis dalam perjalanan proses melakukan penelitian;
8. Kedua Orang tua, kakak dan adik dan keluarga besar, yang selalu memberikan dukungan moril maupun materiil, cinta serta kasih sayang kepada penulis, dan selalu memberikan semangat penulis dalam menyelesaikan penulisan hukum ini;
9. Sahabat dan teman-teman seperjuangan kepada saudara **Dwi, Dio, Didit, Ali, Gana, Tarfi, Iqbal, Aji, Fajar, Rusman, Rohman, Edi, Arkhan, Indra, Daus, Danang, Mahen**, dan teman senior kos elite saudara **Yudi, Fahri, Ryan, Kobeng, Tyas, Handi, Widy** yang sejak dari awal berteman berjuang bersama dan saling memberikan semangat serta motivasi kepada Penulis agar segera menyelesaikan penulisan ini;
10. Semua pihak yang telah ikut membantu penulis dalam menyelesaikan penulisan hukum ini tersebut yang tidak dapat saya sebutkan satu per satu atas



segala bantuan yang diberikan, semoga mendapat imbalan yang setimpal dari Allah SWT. Aamiin.

Penulis menyadari bahwa dalam penulisan skripsi ini masih jauh dari sempurna, hal ini dikarenakan keterbatasan penulis. Oleh karena itu, penulis mengharapkan masukan dan saran yang menunjang kesempurnaan penulisan hukum ini. Do'a penulis panjatkan kepada Allah SWT agar penulisan hukum ini dapat bermanfaat bagi penulis khususnya dan bermanfaat bagi masyarakat umum serta perkembangan ilmu pengetahuan.

Wassalam mu'alaikum Wr. Wb.

Yogyakarta, 12 Maret 2018

Penulis,

Muhammad Badawi



DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	iv
HALAMAN SURAT PERNYATAAN	vi
LEMBAR ORISINALITAS	vi
<i>CURRICULUM VITAE</i>	vii
HALAMAN MOTTO	viii
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	ix
KATA PENGANTAR	x
DAFTAR ISI	xiii
ABSTRAK	xvi
BAB I. PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	6
C. Tujuan Penelitian	7
D. Tinjauan Pustaka	7
E. Metode Penelitian	15
F. Teknik Pengumpulan Data	17
G. Sistematikan Penulisan	18

BAB II. TINJAUAN UMUM TENTANG PEMILIHAN UMUM YANG DEMOKRATIS DAN PENYERDEHANAAN PARTAI POLITIK (<i>ELECTORAL THRESHOLD</i>) DIDALAM SISTEM MULTIPARTAI	20
A. Demokrasi dan Pemilihan Umum	20
1. Konsep Demokrasi	20
2. Pemilihan Umum yang Demokratis	25
B. Partai Politik dan Partai Politik dalam Islam	28
1. Pengertian dan Fungsi Partai Politik	28
2. Partai Politik dalam Islam	32
a. Pengertian	32
b. Islam dan Partai Politik	35
C. Sistem Kepartaian Multipartai dan Sistem Pemerintahan Presidensial	40
1. Sistem Kepartain Multipartai	40
2. Sistem Multipartai Sederhana	42
3. Sistem Pemerintahan Presidensial	43
4. Kombinasi Sulit antara Sistem Multipartai dengan Sistem Presidensial	45
D. Kebijakan Penyerdehanaan Partai Politik Melalui Mekanisme <i>Electoral Threshold</i>	47
1. Kebijakan Penyerdehanaan Partai Politik	47

2. Penerapan <i>Electoral Threshold</i> dalam Undang-Undang Pemilihan Umum Pasca Reformasi	50
3. Sejarah dalam Upaya Penyerdehanaan Partai Politik di Indonesia	54
a. Orde Lama (1959-1966)	54
b. Orde Baru (1967-1998)	55
c. Era Reformasi (1999-Sekarang)	57
BAB III. ANALISIS PENERAPAN <i>ELECTORAL THRESHOLD</i> DALAM UNDANG-UNDANG PEMILIHAN UMUM PASCA REFORMASI	62
A. Urgensi dari penerapan <i>Electoral Threshold</i> dalam Undang- Undang Pemilihan Umum Pasca Reformasi	62
B. Problematika Dalam Penerapan <i>Electoral Threshold</i>	69
C. Dampak penerapan <i>Electoral Threshold</i> terhadap kepesertaan Partai Politik dalam Pemilihan Umum Pasca Reformasi ...	73
BAB IV. PENUTUP	82
A. Simpulan	82
B. Saran	83
DAFTAR PUSTAKA	84

ABSTRAK

Penelitian ini mengkaji tentang “Penerapan Electoral Threshold Dalam Undang-Undang Pemilihan Umum Pasca Reformasi” Pemilihan umum pasca reformasi yang terjadi setelah runtuhnya rezim orde baru mengalami perubahan yaitu liberalisasi politik. Kebebasan berpendapat, berekspresi, berserikat, dan berkumpul dibuka kembali dan Euforia politik terjadi ditandai banyaknya partai politik yang tumbuh menjamur. Sistem kepartaian multipartai ditekarpakan kembali yang kemudian dimanfaatkan partai-partai politik untuk mendaftar dan ikut serta dalam proses pemilihan umum tahun 1999 (48 partai politik). Kebijakan Electoral Threshold dibuat untuk mengurangi paratai politik didalam pemilihan umum berikutnya. Sistem multipartai dalam pemerintahn presidensial yang anut Indonesia memang perlu dilakukan dengan membuat kebijakan baru untuk mengurangi partai politik. Untuk itu penulis melakuakan penelitan ini guna menacari jawaban tentang apa sebenarnya urgensi dan problematika yang terjadi dalam penerapan Electoral Threshold pasca reformasi. Dengan metode penelitian normatif dengan studi pustaka peraturan perundang-undangan pemilihan umum pasca reformasi serta bahan-bahan lainnya seperti bukuk-buku hukum, journal dan bahan media elektronik, Pada akhirnya penulis bisa melakukan pembahasan rumusan masalah. Penerapan Electoral Threshold sebesar 2% dalam pemilihan umum 1999, mampu untuk mengurangi cukup signifikan partai politik dalam pemilihan umum 2004 (24 partai politik). Electoral Threshold dinaikan menjadi 3% dalam pemilihan umum 2004 yang kembali mampu mengurangi partai politik, hasilnya hanya 7 partai politik yang bisa melewati Electoral Threshold sebesar 3%. Namun dalam perjalananan penerapan tersebut terjadi inkonsistensi peraturan dalam upaya mengurangi partai politik. Pemilihan umum 2009 sebanyak 38 partai politik menandai kemunduran dalam pembatasan partai politik. Penyebab utama tersebut karena dalam undang-undang nomor 10 tahun 2008 tentang pemilihan umum pasal 316 huruf (d). Sebenarnya penerapan Electoral Threshold tersebut sudah sangat rasional untuk mengurangi partai politik, namun sangat disayangkan terjadi pelemahan dalam upaya penyerdehanaan partai politik yang terjadi dalam pemilihan umum 2009. Jika kebijakan tersebut yang sudah rasional dan dilakukan secara konsisten, maka upaya penyerdehanaan partai politik dalam sistem multipartai dalam pemerintahan presidensial akan sesuai dengan cita-cita menciptakan sistem multipartai sederhana.

Kata Kunci: *Electoral Threshold, undang-undang pemilihan umum, sistem multipartai dan sistem presidensial.*

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia sebagai negara demokrasi, maka pemilihan umum sangat penting sebagai tolak ukur keberhasilan sistem demokrasi yang ada di negara kita. Di dalam Konstitusi Negara Indonesia sendiri menyebutkan pemilihan umum merupakan manifestasi kedaulatan rakyat. Pemilihan umum yang diadakan setiap 5 (Lima) tahun sekali ini sangat ditunggu-tunggu oleh banyak pihak. Seperti masyarakat yang menantikan pemilihan umum ini sebagai harapan yang bisa menghasilkan wakil-wakil rakyat yang mampu mengerti dan bisa memperjuangkan aspirasi dari rakyat, terutama dalam proses perumusan kebijakan publik kearah yang lebih baik untuk kemajuan sebuah negara. Kedaulatan rakyat yang tercermin dalam pemilihan umum itu sendiri seperti memilih para wakil rakyat yang akan menduduki lembaga perwakilan rakyat baik tingkat pusat maupun daerah, atau memperpanjang jabatan dari para wakil rakyat. Calon-calon yang dipilih oleh partai peserta pemilihan umum akan mengkampanyekan diri mereka atas nama partai untuk memperoleh simpati dari masyarakat. Peserta pemilihan umum adalah partai politik. Partai politik mengajukan kandidat dalam pemilihan umum untuk kemudian dipilih oleh rakyat.

Menurut Sigit Pamungkas pemilihan umum adalah arena kompetisi untuk mengisi jabatan politik di pemerintahan yang didasarkan pada pilihan formal

dari warga negara yang memenuhi syarat, peserta pemilihan umum berupa perseorangan dan partai politik tetapi paling utama adalah partai politik. Partai politik mengajukan kandidat dalam pemilihan umum untuk kemudian dipilih oleh rakyat.¹ Secara konseptual, Ibnu Tricahyono menyatakan bahwa pemilihan umum merupakan instrumen untuk mewujudkan kedaulatan rakyat yang bermaksud membentuk pemerintahan yang absah serta sarana mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan rakyat. Sebagai sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat, maka pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil demi terwujudnya demokrasi yang menjunjung tinggi kebebasan dan persamaan di depan hukum.² Secara sederhana pemilihan umum didefinisikan sebagai mekanisme atau sarana untuk menentukan orang-orang yang akan mewakili rakyat dalam menjalankan pemerintahan.

Pasang surut mengenai undang-undang pemilihan umum menjadi perhatian khusus bagi banyak pihak, pasalnya karena undang-undang tersebut pasti mengalami perubahan sebelum pesta demokrasi 5 (Lima) tahun sekali itu akan dilaksanakan. Lihat saja pemilihan umum pasca reformasi pemerintah telah mengeluarkan 5 (Lima) undang-undang tentang pemilihan umum sampai saat ini, undang-undang tersebut adalah peraturan yang paling menentukan nasib partai politik, karena berhubungan langsung dengan kepentingan partai politik dalam meraih kekuasaan.

¹Yoyoh Rohaniah dan Efriza, *Pengantar Ilmu Politik*, Intrans Publishing, Malang, 2015, hlm. 441.

²Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2015, hlm. 50.

Pemilihan umum pasca reformasi, sebelum pelaksanaan pemilihan umum dimulai, pemerintah dan anggota parlemen terpilih sibuk mengubah aturan main yang kemudian nantinya disepakati dalam hajatan pemilihan umum yang akan mendatang. Sejarah mencatat 4 (Empat) pemilihan umum yang sudah digelar sejak pemilihan umum tahun 1999-2014 selalu menggunakan undang-undang pemilihan umum yang berbeda. Pemilihan umum pertama tahun 1999 menggunakan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum; Kedua pemilihan umum tahun 2004 menggunakan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD, DPRD; Ketiga pemilihan umum tahun 2009 menggunakan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD, DPRD; Keempat pemilihan umum tahun 2014 menggunakan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD, DPRD; dan yang terbaru Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum untuk pemilihan umum tahun 2019 yang akan mendatang.

Era reformasi yang terjadi setelah runtuhnya rezim orde baru merupakan era yang menjajikan harapan baru dalam kehidupan berbangsa dan bernegara yang lebih baik. Harapan yang ditunggu-tunggu seluruh masyarakat dimana terciptanya kebebasan berpendapat, berpolitik, berserikat, dan berekspresi. Angin segar dan *Euforia* politik mulai terjadi ditandai dengan kemunculan begitu banyak partai politik yang sebelumnya mengalami pengkerdilan partai politik saat rezim orde baru. Kemudian ditambah lagi adanya kebijakan

pemerintah pada saat itu dengan menerapkan kembali sistem multipartai, dipilih mengingat adanya keaneragaman budaya politik pada suatu negara. Berbagai macam perbedaan tersebut mendorong golongan-golongan yang ada dalam masyarakat untuk membentuk partai politik sehingga aspirasi yang mewakili golongan dapat diserahkan oleh wakilnya di parlemen.³

Partai politik merupakan instrumen yang tak terpisahkan dari sistem demokrasi negara manapun di dunia ini, tidak dapat dikatakan demokratis sebuah negara jika tidak ada partai politik di negara tersebut karena pada hakikatnya partai politik merupakan manifestasi dari kebebasan untuk mementuk kelompok sesuai kepentingan.⁴ Partai politik merupakan cermin kebebasan berserikat (*freedom of association*) dan berkumpul (*freedom of assembly*) sebagai wujud adanya kemerdekaan berfikir (*freedom of thought*) serta kebebasan berekspresi (*freedom of expression*).⁵

Melihat pentingnya peran partai politik maka pemilihan umum pertama pasca reformasi tahun 1999, bermunculan banyak partai politik yang hendak mengambil bagian dalam kontestasi politik untuk menduduki kursi legislatif pusat dan daerah. Kuran reformasi politik ini dibuka dengan ketetapan MPR RI Nomor XIV/MPR/1998 tentang perubahan ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum. Pasal 1 angka (5) ketetapan MPR RI Nomor XIV/MPR/1998 menentukan: "Pemilihan umum yang dimaksud dalam ini diikuti oleh partai-partai politik yang telah memenuhi persyaratan sesuai

³*Ibid.*, hlm. 35.

⁴*Ibid.*, hlm. 7-8.

⁵Erfandi, *Parlementary Threshold dan HAM dalam Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang, hlm. 131.

dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta mempunyai kedudukan, hak, kewajiban yang sama”. Pemberian kesempatan munculnya partai-partai baru yang pada gilirannya akan menghasilkan sistem multipartai, merupakan respon kita terhadap luasnya tuntutan masyarakat akan kebebasan politik. Dalam era reformasi ini, kebebasan politik memang harus dijamin dan diatur dalam serangkaian produk perundang-undangan. Maka dari itu untuk menunjang pemilihan umum tahun 1999, maka dihasilkan perangkat hukum yaitu Undang-Undang Nomor 2 tentang Partai Politik dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum. Konsekuensi dari peraturan tentang partai politik tersebut ialah memberlakukan semua partai politik secara bersama-sama melahirkan sistem multipartai di Indonesia, sebanyak 141 partai politik memperoleh pengesahan status badan hukumnya dari Departemen Hukum dan HAM dan setelah diverifikasi administratif dan faktual yang dilakukn oleh Komisi Pemilihan Umum, maka ada 48 partai politik yang *eligible* untuk mengikuti pemilihan umum tahun 1999. Mengantisipasi dampak negatif dari sistem multipartai, Pasal 39 ayat (3) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum memberlakukan ketentuan yang lazim dikenal dengan *Electoral Threshold*, yaitu ketentuan yang menentukan untuk dapat mengikuti pemilihan umum selanjutnya.⁶ *Electoral Threshold* adalah ambang batas dalam bentuk presentase sebagai syarat minimal yang harus dipenuhi partai politik untuk dapat mengikuti pemilihan umum selanjutnya.

⁶Kuswanto, *Konstitusionalitas Penyerdehanaan Partai Politik*, Setara Press, Malang, 2016, hlm. 157-158.

Electoral Threshold menjadi bentuk pembatasan yang tujuannya adalah untuk mengurangi jumlah partai politik. Oleh karenanya *Electoral Threshold* merupakan kebijakan hukum (*Legal Policy*) dari pembentuk undang-undang supaya tidak bertentangan dengan UUD 1945 yang memberikan mandat bebas kepada pembentuk undang-undang untuk mengaturnya, termasuk mengenai persyaratan untuk dapat mengikuti pemilihan umum berikutnya dengan ketentuan *Electoral Threshold*.⁷ Upaya tersebut merupakan bentuk semangat dari penyederhanaan atau pengurangan jumlah partai politik dalam proses pemilihan umum. Penyederhanaan yang dimaksud terkait pembatasan jumlah partai politik peserta pemilihan umum. Namun faktanya perjalanan mengenai *Electoral Threshold* masih mengalami pasang surut pengaturan dan jika dilihat dari tujuan *Electoral Threshold*, kebijakan tersebut tidak mampu mengurangi signifikan jumlah partai politik peserta pemilihan umum pasca reformasi.

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka izinkan penulis untuk melakukan penelitian dalam bentuk skripsi dengan judul, **“PENERAPAN *ELECTORAL THRESHOLD* DALAM UNDANG-UNDANG PEMILIHAN UMUM PASCA REFORMASI”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka pokok permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut:

⁷Erfandi, *Op. Cit.*, hlm. 136.

1. Apa urgensi penerapan *Electoral Threshold* dalam pemilihan umum Indonesia pasca reformasi?
2. Apa problematika yang terjadi dalam penerapan *Electoral Threshold*?
3. Bagaimana dampak dari penerapan *Electoral Threshold* terhadap kepesertaan partai politik peserta pemilihan umum pasca reformasi?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui urgensi penerapan *Electoral Threshold* dalam pemilihan umum Indonesia pasca reformasi.
2. Untuk mengetahui problematika yang terjadi dalam penerapan *Electoral Threshold*.
3. Untuk mengetahui dampak dari penerapan *Electoral Threshold* terhadap kepesertaan partai politik peserta pemilihan umum pasca reformasi.

D. Tinjauan Pustaka

1. Demokrasi

Abraham Lincoln (1808-1865) Presiden Amerika Serikat yang ke-16 dalam pidatonya yang terkenal di Gettysburg pada tahun 1863 mengatakan, bahwa *Democracy is government of the people, by the people, and for people*, atau Demokarasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Pemerintahan dikatakan demokratis, jika kekuasaan negara

berada di tangan rakyat dan segala tindakan negara ditentukan oleh kehendak rakyat. Demokrasi adalah pemerintahan dimana rakyat ikut serta memerintah (*modergeren*), baik secara langsung maupun tidak langsung, yang terdapat dalam negara-negara modern. Dengan demikian, Demokrasi itu pada hakikatnya menunjukkan pada acara atau sistem yang mana sistem itu dapat dilangsungkan untuk menjalankan kedaulatan rakyat.⁸

Perlu kita pahami juga bahwa pada perkembangannya saat ini demokrasi merupakan sistem pemerintahan perwakilan yang dibangun oleh aturan-aturan mayoritas, beberapa hak-hak dari individu dilindungi dari campur tangan pemerintah dan tidak dapat dibatasi walaupun dengan suara mayoritas. Menurut Gwendolen Carter dan John Herz demokrasi didefinisikan sebagai berikut:⁹

- a. Pembatasan terhadap tindakan pemerintah untuk memberikan perlindungan bagi individu dan kelompok dengan jalan menyusun pergantian pemimpin secara berkala;
- b. Adanya sikap toleran terhadap pendapat yang berlawanan;
- c. Persamaan di muka hukum yang diwujudkan dengan sikap yang wujudkan dengan sikap yang tunduk pada aturan hukum tanpa membedakan kedudukan sosial, ekonomi, dan politik;
- d. Adanya pemilihan yang bebas dan disertai dengan model perwakilan yang efektif;
- e. Diberikan kebebasan berpartisipasi dan berposisi bagi partai politik peserta pemilihan umum, termasuk juga organisasi kemasyarakatan dan kelompok-kelompok kepentingan serta kelompok penekan;
- f. Adanya penghormatan terhadap hak-hak rakyat untuk menyatakan pandangannya;
- g. Dikembangkan sikap menghargai hak-hak minoritas dan perorangan dengan cara persuasif dan diskusi.

⁸Yoyoh Rohaniah dan Efriza, *Op. Cit.*, hlm. 261.

⁹Yusa Djuyandi, *Pengantar Ilmu Politik*, Raja Grafindo, Depok, 2017, hlm. 79.

Berbicara tentang hakikat demokrasi maka kita akan menemukan adanya sebuah mekanisme yang secara umum memberikan kesempatan kepada setiap masyarakat untuk memilih siapa yang akan mewakili mereka dalam pemerintahan. Pemerintahan yang berdasarkan pada demokrasi selalu bertindak atas nama rakyat dan mereka pun dipilih oleh rakyat melalui sebuah mekanisme pemilihan umum.¹⁰

Di dalam bukunya yang berjudul *Pendidikan Pembelajaran dan Penyebaran Kewarganegaraan*, Idris Israil (2005) menyebutkan ciri-ciri demokrasi Indonesia sebagai berikut:¹¹

- a. Kedaulatan ada di tangan rakyat;
- b. Selalu berdasarkan kekeluargaan dan gotong royong;
- c. Cara pengambilan keputusan melalui musyawarah untuk mencapai mufakat;
- d. Tidak kenal adanya partai pemerintahan dan partai oposisi;
- e. Diakui adanya keselarasan antara hak dan kewajiban;
- f. Menghargai hak asasi manusia;
- g. Ketidaksetujuan terhadap kebijaksanaan pemerintah dinyatakan dan disalurkan melalui wakil-wakil rakyat;
- h. Tidak menganut sistem monopartai;
- i. Pemilihan umum dilaksanakan secara Luber (langsung, umum, rahasia, bebas, jujur, dan adil);
- j. Mengandung sistem mengambang;
- k. Tidak kenal adanya diktator mayoritas dan tirani minoritas;
- l. Mendahulukan kepentingan umum.

Demokrasi di Indonesia terceminkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat (2) yang menjelaskan “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

¹⁰*Ibid.*, hlm. 83.

¹¹*Ibid.*, hlm. 90-91.

2. Pemilihan Umum

Sejak kemerdekaan sampai sekarang Indonesia sudah melaksanakan 11 (sebelas) kali pemilihan umum yaitu yang pertama pada zaman Orde Lama (1955), Orde Baru (1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997), Era Reformasi (1999, 2004, 2009, 2014). Pemilihan umum merupakan wujud dari kedaulatan rakyat, dimana diikuti sertakan langsung dalam proses demokrasi yaitu dengan cara untuk memilih calon wakilnya baik di parlemen maupun di pemerintahan melalui mekanisme pemilihan umum. Menurut Nohlen pemilihan umum adalah “Satu-satunya metode demokratik” untuk memilih wakil rakyat.¹² Ketentuan mengenai pemilihan umum juga diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 Bab VIIB Pasal 22E yang berbunyi:

- a. Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, rahasia, bebas, jujur, dan adil setiap 5 (lima) tahun sekali;
- b. Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- c. Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik;
- d. Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan;
- e. Pemilihan umum diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri;
- f. Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

¹²Hatamar Rasyid, *Pengantar Ilmu Politik Perspektif Barat dan Islam*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2017, hlm. 160.

Adanya ketentuan mengenai pemilihan umum dalam Undang-Undang Dasar 1945 dimaksudkan untuk memberi landasan dasar hukum lebih kuat bagi pelaksanaan pemilihan umum di Indonesia.

Sistem pemilihan umum merupakan metode atau mekanisme untuk mengatur serta untuk warga negara memilih atau mencoblos para wakil rakyat. Metode tersebut berhubungan erat dengan aturan dan prosedur mengubah atau mentransformasi suara ke kursi parlemen. Menurut Miriam Budiardjo pada dasarnya sistem pemilihan umum secara mendasar terdapat dua prinsip pokok, yaitu:¹³

- a. *Single Member Constituency* (Satu daerah pemilihan memilih satu wakil; biasanya disebut Sistem Distrik);
- b. *Multi-Member Constituency* (Satu daerah pemilihan memilih beberapa wakil; biasanya dinamakan Sistem Proporsional atau Sistem Perwakilan Berimbang).

Sistem Distrik merupakan sistem yang paling tua dan didasarkan atas kesatuan geografis. Dalam sistem ini, wilayah negara dibagi berdasarkan daerah-daerah pemilihan. Banyaknya daerah pemilihan tergantung kepada jumlah kursi legislatif yang akan diperebutkan. Setiap daerah tersebut diwakili oleh satu orang perwakilan. Dengan demikian, seorang calon yang berhasil mendapatkan suara lebih banyak dari pada calon yang lain langsung dianggap sebagai pemenang pada distrik tersebut sekalipun dia tidak mendapatkan suara mayoritas. Artinya, suara yang didapatkan oleh

¹³*Ibid.*, hlm. 161.

calon lain menjadi hilang dan tidak diperhitungkan lagi walaupun selisih perolehan suara antar calon yang menang dengan yang kalah sangat tipis.¹⁴

Sistem Proporsional adalah suatu proposi kursi yang dimenangkan oleh partai dalam sebuah wilayah pemilihan akan berbanding seimbang dengan proposi suara yang diperoleh partai tersebut dalam pemilihannya. Sistem ini proporsional karena perolehan suara sebanding dengan perolehan kursi sehingga dalam sistem ini tidak banyak suara terbuang.¹⁵

Pemilihan umum dalam negara demokrasi mempunyai peran sangat penting, maka dari itu pemilihan umum mempunyai 5 (Lima) fungsi menurut Rose dan Mossawir antara lain:¹⁶

- a. Menentukan pemerintahan secara langsung maupun tidak langsung;
- b. Sebagai wahana umpan balik antara pemilik suara dan pemerintah;
- c. Barometer dukungan rakyat terhadap penguasa;
- d. Sarana rekrutmen politik;
- e. Alat untuk mempertajam kepekaan pemerintah terhadap tuntutan rakyat.

Kemudian menurut tujuannya penyelenggaraan pemilihan umum memiliki 4 (Empat) tujuan yaitu:¹⁷

- a. Untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai;

¹⁴Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Op. Cit.*, hlm. 61.

¹⁵*Ibid.*, hlm. 73.

¹⁶*Ibid.*, hlm. 53.

¹⁷Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 174-175.

- b. Untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat dilembaga perwakilan;
- c. Untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat;
- d. Untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara.

3. Partai Politik

Instrumen paling penting dalam dalam negara demokrasi dan dalam proses pemilihan umum yaitu partai politik. 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 yang dikatakan oleh Schattscheider bahwa “*Political parties created democracy*”.¹⁸

Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

¹⁸Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hlm. 153.

Menurut Miriam Budiharjo menyebutkan bahwa fungsi partai politik yaitu: (1) Komunikasi politik; (2) Sosialisasi politik; (3) Rekrutmen politik; (4) Pengatur konflik. Keempat fungsi tersebut sama-sama terkait satu sama lainnya. Sebagai sarana komunikasi politik, partai berperan sangat penting dalam upaya mengartikulasikan kepentingan yang terdapat dalam masyarakat. Berbagai kepentingan itu diserap sebaik-baiknya oleh partai menjadi ide-ide, visi, dan kebijakan-kebijakan partai politik yang bersangkutan. Kemudian diadvokasikan sehingga dapat diharapkan mempengaruhi atau bahkan menjadi materi kebijakan kenegaraan yang resmi.¹⁹ Tujuan dari pembentukan partai politik ialah memperoleh kekuasaan politik dan merebutkan kedudukan politik dengan cara yang konstitusional untuk melaksanakan kebijaksanaan mereka. Tujuan dari pembentukan partai politik juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.²⁰

Menurut Ramlan Subakti, Sistem Kepartaian adalah perilaku dan interaksi di antara partai politik dalam suatu sistem politik.²¹ Menurut Maurice Duverger menggolongkan sistem kepartaian menjadi 3 (tiga) sistem yaitu: (1) Sistem Partai Tunggal; (2) Sistem Dwipartai; dan (3) Sistem Multi Partai.²² Sistem kepartain Indonesia menganut sistem multipartai yang tersirat dalam Pasal 6A Ayat (2) Undang-Undang Dasar

¹⁹*Ibid.*, hlm. 159-160.

²⁰Hatamar Rasyid, *Op. Cit.*, hlm. 151.

²¹*Ibid.*, hlm. 153.

²²Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Op. Cit.*, hlm. 32.

1945, mengatur tentang Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik.²³

4. *Electoral Threshold*

Istilah *Electoral Threshold* pertama kali muncul saat pelaksanaan pemilihan umum tahun 1999, dimana pada saat itu terjadi liberalisasi politik dengan ditandai membludaknya partai politik untuk mengikuti pemilihan umum. Oleh karena itu untuk mengantisipasi itu para pembuat undang-undang membuat kebijakan hukum (*Legal policy*) yang dikenal dengan mekanisme *Electoral Threshold* atau ambang batas pemilihan umum. Mekanisme *Electoral Threshold* merupakan ambang batas dalam bentuk presentase sebagai syarat minimal yang harus dipenuhi partai politik untuk dapat mengikuti pemilihan umum selanjutnya.²⁴ Mekanisme *Electoral Threshold* menjadi bentuk pembatasan yang tujuannya adalah untuk mengurangi jumlah partai politik. Aturan tersebut dibuat untuk mendukung model sistem kepartaian multipartai sederhana dan sampai sekarang masih diterapkan dalam undang-undang pemilihan umum.

E. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini aspek-aspek metode yang digunakan penulis dapat diuraikan sebagai berikut:

²³Hatamar Rasyid, *Op. Cit.*, hlm. 154.

²⁴Erfandi, *Loc. Cit*

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang akan menganalisis hukum peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan permasalahan yang terkait.

2. Metode Pendekatan Masalah

Dalam penelitian ini metode pendekatan masalah yang digunakan yakni pendekatan yang mendasarkan pada peraturan perundang-undangan dan putusan mahkamah konstitusi yang berkaitan dengan permasalahan yang terkait.

3. Analisis Data

Penelitian ini dilakukan dengan analisis secara deskriptif kualitatif yaitu dengan data yang diperoleh disajikan secara deskriptif dan dianalisis secara kualitatif (*Content analysis*) dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Data penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan terkait;
- b. Hasil klasifikasi data selanjutnya disusun dan dipilah secara sistematis;
- c. Sehingga akan diperoleh suatu gambaran yang jelas dan lengkap dan dapat dihasilkan suatu kesimpulan yang dapat digunakan untuk menjawab rumusan masalah yang ada.

4. Sumber Data

Data yang dikumpulkan oleh penulis dalam penelitian ini dilakukan melalui pengumpulan data sekunder. Metode pengumpulan data sekunder terbangun atas tiga bahan hukum yaitu:

- a. Bahan hukum primer, yaitu peraturan perundang-undangan meliputi:
 - 1) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum;
 - 2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD;
 - 3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD;
 - 4) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD;
 - 5) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum;
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang mempunyai kekuatan hukum secara yuridis meliputi buku, majalah, journal, surat kabar, literatur, dan hasil penelitian terdahulu;
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang berfungsi sebagai sumber data pelengkap bagi penulis seperti kamus, internet, dan lainnya.

F. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini teknik pengumpulan data sekunder, yakni dilakukan melalui studi pustaka dengan mengumpulkan data dan meneliti sumber bacaan yang berhubungan dengan judul penelitian, bersifat teoritis ilmiah yang dapat dipergunakan sebagai dasar dalam penelitian dan menganalisa masalah-masalah yang dihadapi. Peneliti yang dilakukan dengan membaca serta menganalisa peraturan perundang-undangan, putusan mahkamah konstitusi, maupun dokumen lainnya seperti karya ilmiah para sarjana, majalah, surat kabar, internet, maupun sumber teoritis lainnya yang berkaitan dengan materi penelitian.

G. Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah pemahaman dan memperoleh gambaran dalam skripsi ini, maka penulis akan membuat sistematika penulisan sebagai berikut:

1. **BAB I** berisikan judul dan pendahuluan merupakan tujuan sebagai cara pedoman berfikir awal mengapa penulis mengambil judul tersebut dan supaya peneliti tidak menyimpang dari pokok permasalahan terkait. Dengan kerangka meliputi, latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian, teknik pengumpulan data, dan sistematika penulisan;
2. **BAB II** berisikan uraian sebagai kerangka berfikir lebih rinci dari tinjauan pustaka tentang demokrasi, pemilihan umum, sistem pemerintahan, sistem

kepartaian, partai politik, undang-undang pemilihan umum, dan *Electoral Threshold*;

3. **BAB III** berisikan uraian hasil penelitian dan analisis undang-undang maupun putusan mahkamah konstitusi yang terkait dengan pokok permasalahan. Apa urgensi dari penerapan *Electoral Threshold*, serta problematika dalam perjalananya dan bagaimana dampak terhadap partai politik peserta pemilihan umum pasca reformasi;
4. **BAB IV** berisikan kesimpulan dan saran sebagai akhir jawaban dari pokok permasalahan.

BAB II

**TINJAUAN UMUM TENTANG PEMILIHAN UMUM YANG
DEMOKRATIS DAN PENYERDEHANAAN PARTAI POLITIK
(*ELECTORAL THRESHOLD*) DIDALAM SISTEM MULTIPARTAI**

A. Demokrasi dan Pemilihan Umum

1. Konsep Demokrasi

Mengawali pemahaman tentang makna demokrasi, menurut Afan Gaffar ada 2 (Dua) cara dalam memahami pengertian pemahaman tentang demokrasi yaitu Pemahaman secara normatif dan pemahaman secara empirik.²⁵ Pemahaman secara normatif demokrasi berangkat dari Bahasa Yunani, yaitu dengan istilah *Democratos* yang merupakan gabungan dari kata *Demos* yang berarti *rakyat*, dan *Cratos* yang berarti *kekuasaan* atau *kedaulatan*.²⁶ Abraham Lincoln (1808-1865) Presiden Amerika Serikat yang ke-16 dalam pidatonya yang terkenal di Gettsburg pada tahun 1863 mengatakan, bahwa *Democracy is government of the people, by the people, and for people*, atau Demokarasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.²⁷

Sedangkan menurut Kamus Umum Besar Bahasa Indonesia merumuskan demokrasi sebagai bentuk atau sistem pemerintah yang

²⁵Afan Gaffar, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000, hlm. 3.

²⁶Muhamad Erwin, *Pendidikan Kewarganegaraan Republik Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, 2013, hlm. 129.

²⁷Yoyoh Rohaniah dan Efriza, *Loc. Cit*

segenap rakyat turut serta memerintah dengan perantara wakilnya, atau disebut pemerintah rakyat. Sementara menurut *Oxford English Dictionary*, demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat yang bentuk pemerintahannya terletak pada kedaulatan rakyat secara menyeluruh dan dijalankan secara langsung oleh rakyat atau pejabat yang dipilih rakyat.²⁸ Kemudian secara normatif dalam pemerintahan Indonesia diterjemahkan juga di konstitusi Undang-Undang Dasar Tahun 1945, misalnya dalam Pasal 1 ayat (2) yang menjelaskan “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

Kemudian secara empirik, menurut Afan Gaffar merumuskan demokrasi dengan menggunakan sejumlah indikator-indikator tertentu, sebagai berikut:²⁹

- a. *Akuntabilitas*, dalam demokrasi setiap pemegang jabatan yang dipilih oleh rakyat harus dapat mempertanggungjawabkan kebijaksanaan yang hendak dan telah ditempuhnya;
- b. *Rotasi kekuasaan*, dalam demokrasi peluang akan terjadi rotasi kekuasaan harus ada dan dilakukan secara teratur dan damai;
- c. *Rekrutmen politik yang terbuka*, untuk memungkinkan terjadinya rotasi kekuasaan diperlukan satu sistem rekrutmen politik yang terbuka. Artinya, setiap orang yang memenuhi syarat untuk mengisi suatu jabatan politik yang dipilih oleh rakyat mempunyai peluang yang sama dalam melakukan kompetisi untuk mengisi jabatan tersebut;
- d. *Pemilihan umum*, dalam suatu negara demokrasi pemilu dilaksanakan secara teratur. Setiap warga negara yang sudah dewasa mempunyai hak untuk memilih dan dipilih dan bebas menggunakan haknya tersebut sesuai dengan kehendak hati nuraninya;
- e. *Menikmati hak-hak dasar*, dalam suatu negara yang demokratis setiap warga masyarakat dapat menikmati hak-hak dasar mereka secara

²⁸Muntoha dan Puji Dwim Darmoko, “Pergeseran Demokrasi Pancasila Ke Demokrasi Liberal (Praktik Ketatanegaraan RI Pasca Reformasi)”, hlm. 364, terdapat dalam <https://www.neliti.com/id/publications/195115/pergeseran-demokrasi-pancasila-ke-demokrasi-liberal-praktik-ketatanegaraan-ri-pa>, Diakses tanggal 1 Februari 2018, Pukul. 10.02 WIB.

²⁹Afan Gaffar, *Op. Cit.*, hlm, 7-9.

bebas, termasuk didalamnya adalah hak-hak untuk menyatakan pendapat (*freedom of expression*), hak untuk berkumpul dan berserikat (*freedom of assembly*) dan hak untuk menikmati pers yang bebas (*freedom of the press*).

Dalam perkembangannya demokrasi merupakan pemerintahan dimana rakyat ikut serta memerintah (*modergeren*), baik secara langsung maupun tidak langsung, yang terdapat dalam negara-negara modern. Dengan demikian, demokrasi itu pada hakikatnya menunjukkan pada acara atau sistem yang mana sistem itu dapat dilangsungkan untuk menjalankan kedaulatan rakyat.³⁰ Menurut Gwendolen Carter dan John Herz, demokrasi didefinisikan sebagai berikut:³¹

- a. Pembatasan terhadap tindakan pemerintah untuk memberikan perlindungan bagi individu dan kelompok dengan jalan menyusun pergantian pemimpin secara berkala;
- b. Adanya sikap toleran terhadap pendapat yang berlawanan;
- c. Persamaan di muka hukum yang diwujudkan dengan sikap yang tunduk pada aturan hukum tanpa membedakan kedudukan sosial, ekonomi, dan politik;
- d. Adanya pemilihan yang bebas dan disertai dengan model perwakilan yang efektif;
- e. Diberikan kebebasan berpartisipasi dan berposisi bagi partai politik peserta pemilihan umum, termasuk juga organisasi kemasyarakatan dan kelompok-kelompok kepentingan serta kelompok penekan;
- f. Adanya penghormatan terhadap hak-hak rakyat untuk menyatakan pandangannya;
- g. Dikembangkan sikap menghargai hak-hak minoritas dan perorangan dengan cara persuasif dan diskusi.

Pengertian demokrasi tersebut menunjukkan bahwa rakyat memegang kekuasaan, pembuat dan penentu keputusan dan kebijakan tertinggi dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan serta mengontrol terhadap

³⁰Yoyoh Rohaniah dan Efriza, *Loc. Cit*

³¹Yusa Djuyandi, *Loc. Cit*

pelaksanaan kebijakan baik yang dilakukan secara langsung oleh rakyat atau wakilnya melalui lembaga perwakilan. Karena itu negara yang menganut sistem demokrasi diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat mayoritas dan juga tidak mengesampingkan rakyat minoritas. Pemerintahan yang tidak berasal dari rakyat tidak mempunyai legitimasi. Pemerintahan yang tidak dijalankan oleh rakyat disebut pemerintahan otoriter. Pemerintahan yang dijalankan tidak untuk rakyat adalah pemerintahan korup. Dengan demikian ketiga bentuk pemerintahan tersebut dinamakan pemerintahan tidak demokratis. Karena suatu pemerintahan dikatakan demokratis bila dalam mekanisme pemerintahan mewujudkan prinsip-prinsip dan nilai-nilai demokrasi.³²

Menurut Henry B. Mayo dalam buku *Introduction to Democratic Theory* memberi definisi sebagai berikut:³³

“Sistem politik yang demokratis ialah dimana kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik”.

Definisi tersebut menonjolkan prinsip-prinsip demokrasi dalam sistem politik. Adapun prinsip-prinsip demokrasi menurut Alamudi sebagaimana yang dikutip oleh Sri wuryan dan Syaifullah dalam bukunya yang berjudul *Pendidikan Kewarganegaraan*, suatu negara dapat

³²Ellya Rosana, “*Negara Demokrasi dan Hak Asasi Manusia*”, hlm. 45-46, terdapat dalam <https://www.neliti.com/id/publications/140388/negara-demokrasi-dan-hak-asasi-manusia>, Diakses tanggal 1 Februari 2018, Pukul. 13.15 WIB.

³³Henry B.Mayo, dalam bukunya *Introduction to Democratic Theory*, yang dikutip oleh Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm. 117.

dikatakan berbudaya demokrasi apabila memiliki ajaran *soko guru* demokrasi sebagai berikut: (1) Kedaulatan rakyat; (2) Pemerintahan berdasarkan persetujuan dari yang diperintah; (3) Kekuasaan mayoritas; (4) Hak-hak minoritas; (5) Jaminan hak asasi manusia; (6) Pemilihan umum yang bebas adil dan jujur; (7) Persamaan di depan hukum; (8) Proses hukum yang wajar; (9) Pembatasan pemerintah secara konstitusional; (10) Pluralisme sosiasal ekonomi dan politik; (11) Nilai-nilai toleransi pragmatisme kerjasama dan mufakat.³⁴

Kemudian Henry B. Mayo juga merumuskan beberapa nilai-nilai demokratis, sebagai berikut:³⁵

- a. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga;
- b. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah;
- c. Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur;
- d. Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum;
- e. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman;
- f. Menjamin tegaknya keadilan.

Akhirnya dari uraian diatas dapat ditarik benang merahnya bahwa untuk melaksanakan prinsip-prinsip dan nilai-nilai demokrasi perlu diselenggarakan beberapa lembaga sebagai berikut:³⁶

- a. Pemerintahan yang bertanggung jawab;
- b. Suatu dewan perwakilan rakyat yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan dalam masyarakat dan yang dipilih dengan pemilihan umum yang bebas, rahasia dan jujur;
- c. Suatu organisasi politik satu atau lebih partai politik (sistem dwi partai, multi partai). Partai-partai menyelenggarakan hubungan yang berkelanjutan antara masyarakat dengan pemimpinnya;
- d. Pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat;

³⁴Sri Wuryan dan Syaifullah, *Ilmu Kewarganegaraan*, UPI: Laboratorium Pendidikan Kewarganegaraan, Bandung, 2008, hlm. 84.

³⁵*Ibid.*, hlm. 118.

³⁶*Ibid.*, hlm. 120.

- e. Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi manusia dan mempertahankan keadilan.

Secara garis besar konsep demokrasi bukanlah suatu hal yang asing. Dalam konsep utama demokrasi posisi rakyat pada posisi pusat "top position", tetapi dalam prakteknya oleh UNESCO disimpulkan bahwa ide demokrasi dianggap ambigu mengenai lembaga atau cara yang dipakai untuk melaksanakan ide. Terbukti banyak negara menggunakan asas demokrasi, namun implementasi campur tangan rakyat dalam pemerintahan masih kuat, ada yang dominan tapi juga ada yang minoritas.³⁷

2. Pemilihan Umum yang Demokratis

Berbicara tentang hakikat demokrasi maka kita akan menemukan adanya sebuah mekanisme yang secara umum memberikan kesempatan kepada setiap masyarakat untuk memilih siapa yang akan mewakili mereka dalam pemerintahan. Pemerintahan yang berdasarkan pada demokrasi selalu bertindak atas nama rakyat dan mereka pun dipilih oleh rakyat melalui sebuah mekanisme pemilihan umum.³⁸ Menurut Nohlen pemilihan umum adalah "Satu-satunya metode demokratik" untuk memilih wakil rakyat.³⁹

³⁷<https://www.cahayatheprinces.com/2011/08/normal-0-false-false-false-en-us-x-none.html>, Diakses tanggal 1 Februari, Pukul. 14.22 WIB.

³⁸Yusa Djuyandi., *Loc. Cit*

³⁹Hatamar Rasyid., *Loc. Cit*

Hampir semua sarjana politik sepakat bahwa pemilu merupakan satu kriteria untuk mengukur kadar politik sebuah sistem politik. Selain itu, Pemilihan umum merupakan hak rakyat untuk membentuk pemerintahan yang demokratis. Hubungan demokrasi dan pemilihan umum dapat dirangkaikan dalam sebuah kalimat, "*Tidak ada demokrasi tanpa pemilihan umum*". Oleh karenanya bisa dikatakan pemilihan umum menjadi prasyarat mutlak untuk menciptakan demokrasi. Pemilihan umum menjadi sebuah jalan bagi terwujudnya demokrasi. Kaitan demokrasi dengan pemilihan umum sangat erat. Namun pengkaitan pemilihan umum dengan demokrasi hanya mungkin dilakukan jika pemilihan umum dilakukan dengan mencerminkan kebebasan politik rakyat dan menghasilkan sirkulasi kekuasaan. Namun ada sejumlah persyaratan untuk mewujudkan pemilihan umum yang demokratis, antara lain yaitu:⁴⁰

- a. Ada pengakuan terhadap hak pilih universal. Semua warga negara, tanpa pengecualian yang bersifat ideologis dan politis, diberi hak untuk memilih dan dipilih dalam pemilihan umum;
- b. Ada keleluasaan untuk membentuk "tempat penampungan" bagi pluralitas aspirasi masyarakat pemilih. Masyarakat memiliki alternatif pilihan saluran aspirasi politik yang leluasa. Pembatasan jumlah kontestan Pemilihan umum yang hanya mempertimbangkan alasan yuridis formal dengan menafikkan perkembangan riil aspirasi masyarakat adalah sebuah penyelewengan dari prinsip ini;
- c. Tersedia mekanisme rekrutmen politik bagi calon-calon wakil rakyat yang demokratis;
- d. Ada kebebasan bagi pemilih untuk mendiskusikan dan menentukan pilihan;
- e. Ada komite atau panitia pemilihan yang independen;
- f. Ada keleluasaan bagi setiap kontestan untuk berkompetisi secara sehat;
- g. Penghitungan suara yang jujur;

⁴⁰Sri Hastuti P., "*Pemilu dan Demokrasi Telaah Terhadap Prasyarat Normatif Pemilu*", hlm. 139-140, terdapat dalam <https://www.neliti.com/id/publications/85238/pemilu-dan-demokrasi-telaah-terhadap-prasyarat-normatif-pemilu>, Diakses tanggal 1 Februari 2018, Pukul. 16.32 WIB.

h. Netralitas birokrasi.

Kemudian secara lebih rinci menurut M. Rusli Karim juga mengatakan pemilihan umum itu baru layak disebut demokratis manakala memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:⁴¹

- a. Sebagai aktualisasi dari prinsip keterwakilan politik;
- b. Aturan permainan yang fair;
- c. Dihargai nilai-nilai kebebasan;
- d. Diselenggarakan oleh lembaga yang netral atau mencerminkan berbagai kekuatan politik secara proporsional;
- e. Tiadanya intimidasi;
- f. Adanya kesadaran rakyat tentang hak politiknya dalam pemilihan umum;
- g. Mekanisme dan prosedur pelaporan hasilnya dapat dipertanggungjawabkan secara moral.

Indonesia sebagai negara berkembang dan mempunyai penduduk yang sangat besar, dapat dikatakan tidak mungkin untuk menghimpun pendapat rakyat satu persatu dalam menentukan jalannya pemerintahan. Lagi pula, di zaman masyarakat modern seperti sekarang ini tingkat kehidupan berkembang sangat kompleks dan dinamis, dengan tingkat kecerdasan warga yang tidak merata dan dengan tingkat antar sektor pekerjaan yang cenderung berkembang semakin tajam. Akibatnya, kedaulatan rakyat tidak mungkin dilakukan secara murni. Menghadapi keadaan seperti itu maka demokrasi keterwakilan atau demokrasi tidak langsung sangat dibutuhkan. Di dalam praktiknya, yang menjalankan kedaulatan rakyat itu adalah wakil-wakil rakyat yang duduk dilembaga perwakilan rakyat yang disebut parlemen. Para wakil rakyat itu bertindak

⁴¹M.Rusli Karim, *Pemilu Demokrasi Kompetitif*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1991, hlm.37.

atas nama rakyat, dan wakil-wakil itulah yang menentukan corak dan cara bagaimana bekerjanya pemerintahan, serta tujuan yang hendak dicapai baik dalam jangka panjang maupun jangka waktu yang relatif pendek. Agar wakil-wakil rakyat benar-benar dapat bertindak atas nama rakyat, maka harus ditentukan sendiri oleh rakyat melalui pemilihan umum. Dengan demikian pemilihan umum itu tidak lain merupakan cara yang diselenggarakan untuk memilih wakil-wakil rakyat secara demokratis. Oleh karena itu, bagi negara-negara yang menyebut dirinya sebagai negara demokrasi, maka pemilihan umum merupakan ciri penting yang harus dilaksanakan secara berkala dalam waktu-waktu tertentu.⁴²

Melihat keadaan seperti itu berarti bisa dikatakan pemilihan umum sangat mutlak diperlukan oleh negara yang menganut paham demokrasi. Sebaliknya pelaksanaan kedaulatan rakyat atau demokrasi tidak dapat dilepaskan dari pemilihan umum, karena pemilihan umum merupakan konsekuensi logis yang dianutnya prinsip kedaulatan rakyat atau demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.⁴³

B. Partai Politik dan Partai Politik dalam Islam

1. Pengertian dan Fungsi Partai Politik

Instrumen paling penting dalam dalam negara demokrasi dan dalam proses pemilihan umum yaitu partai politik. Partai politik mempunyai

⁴²Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016, hlm. 328.

⁴³Erfandi, *Op. Cit.*, hlm.21.

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 yang dikatakan oleh Schattscheider, “*Political parties created democracy*”.⁴⁴ Partai politik merupakan manifestasi sistem politik yang menuju modernisasi. Partai politik lahir dan berkembang menjadi sebuah jembatan penghubung antara rakyat dan pemerintah.

Secara etimologis partai politik berasal dari bahasa Latin yaitu *Pars* yang berarti *bagian* atau *golongan*, sedangkan politik dari bahasa Yunani yaitu *Polis* yang berarti *kota* atau *komunitas* secara keseluruhan. Maksudnya, kata partai menunjuk pada golongan sebagai pengelompokan masyarakat berdasarkan kesamaan tertentu seperti tujuan, ideologi, agama, kepentingan. Dalam perkembangannya, kata partai lebih banyak artikan sebagai organisasi politik, yaitu organisasi masyarakat yang bergerak pada bidang politik. Kemudian kata politik adalah bermacam-macam kegiatan dalam suatu sistem politik yang menyangkut proses menentukan tujuan-tujuan dari sistem itu dan melaksanakn tujuan-tujuan itu.⁴⁵

Secara umum dapat dikatakan bahwa partai politik adalah suatu kelompok terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai, dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini ialah untuk

⁴⁴Jimly Asshiddiqie, *Loc. Cit*

⁴⁵Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Op. Cit.*, hlm. 9-10.

memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik biasanya dengan cara konstitusional untuk melaksanakan progamnya.⁴⁶

Kemudian dalam peraturan tentang definisi partai politik, menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Pasal 1 ayat (1) tentang Partai Politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Partai politik sebagai instrumen penting dari demokrasi yang diakui dan diatur ekstensinya oleh negara yang berimplikasi kepada tanggung jawab dan fungsi yang dimiliki oleh partai politik untuk menjalankan fungsi konstitusionalnya dalam negara demokrasi. Selanjutnya menurut Miriam Budiardjo menjelaskan 4 (empat) fungsi partai politik sebagai berikut:⁴⁷

a. Sebagai sarana komunikasi politik

Partai politik menyalurkan aneka ragam pendapat dan aspirasi masyarakat. Partai politik melakukan penggabungan kepentingan (*interest aggregation*) dan selanjutnya melakukan perumusan

⁴⁶Miriam Budiardjo, *Op. Cit.*, hlm. 404.

⁴⁷Miriam Budiardjo, dalam bukunya *Dasar-dasar Ilmu Politik*, dikutip oleh Kuswanto, *Op. Cit.*, hlm. 57-58.

kepentingan (*interest articulation*) untuk kemudian disalurkan atau disebarluaskan untuk dijadikan sebagai kebijakan oleh pemerintah.

b. Sebagai sarana sosialisasi politik

Sosialisasi politik adalah proses dimana seseorang memperoleh sikap dan orientasi atas fenomena politik yang berlaku dalam masyarakat dimana seseorang itu berada dan sekaligus proses pewarisan norma-norma atau nilai-nilai dari satu generasi kepada generasi berikutnya. Partai politik demikian merupakan salah satu media dalam rangka sosialisasi politik.

c. Sebagai sarana rekrutmen politik

Partai politik berupaya memperluas partisipasi politik dengan cara mencari dan mengajak orang-orang untuk aktif dalam kegiatan politik sebagai anggota, mendidik sebagai kader dan dimasa mendatang ditempatkan untuk menggantikan pemimpin lama.

d. Sebagai sarana pengatur konflik

Partai politik mengatasi konflik yang kemungkinan timbul dalam masyarakat karena persaingan dan perbedaan supaya hal itu dianggap sebagai hal yang wajar dalam masyarakat demokratis.

Bertolak dari pengertian serta fungsi partai politik sebagaimana yang dijabarkan di atas, eksistensi partai politik merupakan fenomena penting bagi penyelenggaraan pemerintah yang berbasis pada prinsip demokrasi. Hal ini sejalan dengan pendapat Miriam Budiardjo yang menyatakan “Dengan meluasnya gagasan bahwa rakyat merupakan faktor yang perlu

diperhitungkan serta diikutsertakan dalam proses politik, maka partai politik telah lahir secara spontan dan berkembang menjadi penghubung antara rakyat di satu pihak dan pemerintah di pihak lain.⁴⁸

2. Partai Politik dalam Islam

a. Pengertian

Dalam Al-Qur'an istilah partai disebut dengan perkataan *Hizb*. Partai (*Hizb*) secara *lughawi* mempunyai 3 (Tiga) makna: Pertama, suatu komunitas yang memiliki kesamaan konsep dan aktivitas. Kedua, kumpulan yang memiliki kekuatan dan persaudaraan; Ketiga, kader serta partisipannya. Maka dari itu, partai atau *Hizb* adalah suatu kumpulan masyarakat yang menyatu karena memiliki arah, sasaran dan tujuan yang sama. Perkataan *Hizb* terdapat beberapa kali dalam Al-Qur'an, antaranya.⁴⁹

Dan tatkala orang-orang mukmin melihat partai-partai musuh telah bersekutu, mereka berkata; "Inilah Yang dijanjikan Allah SWT dan Rasul-Nya kepada kita. Dan Maha Benar Allah SWT dan Rasul-Nya." Dan yang demikian itu tidaklah menambah kepada mereka keimanan dan ketunduk patuhan. (Q.S.Al-Ahzab (33; 22).

Dan barangsiapa mengambil Allah, Rasul-Nya dan orang-orang beriman menjadi walinya maka sesungguhnya partai Allah (hizbullah) itulah yang pasti menang. (Q.S.AlMaidah (5; 56).

Sesungguhnya syaithan itu adalah musuh bagimu, maka tetaplah engkau anggap ia musuh. Karena sesungguhnya kampanye syaithan-syaithan itu tidak lain untuk mengajak anggota

⁴⁸*Ibid.*, hlm. 58.

⁴⁹Hasanuddin Yusuf Adan, "Partai Politik Dalam Perspektif Islam", hlm. 487-488, terdapat dalam <https://jurnal.ar-raniry.ac.id/index.php/legitimasi/article/download/341/320>, Diakses tanggal 14 Februari 2018, Pukul. 20.05 WIB.

partainya menjadi penghuni neraka yang menyala-nyala. (Q.S.Faathir (35; 6).

Syaithan telah menguasai mereka dan menjadikan mereka lupa terhadap Allah; mereka itulah partai syaithan. Ketahuilah sesungguhnya anggota partai syaithan itulah golongan yang rugi. (Q.S. Almujaadalah (58; 19).

Dan barangsiapa yang memberikan loyalitas dan kesetiaan hanya kepada Allah, Rasul-Nya dan orang-orang yang beriman, maka sesungguhnya mereka itu adalah Partai Allah yang pasti akan mendapat kemenangan. (Q.S. Al-Maidah (5; 56).

Para pakar Siyasa dalam beberapa bukunya mengaitkan persoalan partai politik dengan perkataan *Hizb* dalam Al-Qur'an. Mereka menyimpulkan perkataan *hizb* adalah ekuivalen untuk istilah partai pada zaman modern ini, mereka juga merujuk kepada firman Allah SWT dalam Al-Qur'an:⁵⁰

“Kullu hizbi bima ladaihim faarihun (Tiap-tiap golongan (partai) merasa bangga dengan apa yang ada pada sisi mereka (masing-masing)”.

Dalam ayat lain Allah SWT berfirman:

“Minal laziyna farraqw minhum wakaanu syiyya'a. Kullu hizbi bima ladaihim faarihun” (Yaitu orang-orang yang memecah belah agama mereka dan menjadi beberapa golongan)”.

Tiap-tiap golongan merasa bangga dengan apa yang ada pada golongan mereka. Berkenaan dengan perkara ini sebuah hadith Rasulullah SAW. Menjadi rujukan terpilah-pilahnya ummat Islam pada suatu ketika:

”Taftariqu ummati 'ala tsalatsi wa Sab'iyna Firqatan” (Ummatku akan terpecah belah kepada 73 kelompok).

⁵⁰*Ibid.*, hlm. 490.

Istilah *Hizb* dan *Firqah* dalam ayat dan Hadith tersebut di atas merujuk kepada golongan atau kelompok yang berpecah belah. Allah SWT menegaskan setiap golongan dari mereka merasa bangga dengan golongannya masing-masing, tentunya kebiasaan golongan yang berpecah tersebut tidak lagi serius dengan keabsahan dan kebenaran golongannya. Mengikuti pemikiran Sa'id Hawa, istilah *Hizb* dalam Al-Qur'an cenderung kepada pemilahan konsepsi haq dengan bathil. Istilah *Hizb* Allah SWT yang diartikan sebagai Golongan Allah menunjukkan kepada kebenaran yang dianut ummah yang menjalankan semua perintah Allah dan meninggalkan semua larangan-Nya.

Sementara *Hizb* asy-Syaitan yang bermakna Golongan Syaitan adalah kelompok manusia yang melawan perintah Allah, melaksanakan larangan-Nya dan mengikuti ajakan Syaitan. *Hizb* as-Syaitan dalam kamus tersebut memang diartikan sebagai Partai Syaitan. Namun terjemahan Partai Syaitan dalam Al-Qur'an adalah: "Syaitan telah menguasai mereka lalu menjadi mereka lupa mengingat Allah SWT mereka itulah golongan Syaitan. Ketahuilah bahwa sesungguhnya golongan Syaitan itulah golongan yang merugi". Jadi jelaslah bagi kita bahwa konsep *Hizb* dalam Al-Qur'an memang diperuntukkan kepada pengikut Allah SWT (*Hizb* Allah SWT) dan pengikut Syaithan (*Hizb* Syaithan). Dalam arti lain adalah pengikut jalan benar (haq) dan pengikut jalan salah (sesat). Walaupun

konsep tersebut dapat diangkat dalam mensosialisasikan partai, maka Islam hanya mengenal Partai Islam (*Hizb* Allah SWT) yang esensi dan hakikatnya berdasarkan Islam, dengan dasar Islam, pengurus Islam, dan pelaksanaan Islam. Dan Partai Syaitan/kafir (*Hizb* Syaitan) yang berdasarkan ideologi buatan manusia (partai yang bukan dasar Islam) yang operasionalnya mengejar uang, jabatan, pangkat, dan materi keduniaan. Kalau standar ini yang kita setuju maka di beberapa negara mayoritas muslim di dunia ini dapat dikatakan tidak ada Partai Islam semisal gambaran Al-Qur'an. Wallahu a'lam.⁵¹

b. Islam dan Partai Politik

Sebuah negara Islam dibangun atas dasar doktrin *Tauhid* dan catatan kunci dari doktrin tersebut adalah kesatuan. Islam melihat kebajikan tentang semua ukuran yang serupa dengan promosi kesatuan, dengan ucapan lain Islam tidak akan baik dan sempurna dalam ukuran-ukuran yang mengganggu kesatuan. Karena sebuah partai politik seperti itu hanya menghadirkan partisipasi sebahagian daripada masyarakat, maka partai politik cenderung kepada pemilahan masyarakat kedalam berbagai kelompok. Sementara Al-Qur'an menegaskan:

*“Wa'tasimuw bi hablillahi jamiy'a wala tafarraquw...
(Berpegang teguhlah kamu semuanya kepada tali (agama) Allah
SWT dan janganlah kamu berfirqah-firqah/berpartai-partai).*

⁵¹*Ibid.*, hlm. 450.

Karena faktor itu pula barangkali sebahagian pakar siyasah berkesimpulan tidak ada partai politik dalam Islam. Abul a'la al-Maududi menegaskan: “Sebenarnya karena kamu menganggap diri sebagai warga negara sebuah negara bangsa dan melupakan dirimu sebagai anggota partai alam semesta dengan tujuan menjadikan ideologi partai tersebut yang dominan. Dengan itu selama kamu tidak dapat mengembangkan konsep yang jelas tentang partai politik maka kamu tidak berhasil. Kenyataan Abul A'la al-Maududi tersebut mengingkari konsep partai politik dalam konteks perpolitikan zaman kini, beliau merujuk kepada konsep Ummah sebagai partai tunggal buat muslim yang mewakili Partai Allah SWT (*Hizb Allah SWT*) untuk menentang konsep partai politik Barat”.⁵²

Sementara al-Wasfi, seorang sarjana Timur Tengah berpendapat: di antara pengaruh yang paling besar terhadap pengintegrasian demokrasi kedalam Islam adalah penubuhan partai politik dan pembaurannya kedalam sistem poltitik Islam. Ini merupakan satu penghinaan terhadap Islam karena ia bisa membawa kepada perpecahan ummat dan ia bertentangan dengan Islam. Pendapat kedua pakar tersebut mudah dicerna oleh berbagai kalangan ummah karena mengarah kepada makna gamblang yang menunjukkan tidak ada partai politik dalam Islam, dan partai itu menjadi racun berbisa bagi perpaduan ummah (*Ukhuwwah Islamiyyah*).

⁵²*Ibid.*, hlm. 493.

Pandangan yang berbeda dipaparkan Dr. Lukman Thaib berkenaan dengan pandangan Islam terhadap partai politik, beliau berkesimpulan partai politik tidak bertentangan dengan semangat ke-Islaman. Pemikirannya adalah: elemen demokrasi dan pembangunan institusi demokrasi bermanfaat kepada Islam yang melaluinya dapat memberikan kebahagiaan kepada orang banyak. Tanpa forum atau partai politik tidak akan ada sebuah pemerintahan yang demokratis. Islam yang bersifat demokratis menganggap kewujudan partai politik tidak bertentangan dengan semangat ke-Islaman.⁵³

Karenanya partai politik haruslah dibenarkan berfungsi dalam wilayah sistem pemerintahan Islam untuk dapat melindungi hak setiap individu. Orang Islam yang mempelajari syari'ah akan memahami mengapa Islam membenarkan penubuhan partai politik dalam sistem politik Islam, dan itu berada pada kategori dibolehkan (*Mubah*), ia bisa didirikan sesuai dengan keperluan orang banyak. Bahkan kalau kita melihat sejarah Islam bahwa perjumpaan di Saqifah Bani Sa'idah berhubungan dengan pengangkatan kepala negara (*Khalifah*) pasca wafatnya Rasulullah saw merupakan satu petunjuk yang jelas bahwa kaum Muhajirin dan Anshar membicarakan hak mereka untuk memimpin sebagai satu golongan politik.

Selain itu dalam sebuah perlembagaan Islam yang dicadangkan oleh Universitas al-Azhar di Kahirah untuk dilaksanakan dalam

⁵³*Ibid.*, hlm. 495.

sebuah negara yang menginginkan untuk disebut sebagai negara Islam adalah membenarkan untuk mewujudkan partai politik dalam sebuah Negara Islam. Demikian juga halnya dalam sebuah deklarasi pengisytiharan Hak Azasi Manusia Dalam Islam tidak melarang penubuhan partai politik. Dengan demikian sangat jelas kewujudan sebuah partai politik memang diperlukan untuk bisa memainkan peran dalam mengaktifkan proses politik dalam masyarakat. Dengan demikian kewujudan partai politik dalam Islam bukanlah sesuatu yang bertentangan dengan syari'ah asalkan ia digunakan untuk tujuan kepentingan agama dan orang banyak (*Ummah*).

Terlepas dari pendapat serta sikap pro dan kontra dari para pakar politik Islam berkenaan dengan partai politik. Ia sudah menjadi satu konsumsi mayoritas bangsa dunia hari ini apakah ia kaum Yahudi, Nasrani, Islam, Hindu, Budha, dan sebagainya. Ini berarti pemakaian media partai dalam berpolitik hampir tidak dapat dielakkan dalam kondisi dunia yang semakin berkembang hari ini. Persoalannya kerja sama antar negara dalam bidang politik juga dapat memperkuat eksistensi partai politik bagi sesuatu negara. Karenanya perlulah kita mengarahkan dan menyusun langkah-langkah konkrit bagi kaum muslimin untuk senantiasa berpegang kepada kebenaran Allah dalam berpartai. Artinya Partai itu dapat diterima dan dibolehkan berlaku dalam perpolitikan ummat Islam asalkan dengan partai itu Islam dapat ditegakkan dan dijayakan sehingga ummat Islam dapat menguasai

dunia dan memiliki berbagai kepakaran. Jangan sampai dengan partai politik itu akan memicu kepada kehancuran moral, keambrokan ukhuwwah dan kebodohan ummah khususnya bagi negaranegara yang mayoritas ummat Islam.⁵⁴

Kalau dengan partai politik dapat mempertinggi kedudukan ummat Islam, menjayakan Islam, meninggikan nilai moral dan pengetahuan ummat Islam serta memperkokoh perpaduan ummah, maka tiada seorangpun dapat melarang sistem partai boleh berlaku dalam kalangan mayoritas muslim. Tapi sebaliknya apabila dengan adanya partai politik, Islam semakin lemah dan hancur, ummat Islam semakin surut dan berkurang maka eksistensi partai perlu dikaji kembali bagi sesuatu negara mayoritas muslim. Barangkali faktor inilah yang dikhawatirkan Abul A'la al-Maududi dan Masudul Hasan sehing beliau berkesimpulan partai politik tidak boleh ada bagi negara-negara ummat Islam.

Pada awalnya Islam memang tidak mengenal sistem partai dalam mengurus dan mengatur negara, yang ada adalah sistem musyawarah, penunjukan, dan *bai'at* terhadap seseorang dalam kasus pemilihan kepala negara. Langkah-langkah tersebut dilakukan melalui representatif ummah yakni badan *ahl al halli wa al-'aqdi* yang menetapkan seseorang menjadi pemimpin ummah. Boleh jadi sistem semacam itu mudah dilakukan pada zaman awal Islam berkaitan

⁵⁴*Ibid.*, hlm. 496.

dengan minimnya komunitas muslim waktu itu sehingga mudah dikomunikasi dan mudah dikontrol. Sementara hari ini selain muslim sudah sangat ramai, pengaruh dunia luar juga menentukan terhadap plakat dan atribut politik muslim. Dunia hari ini dipimpin oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), penguasa PBB tersebut adalah non muslim, mereka punya kehendak, punya nafsu, punya rencana, dan punya sentimental ideologi dengan Islam dan muslim. Maka kondisi semacam itulah yang membuat sistem partai sulid dielakkan oleh muslim dan negara-negara mayoritas muslim di dunia hari ini.⁵⁵

C. Sistem Kepartain Multipartai dan Sistem Pemerintahan Presidensial

1. Sistem Kepartaian Multipartai

Menurut Ramlan Subakti sistem kepartaian adalah perilaku dan interaksi di antara partai politik dalam suatu sistem politik.⁵⁶ Di lihat dari sudut pandang jumlah partai yang berkembang di dalam negara, menurut Maurice Duverger sistem kepartaian dapat dibedakan menjadi 3 (Tiga) sebagai berikut:⁵⁷

- a. *Sistem Partai Tunggal*, sistem ini berlaku apabila disuatu negara hanya terdapat satu partai politik atau ada beberapa partai politik. Namun yang dominan dan mempunyai peran yang sangat besar hanya satu partai. Sebagai contoh China yang hanya memiliki partai tunggal

⁵⁵*Ibid.*, hlm. 497.

⁵⁶Hatamar Rasyid, *Loc. Cit*

⁵⁷Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi, Kencana*, Jakarta, 2017, hlm. 36-37.

- yakni Partai Komunis China, sedangkan contoh partai tunggal di Indonesia yakni Golkar yang dominan pada saat waktu Orde Baru.
- b. *Sistem Dwi Partai*, sistem ini berlaku apabila dalam suatu negara hanya ada dua partai ataupun bias lebih dari dua partai akan tetapi yang dominan hanya dua partai. Agar sistem ini berjalan baik menurut Peter G.J Pulzer, diperlukan tiga syarat, yakni pertama komposisi masyarakatnya yang *homogeny*, kedua adanya *consensus* yang kuat dalam masyarakat mengenai asas dan tujuan sosial yang pokok, ketiga adanya kontinuitas sejarah.
 - c. *Sistem Multipartai*, dalam sistem ini ada lebih dari dua partai politik yang mempunyai kekuatan yang berimbang sehingga tidak ada yang paling dominan di antara mereka. Ada hipotesa yang menyatakan bahwa sistem ini berkembang di negara yang mempunyai masyarakat majemuk. Sifat kemajemukan merupakan ikatan primordial yang bias berupa perbedaan agama, ras, sosial, suku, dan sebagainya.

Sistem multipartai mempunyai beberapa kelebihan dibanding sistem lainnya, pertama sistem multipartai bisa mewakili keinginan rakyat banyak. Semakin banyak jumlah partai politik, maka semakin banyak pilihan bagi pemilih. Kedua, sistem multipartai bentuk yang lebih baik dalam mewakili kepentingan minoritas. Namun menurut banyak ahli sistem multipartai juga banyak memiliki kekurangan diantaranya, pertama pembentukan pemerintahan butuh waktu yang lama karena negosiasi antar lama dan jika terjadi koalisi minoritas membuat pemerintah tidak stabil, Kedua terjadi

politik ekstrim, Ketiga tidak akuntabel dikarenakan pemerintah dibentuk oleh banyak partai maka tanggung jawab menjadi kabur.⁵⁸

2. Sistem Multipartai Sederhana

Konsep sistem multipartai sederhana dapat ditemukan dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai politik, mengatakan bahwa:⁵⁹

Untuk mewujudkan tujuan kemasyarakatan dan kenegaraan yang berwawasan kebangsaan, diperlukan adanya kehidupan dan sistem kepartaian yang sehat dan dewasa, yaitu sistem multipartai sederhana. Dalam sistem multipartai sederhana akan lebih mudah dilakukan kerja sama menuju sinergi nasional.

Konsepsi mengenai sistem multipartai sederhana juga terdapat pada penjelasan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, mengatakan bahwa:

Upaya untuk memperkuat dan mengkefektifkan sistem presidensial, paling tidak dilakukan pada empat hal yaitu pertama, mengkondisikan terbentuknya sistem multipartai sederhana. Kedua, mendorong terciptanya pelembagaan partai yang demokratis dan akuntabel. Ketiga, mengkondisikan terbentuknya kepemimpinan partai yang demokratis dan akuntabel. Keempat, mendorong penguatan basis dan struktur kepartaian pada tingkat masyarakat.

Kemudian konsep sistem multipartai sederhana juga terdapat dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum, mengatakan bahwa:

⁵⁸Rika Angraini, dalam Tesisnya yang berjudul *Kebijakan Pneyerdehanaan Partai Politik di Indonesia: Menuju Sistem Multipatai Sederhana Pasca Reformasi*, FH UI, Jakarta, 2013, hlm. 90-91

⁵⁹*Ibid.*, hlm. 24.

Perubahan-perubahan ini dilakukan untuk memperkuat lembaga perwakilan rakyat melalui langkah mewujudkan sistem multipartai sederhana yang selanjutnya akan menguatkan sistem pemerintahan presidensial sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pada dasarnya sistem multipartai sederhana terkait dengan penyederhanaan jumlah partai politik, dalam dalil pemerintah putusan MK 16/PUU-2007 dalam undang-undang terkait partai politik, menyatakan bahwa ketentuan tentang pembatasan partai politik bertujuan untuk membentuk sistem multipartai sederhana.⁶⁰

3. Sistem Pemerintahan Presidensial

Sistem pemerintahan adalah sistem tentang pembagian kekuasaan serta hubungan antara lembaga-lembaga negara yang menjalankan kekuasaan-kekuasaan negara dalam menyelenggarakan kepentingan rakyat.⁶¹ Secara konseptual sistem pemerintahan presidensial menurut Alan R. Ball dinamakan sebagai *the presidential type of government*. Adapun menurut C.F. Strong memberi sebutan *the conception of independence of the executive from the legislative*. Kemudian menurut S.L. Witman dan J.J. Wuest ada 4 (Empat) ciri dan syarat sistem pemerintahan presidensial yaitu:⁶²

- a. Berdasarkan atas prinsip-prinsip pemisahan kekuasaan;
- b. Eksekutif tidak mempunyai kekuasaan untuk membubarkan parlemen dan juga tidak mesti berhenti sewaktu kehilangan dukungan dari mayoritas anggota parlemen;

⁶⁰*Ibid.*, hlm. 25-26.

⁶¹Kuswanto, *Op. Cit.*, hlm. 85.

⁶²*Ibid.*, hlm. 26.

- c. Tidak ada tanggung jawab yang timbal balik antara presiden dan kabinetnya karena seluruh tanggung jawab tertuju pada presiden sebagai kepala pemerintahan;
- d. Presiden dipilih langsung oleh para pemilih.

Secara filosofis, hakikat dari sistem pemerintahan presidensial adalah untuk memperkuat posisi presiden dalam pemerintahan. Karena karakternya sebagai pemegang kekuasaan eksekutif menuntut hal itu.⁶³ Amerika Serikat sebagai negara yang menjalankan sistem pemerintahan presidensial, maka adapun ciri-ciri dari sistem yang dianut negara tersebut sebagai berikut:⁶⁴

- a. Presiden sebagai kepala negara dan sebagai kepala pemerintahan;
- b. Presiden tidak dipilih oleh badan perwakilan tetapi oleh dewan pemilih dan belakangan peranan dewan pemilih tidak tampak lagi;
- c. Presiden bukan merupakan bagian dari lembaga legislatif;
- d. Presiden tidak dapat dijatuhkan oleh badan legislatif, kecuali melalui dakwaan yang biasanya jarang terjadi;
- e. Presiden tidak dapat membubarkan badan legislatif untuk kemudian memerintahkan pemilihan umum baru;
- f. Biasanya presiden dan lembaga legislatif dipilih untuk suatu jangka waktu yang pasti.

Dalam sistem presidensial kedudukan presiden dan parlemen adalah sama kuatnya baik presiden maupun parlemen memperoleh legitimasi masing-masing melalui pemilihan umum yang terpisah. Lembaga legislatif dan lembaga eksekutif dalam posisinya tidak bisa saling menjatuhkan atau membubarkan.⁶⁵ Melainkan seharusnya kedua lembaga tersebut saling berkerja sama dan mendukung program-program yang akan dilaksanakan guna menjamin kesejahteraan masyarakatnya.

⁶³Kuswanto, *Op. Cit.*, hlm. 88.

⁶⁴Ni'matul Huda dan Imam Nasef, *Op. Cit.*, hlm. 26.

⁶⁵*Ibid.*, hlm. 27.

4. Kombinasi Sulit antara Sistem Multipartai dengan Sistem Presidensial

Kebijakan pengaturan kepartaian yang menganut sistem multipartai ekstrim ini sangat mempengaruhi stabilitas penyelenggaraan negara, terutama dalam sistem pemerintahan presidensial. Realitasnya efektivitas pemerintahan dalam mengambil kebijakan-kebijakan publik sangat bergantung pada dinamika politik yang berkembang di DPR. Bahkan hampir pada waktu presiden lebih banyak dicurahkan pada kompromi-kompromi politik di DPR, akibat perbedaan dukungan partai politik di DPR. Kondisi ini tidak saja berbahaya bagi kelangsungan pemerintahan, tetapi juga berbahaya bagi kelangsungan dan kepercayaan terhadap demokrasi dan sistem pemerintahan.⁶⁶

Sistem multipartai juga berpengaruh pada ketidak stabilan politik yang dapat berimbas pada efisiensi kinerja pemerintahan di antaranya:⁶⁷

- a. Fluktuasi kekuatan sistem presidensial tergantung dukungan koalisi partai politik;
- b. Sistem kepartaian multipartai tidak mendukung sistem presidensial;
- c. Tidak adanya koalisi permanen yang dapat mendukung pemerintahan selama masa lima tahun presiden terpilih;
- d. Adanya dugaan persoanalitas presiden terpilih yang menyebabkan lemahnya sistem presidensial;
- e. Adanya dugaan koalisi partai politik untuk mendapatkan kekuasaan, bukan karena kesamaan visi dan misi;
- f. Kursi kabinaiet menjadi alat politik partai politik.

Di dalam kaitanya dengan efektivitas pemerintahan, Hanta Yuda juga berpendapat ada 4 (Empat) konsekuensi yang harus diterima dari

⁶⁶ Ni'matul Huda dan Imam Nasef, *Op. Cit.*, hlm. 39.

⁶⁷*Ibid.*, hlm. 40.

kombiansai sistem multipartai dengan sistem pemerintahan, antara lain sebagai berikut:⁶⁸

- a. *Presidensialisme Efektif*, kondisi paling ideal. Aspek institusional dan non-institusional kuat yaitu sistem pemerintahan presidensial sinergis dengan sistem kepartaian serta ditopang oleh gaya kepemimpinan presiden yang kuat. Kontrol parlemen berjalan proposioanal, koalisi politik diparlemen solid (sepanjang multipartai sederhana);
- b. *Presidensialisme Akomodatif*, kondisi agak ideal. Aspek institusional kuat tetapi aspek non-institusional lemah. Sistem pemerintahan presidensial sinergis dengan sistem kepartaian, kontrol parlemen berjalan proposional, koalisi politik di parlemen solid (sepanjang multipartai sederhana);
- c. *Presidensialisme Konfrontatif*, kondisi kurang ideal. Aspek institusional rapuh, personalitas presiden kuat. Sistem pmerintahan presidensial tidak sinergis dengan sistem kepartaian. Kontrol parlemen terhadap eksekutif kuat, koalisi politik di parlemen tidak solid, sehingga mengganggu stabilitas pemerintahan karena penuh dengan konfrontasi eksekutif-legislatif;
- d. *Presdensialisme Reduktif*, kondisi tidak ideal. Aspek institusional rapuh, personalitas presiden lemah. Sistem pmerintahan tidak sinergis dengan sistem kepartaian. Kontrol parlemen terhadap eksekutif kuat, koalisi politik di parlemen tidak solid. Posisi parlemen menjadi lebih kuat dari presiden.

Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik menegaskan untuk memperkuat dan mengefektifkan sistem presidensial, paling tidak dilakukan pada 4 (Empat) hal, yaitu:⁶⁹

- a. Mengkondisikan terbentuknya sistem kepartaian multipartai sederhana;
- b. Mendorong terciptanya pelembagaan partai yang demokratis dan akuntabel;
- c. Mengkondisikan terbentuknya kepemimpinan partai yang demokratis dan akuntabel;
- d. Mendorong penguatan basis dan struktur kepartaian pada tingkat masyarakat.

⁶⁸Kuswanto, *Op. Cit.*, hlm. 129-130.

⁶⁹Ni'matul Huda dan Imam Nasef, *Op. Cit.*, hlm. 40.

Menurut ahli Scott Mainwaring sebenarnya sudah mengingatkan kombinasi antara sistem presidensial dengan sistem multipartai adalah kombinasi yang amat sulit dan berpeluang terjadi *Dead-lock* dalam hubungan eksekutif dengan legislatif. Apalagi jika pada saat yang sama tidak ada partai mayoritas di parlemen dan presiden berasal dari partai kecil, problematikanya menjadi lebih kompleks. Keadaan yang seperti ini akan selalu mengalami resiko, salah satunya akan terjadi pemerintahan minoritas yang berpotensi menimbulkan politik *Dead-lock* antara presiden dan DPR. Kebijakan pemerintah sering kali dihadang dan berbenturan dengan sikap politik mayoritas kekuatan di DPR. Akhirnya yang terjadi adalah kegagalan dalam menjalankan mandat rakyat karena konflik dapat berlangsung terus-menerus.

D. Kebijakan Penyerdehanaa Partai Politik melalui Mekanisme *Electoral Threshold*

1. Kebijakan Penyerdehanaan Partai Politik

Secara umum istilah kebijakan atau *Policy* digunakan untuk menunjuk perilaku seseorang aktor misalnya seorang pejabat, suatu kelompok atau suatu lembaga pemerintah atau suatu aktor dalam kegiatan tertentu.⁷⁰ Menurut Mustopadjaja mendefinisikan istilah kebijakan yang lazim digunakan dalam kaitanya dengan kegiatan pemerintah, secara perilaku

⁷⁰Budi Winarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Media Pressindo, Yoogyakarta, 2007, hlm. 16.

negara pada umumnya dan kebijakan yang dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan pada umumnya.⁷¹ Definsi kerja dari kebijakan adalah keputusan suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan tertentu sebagai keputusan atau untuk mencapai tujuan tertentu, berisikan ketentuan-ketentuan yang dapat dijadikan pedoman berperilaku. Pertama, seperti pengambilan keputusan yang harus dilakukan baik individu atau kelompok sasaran atau unit organisasi pelaksanaan kebijakan. Kedua, penerapan atau pelaksanaan dari suatu kebijakan yang telah ditetapkan baik dalam hubungan dengan unit organisasi pelaksana atau kelompok sasaran yang dimaksud.⁷²

Kemudian menurut Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa kebijakan-kebijakan pemerintah dapat dijadikan pegangan dan mengikat untuk umum sepanjang dituangkan dalam bentuk perundang-undangan tertentu.⁷³ Semua bentuk peraturan perundang-undangan dan termasuk aturan kebijakan (*Policy rules*) berisi norma hukum yang bersifat abstrak dan umum (*Abstarct and general norms*) sebagai keseluruhan kebijakan hukum (*Legal Policy*) yang mengandung kebijakan-kebijakan kenegaraan, pemerintahan, dan pembangunan. Kebijakan hukum yang tertinggi dimuat dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Semua peraturan perundang-undangan adalah bentuk formal dari *Legal Policy* yang tidak boleh

⁷¹Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, 2005, hlm. 263.

⁷²*Ibid.*, hlm. 264.

⁷³Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, PT Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2010, hlm. 19.

bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Bahkan pada prinsipnya, semua produk perundang-undangan itu berisi kebijakan hukum yang tidak boleh bertentangan dengan kebijakan hukum yang lebih tinggi sebagaimana yang tercermin dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁷⁴

Kebijakan dalam penelitian ini adalah mengenai kebijakan hukum (*Legal Policy*) *Electoral Threshold* dalam peraturan undang-undang pemilihan umum. *Electoral Threshold* adalah ambang batas dalam bentuk presentase sebagai syarat minimal yang harus dipenuhi partai politik untuk dapat mengikuti pemilihan umum selanjutnya dan *Electoral Threshold* menjadi bentuk pembatasan yang tujuannya adalah untuk mengurangi jumlah partai politik. Maka dari itu *Electoral Threshold* merupakan kebijakan hukum (*Legal Policy*) dari pembentuk undang-undang supaya tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang memberikan mandat bebas kepada pembentuk undang-undang untuk mengaturnya, termasuk mengenai persyaratan untuk dapat mengikuti pemilihan umum berikutnya dengan ketentuan *Electoral Threshold*.⁷⁵ Upaya tersebut merupakan bentuk semangat dari penyederhanaan atau pengurangan jumlah partai politik dalam proses pemilihan umum. Penyederhanaan yang dimaksud terkait pembatasan jumlah partai politik peserta pemilihan umum.

⁷⁴*Ibid.*, hlm. 21.

⁷⁵Erfandi, *Loc., Cit*

2. Penerapan *Electoral Threshold* dalam Undang-Undang Pemilihan Umum Pasca Reformasi

Penerapan *Electoral Threshold* undang-undang pemilihan umum pasca reformasi, sebagai payung hukum pelaksanaannya tercantum dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum. Pasal 39 ayat (3) mengatakan bahwa:

Untuk dapat mengikuti pemilihan umum berikutnya, partai politik harus memiliki sebanyak 2% (dua perseratus) dari jumlah kursi DPR atau memiliki sekurang-kurangnya 3% (tiga perseratus) jumlah kursi DPRD I atau DPRD II yang tersebut sekurang-kurangnya di $\frac{1}{2}$ (setengah) jumlah provinsi dan $\frac{1}{2}$ (setengah) jumlah kabupaten atau kotamadya seluruh Indonesia berdasarkan hasil pemilihan umum.

Selanjutnya Pasal ayat (4):

Partai politik peserta pemilihan umum yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimana dimaksud ayat (3), tidak boleh ikut dalam pemilihan umum berikutnya, kecuali bergabung dengan partai politik lain.

Kemudian pemilihan umum tahun 2004, penerapan *Electoral Threshold* masih diadopsi kembali dan dinaikan. Tercantum dalam Undang-undang nomor 12 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Pasal 9 ayat (1) mengatakan bahwa:

Untuk dapat mengikuti pemilihan umum selanjutnya, partai politik peserta pemilihan umum harus:

- a. Memperoleh sekurang-kurangnya 3% (tiga perseratus) jumlah kursi DPR;
- b. Memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat perseratus) jumlah kursi DPRD provinsi yang tersebar sekurang-kurangnya di $\frac{1}{2}$ (setengah) jumlah provinsi seluruh Indonesia; atau
- c. Memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat perseratus) jumlah kursi DPRD kabupaten/kota yang tersebar di $\frac{1}{2}$ (setengah) jumlah kabupaten/kota seluruh Indonesia.

Selanjutnya ayat (2):

Partai politik peserta pemilihan umum yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat mengikuti pemilihan umum berikutnya apabila:

- a. Bergabung dengan partai politik peserta pemilihan umum yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1);
- b. Bergabung dengan partai politik yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan selanjutnya menggunakan nama dan tanda gambar salah satu partai politik yang bergabung sehingga memenuhi perolehan minimal jumlah kursi; atau
- c. Bergabung dengan partai politik yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan membentuk partai politik baru dengan nama dan tanda gambar baru sehingga memenuhi perolehan minimal jumlah kursi.

Pemilihan umum tahun 2009, pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Ketentuan *Electoral Threshold* tidak digunakan kembali melainkan diganti dengan ketentuan baru yakni dengan *Parliamentary Threshold*. Dalam undang-undang baru tersebut pasal 202 ayat (1) mengatakan bahwa:

Partai politik peserta pemilihan umum harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 2,5% (dua koma lima perseratus) dari jumlah sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR.

Selanjutnya dalam ketentuan peralihan pasal 315 mengatakan bahwa:

Partai politik peserta pemilihan umum tahun 2004 yang memperoleh sekurang-kurangnya 3% (tiga perseratus) jumlah kursi DPR atau memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat perseratus) jumlah kursi di DPRD provinsi yang tersebar sekurang-kurangnya di $\frac{1}{2}$ (setengah) jumlah provinsi seluruh Indonesia, atau memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat perseratus) jumlah kursi DPRD kabupaten/kota yang tersebar sekurang-kurangnya di $\frac{1}{2}$ (setengah) jumlah kabupaten/kota seluruh Indonesia, ditetapkan sebagai partai politik peserta pemilihan umum berikutnya.

Selanjutnya Pasal 316 mengatakan bahwa:

Partai politik peserta pemilihan umum tahun 2004 yang tidak memenuhi ketentuan Pasal 315 dapat mengikuti pemilihan umum tahun 2009 dengan ketentuan:

- a. Bergabung dengan partai politik peserta pemilihan umum yang memenuhi ketentuan sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 315; atau
- b. Bergabung dengan partai politik yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 315 dan selanjutnya menggunakan tanda dan gambar salah satu partai politik yang bergabung sehingga memenuhi perolehan minimal jumlah kursi; atau
- c. Bergabung dengan partai politik yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 315 dengan membentuk partai politik baru dengan nama dan tanda gambar baru sehingga memenuhi perolehan minimal jumlah kursi; atau
- d. Memiliki kursi di DPR RI hasil pemilihan umum tahun 2004; atau
- e. Memenuhi persyaratan verifikasi KPU untuk menjadi partai politik peserta pemilihan umum sebagaimana ditentukan dalam undang-undang ini.

Di dalam pemilihan umum tahun 2014, ketentuan *Parlementary Threshold* diadopsi kembali sebagaimana yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Oleh pembuat undang-undang dinaikan sebagai bentuk semangat dari pemerintah dalam upaya menciptakan sistem multipartai sederhana, sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 208 mengatakan bahwa:

Partai politik peserta pemilihan umum harus memenuhi ambang batas perolehan sekurang-kurangnya 3,5% (tiga koma lima perseratus) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota.

Selanjutnya dalam Pasal 8 ayat (1):

Partai politik peserta pemilihan umum pada pemilihan umum terakhir yang memenuhi ambang batas perolehan suara dari jumlah suara sah secara nasional ditetapkan sebagai partai politik peserta pemilihan umum pada pemilihan umum berikutnya.

Atas dasar putusan MK Nomor 51/PUU-X/2012, Pasal 8 ayat (1) diatas mempunyai arti bahwa partai politik yang memenuhi *Parleamentary Threshold* terakhir dijadikan *Electoral Threshold* untuk pemilihan umum berikutnya. Dengan demikian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 memberlakukan *Parleamentary Threshold* tahun 2009 sebagai *Electoral Threshold* untuk pemilihan umum tahun 2014 sebesar 2,5% (dua koma lima perseratus).⁷⁶

Kemudian perubahan aturan terbaru mengenai *Parlementary Threshold* dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, dalam Pasal 414 ayat (1) mengatur ketentuan *Parlementry Threshold* menjadi 4% (empat perseratus).

Electoral Threshold maupun *Parliamentary Threshold* pada umumnya sama yaitu merupakan *Threshold* yang ditujukan untuk partai politik dalam mengantisipasi membludaknya partai politik di parlemen maupun dalam kepesertaan pemilihan. Biasanya dinyatakan dalam bentuk presentase suara atau pada tempat-tempat tertentu yang dinyatakan dalam bentuk kursi.⁷⁷

⁷⁶Putusan MK nomor 51/PUU-X/2012.

⁷⁷Wasisto Raharjo Jati, *Menuju Sistem Pemilu dengan Ambang Batas Parlemen yang Afirmatif*, Fakultas Fisipol UGM, Yogyakarta, 2013, hlm. 149.

3. Upaya Penyederhanaan Partai Politik di Indonesia

Secara historis, gagasan tentang penyederhanaan partai politik telah ada sejak partai politik tumbuh dan berkembang di negeri ini. Kebijakan legislasi dalam rangka penyederhanaan partai politik telah dilakukan oleh pembentuk undang-undang. Namun demikian, secara *Out-put*, penyederhanaan partai politik tersebut belum maksimal atau masih mengalami pasang surut dalam praktiknya.

a. Orde Lama (1959-1966)

Amanat Presiden menyambut Proklamasi Kemerdekaan Indonesia, 17 Agustus tahun 1958, Soekarno menyatakan:⁷⁸

Sekali lagi: sederhanakanlah kepartaian! Sederhanakanlah isidjiwanja, sederhanakanlah djumlahnja. Sederhanakanlah isidjiwanja, djangan isi-djiwanja itu selintat-selintut seperti djiwa tukang tjatut dipasar gelap! Sederhanakanlah djumlahja, djangan djumlahja itu berpuluh-puluh buah seperti lalat-hidjau mengerumuni hidangan.Ultra-multi-partaisystem tak sesuai dan tak dapat dipergunakan sebagai alat penjelenggaraan masjarakat Res Publica. ...Dan dengan zonder tedeng-aling-aling pula saja disini mengandjurkan dirobek-robeknja Maklumat Pemerintah 3 Nopember 1945, jang mengandjur-andjurkan diadakanja partaipartai, dan lalu menghidupkan dunia liberalisme parlementer dalam Revolusi kita, jang sebenarnja wajib dipimpin oleh keutuhan kommando, tetapi karenanja mendjadi petjah-belah sama sekali sampai dewasa ini.

Puncak kekalahan partai-partai politik adalah 5 Juli tahun 1959 ketika Soekarno memberlakukan Dekrit Presiden untuk kembali pada Undang-undang Dasar 1945. Pasca Dekrit Presiden 5 Juli tahun 1959, sistem politik dan kepartaian di Indonesia mengalami perubahan

⁷⁸Kuswanto, *Op. Cit.*, hlm. 144.

signifikan. Partai-partai politik tidak lagi memiliki kebebasan seperti sebelum dekrit. Sejumlah partai politik dibubarkan oleh Presiden Soekarno dengan dukungan Angkatan Darat pada tahun 1960. Kebijakan penyederhanaan partai politik tersebut dimulai pada 31 Desember tahun 1959 ketika Presiden Soekarno mengeluarkan Penpres Nomor 7 Tahun 1959 tentang syarat-syarat dan penyederhanaan kepartaian.⁷⁹

b. Orde Baru (1967-1998)

Orde Baru menaruh perhatian yang sama dengan pendahulunya mengenai sistem kepartaian. Menyongsong pemilihan umum yang harus dilakukan pada 5 Juli tahun 1971, pemerintahan baru ini mempersiapkan seperangkat undang-undang politik yang hasilnya adalah Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat serta Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. Kebijakan pemerintah dalam rangka penyederhanaan partai politik semakin terbuka dengan dicapainya kesepakatan di MPR produk pemilihan umum tahun 1971 berupa Ketetapan MPR No.IV/MPR/1973 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) hasil Sidang MPR tahun 1973. Pada bagian

⁷⁹*Ibid.*, hlm. 145.

Kebijaksanaan Pembangunan Bidang Politik GBHN tahun 1973 menyatakan sebagai berikut:⁸⁰

Dalam rangka mempercepat proses pembaharuan dan penyederhanaan organisasi kekuatan-kekuatan sosial politik, baik partai politik maupun golongan karya dewasa ini telah memperlihatkan orientasinya kepada perkembangan masyarakat yang diwujudkan melalui penyusunan dan pelaksanaan program program pembangunan di seluruh bidang kehidupan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Oleh karena itu dalam rangka membina kehidupan politik yang efektif dan efisien bagi pelaksanaan pembangunan, maka struktur, jumlah maupun sikap mental dari organisasi-organisasi kekuatan sosial politik tersebut, telah dapat mengelompokkan diri menjadi dua partai politik dan satu Golongan Karya. Dengan terdapatnya tiga pengelompokan tersebut yang merupakan wadah penampungan dari seluruh aspirasi masyarakat, maka pada pemilihan umum yang akan datang hanya akan ada tiga tanda gambar.

Pada 10 Januari tahun 1973, partai-partai yang tadinya masuk dalam kelompok nasionalis memutuskan diri untuk bergabung dalam satu wadah partai, yaitu Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Sedangkan kelompok spirituil menyatakan menggabungkan kegiatan politiknya dalam wadah Partai Persatuan Pembangunan (PPP).

⁸⁰*Ibid.*, hlm. 152.

Puncak kemenangan pemerintah dalam kebijakan penyederhanaan partai politik adalah disahkannya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya. Undang-undang ini tidak lebih dari bentuk pengesahan terhadap kebijakan penyederhanaan partai politik dengan pendekatan pengelompokan berdasarkan garis ideologi setelah sebelumnya diciptakan kondisi supaya partai-partai politik menggabungkan diri.⁸¹

Apa yang dilakukan oleh Soekarno dan Soeharto ketika itu merupakan contoh nyata dari bentuk penyederhanaan partai politik yang pernah terjadi di Indonesia. Hanya saja, mekanisme yang ditempuh lebih merupakan inisiatif dari elite yang berkuasa, sehingga bersifat memaksa dan cenderung tidak demokratis.

c. Era Reformasi (1999-Sekarang)

Terobosan terbesar dari Era Reformasi ialah menghidupkan kembali demokrasi di Indonesia setelah runtuhnya rezim otoritarianisme dari Orde Baru. Dampak yang mula-mula timbul adalah *euforia* kebebasan berpolitik yang sebelumnya mengalami pengkerdilan partai politik di zaman Orde Baru. Pada bagian ini penulis akan fokus pada upaya legislatif dalam rangka penyederhanaan partai politik melalui mekanisme *Electoral Threshold* yang tercantum dalam peraturan undang-undang tentang pemilihan umum.

⁸¹*Ibid.*, hlm. 153.

Electoral Threshold

Menjelang pemilihan umum pertama pasca reformasi tahun 1999, bermunculan banyak partai politik yang hendak ikut mengambil bagian dalam kontestasi politik untuk menduduki kursi legislatif pusat atau daerah. Untuk menunjang pelaksanaan pemilihan umum tahun 1999 maka dihasilkan regulasi perundang-undangan berupa, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum. Salah satu isi dari peraturan tentang partai politik ialah menghidupkan kembali sistem multipartai, konsekuensinya adalah membludaknya partai-partai politik baru yang bermunculan. Tercatat ada 141 partai politik yang memperoleh pengesahan dari Departemen Hukum dan HAM, tetapi hanya 48 partai politik saja yang *eligible* untuk mengikuti pemilihan umum tahun 1999.⁸²

Namun kemudian secara saat bersamaan, didalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, Pasal 39 ayat (3) memberlakukan ketentuan yang lazim dikenal dengan *Electoral Threshold*. Ketentuan tersebut yang menentukan bahwa untuk dapat mengikuti pemilihan umum selanjutnya, partai politik harus memiliki sekurang-kurangnya 2% (dua perseratus) dari jumlah kursi DPR, atau sekurang-kurangnya 3% (tiga perseratus) dari jumlah kursi DPRD I

⁸²Kuswanto, *Loc. Cit*

atau DPRD II yang tersebar sekurang-kurangnya di ½ jumlah provinsi dan di ½ jumlah kabupaten/kota diseluruh Indonesia. Ketentuan tersebut dibuat untuk mengantisipasi dampak negatif dari sistem multipartai.

Ketentuan *Electoral Threshold* merupakan ambang batas dalam bentuk presentase sebagai syarat minimal yang harus dipenuhi partai politik untuk dapat mengikuti pemilihan umum selanjutnya.⁸³

Hasilnya dari 48 partai politik peserta pemilihan umum tahun 1999, setelah diberlakukan ketentuan *Electoral Threshold*, sebenarnya hanya 6 partai politik saja yang memenuhi *Electoral Threshold*. Tetapi karena ketentuan boleh bergabung dengan partai politik lain, maka sebanyak 24 partai politik yang bisa mengikuti pemilihan umum selanjutnya. Ketentuan *Electoral Threshold* kemudian diadopsi kembali dalam pemilihan umum tahun 2004, didalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum oleh pembuat kebijakan, Pasal 9 ayat (1) ketentuan tersebut dinaikan menjadi 3% (tiga perseratus). Hasilnya dari 24 partai politik peserta pemilihan umum tahun 2004, sebenarnya hanya 7 partai politik saja yang memenuhi ketentuan *Electoral Thrshold*. Namun faktanya Sebanyak 38 partai politik menjadi peserta pemilihan umum selanjutnya.

⁸³Erfandi, *Loc. Cit*

Ketentuan *Electoral Threshold* selanjutnya terdapat dalam Pasal 315 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum, mengatakan partai politik peserta pemilihan umum tahun 2004 yang memperoleh sekurang-kurangnya 3% (tiga perseratus) jumlah kursi DPR atau memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat perseratus) jumlah kursi DPRD provinsi yang tersebar sekurang-kurangnya di $\frac{1}{2}$ (setengah) jumlah provinsi seluruh Indonesia, atau memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat perseratus) jumlah kursi DPRD kabupaten/kota yang tersebar sekurang-kurangnya di $\frac{1}{2}$ (setengah) jumlah kabupaten/kota seluruh Indonesia, ditetapkan sebagai partai politik peserta pemilihan umum setelah pemilihan umum tahun 2004. Semangat dari Pasal 315 tersebut adalah upaya sebagai *Electoral Threshold* yang membatasi pemilihan umum yang akan datang yaitu tahun 2009.⁸⁴ Hasilnya dari 38 partai politik peserta pemilihan umum tahun 2009, hanya 9 partai politik yang memenuhi ketentuan *Electoral Threshold*.⁸⁵

Menyongsong pelaksanaan pemilihan umum tahun 2014, pembentuk undang-undang telah merancang peraturan baru tentang pemilihan umum dengan mengeluarkan Undang-Undang Pemilihan Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum. Pasal 8 ayat (1) menentukan tentang *Electoral Threshold* bahwa: "Partai politik

⁸⁴Kuswanto, *Op. Cit.*, hlm. 167.

⁸⁵*Ibid.*, hlm. 163.

peserta pemilihan umum terakhir yang memenuhi ambang batas perolehan suara dari jumlah suara sah secara nasional ditetapkan sebagai partai politik peserta pemilihan umum selanjutnya”.⁸⁶ Pasal 8 ayat (1) diatas mempunyai arti bahwa partai politik yang memenuhi *Parleamentary Threshold* terakhir dijadikan *Electoral Threshold* untuk pemilihan umum berikutnya. Dengan demikian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 memberlakukan *Parleamentary Threshold* tahun 2009 sebagai *Electoral Threshold* untuk pemilihan umum tahun 2014 sebesar 2,5% (dua koma lima perseratus).

⁸⁶*Ibid.*, hlm. 170.

BAB III

ANALISIS PENERAPAN *ELECTORAL THRESHOLD* DALAM UNDANG-UNDANG PEMILIHAN UMUM PASCA REFORMASI

A. Urgensi dari Penerapan *Electoral Threshold* dalam Undang-Undang Pemilihan Umum Pasca Reformasi

Sebenarnya apa yang menjadi gagasan utama dari penerapan *Electoral Threshold*, kenapa dalam negara yang demokrasi seperti ini dilakukan pembatasan untuk partai politik mengikuti pesta demokrasi dalam pemilihan umum. Padahal dalam UUD 1945 Pasal 28E ayat (3) “setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat”, dalam hal ini adalah partai politik sebagai pemain utama yang mendapat imbas dari penerapan *Electoral Threshold*. Maka dari itu penulis dalam kesempatan ini akan melakukan analisis dari apa yang sudah dibahas dari bab-bab sebelumnya, sebenarnya apa pentingnya dilakukan pembatasan didalam negara yang demokrasi.

Seperti apa yang sudah dijelaskan penulis di bab sebelumnya tentang partai politik, bahwa Partai politik mempunyai posisi (*status*) dan peranan (*role*) yang sangat penting dalam setiap sistem demokrasi. Bahkan dikatakan oleh Schattscheider, “*Political parties created democracy*”.⁸⁷ Partai politik lahir dan berkembang menjadi sebuah jembatan penghubung antara rakyat dan pemerintah. Kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat,

⁸⁷Jimly Asshiddiqie, *Loc. Cit*

diimplementasikan melalui jembatan yaitu sebuah partai politik. Kebebasan tersebut bisa dilihat dari pemilihan umum tahun 1999 pasca reformasi.

Pemilihan umum tahun 1999 yang menerapkan kembali sistem multipartai, sehingga membuat kepesertaan dalam pemilihan umum tersebut diikuti oleh banyak partai dengan 48 peserta partai politik. Realitas ini sudah bisa melihat bahwa kebebasan melalui partai politik didukung pemerintah pada saat itu. Tetapi menurut penulis, atas dasar konstitusioanal yang sah seperti yang terkandung didalam Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa “dalam menjalankan hak dan kebebasanya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis”. Kemudian ditambah lagi Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial dalam sistem multipartai. Maka untuk itu pembatasan dalam hal ini pembatasan partai politik melalui undang-undang dan argumen yang masuk akal perlu dilakukan. Pembatasan tersebut harus ditafsirkan secara ketat bahwa pembatasan harus diatur dalam aturan hukum; harus dilakukan semata-mata untuk mencapai tujuan dalam masyarakat demokratis; dan harus benar-benar dibutuhkan dan bersifat proposional sesuai dengan kebutuhan sosial.⁸⁸

⁸⁸Erfandi, *Op. Cit.*, hlm. 131.

Pembatasan partai politik dengan istilah yang lebih santun dikenal dengan ketentuan “*Electoral Threshold*” merupakan kebijakan hukum (*Legal policy*) yang dibuat oleh pembentuk undang-undang guna untuk mengurangi jumlah partai politik dalam kepesertaan pemilihan umum.⁸⁹ Seperti yang sudah dijelaskan di bab dua mengenai penerapan *Electoral Threshold* yang cukup signifikan bisa mengurangi kepesertaan partai politik walaupun masih mengalami pasang surut dalam penerapannya.

Ketentuan *Electoral Threshold* yang pertama kali dikenal sejak Pemilihan umum tahun 1999 yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum yang kemudian diadopsi lagi dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum, yang menaikkan *Electoral Threshold* dari 2% (dua perseratus) menjadi 3% (tiga perseratus). Begitu juga dengan ketentuan *Electoral Threshold* sebesar 3% (tiga perseratus) sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum, kemudian diadopsi lagi dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum yang merubah ketentuan *Electoral Threshold* sebesar 2,5% (dua koma lima perseratus).

Ketentuan yang sudah diuraikan diatas, merupakan dampak diterapkannya kembali sistem multipartai dalam pemilihan umum pasca reformasi. Di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik menyatakan “dengan demikian pada hakikatnya negara tidak membatasi jumlah partai politik yang dibentuk oleh rakyat”. Ketentuan tersebut yang membuat pertama

⁸⁹*Ibid.*, hlm. 109.

kalinya pemerintah dan parlemen mengeluarkan kebijakan hukum (*Legal policy*) mengenai ketentuan *Electoral Threshold*, guna dalam mengantisipasi dampak negatif dari diterapkannya sistem multipartai. Namun demikian ketika negara dalam konstitusinya setelah amandemen mulai memperkuat kekuasaan eksekutif dengan memberlakukan sistem presidensial dalam UUD 1945, tetapi disisi lain membuka peluang tumbuhnya sistem multipartai.⁹⁰ Bahwa dalam pembahasan sebelumnya dibab dua penulis mengatakan kelemahan sistem multipartai salah satunya bisa membuat pemerintahan tidak stabil.

Melihat situasi seperti itu, demi mempertahankan sistem presidensial dan tetap bisa memberikan kebebasan melalui partai politik. Sistem multipartai yang bisa bisa membuat ketidakstabilan dalam pemerintahan, maka sistem tersebut harus disederhanakan. Melalui konsep sistem multipartai sederhana dapat ditemukan dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai politik, mengatakan bahwa:⁹¹

Untuk mewujudkan tujuan kemasyarakatan dan kenegaraan yang berwawasan kebangsaan, diperlukan adanya kehidupan dan sistem kepartaian yang sehat dan dewasa, yaitu sistem multipartai sederhana. Dalam sistem multipartai sederhana akan lebih mudah dilakukan kerja sama menuju sinergi nasional.

Dengan sistem multipartai sederhana diharapkan bisa membuat sistem pemerintahan menjadi stabil, efektif, dan efisien menuju sinergi nasional. Kemudian sistem tersebut juga didukung dengan ketentuan *Electoral Threshold* seperti yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun

⁹⁰*Ibid.*, hlm. 100.

⁹¹Rika Angraini, *Loc. Cit*

2003 tentang Pemilihan Umum, disisi lain *Electoral Threshold* bertujuan untuk mengurangi partai politik dalam kepesertaan pemilihan umum tetapi disisi lain juga mendukung sistem multipartai sederhana. Uraian diatas menjadi lebih jelas lagi dengan adanya pendapat Mahkamah Konstitusi yang mengatakan bahwa:⁹²

Kebijakan hukum (*Legal policy*) di bidang kepartaian dan pemilihan umum tersebut bersifat objektif, dalam arti sebagai seleksi alamiah dan demokratis dalam menyerdehanakan sistem multipartatai yang hidup kembali di Indonesia di era reformasi.

Indonesia dalam pemilihan umum pasca reformasi yang menganut sistem multipartai merupakan konsekuensi logis dari banyaknya partai yang tumbuh di Indonesia. Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya ketentuan sistem multipartai dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik yang memberikan kebebasan rakyat mendirikan partai politik. Hal ini yang membuat partai politik tumbuh bagaikan jamur. Keberadaan partai politik dalam jumlah besar ini, banyak kalangan mengkhawatirkan berakibat pada ketidak stabilan dalam kehidupan berdemokrasi, karena banyak partai politik yang ada tidak menjalankan peran dan fungsi partai politik dengan sebagaimana semestinya. Kebijakan penyerdehanaan partai politik melalui undang-undang pemilihan umum tidak didukung oleh sistem kepartain pada saat ini. Sistem multipartai yang sangat mempengaruhi stabilitas penyelenggaraan negara, terutama dalam sistem pemerintahan presidensial. Di dalam pemisahan kekuasaan antara legislatif dan eksekutif dan keadaan itu

⁹²Erfandi, *Op. Cit.*, hlm. 136.

akan mendorong terjadinya *check and balance*, namun disisi lain dapat mendorong terbentuknya pemerintahan yang terbelah karena adanya suara mayoritas dan minoritas. Ketika banyaknya partai politik di parlemen, bisa dipastikan akan mempengaruhi efektifitas pengambilan keputusan di parlemen. Sehingga yang akan terjadi berdampak pada kinerja pemerintahan yang kurang mendapat dukungan dari parlemen. Artinya semakin banyak partai politik akan semakin rendah efektivitas pengambilan keputusan sehingga berpengaruh kepada kinerja pemerintahan. Untuk meperkuat pemerintahan dalam sistem presidensial, paling tidak dilakukan 4 (Empat) hal seperti diamanatkan pada penjelasan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, mengatakan bahwa:⁹³

Upaya untuk memperkuat dan mengeksetifkan sistem presidensial, paling tidak dilakukan pada empat hal yaitu pertama, mengkondisikan terbentuknya sistem multipartai sederhana. Kedua, mendorong terciptanya pelembagaan partai yang demokratis dan akuntabel. Ketiga, mengkondisikan terbentuknya kepemimpinan partai yang demokratis dan akuntabel. Keempat, mendorong penguatan basis dan struktur kepartaian pada tingkat masyarakat.

Ketentuan *Electoral Threshold* sebagai kebijakan hukum (*legal policy*) merupakan salah satu cara untuk meminimalisir partai politik dalam upaya menciptakan sistem multipartai sederhana, sebagaimana yang telah diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum menyatakan bahwa:

Perubahan-perubahan ini dilakukan untuk memperkuat lembaga perwakilan rakyat melalui langkah mewujudkan sistem multipartai

⁹³Ni'matul Huda dan Imam Nasef, *Op. Cit.*, hlm.40.

sederhana yang selanjutnya akan menguatkan sistem pemerintahan presidensial sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Adapun tujuannya diadakan ambang batas dalam sistem pemilihan umum disuatu negara dikarenakan ada 2 (Dua) hal, yakni:⁹⁴

1. Membatasi jumlah partai politik yang memperoleh dukungan tidak signifikan dari pemilih masuk parlemen. Hal ini dimaksudkan karena bekurangnya jumlah partai politik di parlemen diharapkan dapat meningkatkan efektifitas kerja di parlemen. Kondisi tersebut yang kemudian 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 pemilihan umum berikutnya. Banyaknya partai peserta pemilihan umum, tidak hanya berdampak pada membengkaknya dana penyelenggaraan pemilihan umum, tetapi juga membuat pemilih bingung dalam memberikan suaranya.

Keberadaan partai politik merupakan salah satu cerminan dari implementasi nilai-nilai demokrasi yang saat ini sudah banyak dianut berbagai negara. Partai politik sebagai sebuah wahana juga menjadi alat bagi negara untuk melaksanakan fungsi-fungsi kekuasaannya demi tercapainya tujuan dari negara, disamping sebagai wadah untuk mencerdaskan masyarakat di bidang politik.⁹⁵

⁹⁴Wasisto Raharjo Jati, *Op. Cit.*, hlm. 150.

⁹⁵Erfandi, *Op. Cit.*, hlm. 145.

B. Problematika dalam penerapan *Electoral Threshold*

Sekarang yang jadi permasalahannya adalah meskipun mekanisme *Electoral Threshold* didasari oleh niat baik oleh pembuat undang-undang, namun dalam perjalanannya upaya legislatif dan pemerintah dalam rangka untuk penyerdehanaan partai politik ini pada dasarnya lebih bersifat politik. Hal tersebut dapat dilihat dalam perjalanannya upaya penyerderhanaan partai politik mengalami ketidakkonsistenan pengaturan. Pada bagian ini penulis akan fokus pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum, dimana ada kejanggalan dalam peraturan tersebut sebagai bentuk kemunduran dari penerapan *Electoral Theshold*.

Tujuan ketentuan *Electoral Threshold* sebesar 2% dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 yang pada awal mulanya membuahkan hasil cukup signifikan, terlihat dari 48 peserta partai politik tahun 1999 turun menjadi 24 peserta partai politik dalam pemilihan umum 2004. Kemudian dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum ketentuan *Electoral Threshold* dinaikan menjadi 3% sebagai bentuk semangat dan konsistensi tujuan untuk mengurangi jumlah peserta partai politik dalam pemilihan umum. Hasilnya dalam pemilihan umum tahun 2004, hanya 7 partai politik yang memenuhi ambang batas sebesar 3% dan secara otomatis lolos untuk mengikuti pemilihan umum tahun 2009. Ketentuan *Electoral Threshold* diadopsi kembali yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum, dalam Pasal 315 menentukan bahwa:

Partai politik peserta pemilihan umum tahun 2004 yang memperoleh sekurang-kurangnya 3% (tiga perseratus) jumlah kursi DPR atau

memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat perseratus) jumlah kursi di DPRD provinsi yang tersebar sekurang-kurangnya di ½ (setengah) jumlah provinsi seluruh Indonesia, atau memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat perseratus) jumlah kursi DPRD kabupaten/kota yang tersebar sekurang-kurangnya di ½ (setengah) jumlah kabupaten/kota seluruh Indonesia, ditetapkan sebagai partai politik peserta pemilihan umum berikutnya

Selanjutnya pasal 316 mengatakan bahwa:

Partai politik peserta pemilihan umum tahun 2004 yang tidak memenuhi ketentuan pasal 315 dapat mengikuti pemilihan umum tahun 2009 dengan ketentuan:

- a. Bergabung dengan partai politik peserta pemilihan umum yang memenuhi ketentuan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 315; atau
- b. Bergabung dengan partai politik yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 315 dan selanjutnya menggunakan tanda dan gambar salah satu partai politik yang bergabung sehingga memenuhi perolehan minimal jumlah kursi; atau
- c. Bergabung dengan partai politik yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 315 dengan membentuk partai politik baru dengan nama dan tanda gambar baru sehingga memenuhi perolehan minimal jumlah kursi; atau
- d. Memiliki kursi di DPR RI hasil pemilihan umum tahun 2004; atau
- e. Memenuhi persyaratan verifikasi KPU untuk menjadi partai politik peserta pemilihan umum sebagaimana ditentukan dalam undang-undang ini.

Semangat dari Pasal 315 diatas sebagai *Electoral Threshold* untuk membatasi peserta pemilihan umum tahun 2009 berdasarkan perolehan kursi pemilihan umum tahun 2004, sejatinya pasal tersebut ditarik dari ketentuan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum.⁹⁶

Ketentuan *Electoral Threshold* dengan tujuan awal untuk mengurangi jumlah kepesertaan partai politik dalam pemilihan umum, dengan harapan secara signifikan dan konsisten bisa mampu mengurangi partai politik. Namun

⁹⁶Kuswanto, *Loc. Cit*

ditengah jalan upaya tersebut mengalami kejanggalan setelah kemunculan Pasal 316 huruf (d) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum. Ketentuan ini justru mereduksi konsep penyerdehanaan partai politik sebagai cita-cita utama penerapan *Electoral Threshold*. Akibatnya, peserta pemilihan umum tahun 2009 tidak akan sesuai dengan yang diharapkan oleh *Threshold*, karena dengan adanya Pasal 316 huruf (d) dibuka kemungkinan adanya peserta partai politik yang dapat mengikuti pemilihan umum tahun 2009 tanpa memenuhi ketentuan Pasal 315. Seharusnya dari hasil pemilihan umum tahun 2004 hanya 7 peserta partai politik saja yang dapat mengikuti pemilihan umum tahun 2009, tetapi karena inkonsistensi dari pemerintah maka peserta partai politik pemilihan umum tahun 2009 menjadi 38 peserta partai politik.⁹⁷

Ketentuan sebagaimana dalam Pasal 316 huruf (d) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum tersebut, justru memunculkan banyak kritikan yang pada pokoknya menunjukkan bahwa tidak ada konsistensi mengenai konsep penyerdehanaan partai politik peserta pemilihan umum. Selain itu juga merupakan sebuah kemunduran dalam demokrasi dan kemunduran dalam upaya menciptakan sistem multipartai sederhana. Bahkan ketentuan itu juga dianggap sebagai bentuk diskriminatif terhadap peserta pemilihan umum 2004 yang tidak mempunyai kursi di DPR.⁹⁸

⁹⁷Erfandi, *Op. Cit.*, hlm. 143.

⁹⁸*Ibid.*, hlm. 143.

Ketentuan mengenai *Electoral Threshold* untuk mekanisme seleksi kompetitif dalam pemilihan umum tahun 2009 sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum sudah seharusnya juga diterapkan dalam pemilihan umum tahun 2009, namun kenyataannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum justru menyimpangi apa yang menjadi cita-cita dari ketentuan *Electoral Threshold* yaitu mewujudkan harapan penyederhanaan partai politik dalam upaya menciptakan sistem multipartai sederhana.

Adapun akibat hukum yang ditimbulkan dengan adanya pengaturan pasal yang bermasalah dalam Pasal 316 huruf (d) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum antara lain:⁹⁹

1. Gagalnya peran dan fungsi pengaturan *Electoral Threshold* dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum, untuk menyeleksi partai politik yang dapat tampil dalam pemilihan umum tahun 2009. Kegagalan ini bukan berasal dari luar, melainkan kenafian pembuat undang-undang untuk memasukkan pasal “terobosan”, yang mampu menyimpangi upaya pengaturan *Electoral Threshold* mereduksi secara demokratis jumlah partai di Pemilihan umum tahun 2009. Dengan demikian tidak berfungsi konsep *Electoral Threshold* untuk mekanisme penyederhanaan partai politik;

⁹⁹<https://www.cahayatheprinces.com/2011/08/normal-0-false-false-false-en-us-x-none.html>, Diakses tanggal 5 maret, Pukul. 17. 10 WIB.

2. Terhambatnya cita-cita besar Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum yang hendak mewujudkan penyederhanaan partai politik secara bertahap guna mewujudkan pemerintahan presidensial yang efektif dan efisien dalam sistem multipartai di Indonesia.

Oleh Mahkamah Konstitusi ketentuan Pasal 316 huruf (d) tersebut kemudian dibatalkan melalui Putusan Nomor 12/PUU-VI/2008, sehingga dengan sendirinya menggugurkan semua klausul pembatasan kepesertaan partai politik dalam pemilihan umum tahun 2009 yang diatur dalam Pasal 316 dan Pasal 315 Undang-Undang nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum. Dengan demikian untuk mengikuti pemilihan umum tahun 2009 tidak memiliki pembatasan lagi, melainkan satu-satunya yang menjadi syarat pembatasan ialah melalui persyaratan verifikasi oleh KPU untuk menjadi peserta pemilihan umum tahun 2009. Pertimbangan Mahkamah Konstitusi membatalkan Pasal 316 huruf (d) adalah:¹⁰⁰

Bahwa Pasal 316 huruf (d) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 merupakan ketentuan yang memberikan perlakuan yang tidak sama dan menimbulkan ketidak pastian hukum (*legal encertainty*) dan ketidakadilan (*injustice*) terhadap sesama partai politik peserta pemilihan umum tahun 2004 yang tidak memenuhi ketentuan Pasal 315 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum.

C. Dampak Penerapan *Electoral Threshold* Terhadap Kepesertaan Partai Politik Peserta Pemilihan Umum Pasca Reformasi

Setelah mengalami pasang surut penerapan *Electoral Threshold* dalam upaya penyederhanaan partai politik, selanjutnya penulis akan menganalisis

¹⁰⁰Kuswanto, *Op. Cit.*, hlm. 168-169.

dari dampak penerapan *Electoral Threshold* terhadap kepesertaan tiap-tiap pemilihan umum pasca reformasi.

Peserta pemilihan umum tahun 1999 diikuti sebanyak 48 peserta partai politik, hasilnya hanya ada 6 peserta partai politik yang mampu melampaui ketentuan *Electoral Threshold* sebesar 2% sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum. Keenam partai politik tersebut adalah PDIP, GOLKAR, PPP, PKB, PAN, dan PBB kemudian yang secara otomatis *eligible* akan mengikuti pemilihan umum tahun 2004.¹⁰¹

Berikut ini hasil dari kepesertaan partai politik dalam pemilihan umum tahun 1999:¹⁰²

Tabel 1.1: Hasil Pemilihan Umum Legislatif Tahun 1999

No.	Nama Partai Politik	Suara	Kursi tanpa SA *)	Kursi dengan SA *)
1	PDIP	35.689.073	153	154
2	Golkar	23.741.749	120	120
3	PPP	11.329.905	58	59
4	PKB	13.336.982	51	51
5	PAN	7.528.956	34	35
6	PBB	2.049.708	13	13
7	Partai Keadilan	1.436.565	7	6
8	PKP	1.065.686	4	6
9	PNU	679.179	5	3
10	PDKB	550.846	5	3
11	PBI	364.291	1	3
12	PDI	345.72	2	2
13	PP	655.052	1	1

¹⁰¹Dedi Mulyadi, *Kebijakan Legislasi: tentang sanksi pemilu legislative di Indonesia dalam perspektif demokrasi*, Gramata Publishing, Jakarta, 2012, hlm. 313.

¹⁰²http://kpu.go.id/dmdocuments/modul_1d.pdf, Diakses tanggal 8 Maret, Pukul. 21.52 WIB.

14	PDR	427.854	1	1
15	PSII	375.92	1	1
16	PNI Front Marhaenis	365.176	1	1
17	PNI Massa Marhaen	345.629	1	1
18	IPKI	328.654	1	1
19	PKU	300.064	1	1
20	Masyumi	356.718	1	
21	PKD	216.675	1	
22	PNI Supeni	377.137		
23	Krisna	369.719		
24	Partai KAMI	289.489		
25	PUI	269.309		
26	PAY	213.979		
27	Partai Republik	328.564		
28	Partai MKGR	204.204		
29	PIB	192.712		
30	Partai SUNI	180.167		
31	PCD	168.087		
32	PSII 1905	152.82		
33	Masyumi Baru	152.589		
34	PNBI	149.136		
35	PUDI	140.98		
36	PBN	140.98		
37	PKM	104.385		
38	PND	96.984		
39	PADI	85.838		
40	PRD	78.73		
41	PPI	63.934		
42	PID	62.901		
43	Murba	62.006		
44	SPSI	61.105		
45	PUMI	49.839		
46	PSP	49.807		
47	PARI	54.79		
48	PILAR	40.517		
JUMLAH		105.786.661	462	462

Sumber: <http://kpu.go.id>

*) SA: Stembus Accord, yaitu penghitungan kursi dengan memperhitungkan penggabungan sisa suara.

Peserta pemilihan umum tahun 2004 diikuti sebanyak 24 peserta partai politik, dari sejumlah partai politik itu terdapat partai yang memang baru didirikan dan ada pula partai yang merubah nama karena tidak memenuhi Electoral Threshold dalam pemilihan umum tahun 1999. Misalnya Partai Keadilan menjadi Partai Keadilan Sejahtera. Dari 18 partai politik yang lolos verifikasi KPU dan ditambah 6 partai politik yang lolos *Electoral Threshold* pemilihan umum tahun 1999.¹⁰³

Pemilihan umum tahun 2004 yang diikuti 24 partai politik peserta Pemilihan umum. Sebanyak 7 peserta partai politik yang hanya memenuhi ketentuan sebesar 3% *Electoral Threshold* sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum. Ketujuh partai tersebut adalah PPP, Demokrat, PAN, PKB, PKS, PDIP, dan Golkar. Adapun perolehan suara, presentase dan kursi peserta partai politik pemilihan umum tahun 2004 sebagai berikut:¹⁰⁴

Tabel 1.2: Hasil Pemilihan Umum Legislatif Tahun 2004

No.	Nama Partai Politik	Jumlah Suara	Persentase%	Kursi
1	Partai Nasional Indonesia Marhaenisme	906.739	0,80	1
2	Partai Buruh Sosial Demokrat	634.515	0,56	0
3	Partai Bulan Bintang	2.965.040	2,62	11
4	Partai Merdeka	839.705	0,74	0
5	Partai Persatuan Pembangunan	9.226.444	8,16	58

¹⁰³Dedi Mulyadi, Loc. Cit., hlm. 316.

¹⁰⁴http://kpu.go.id/dmdocuments/modul_1d.pdf

6	Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan	1.310.207	1,16	4
7	Partai Perhimpunan Indonesia Baru	669.835	0,59	0
8	Partai Nasional Banteng Kemerdekaan	1.228.497	1,09	0
9	Partai Demokrat	8.437.868	7,46	55
10	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	1.420.085	1,26	1
11	Partai Penegak Demokrasi Indonesia	844.48	0,75	1
12	Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia	890.98	0,79	0
13	Partai Amanat Nasional	7.255.331	6,41	53
14	Partai Karya Peduli Bangsa	2.394.651	2,12	2
15	Partai Kebangkitan Bangsa	12.002.885	10,61	52
16	Partai Keadilan Sejahtera	8.149.457	7,20	45
17	Partai Bintang Reformasi	2.944.529	2,60	14
18	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	20.710.006	18,31	109
19	Partai Damai sejahtera	2.424.319	2,14	13
20	Partai Golongan Karya	24.461.104	21,62	128
21	Partai Ptariot Pancasila	1.178.738	1,04	0
22	Partai Serikat Indonesia	677.259	0,60	0
23	Partai Persatuan Daerah	656.473	0,58	0
24	Partai Pelapor	896.603	0,79	3
JUMLAH		113.125.750	100,00	550

Sumber: <http://kpu.go.id>

Pemilihan umum tahun 2009 yang diikuti 38 peserta partai politik, angka tersebut merupakan bentuk kemunduran dalam upaya penyerdehanaan partai politik. Atas diberlakukannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum. Ketentuan Pasal 316 huruf (d) merupakan penyebab utama dari membludaknya kepesertaan partai politik dalam pemilihan umum tahun 2009.

Dari hasil pemilihan umum tahun 2009, hanya 9 peserta partai politik yang bisa mencapai ketentuan *Electoral Threshold* sebesar 3% sebagaimana terdapat dalam Pasal 315 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum. Kesembilan peserta partai politik tersebut diantaranya adalah Demokrat, Golkar, PDIP, PKS, PAN, PPP, PKB, Gerindra, dan Hanura.

Adapun hasil perolehan suara, presentase dan kursi peserta partai politik pemilihan umum tahun 2009 sebagai berikut:¹⁰⁵

Tabel 1.3: Hasil Pemilihan Umum Legislatif Tahun 2009

No.	Nama Partai Politik	Jumlah Suara	Persentase (%)	Kursi
1	Partai Hati Nurani Rakyat	3.925.620	3,77	17
2	Partai Karya Peduli Bangsa	1.461.375	1,40	0
3	Partai Pengusaha Dan Pekerja Indonesia	745.965	0,72	0
4	Partai Peduli Rakyat Nasional	1.260.950	1,21	0
5	Partai Gerakan Indonesia Raya	4.642.795	4,46	26
6	Partai Barisan Nasional	760.712	0,73	0
7	Partai Keadilan Dan Persatuan Indonesia	936.133	0,90	0

¹⁰⁵http://kpu.go.id/dmdocuments/modul_1d.pdf

8	Partai Keadilan Sejahtera	8.204.946	7,89	57
9	Partai Amanat Nasional	6.273.462	6,03	46
10	Partai Perjuangan Indonesia Baru	198.803	0,19	0
11	Partai Kedaulatan	438.030	0,42	0
12	Partai Persatuan Daerah	553.299	0,53	0
13	Partai Kebangkitan Bangsa	5.146.302	4,95	28
14	Partai Pemuda Indonesia	415.563	0,40	0
15	Partai Nasional Indonesia Marhaenisme	317.433	0,31	0
16	Partai Demokrasi Pembaruan	896.959	0,86	0
17	Partai Karya Perjuangan	351.571	0,34	0
18	Partai Matahari Bangsa	415.294	0,40	0
19	Partai Penegak Demokrasi Indonesia	139.988	0,13	0
20	Partai Demokrasi Kebangsaan	671.356	0,65	0
21	Partai Republika Nusantara	631.814	0,61	0
22	Partai Pelopor	345.092	0,33	0
23	Partai Golongan Karya	15.031.497	14,45	106
24	Partai Perasatuan Pembangunan	5.544.332	5,33	38
25	Partai Damai Sejahtera	1.522.032	1,46	0
26	Partai Nasional Benteng Krakyatn Indonesia	468.856	0,45	0
27	Partai Bulan Bintang	1.864.642	1,79	94
28	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	14.576.388	14,01	0
29	Partai Bintang Reformasi	1.264.150	1,21	0
30	Partai Patriot	547.798	0,53	148
31	Partai Demokrat	21.655.295	20,81	0

32	Partai Kasih Demokrasi Indonesia	325.771	0,31	0
33	Partai Indonesia Sejahtera	321.019	0,31	0
34	Partai Kebangkitan Nasional Ulama	1.527.509	1,47	0
35	Partai Merdeka	111.609	0,11	0
36	Partai Nahdatul Ummah Indonesia	146.831	0,14	0
37	Partai Serikat Indonesia	141.558	0,14	0
38	Partai Buruh	265.369	0,26	0
JUMLAH		041.048.118	100,00	560

Sumber: <http://kpu.go.id>

Pemilihan umum tahun 2014 yang diikuti sebanyak 12 peserta partai politik. Pemilihan yang mengalami penurunan sangat drastis peserta partai politik dibandingkan pemilihan umum tahun 2009. Dari 12 peserta partai politik, hanya 10 peserta partai politik saja yang bisa mencapai ketentuan *Electoral Threshold* 2,5% sebagaimana tercantum dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum. Kesepuluh peserta partai politik tersebut adalah PDIP, Golkar, Partai Gerakan Indonesia Raya, Demokrat, PKB, PAN, PKS, Partai Nasioanal Demokrat, PPP, dan Partai Hati Nurani Rakyat.

Adapun hasil perolehan suara, presentase dan kursi peserta partai politik pemilihan umum tahun 2014 sebagai berikut:¹⁰⁶

Tabel 1.4: Hasil Pemilihan Umum Legislatif Tahun 2014

No	Nama Partai Politik	Jumlah Suara	Persentase %	Kursi
----	---------------------	--------------	-----------------	-------

¹⁰⁶http://kpu.go.id/dmdocuments/modul_1d.pdf

1	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	23.681.471	18,95	109
2	Partai Golongan Karya	18.432.312	14,75	91
3	Partai Gerakan Indonesia Raya	14.760.371	11,81	73
4	Partai Demokrat	12.728.913	10,19	61
5	Partai Kebangkitan Bnagsa	11.298.957	9,04	47
6	Partai Amanat Nasional	9.481.621	7,59	49
7	Partai Keadilan Sejahtera	8.480.204	6,79	40
8	Partai Nasional Demokrat	8.350.812	6,68	35
9	Partai Persatuan Pembangunan	8.157.488	6,53	39
10	Partai Hati Nurani Rakyat	6.579.498	5,26	16
11	Partai Bulan Bintang	1.825.750	1,46	0
12	Partai Kadilan Persattuan Indonesia	1.143.094	0,91	0
JUMLAH		124.972.491	100,00	560

Sumber: <http://kpu.go.id>

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Urgensi penerapan *Electoral Threshold* dalam Undang-Undang Pemilihan Umum di Era Reformasi adalah :
 - a. Untuk mengurangi jumlah partai politik dalam pemilu
 - b. Menciptakan multipartai yang sederhana (menyederhanakan sistem kepartaian)
 - c. Memperkuat sistem pemerintah
2. Problematika dalam penerapan *Electoral Threshold* adalah tidak konsistennya dengan tujuan utama penerapan *Electoral Threshold*. *Electoral Threshold* memang dapat mengurangi jumlah partai politik peserta pemilihan umum, akan tetapi belum dapat menciptakan sistem multipartai yang sederhana
3. Dampak dari penerapan *Electoral Threshold* adalah terjadi pasang surut kepesertaan partai politik dalam pemilihan umum, hasil itu dapat dilihat dari jumlah kepesertaan partai politik. Dari 48 peserta politik pemilihan umum tahun 1999 turun menjadi 24 peserta partai politik dalam pemilihan umum tahun 2004. Tetapi ditengah jalan akibat inkonsistensi penerapan *ElectoralThreshold*, kepesertaan partai politik dalam pemilihan umum tahun 2009 naik signifikan menjadi 38 peserta partai politik. Tetapi semangat upaya penyederhanaan partai politik kembali

lagi, terlihat dari kepesertaan partai politik dalam pemilihan umum tahun 2014 berkurang menjadi 12 partai politik. Dapat disimpulkan hasil dari penerapan *Electoral Threshold* dalam undang-undang pemilihan umum pasca reformasi terhadap kepesertaan partai politik terjadi pasang surut atau fluktuatif hasil peserta pemilihan umum.

B. SARAN

Berdasarkan kesimpulan diatas seharusnya kebijakan hukum (*Legal policy*) di dalam sistem pemilihan umum, pada penerapan *Electoral Threshold* harus konsisten sesuai dengan cita-cita awal dari penerapan *Electoral Threshold*. Sehingga dapat terus meminimalisir jumlah kepesertaan jumlah partai politik dan mendukung upaya menciptakan sistem multipartai sederhana. Sehingga pemerintahan yang stabil, efektif, dan efisien diharapkan bisa tercapai.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Afan Gaffar, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000.
- Budi Winarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Media Pressindo, Yogyakarta, 2007.
- Dedi Mulyadi, *Kebijakan Legislasi: tentang sanksi pemilu legislative di Indonesia dalam perspektif demokrasi*, Gramata Publishing, Jakarta, 2012.
- Erfandi, *Parlementary Threshold dan HAM dalam Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang, 2016.
- Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, 2005.
- Hatamar Rasyid, *Pengantar Ilmu Politik Perspektif Barat dan Islam*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011.
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, PT Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2010.
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016.
- Kuswanto, *Konstitusionalitas Penyerdehanaan Partai Politik*, Setara Press, Malang, 2016.
- M.Rusli Karim, *Pemilu Demokrasi Kompetitif*, PT Tiara Wacana, Yogyakarta, 1991.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008.
- Muhamad Erwin, *Pendidikan Kewarganegaraan Republik Indonesia*, PT Refika Aditama, Bandung, 2003.
- Muhamad Labolo dan Teguh Ilham, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum*

di Indonesia, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2015.

Ni'matul Huda dan Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Kencana, Jakarta, 2017.

Rika Anggraini, dalam Tesisnya yang berjudul *Kebijakan Penyederhanaan Partai Politik di Indonesia: Menuju Sistem Multipatai Sederhana Pasca Reformasi*, FH UI, Jakarta, 2013.

Sri Wuryan dan Syaifullah, *Ilmu Kewarganegaraan*, UPI: Laboratorium Pendidikan Kewarganegaraan, Bandung, 2008.

Wasisto Raharjo Jati, *Menuju Sistem Pemilu dengan Ambang Batas Parlemen yang Afirmatif*, Fakultas Fisipol UGM, Yogyakarta, 2013.

Yoyoh Rohaniah dan Efriza, *Pengantar Ilmu Politik*, Intrans Publishing, Malang, 2015.

Yusa Djuyandi, *Pengantar Ilmu Politik*, PT RajaGrafindo, Depok, 2017.

UNDANG-UNDANG

Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai politik.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang partai politik.

E-JOURNAL

Muntoha dan Puji Dwim Darmoko, “*Pergeseran Demokrasi Pancasila Ke Demokrasi Liberal (Praktik Ketatanegaraan RI Pasca Reformasi)*”, hlm. 364, terdapat dalam <https://www.neliti.com/id/publications/195115/pergeseran-demokrasi-pancasila-ke-demokrasi-liberal-praktik-ketatanegaraan-ri-pa>, Diakses tanggal 1 Februari 2018, Pukul. 10.02 WIB.

Ellya Rosana, “*Negara Demokrasi dan Hak Asasi Manusia*”, hlm. 45-46, terdapat dalam <https://www.neliti.com/id/publications/140388/negara-demokrasi-dan-hak-asasi-manusia>, Diakses tanggal 1 Februari 2018, Pukul. 13.15 WIB.

Sri Hastuti P., “*Pemilu dan Demokrasi Telaah Terhadap Prasyarat Normatif Pemilu*”, hlm. 139-140, terdapat dalam <https://www.neliti.com/id/publications/85238/pemilu-dan-demokrasi-telaah-terhadap-prasyarat-normatif-pemilu>, Diakses tanggal 1 Februari 2018, Pukul. 16.32 WIB.

Hasanuddin Yusuf Adan, “*Partai Politik Dalam Perspektif Islam*”, hlm. 487-488, terdapat dalam <https://jurnal.ar-raniry.ac.id/index.php/legitimasi/article/download/341/320>, Diakses tanggal 14 Februari 2018, Pukul. 20.05 WIB.

<https://www.cahayatheprinces.com/2011/08/normal-0-false-false-false-en-us-x-none.html>, Diakses tanggal 5 maret, Pukul. 17. 10 WIB.

INTERNET

<https://www.cahayatheprinces.com/2011/08/normal-0-false-false-false-en-us-x-none.html>, Diakses tanggal 1 Februari, Pukul. 14.22 WIB.

<https://www.cahayatheprinces.com/2011/08/normal-0-false-false-false-en-us-x-none.html>, Diakses tanggal 5 maret, Pukul. 17. 10 WIB.

http://kpu.go.id/dmdocuments/modul_1d.pdf, Diakses tanggal 8 Maret, Pukul. 21.52 WIB.