

5-31-2022

## Mekanisme Penetapan Ambang Batas (Threshold) Terhadap Stabilitas Sistem Presidensial Dan Sistem Multipartai Sederhana Di Indonesia

Songga Aurora Abadi  
*Faculty of Law, University of Indonesia*

Fitra Arsil  
*Faculty of Law, University of Indonesia, fitra.arsil@ui.ac.id*

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jurnalkonsdem>



Part of the [Constitutional Law Commons](#), and the [Law and Politics Commons](#)

---

### Recommended Citation

Abadi, Songga Aurora and Arsil, Fitra (2022) "Mekanisme Penetapan Ambang Batas (Threshold) Terhadap Stabilitas Sistem Presidensial Dan Sistem Multipartai Sederhana Di Indonesia," *Jurnal Konstitusi & Demokrasi*: Vol. 2: No. 1, Article 2.

DOI: 10.7454/JKD.v2i1.1202

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jurnalkonsdem/vol2/iss1/2>

This Article is brought to you for free and open access by UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in Jurnal Konstitusi & Demokrasi by an authorized editor of UI Scholars Hub.

## MEKANISME PENETAPAN AMBANG BATAS (THRESHOLD) TERHADAP STABILITAS SISTEM PRESIDENSIAL DAN SISTEM MULTIPARTAI SEDERHANA DI INDONESIA

Songga Aurora Abadi<sup>a</sup> dan Fitra Arsil<sup>b</sup>

<sup>a</sup>Universitas Primagraha

<sup>b</sup>Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Email: fitra.arsil@ui.ac.id

### Abstract

*This journal discusses the Threshold Mechanism for the Stability of the Presidential System and the Simple Multiparty System in Indonesia, with the aim of knowing concretely the essential conditions for the realization of an effective presidential government, through the substance of the policy setting limits in force in Indonesia, and the implications of setting thresholds on the stability of Indonesia's presidential and multiparty systems. This research was conducted using normative legal research methods, through library research, with prescriptive research typologies that are conducting intensive, in-depth and detailed and comprehensive approaches to explore deeply about research issues. The results showed that during the general election in the reform era, various rules around thresholds were imposed in order to realize simple multiparty and presidential stability, the rules were in the form of the requirements for the establishment of political parties, the requirements for political parties to participate in general elections, the threshold for votes to be able to participate in general elections next (electoral threshold), the threshold of the vote acquisition of political parties to sit in parliament (parliamentary threshold), the threshold for fraction formation (fractional threshold), the threshold for presidential nomination (presidential threshold). The policy to determine the threshold has legal consequences: 1) Political parties are not recognized as legal entities; 2) Political parties cannot participate in the election; 3) Political Parties cannot obtain seats in the DPR. Although the requirements for party establishment, party registration as a legal entity, and party requirements for participating in elections have effectively reduced the number of political parties, the electoral threshold has failed in practice because the number of parties fused is relatively low and the parliamentary threshold policy is getting worse every year high, but the number of political parties in parliament is still in extreme multiparty conditions.*

**Keywords:** *Threshold; Presidential System Stability; Moderate Multiparty System*

### Abstrak

Jurnal ini membahas tentang Mekanisme Penetapan Ambang Batas (Threshold) Terhadap Stabilitas Sistem Presidensial dan Sistem Multipartai Sederhana di Indonesia, dengan tujuan untuk mengetahui secara kongkrit syarat-syarat penting terwujudnya pemerintahan presidensial yang efektif, melalui substansi kebijakan penetapan ambang batas yang berlaku di Indonesia, dan implikasi penetapan ambang batas terhadap stabilitas sistem presidensial dan sistem multipartai Indonesia. Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif, melalui studi kepustakaan, dengan tipologi penelitian preskriptif yaitu melakukan pendekatan secara intensif, mendalam dan mendetail serta komprehensif untuk menggali secara mendalam mengenai masalah penelitian. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sepanjang pemilihan umum di era reformasi, diberlakukan berbagai aturan seputar ambang batas dalam rangka mewujudkan multipartai sederhana dan

stabilitas presidensial, aturan tersebut berupa syarat pendirian partai politik, syarat partai politik mengikuti pemilihan umum, ambang batas perolehan suara untuk dapat mengikuti pemilihan umum berikutnya (electoral threshold), ambang batas perolehan suara partai politik untuk duduk di parlemen (parliamentary threshold), ambang batas pembentukan fraksi (fractional threshold), ambang batas pencalonan presiden (presidential threshold). Kebijakan penetapan ambang batas berakibat hukum: 1) Partai Politik tidak diakui sebagai badan hukum; 2) Partai Politik tidak dapat menjadi peserta pemilu; 3) Partai Politik tidak dapat memperoleh kursi di DPR. Meskipun syarat pendirian partai, pendaftaran partai sebagai badan hukum, serta syarat partai untuk mengikuti pemilu telah efektif menurunkan jumlah partai politik, namun penetapan ambang batas electoral threshold telah gagal dalam praktik disebabkan oleh jumlah partai melakukan fusi terbilang rendah dan kebijakan parliamentary threshold yang tiap tahun semakin tinggi, namun jumlah partai politik di parlemen masih berada pada kondisi multipartai ekstrim.

**Kata kunci: Ambang Batas; Stabilitas Sistem Presidensial; Sistem Multipartai Sederhana.**

## I. Pendahuluan

Gagasan menata Partai Politik merupakan agenda yang sangat diperlukan, untuk meredam terjadinya instabilitas politik. Agar tercapainya stabilitas politik dalam bingkai Negara Hukum Demokrasi, tentunya Partai Politik harus memiliki fungsi dan peran yang mampu menjaga eksistensinya sebagai jembatan penghubung memperjuangkan aspirasi Rakyat. Eksistensi Partai Politik di Indonesia, diharapkan dapat menjalankan peran dan fungsinya berdasarkan hukum yang berlaku. Kemerdekaan berserikat dan berkumpul serta berhak mengeluarkan pikiran dan pendapat merupakan hak asasi manusia yang diakui dan dijamin dalam UUD 1945, demi tercapainya cita-cita Negara Indonesia yang berdaulat, demokratis, adil dan makmur berdasarkan hukum.

Rakyat sebagai kekuatan tertinggi dalam demokrasi, memiliki peran penting dalam pasang surut nilai-nilai demokrasi Negara Republik Indonesia, sehingga dibutuhkan suatu aturan-aturan yang pasti berdasarkan hukum. Dalam perkembangan kehidupan berbangsa dan bermasyarakat, Indonesia yang termasuk dalam Negara kepulauan memiliki berbagai macam suku, agama, budaya, dan ras yang majemuk, diperlukan adanya suatu wadah yang mampu mengakomodir setiap elemen-elemen yang ada di masyarakat, untuk meningkatkan peran fungsi pelayanan publik dan tanggung jawab publik menentukan arah kebijakan suatu Bangsa dan Negara.

Kehadiran Partai Politik sebagai suatu komponen dalam pelaksanaan kehidupan demokrasi secara konstitusional, merupakan sarana partisipasi politik masyarakat, dalam upaya mewujudkan cita - cita Nasional Bangsa Indonesia, menjaga dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila sebagaimana termaktub dalam pembukaan Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dengan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dan mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh Rakyat Indonesia.<sup>1</sup>

Sejarah perkembangan sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami perjalanan yang cukup panjang, sejak lahirnya era reformasi dengan ditandai beralihnya MPR yang semula ialah lembaga tertinggi Negara kemudian menjadi lembaga tinggi Negara, beralihnya kekuasaan MPR secara substansial menghasilkan berbagai kebijakan, salah satu ketetapan

<sup>1</sup>Redaksi Fokusmedia, *Undang – Undang Partai Politik*, (Bandung: Fokusmedia, 2009), hlm. 184.

MPR dalam memasuki era reformasi ialah mengenai pemilu. Berbagai Ketetapan MPR RI tersebut telah membuka ruang bagi demokratisasi di Indonesia. Salah satu indikasi dibukanya ruang demokratisasi adalah adanya ketetapan mengenai penyelenggaraan Pemilihan Umum, yaitu Ketetapan MPR RI Nomor XIV/MPR/1998 tentang Perubahan dan Tambahan atas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum. Dalam Tap MPR RI No XIV/MPR/1998 ini terdapat berbagai ketentuan mendasar yang menjadi pijakan bagi terselenggaranya pemilihan umum yang demokratis. Salah satunya adalah dibukanya ruang bagi partai politik untuk mengikuti pemilihan umum.<sup>2</sup>

Setelah perubahan, ketentuan pemilu langsung dituangkan dalam konstitusi dengan dibentuknya bab yang khusus mengatur tentang pemilu yaitu di BAB VIIB tentang Pemilihan Umum (Pemilu) yang terdiri dari 1 (satu) pasal (Pasal 22E) dan 6 (enam) ayat, meliputi: asas-asas penyelenggaraan pemilu; ruang lingkup penyelenggaraan pemilu, peserta dan penyelenggara pemilu. Sejak perubahan ketiga, pemilu di Indonesia juga tidak lagi sebatas memilih anggota DPR dan DPRD saja, tetapi juga untuk memilih anggota DPD, Presiden dan Wakil Presiden.<sup>3</sup> Dimasukkannya norma yang mengatur tentang pemilu di dalam Perubahan UUD 1945 tidak terlepas dari tuntutan reformasi 1998 yang salah satunya adalah mendorong segera dilakukannya perubahan UUD 1945 karena dinilai menjadi penyebab utama terbentuknya kekuasaan otoriter selama ini.<sup>4</sup> Penyalahgunaan tersebut salah satunya dilakukan dengan cara membatasi dan memberangus hak-hak politik rakyat melalui pembatasan pembentukan partai politik dan sistem pemilu yang *ademokrasi* (tidak demokratis) melalui berbagai peraturan perundang-undangan dan tindakan represif.

Berkaitan dengan hal tersebut, perubahan konstitusi yang sangat penting dan mendasar mempengaruhi struktur ketatanegaraan Indonesia pasca runtuhnya rezim orde baru. Penerapan penguatan sistem presidensial sebagai sistem pemerintahan, antara lain ditunjukkan oleh pembatasan masa jabatan Presiden dan rekrutmen Presiden melalui pemilihan langsung (*fix and term*).<sup>5</sup> Sistem ini dianggap sistem terbaik untuk menghasilkan pemerintahan yang kuat dan produktif agar mampu merealisasikan amanah pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu menciptakan masyarakat sejahtera berkeadilan sosial. Namun, dibalik narasi superioritasnya sistem presidensial, terdapat ancaman instabilitas yang sangat sistemik, yakni mengenai sistem pemerintahan presidensial yang dihadapkan pada sistem multipartai, karena sistem presidensial dan sistem multipartai merupakan dua sistem yang sulit untuk digabungkan.<sup>6</sup>

Seperti yang diungkapkan oleh Juan Linz bahwa konsekuensi dari desain kelembagaan yang terpisah antara kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif, menyebabkan antara satu dengan yang lainnya memiliki kemandirian bertindak yang bisa saja bertentangan antara satu dengan yang lain. Menurut Linz, dengan didukung pemilihan presiden secara langsung oleh rakyat, serta masa jabatan yang bersifat *fix and term*, menjadi dasar klaim legitimasi presiden

<sup>2</sup>Tap MPR RI No XIV/MPR/1998 Pasal I Poin 5

<sup>3</sup>Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, ps. 22E: Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

<sup>4</sup>Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002*, Buku I, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), hlm. 54.

<sup>5</sup>Lihat Pasal 6A ayat (1), (2), (3), (4) dan (5) UUD 1945.

<sup>6</sup>R. William Liddle and Saiful Mujani, *A new Multiparty Presidential Democracy* “, Asian Survey, Vol XLVI, No. 1, January/ February, 2006.

yang berhadapan dengan lembaga legislatif.<sup>7</sup> Proses desain kelembagaan yang mandiri pada masing-masing pihak, tentunya akan mendorong kedua lembaga tersebut tidak dapat saling mengintervensi antara satu dengan lainnya, justru hal tersebut bagi Linz merupakan potensi besar dapat terjadi kebuntuan dalam sistem pemerintahan presidensial. Sejalan dengan pemikiran tersebut, Scott Mainwaring mengungkapkan bahwa kecenderungan presidensial, mengalami kebuntuan disebabkan oleh pemilihan terpisah dari dua cabang kekuasaan dan dipertajam oleh masa jabatan yang bersifat tetap.<sup>8</sup> Hal ini dapat dipahami karena terdapat kemungkinan bahwa Presiden yang terpilih serta anggota legislatif yang menguasai mayoritas kursi di lembaga perwakilan rakyat berasal dari partai yang berbeda, oleh karenanya tidak menutup kemungkinan presiden terpilih berasal dari partai minoritas, sehingga pemerintahan tidak dapat bekerja dengan baik dengan lembaga legislatif. Mengingat sistem presidensial tidak memiliki prinsip-prinsip demokrasi yang dapat memecahkan atau mekanisme konstitusional, untuk menyelesaikan kebuntuan seperti membubarkan anggota parlemen dan segera menyelenggarakan pemilu untuk membentuk pemerintahan yang baru.

Mainwaring dalam simpulannya menyatakan, “..That the combination of a multiparty system and presidentialism is especially inimical to stable democracy”.<sup>9</sup> Tiga alasan yang mendasari simpulan Mainwaring mengapa kombinasi sistem multipartai dan sistem presidensial, bertentangan dengan stabilitas demokrasi antara lain:<sup>10</sup>

“First, multiparty presidentialism is specially likely to produce immobilism executive/ legislative and such deadlock can destabilize democracy; second, multipartism is more likely than bipartism to produce ideological polarization, thereby complicating problem often associated with presidentialism; and finally, the combination multipartism and presidentialism is complicated by the difficulties of interparty coalition building in presidential democracy, with deleterious of consequences for democratic stability”.

Pernyataan dari Mainwaring setidaknya dapat menjadi diskursus dalam penyelenggaraan sistem presidensial di Indonesia, karena pasca reformasi upaya untuk mewujudkan sistem presidensialisme murni, nampaknya masih banyak mengalami berbagai macam hambatan. Sejak bergulirnya era reformasi, upaya dalam mewujudkan sistem presidensialisme yang konsekuen berdasarkan UUD 1945 terus dilakukan, di satu pihak begitu penting menjaga stabilitas pemerintahan, di pihak lain tuntutan demokrasi menghendaki adanya konsensus yang dapat mengakomodir tiap-tiap elemen demokrasi, sebagai bagian penting dari pilar demokrasi, partai politik ikut menentukan stabil atau tidaknya suatu pemerintahan. Oleh karenanya, pada tingkatan *electoral*, berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan umum diberlakukan upaya penyederhanaan partai politik melalui syarat ambang batas (*threshold*), upaya ini dianggap dapat meminimalisir tiap partai politik peserta pemilu yang ikut berpartisipasi dalam pemilihan legislative untuk dapat meraih suara di parlemen, agar tidak terfragmentasinya suara partai di parlemen yang sejatinya akan berdampak pula pada kekuasaan eksekutif di kemudian hari.

Sepanjang pemilihan umum di era reformasi, diberlakukan berbagai aturan seputar ambang batas. Sejak tahun 1999 Undang-Undang pemilihan umum memperkenalkan berbagai bentuk kebijakan yang berkaitan dengan upaya penyederhanaan partai politik,

<sup>7</sup> Firdaus, *Constitutional Engineering “Desain Stabilitas Pemerintahan Demokrasi dan Sistem Kepartaian”*, (Bandung: Yrama Wedia, 2015), hlm. 384.

<sup>8</sup> Mainwaring, Scott, *Presidentialism, Multipartism and Democracy; The Difficult Combination*, Comparative Political Studies, Sage Publication Inc. Volume 26, No. 2, Juli 1993, hlm. 198-225.

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> *Ibid.*

antara lain: syarat dalam pendirian Partai Politik, syarat Partai Politik mengikuti pemilihan umum, ambang batas prolehan suara/ kursi untuk dapat mengikuti pemilihan umum berikutnya (*electoral threshold*), ambang batas perolehan suara partai politik untuk dapat duduk di parlemen (*parliamentary threshold*), ambang batas pembentukan fraksi (*fractional threshold*) dan ambang batas pencalonan Presiden & Wakil Presiden (*presidential threshold*). Penetapan ambang batas saat ini diatur berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

Berbagai upaya dalam melaksanakan kebijakan penyederhanaan Partai Politik melalui Undang-Undang Partai Politik dan Undang-Undang Pemilu memang mengalami perkembangan yang cukup dinamis. Pasalnya, semenjak Pemilu pasca reformasi diselenggarakan, dari segi pendirian partai politik berbadan hukum, terlihat bahwa terjadi penurunan jumlah partai politik yang ditetapkan sebagai badan hukum. Pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 2 tahun 1999 sebanyak 148 partai mendaftar ke kementerian dan dikarenakan persyaratan yang diatur tidak terlalu ketat, maka sekitar 141 (95%) partai diterima dan terdaftar di kementerian. Namun pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003, yang mulai mengatur secara ketat syarat-syarat pendirian dan pendaftaran partai politik sebagai badan hukum, maka pada prakteknya jumlah partai politik yang mendaftar menurun menjadi 112 partai dan yang memperoleh status badan hukum hanyalah 50 partai saja atau sekitar 44.64%. Semakin diperberatnya persyaratan pendirian dan pendaftaran partai politik pasca ditetapkannya Undang-Undang nomor 2 Tahun 2008, berakibat hukum hanya 24 partai yang dapat memperoleh status badan hukum, dari 115 partai yang mendaftar ke kementerian, dan semakin berkurang pasca ditetapkannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011, hanya 3 partai saja yang dapat memperoleh status sebagai badan hukum.<sup>11</sup>

Dalam segi keterlibatan suatu Partai Politik menjadi peserta pemilu pun nampak terlihat perkembangannya sejak awal pemilu pasca reformasi bergulir. Pada Pemilu pertama pasca reformasi, sebanyak 110 partai politik mendaftar ke KPU, namun hanya sebanyak 48 partai saja yang dapat menjadi peserta pemilu. Partai politik yang mendaftar untuk menjadi peserta pemilu semakin berkurang pada pemilu tahun 2004 yaitu hanya 50 partai dan yang berhasil lolos persyaratan hanya 24 partai dan menjadi peserta pemilu. Pada tahun 2009, memang terjadi kenaikan jumlah partai yang mendaftar ke KPU dari 50 partai di tahun 2003 menjadi 68, hal tersebut dikarenakan terjadinya perubahan kebijakan yang semula menggunakan ET (*electoral threshold*) pada UU 3 tahun 1999 dan UU 12 Tahun 2003, UU 10 Tahun 2008 menjadi PT (*parlementary threshold*) sehingga partai yang menjadi peserta pemilu naik dari 24 menjadi 38. Selanjutnya setelah berlaku UU 8 Tahun 2012, sebanyak 54 partai yang mendaftarkan diri ke KPU untuk menjadi peserta pemilu Tahun 2014, namun karena ketentuan mengenai syarat-syarat sebagai peserta pemilu harus melalui berbagai verifikasi yang berat, alhasil hanya 12 Partai Politik saja yang dapat menjadi peserta pemilu. Kemudian pasca UU 7 Tahun 2017, sebanyak 27 Partai mendaftarkan diri ke KPU untuk menjadi peserta pemilu Tahun 2019, hasilnya sebanyak 14 partai berhak menjadi Partai Politik peserta pemilu.

Namun sejatinya, berbagai upaya yang dilakukan oleh para pemangku kebijakan baik itu DPR, Pemerintah maupun lembaga penyelenggara pemilu, tidak cukup mampu atau setidak-tidaknya belum menemui hasil yang maksimal. Mengingat ikhtiar konstitusional dalam rangka menciptakan stabilitas sistem Presidensial yang konsekuen dengan

---

<sup>11</sup>Kementerian Hukum dan HAM RI, <http://www.kemerkumham.go.id>, diakses pada tanggal 24 Juni 2022.

menciptakan multipartai yang sederhana, terus mengalami hambatan. Berbagai upaya dalam rangka menemukan suatu formulasi, dalam membendung spektrum politik sistem kepartaian yang multipartai di Indonesia mengalami kebuntuan. Hasil-hasil dari penyelenggaraan pemilu kenyataannya menunjukkan, bahwa upaya dalam menentukan instrumen sistem pemilu masih menuai banyak kekurangan. Perangkat yang diciptakan oleh pembentuk undang-undang pemilu memang belum cukup bervariasi, diberlakukan aturan *electoral threshold* dan *parliamentary threshold* nampaknya tidak memberikan dampak yang signifikan, mengingat jumlah partai yang duduk di parlemen masih berada dalam situasi multipartai ekstrim, dengan tingkat fragmentasi partai di parlemen yang cukup tajam. Hal ini menunjukkan pula, bagaimana efektifitas suatu Partai Politik dalam mengambil setiap keputusan pada tingkatan parlemen dengan indeks yang masih terbilang tinggi.

Pada umumnya dianggap bahwa keanekaragaman budaya politik suatu masyarakat mendorong pilihan kearah sistem multipartai (*multi party system*). Perbedaan tajam antara ras, agama, atau suku bangsa mendorong golongan-golongan masyarakat lebih cenderung menyalurkan ikatan-ikatan terbatasnya dalam satu wadah yang sempit saja. Dianggap bahwa pola multipartai lebih sesuai dengan pluralitas budaya dan politik daripada pola dwipartai. Sistem multipartai diketemukan antara lain di Indonesia, Malaysia, Belanda, Australia, Perancis, Swedia, Rusia dan sebagainya.<sup>12</sup>

Partai politik merupakan keharusan dalam kehidupan politik modern yang demokratis. Sebagai suatu organisasi, partai politik secara ideal dimaksudkan untuk mengaktifkan dan memobilisasi rakyat, mewakili kepentingan tertentu, memberikan jalan kompromi bagi pendapat yang saling bersaing, serta menyediakan sarana suksesi kepemimpinan secara legal (*legitimate*) dan damai.<sup>13</sup> Sistem demokrasi tidak mungkin dapat berjalan dengan baik tanpa kehadiran partai politik. Perumusan keputusan secara teratur hanya mungkin dilakukan oleh adanya pengelompokan-pengelompokan besar berdasarkan tujuan bangsa dan Negara.

Hadirnya Partai Politik sebagai wadah demokrasi setiap warga negara, membuktikan dan menjelaskan secara kongkrit, bahwa rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi Negara, dapat merumuskan dan berpartisipasi dalam rangka mewujudkan cita-cita Rakyat Indonesia melalui Partai Politik. Partai dan sistem kepartaian adalah infrastruktur politik yang mengisi lembaga-lembaga Negara serta menyelenggarakan fungsi, tugas dan wewenang yang melekat di dalamnya (suprastruktur politik). Implikasi sistem kepartaian terhadap penyelenggaraan pemerintahan Negara dapat berupa stabil atau tidak stabil serta demokratis atau tidak demokratis.<sup>14</sup> Partai politik memiliki peran penting untuk mengaitkan (*linkage*) antara rakyat dan pemerintahan. Partai politik mempunyai posisi (*status*) dan peranan (*role*) yang sangat penting dalam setiap sistem demokrasi, partai memainkan peranan penghubung yang sangat strategis antara proses-proses pemerintahan dengan warga Negara. Bahkan banyak yang berpandangan bahwa partai politiklah yang sebetulnya menentukan demokrasi, seperti yang dikatakan Schattsneider "*Political parties created democracy*".<sup>15</sup>

Upaya untuk menyederhanakan jumlah partai politik sangat diperlukan sebagai konsekuensi logis diterapkannya sistem presidensial murni dengan cara memilih Presiden

<sup>12</sup>Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar ilmu politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2009), hlm. 418.

<sup>13</sup>Ichlasul Amal, *Teori-Teori Mutakhir Partai Politik*, Cet.I., (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1988), hlm. xi.

<sup>14</sup>Firdaus, *Constitutional Engineering "Desain Stabilitas Pemerintahan Demokrasi dan Sistem Kepartaian"*, hlm.14.

<sup>15</sup>Jimly Asshiddiqie, *Kemederkaan Berserikat Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Cetakan Ke-2, 2008), hlm. 52.

dan Wakil Presiden secara langsung. Oleh karena itu, jurnal ini akan membahas mengenai kebijakan penetapan ambang batas diterapkan dalam penyelenggaraan sistem pemilu dan kaitannya terhadap sistem multipartai sederhana, dan membahas sejauh mana implikasi penetapan ambang batas terhadap stabilitas sistem presidensial di Indonesia, yang disampaikan dengan judul “Mekanisme Penetapan Ambang Batas (*Threshold*) Terhadap Stabilitas Sistem Presidensial dan Sistem Multipartai Sederhana di Indonesia”.

Berdasar pada uraian permasalahan dibagian latar belakang maka dirumuskan permasalahan sebagai batasan pembahasan, yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana mekanisme pengisian jabatan pembantu presiden di bidang birokrasi dalam upaya mencapai *good governance*?
2. Bagaimana problematika dan implikasi pengisian jabatan pembantu presiden dari kalangan bukan birokrat?

Metodologi berasal dari bahasa Yunani yang terdiri atas dua kata *methodos* dan *logos*. *Methodos* adalah cara atau metode utama yang digunakan untuk mencapai suatu tujuan, sedangkan *logos* berarti ilmu.<sup>16</sup> Penelitian menurut David H. Penny adalah pemikiran yang sistematis mengenai berbagai jenis masalah yang pemecahannya memerlukan pengumpulan dan penafsiran fakta-fakta. Penelitian merupakan suatu kegiatan yang ditujukan untuk mengetahui seluk-beluk sesuatu.<sup>17</sup>

## II. Dinamika Perkembangan Penetapan syarat Pembentukan dan Pendirian Partai Politik Dalam Bingkai Reformasi

Partai politik yang telah berstatus badan hukum, tidak kemudian dapat ia menjadi peserta pemilihan umum. Untuk menjadi peserta pemilihan umum, partai politik diwajibkan memenuhi persyaratan yang ditentukan oleh Undang-Undang tentang Pemilihan Umum. Pasca reformasi berlaku Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, yang berturut-turut kemudian digantikan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012, dan yang terakhir adalah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Persyaratan Partai Politik untuk mengikuti pemilu meliputi persyaratan kepengurusan, kantor tetap, jumlah minimum anggota dan persyaratan ambang batas, serta persyaratan-persyaratan lainnya.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999, Partai Politik yang hendak menjadi peserta pemilihan umum, harus memenuhi syarat kepengurusan lebih dari 1/2 jumlah propinsi di Indonesia; di lebih dari 1/2 (setengah) jumlah kabupaten/kotamadya di propinsi yang bersangkutan. Syarat ini kemudian diperberat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, menjadi minimal 2/3 dari seluruh jumlah provinsi; minimal 2/3 dari jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan. Pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012, syarat kepengurusan partai politik kembali diperberat menjadi di seluruh provinsi, minimal di 75% (tujuh puluh lima persen) jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan; minimal di 50% (lima puluh persen) jumlah kecamatan di kabupaten/kota yang bersangkutan. Pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, semua perangkat mengenai perundang-undangan mengenai

<sup>16</sup>Sutrisno Hadi, *Metodologi Research*, (Andy Yogyakarta, Yogyakarta, 2001), hlm. 4.

<sup>17</sup>Beni Ahmad Saebani, *Metode Penelitian Hukum*, (Bandung: Pustaka Setia, 2009), hlm. 12.



pemilu digabung menjadi satu kesatuan dalam satu Undang-Undang, mengingat penyelenggaraan pemilu diadakan serentak secara Nasional untuk memilih pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, Anggota DPR, DPRD, dan DPD di hari yang bersamaan, mekanisme persyaratan partai politik sebagai peserta pemilu Nampak tidak berubah dengan perundang-undangan sebelumnya, hanya saja menyertakan keterwakilan perempuan paling sedikit 30% pada kepengurusan partai politik di tingkat pusat, kemudian diwajibkan memiliki anggota sekurang-kurangnya 1000 (seribu) orang atau 1/1000 (satu perseribu) dari jumlah penduduk pada kepengurusan partai politik yang dibuktikan dengan kepemilikan kartu tanda anggota, kemudian Undang-Undang ini lebih memperketat alur penetapan menjadi peserta pemilu, yang mana pihak KPU akan memverifikasi ulang keseluruhan data-data seluruh partai politik yang mendaftarkan sebagai peserta pemilu tanpa terkecuali, sehingga dapatlah diminimalisir keterlibatan partai politik dalam regulasi ini untuk menghindari peserta partai politik yang terlalu banyak jumlahnya.

Pada Pelaksanaannya di pemilu tahun 1999, dari 110 partai politik yang mendaftarkan diri kepada Tim Sebelas, dan setelah melalui proses verifikasi, hanya ada 48 partai politik yang boleh ikut Pemilu 1999. Sehingga lebih dari setengah jumlah partai politik (52 partai) yang tidak dapat mengikuti pemilu karena tidak memenuhi ketentuan yang dipersyaratkan. Pada Pemilu 2004, dari 50 parpol yang mendaftar ke KPU untuk Pemilu 2004, hanya 24 parpol yang ditetapkan sebagai peserta pemilu, termasuk enam parpol besar yang bebas verifikasi karena lolos *electoral threshold* pada Pemilu 1999.

Pada pemilu 2009, sebanyak 68 partai politik mendaftar ke KPU sebagai calon peserta pemilu 2009. Komisi Pemilihan Umum (KPU) menyatakan 18 partai politik dinyatakan lolos verifikasi faktual KPU dan berhak menjadi peserta Pemilu 2009 bersama 16 partai lainnya yang telah memiliki keterwakilan di DPR, sesuai pasal 315 dan 316 UU No. 10 tahun 2008. Namun, dalam perjalannya Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa seluruh partai politik peserta pemilu 2004 berhak menjadi peserta pemilu 2009, sehingga berdasarkan Putusan PTUN DKI Jakarta No. 104/VI/2008/PTUN.JKT, KPU menetapkan 4 Partai Politik lagi sebagai peserta pemilu 2009, sehingga menjadi 38 Partai Peserta pemilu ditambah 4 Partai lokal.

Pasca berlakunya UU No. 8 Tahun 2012, sebanyak 46 Partai Politik mendaftarkan diri sebagai calon peserta pemilu kepada KPU untuk pemilu 2014, 9 partai lainnya merupakan peserta pemilu 2009 yang berhasil mendapatkan kursi di DPR pada periode 2009-2014. Pada tahap awal, KPU meloloskan 34 partai yang memenuhi syarat pendaftaran minimal 17 dokumen, kemudian pada tahap selanjutnya pada verifikasi administrasi dan verifikasi faktual sebagaimana telah diatur pada ketentuan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012, KPU mengumumkan hanya 10 Partai yang dapat menjadi peserta pemilu 2014. Namun dalam perkembangan berikutnya, keputusan KPU tersebut digugat oleh beberapa partai politik yang tidak lolos verifikasi ke PTUN, akhirnya PTUN mengabulkan 2 gugatan Partai Politik tersebut yaitu PBB dan PKPI, sehingga jumlah peserta pemilu pada saat itu ialah 12 Partai Politik dan 3 Partai lokal.

Selanjutnya setelah berlakunya ketentuan Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017, sebanyak 27 partai yang mendaftar hanya terdapat 14 partai yang memenuhi syarat administrasi dan verifikasi faktual secara Nasional. Verifikasi ini mencakup keberadaan

pengurus inti parpol di tingkat pusat, keterwakilan perempuan minimal 30% dan domisili kantor tetap di tingkat DPP. Kemudian, di tingkat Provinsi, ada tambahan syarat, yakni memenuhi keanggotaan di 75% Kabupaten/Kota di 34 provinsi. Syarat terakhir, yakni status sebaran pengurus minimal 50% kecamatan pada 75% Kabupaten/Kota di 34 provinsi.<sup>18</sup> Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kebijakan penyederhanaan partai politik khususnya persyaratan partai politik untuk menjadi peserta pemilu, telah berakibat tidak lolosnya sejumlah partai politik sehingga tidak dapat menjadi peserta pemilu.

Pada setiap Undang-Undang tentang Pemilihan Umum, diatur persyaratan-persyaratan bagi partai politik untuk dapat menjadi peserta pemilihan umum, sehingga bagi partai-partai yang tidak memenuhi persyaratan tersebut, berakibat hukum tidak dapat menjadi peserta pemilihan umum. Dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003, diatur persyaratan bagi partai politik untuk dapat mengikuti pemilihan umum berikutnya harus memenuhi ketentuan ambang batas perolehan kursi, ketentuan ini berakibat hukum bagi partai-partai politik yang tidak dapat memenuhi haruslah bergabung dengan partai politik lain atau membentuk partai baru. Dalam prakteknya dari sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 hingga Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017, terdapat sejumlah partai politik tidak lolos menjadi peserta pemilu.

**Tabel 1.3**  
**Jumlah Partai Politik yang Tidak Lolos Persyaratan Sebagai Peserta Pemilihan Umum**

No.	Periode Tahun Pemilihan	Partai Politik		%
		Mendaftar KPU	Peserta Pemilu	
1	1999	110	48	43,63
2	2004	50	24	48,00
3	2009	68	38	55,88
4	2014	54	12	22,22
5	2019	27	14	51,85

Pada Pemilu pertama pasca reformasi, sebanyak 110 partai politik mendaftar ke KPU, namun hanya sebanyak 48 partai saja yang dapat menjadi peserta pemilu. Partai politik yang mendaftar untuk menjadi peserta pemilu semakin berkurang pada pemilu tahun 2004 yaitu hanya 50 partai dan yang berhasil lolos persyaratan hanya 24 partai dan menjadi peserta pemilu. Pada tahun 2009, memang terjadi kenaikan jumlah partai yang mendaftar ke KPU dari 50 partai di tahun 2003 menjadi 68, hal tersebut dikarenakan terjadinya perubahan kebijakan yang semula menggunakan ET (*electoral threshold*) pada UU 3 tahun 1999 dan UU 12 Tahun 2003, UU 10 Tahun 2008 menjadi PT (*parlementary threshold*) sehingga partai yang menjadi peserta pemilu naik dari 24 menjadi 38. Selanjutnya setelah berlaku UU 8 Tahun 2012, sebanyak 54 partai yang mendaftarkan diri ke KPU untuk menjadi peserta pemilu Tahun 2014, namun karena ketentuan mengenai syarat-syarat sebagai peserta pemilu harus

<sup>18</sup>Ambaranie Nadia Kemala Movanita, *Ini 14 Partai Politik Peserta Pemilu 2019*, <https://nasional.kompas.com/read/2018/02/17/13333761/ini-14-partai-politik-peserta-pemilu-2019>, diakses pada tanggal 7 Agustus 2022.

melalui berbagai verifikasi yang berat, alhasil hanya 12 Partai Politik saja yang dapat menjadi peserta pemilu. Kemudian pasca UU 7 Tahun 2017, sebanyak 27 Partai mendaftarkan diri ke KPU untuk menjadi peserta pemilu Tahun 2019, hasilnya sebanyak 14 partai berhak menjadi Partai Politik peserta pemilu.

**Tabel 1.4**  
**Persyaratan Partai Politik Untuk Menjadi Peserta Pemilihan Umum**

Syarat Peserta Pemilu	UU/3/1999	UU/12/2003	UU/10/2008	UU/8/2012	UU/7/2017
Kepengurusan	Lebih dari ½ jumlah provinsi di Indonesia; di lebih dari ½ jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan	Minimal 2/3 dari seluruh jumlah provinsi; minimal 2/3 dari jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan	Minimal 2/3 jumlah provinsi; di 2/3 (dua pertiga) jumlah kabupaten/ kota di provinsi yang bersangkutan	Di seluruh provinsi, minimal di 75% (tujuh puluh lima persen) jumlah kabupaten/ kota di provinsi yang bersangkutan; minimal di 50% (lima puluh persen) jumlah kecamatan di kabupaten/ kota yang bersangkutan	Di seluruh provinsi, minimal di 75% (tujuh puluh lima persen) jumlah kabupaten/ kota di provinsi yang bersangkutan; minimal di 50% (lima puluh persen) jumlah kecamatan di kabupaten/ kota yang bersangkutan
30% keterwakilan perempuan	-	-	Ya	ya	ya
Minimum anggota	-	1000 org/ minimum 1/1000 dari jumlah penduduk pada setiap kepengurusan partai politik	1000 org/ minimum 1/1000 dari jumlah penduduk pada setiap kepengurusan partai politik	1000 org/ minimum 1/1000 dari jumlah penduduk pada setiap kepengurusan partai politik	1000 org/ minimum 1/1000 dari jumlah penduduk pada setiap kepengurusan partai politik
Nama dan Tanda Gambar	Ya	Ya	ya	ya	ya
Kantor Tetap	-	ya	ya	ya	ya
Rekening dana Kampanye Pemilu	-	-	-	ya	ya

### II.1. Dinamika Perkembangan Penetapan Ambang Batas (Threshold) bagi Partai Politik dalam Penyelenggaraan Pemilu Pasca Reformasi

Ikhtiar konstitusional yang dilakukan oleh pemerintahan dalam rangka menguatkan sistem pemilu di Indonesia mengalami berbagai macam perkembangan yang cukup dinamis. Pasalnya, berbagai upaya dalam rangka menemukan suatu formulasi, dalam membendung spektrum politik sistem kepartaian yang multipartai di Indonesia mengalami kebuntuan.

Hasil-hasil dari penyelenggaraan pemilu kenyataannya menunjukkan, bahwa upaya dalam menentukan instrumen sistem pemilu masih menuai banyak kekurangan. Hingga hari ini, para pemangku kebijakan masih terus berupaya menyusun kerangka sistem pemilu yang demokratis, sambil merumuskan formula stabilitas pemerintahan Indonesia.

Sejak awal dalam pembahasan sebelumnya, sudah dikatakan bahwa multipartai akan mengganggu stabilitas dari sistem presidensial, sebab tingkat fragmentasi yang tinggi di parlemen, jumlah efektif partai politik di parlemen, kerap kali mempengaruhi stabilitas presidensial dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan. Hal tersebut disadari oleh pemerintahan baik itu eksekutif maupun legislative, oleh karenanya dalam setiap perumusan Undang-Undang Pemilu, para pembuat undang-undang terus berupaya merumuskan sistem pemilu yang tepat.

Penetapan ambang batas *electoral threshold* yang diberlakukan sebagai batas perolehan suara partai politik untuk ikut dalam pemilu berikutnya, dapat dianggap telah gagal dalam praktiknya. Ambang batas yang telah diselenggarakan sejak pemilu pertama pada tahun 1999, diarahkan agar bagaimana partai politik melakukan penggabungan (fusi) secara natural tanpa ada represi politik, tidak seperti pada masa orde baru. Namun kenyataan justru sebaliknya, alih-alih akan melakukan fusi dengan partai politik lainnya, namun sebaliknya partai politik tersebut justru lebih memilih menggantikan nama partainya saja, untuk ikut kembali dalam perheletan pemilu 5 tahunan tersebut. Karena terbukti gagal dalam penerapannya, ketentuan mengenai *electoral threshold* dihilangkan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012. Ketentuan ini kemudian diganti dengan ketentuan mengenai *Parliamentary Threshold*.

Selanjutnya diberlakukan *parliamentary threshold* untuk merespon kegagalan pemberlakuan *electoral threshold*, yang mensyaratkan ambang batas perolehan suara bagi partai politik untuk dapat duduk di parlemen. *Parliamentary threshold* (disingkat PT) tercantum dalam Pasal 202 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2008 yang berbunyi, "Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 2,5% (dua koma lima perseratus) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR." Kebijakan *parliamentary threshold* ini kemudian diteruskan oleh UU Nomor 8 Tahun 2012 dengan menaikkan angka ambang batasnya. Dalam undang-undang ini partai politik peserta pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 3,5% (tiga koma lima persen) dari jumlah suara sah secara nasional, untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota. Ketentuan yang terdapat dalam Pasal 208 ini kemudian diuji oleh Mahkamah Konstitusi yang menghilangkan aturan *parliamentary threshold*, untuk DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota.<sup>19</sup>

Penetapan ambang batas *parliamentary threshold* yang diberlakukan pada pemilu 2009 dengan angka ambang batas 2,5% nampak terlihat ada perubahan yang signifikan, yang mana partai politik yang duduk di parlemen berjumlah 9 partai politik pada tahun 2009 dengan 38 partai peserta pemilu, lebih sedikit jika dibandingkan dengan tahun 2004 yang mencapai hingga 16 partai yang duduk di parlemen dengan diikuti oleh 24 partai peserta

---

<sup>19</sup>Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi No 52/PUU-X/2012.

pemilu di tingkat nasional. Namun demikian, pada pemilu selanjutnya di tahun 2014, meskipun penetapan angka ambang batas *parliamentary threshold* dinaikkan menjadi 3,5% dan peserta pemilihan umum lebih sedikit dibandingkan sebelumnya, hasil pemilu justru bertambah dengan menunjukkan ada 10 partai politik yang berhasil duduk di parlemen diikuti oleh 12 partai peserta pemilu. Bahkan, hingga pasca pemilu serentak tahun 2019 kemarin, angka ambang batas yang dinaikkan kembali menjadi 4%, tetap saja menghasilkan 9 partai yang berhasil duduk di parlemen dengan diikuti oleh 16 partai peserta pemilu. Tidak ada perubahan yang mencolok dengan diberlakukannya penetapan *parliamentary threshold* yang tiap tahun semakin tinggi, jumlah partai politik di parlemen masih berada di kondisi multipartai ekstrim.

Praktis, secara keseluruhan dapat dilihat jelas, berbagai aturan upaya penetapan ambang batas yang dilakukan oleh pembuat undang-undang Nampak belum efektif. Terbukti tingkat fragmentasi partai di parlemen cukup tajam terlihat, belum lagi semenjak dinaikkannya setiap angka ambang batas *parliamentary threshold*, semakin banyak pula angka disproporsionalitas suara yang terbuang percuma. Sementara di satu pihak, gelombang antusiasme pendirian partai politik tengah bermunculan massif dalam hiruk pikuk elektoral perpolitikan di Indonesia. Gagasan ambang batas Nampak seperti suatu jalan keluar yang pragmatis, tanpa mempertimbangkan sisi lain daripada dampak sistemik dari pemberlakuan tersebut oleh para pembuat undang-undang. Publik dalam setiap diskursus perubahan undang-undang pemilu kerap kali disuguhkan perdebatan sebatas angka-angka *threshold*, yang kian hari semakin membesar tanpa ada substansi yang jelas, untuk apa dan bagaimana dampak yang terjadi dari hal tersebut, para pembuat undang-undang yaitu partai politik yang berkuasa di parlemen cenderung masih menyimpan tendensi sebagai partai besar, tanpa mempertimbangkan hajat hidup perjalanan demokrasi rakyat Indonesia, yang sudah tentu akan mempengaruhi kehidupan stabilitas demokrasi dan penyelenggaraan suatu pemerintahan.

## II.2. Implikasi Penetapan Ambang Batas (*Threshold*) terhadap Stabilitas Sistem Presidensial di Indonesia

Sistem Politik Indonesia dalam perkembangan ke arah demokrasi banyak dipengaruhi oleh konsep dan nilai-nilai demokrasi *ala barat*. Adanya pemisahan kekuasaan antara eksekutif, yudikatif dan legislatif adalah juga atas pengaruh perkembangan demokrasi yang terjadi di Amerika dan Eropa. Dalam pengaruh demokrasi tersebut pula Indonesia mengenal istilah "*checks and balances*" sebuah sistem pengawasan yang harus terjadi antara ketiga lembaga politik dalam sistem politik di Indonesia. Realitas sistem kepartaian yang multi partai juga menjadi faktor yang mendorong munculnya parlemen (legislatif) yang bersanding dengan sistem pemerintahan Presidensial di Indonesia. Perbedaan klasik antara sistem parlementer dan presidensial sering dibuat antara sistem parlemen Inggris dengan mayoritarianisme yang dihiasi dan tidak adanya lembaga yang bersaing (kedaulatan parlemen dan negara kesatuan) dan Pemisahan AS pada sistem kekuasaan (*separation power*).

Ciri mendasar dari suatu bagian pemerintahan presidensial adalah adanya pembagian antara cabang pemerintahan antara lain pembagian antara legislatif dan eksekutif. Pembagian kekuasaan antara legislatif dan eksekutif ini haruslah menjadi penyeimbang antara satu dan lainnya. Keseimbangan dalam pelaksanaan masing-masing kekuatan inilah

yang disebut sebagai *checks and balances*. Dengan kondisi tidak adanya dominasi baik dari sisi eksekutif maupun legislatif disisi lainnya. Dalam banyak sistem formal parlemen, eksekutif mungkin harus menjadi relatif kurang kuat dalam kaitannya dengan legislatif.<sup>20</sup>

Dalam rezim presidensial, perumusan kebijakan ditandai dengan pemisahan kekuasaan dan juga ditandai dengan pemisahan tujuan. Pemisahan kekuasaan mengacu pada otoritas independen dari eksekutif dan anggota dari legislatif. Pemisahan kekuasaan muncul dari dua ciri utama presidensialisme. *Pertama*, eksekutif dan legislatif yang dipilih secara terpisah, *Kedua*, masing-masing bagian tidak dapat bertindak untuk memperpendek jangka waktu masing-masing kekuasaan. Pemerintahan yang efektif adalah sebuah fenomena yang bersifat multidimensional. Seperti dalam setiap organisasi, terdapat dua pokok dan kebutuhan organisasi yang bertentangan: pencapaian tujuan dan pemeliharaan politik. Dengan pencapaian tujuan, maksudnya adalah kapasitas dari sistem untuk membuat kebijakan dan mengambil jalan baru, dengan pemeliharaan politik, maksudnya kemampuan sistem untuk mewakili kepentingan dan untuk memperbaiki kemungkinan keterasingan dari kelompok dalam lembaga-lembaga pemerintah.<sup>21</sup>

Adanya fakta-fakta akademis menunjukkan kompleksitas pilihan kelembagaan presidensialisme yang bergandengan tangan dengan multipartisme dalam suatu negara serta adanya temuan dari Studi Mainwaring yang menelaah sistem pemerintahan dan kepartaian pada 31 negara maju dan berkembang menemukan bahwa presidensialisme, multipartai, dan demokrasi adalah kombinasi yang sangat menyulitkan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Dalam praktek, sedikitnya jumlah partai politik di parlemen tidak otomatis menjadikan parlemen efektif mengambil keputusan; sebaliknya banyaknya jumlah partai politik di parlemen juga tidak dengan sendirinya membuat parlemen stagnan. Jika merujuk pada peran DPR dalam menjalankan fungsi legislasi, sebagai salah satu fungsi pokok DPR. Jumlah Undang-Undang yang disahkan DPR pemilu 1999 lebih banyak dibandingkan dengan DPR hasil pemilu lainnya pasca reformasi ini. Tercatat, hasil undang-undang yang disahkan oleh DPR periode 1999 dengan partai yang duduk di parlemen sebanyak 21 partai, dapat menghasilkan kurang lebih 189 produk undang-undang, sementara jika dibandingkan dengan DPR hasil pemilu 2009 yang berjumlah 9 partai di parlemen hanya menghasilkan 137 undang-undang, begitupun dengan DPR hasil pemilu 2014 dengan 10 partai yang duduk di parlemen, hingga saat ini menjelang akhir masa kerja DPR menghasilkan 115 produk undang-undang.<sup>22</sup>

Berkurangnya jumlah partai politik di DPR tidak berkorelasi positif dengan efektivitas pengambilan keputusan di parlemen. Jumlah partai politik di DPR hasil Pemilu 1999 yang lebih banyak (21), ternyata berhasil memproduksi undang-undang lebih banyak dan lebih

---

<sup>20</sup>Bert A. Rockman, "The Performance of Presidents and Prime Ministers and of Presidential and Parliamentary Systems" dalam *Presidential Institutions And Democratic Politics: Comparing Regional and National Contexts*, Edited by Kurt Von Mettenhem, (The John Hopkins University Press, London), hlm. 68-69.

<sup>21</sup>*Ibid*, hlm. 45.

<sup>22</sup>Dewan Perwakilan Rakyat, "Undang-Undang," <http://www.dpr.go.id/jdih/uu>, diakses pada tanggal 17 Juli 2022.

baik, dibandingkan dengan DPR hasil Pemilu 2009 (9) dan DPR hasil pemilu 2014 (10) yang lebih sedikit. Dengan kata lain banyak sedikitnya partai politik di parlemen tidak mempunyai korelasi positif dengan efektivitas kerja parlemen. Sartori, Laakso, dan Taagepera, menjelaskan bahwa kinerja parlemen lebih ditentukan sistem kepartaian yang dibentuk oleh hasil pemilu (sistem satu partai, sistem dua-partai, sistem multipartai moderat atau sistem multipartai ekstrim) daripada oleh banyaknya partai politik masuk parlemen,<sup>23</sup> sebab tidak semua partai di parlemen mempunyai pengaruh yang sama dalam membuat keputusan.<sup>24</sup>

Oleh karena itu, disinilah kemudian Indeks ENPP (*effective number of parliamentary parties*) lebih terukur dalam melihat efektivitas kerja parlemen daripada hanya memperhatikan jumlah partai di parlemen. Sebagaimana terlihat pada Tabel jumlah partai politik di DPR tidak identik dengan Indeks ENPP. Pemilu 1999 yang menghasilkan lebih banyak partai politik di DPR (21) ternyata menghasilkan Indeks ENPP lebih rendah (4,7) daripada Pemilu 2004, 2009, 2014 dan 2019. Sebaliknya, pemilu 2014 yang dinaikannya ambang batas 3,5% justru menghasilkan indeks ENPP yang lebih besar dibandingkan pemilu 2009 yaitu 8,18.<sup>25</sup>

Sistem kepartaian bukan ditentukan oleh berapa jumlah partai riil di parlemen, melainkan oleh berapa jumlah partai efektif atau partai relevan. Di sisi inilah para ahli pemilu sepakat, bahwa Indeks ENPP (*Effective Number of Parliamentary Parties*) adalah salah satu formula yang paling tepat mengukur sistem kepartaian. Dapat ditemukan dalam pengelompokan empat jenis sistem kepartaian: *pertama*, sistem satu partai jika terdapat satu partai relevan; *kedua*, sistem dua partai jika terdapat dua partai relevan; *ketiga*, sistem multipartai moderat jika terdapat 3-5 partai relevan, dan *keempat*, sistem multipartai ekstrim jika terdapat lebih dari 5 partai relevan. Pengukuran dengan Indeks ENPP dapat menentukan sejauh mana hasil pemilu membentuk sistem kepartaian. Sistem kepartaian hasil Pemilu 1999 lebih sederhana; Indeks ENPPnya hanya 4,7 sehingga bisa disebut sistem lima-partai, masuk kategori sistem multipartai moderat. Sementara Pemilu 2004, 2009, 2014, 2019 masing-masing menghasilkan sistem tujuh partai, enam partai, delapan partai, dan tujuh partai efektif, yang masuk kategori sistem multipartai ekstrim. Itulah sebabnya, DPR pemilu 1999 lebih efektif bekerja dibandingkan DPR hasil pemilu setelahnya.

**Tabel 1.3**  
**Jumlah Partai Politik DPR dan Indeks ENPP**

Pemilu	Jumlah Partai Politik	Indeks ENPP
1999	21	4,7
2004	16	7,1

<sup>23</sup>Pipit R. Kartawidjaja dan M. Faishal Aminuddin, *Demokrasi Elektoral: Sistem dan Perbandingan Pemerintahan*, (Surabaya: Sindikasi Indonesia, 2015), hlm. 31.

<sup>24</sup>Rein Taagepera dan Bernard Grofman, "Rethinking Duverger's law: Predicting the effective number of parties in plurality and PR system – parties minus issues equals one", *University of California dalam Wuropean Journal of political Research* 13, 1985, hlm. 343.

<sup>25</sup>Nico Handani Siahaan, *Formula penyederhanaan jumlah partai politik di parlemen pada pemilihan umum di Indonesia*, *Jurnal POLITIKA* 7 (April 2016).

2009	9	6,2
2014	10	8,18
2019	9	7,47

Selanjutnya, untuk memperkuat pengukuran sistem kepartaian tersebut bisa dicek dengan Indeks Fragmentasi, yang dapat melihat tingkat penyebaran kekuatan partai politik berdasar hasil pemilu. Dalam indeks fragmentasi, berlaku ketentuan bahwa semakin tinggi indeks fragmentasi yang didapat, maka semakin sulit bagi parlemen untuk mengambil keputusan. Keadaan ini disebabkan karena dengan tingginya indeks fragmentasi, berarti persebaran kekuatan partai politik di parlemen merata. Artinya, masing-masing partai politik di parlemen memiliki kesempatan dan peluang yang sama untuk mengambil keputusan. Berdasarkan indeks fragmentasi, akan terlihat sistem kepartaian yang terbentuk di parlemen berdasarkan persebaran kekuatan partai. Apakah sistem kepartaian tersebut sistem partai tunggal, sistem dua partai, multipartai moderat, dan multipartai ekstrim. Pengukuran dilakukan terhadap hasil pemilu 1999, pemilu 2004, dan pemilu 2009, pemilu 2014, dan pemilu 2019. Hasil dari pemilu 1999 yang menghasilkan 21 Partai Politik di parlemen, menunjukkan bahwa nilai ENPP yaitu 4,7 dengan indeks fragmentasi 0,78, sedangkan hasil pemilu 2004 dengan 16 partai politik di parlemen, menghasilkan nilai ENPP yaitu 7,0 dengan indeks fragmentasi 0,85, sedangkan pada pemilu 2009 dengan 9 partai politik di parlemen, dengan penggunaan ambang batas *parliamentary threshold* 2,5% menghasilkan nilai ENPP 6,1 dan indeks fragmentasi mencapai 0,83, kemudian pada pemilu 2014 dengan 10 partai politik di parlemen, dengan penggunaan ambang batas *parliamentary threshold* 3,5% menghasilkan nilai ENPP 8,2 dengan indeks fragmentasi 0,87, terakhir pada pemilu 2019 terdapat 9 partai politik di parlemen, dengan penggunaan ambang batas *parliamentary threshold* 4% menghasilkan nilai ENPP 7,47 dengan indeks fragmentasi 0,86.

Tabel 1.4

**Hubungan Besaran Ambang Batas dengan jumlah partai di DPR, Indeks ENPP dan Indeks Fragmentasi**

Pemilu	Ambang Batas	Jumlah Partai	Indeks ENPP	Indeks Fragmentasi
1999	-	21	4,7	0,78
2004	-	16	7,0	0,85
2009	2,5	9	6,1	0,83
2014	3,5	10	8,2	0,87
2019	4	9	7,47	0,86

Pengukuran Indeks ENPP dan Indeks Fragmentasi, sekali lagi menunjukkan bahwa sistem kepartaian tidak dipengaruhi oleh jumlah riil partai politik, baik yang berkompetisi dalam pemilu maupun yang masuk ke parlemen, melainkan oleh berapa jumlah partai efektif atau partai relevan yang tercermin dari penguasaan perolehan kursi di parlemen. Instrumen ambang batas perwakilan (*Parliamentary Threshold*) pada titik tertentu memang dapat



mengurangi jumlah riil partai di parlemen, namun jumlah riil partai politik bukanlah cerminan sistem kepartaian yang terbentuk.

### II.3. Desain Stabilitas Sistem Pemerintahan Presidensial dan Multipartai Sederhana di Masa Depan

Demokrasi dapat berjalan dengan baik apabila ada rasa tanggungjawab dan toleransi pada pemimpin-pemimpin politik. Sesudah proklamasi 17 Agustus 1945, orang merasa benar-benar tanggungjawabnya, tetapi setelah kemerdekaan itu diakui di seluruh dunia, sebagai hasil daripada konferensi Meja Bundar di Deen Hag pada akhir tahun 1949, orang lupakan syarat-syarat membangun demokrasi di dalam praktik.<sup>26</sup>

Semangat ultra demokrasi yang massif terjadi di dalam dinamika para pemimpin-pemimpin partai politik, mengubah sistem pemerintahan dari pemerintahan presidensiil yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar 1945 menjadi kabinet parlementer. Sistem parlementer seperti yang berlaku di Eropa Barat, di mana pemerintah bertanggungjawab kepada parlemen, orang anggap lebih demokratis dari sistem pemerintahan presidensiil. Orang lupa, Indonesia dalam masa peralihan ke pemerintahan Nasional yang demokratis perlu akan suatu pemerintahan yang sangat kuat. Sejarah Indonesia sejak proklamasi kemerdekaan 17 Agustus 1945 menyatakan bahwa pemerintahan yang kuat di Indonesia ialah pemerintahan presidensiil di bawah Dwi Tunggal Soekarno-Hatta. Lahirnya Dwi-tunggal itu bukanlah suatu yang dibuat-buat, melainkan suatu kenyataan yang dikehendaki oleh suatu keadaan.<sup>27</sup>

Dalam konteks tingkat keragaman penduduk yang luas di lingkungan Negara-negara besar, sistem presidensial efektif untuk menjamin sistem pemerintahan yang kuat dan efektif. Namun, seringkali, karena kuatnya otoritas yang dimilikinya, timbul persoalan berkenaan dengan dinamika demokrasi. Filipina, Venezuela, Korea Selatan, dan Indonesia serta Negara-negara lain merupakan contoh yang penting berkenaan dengan kelembagaan yang terjadi, sehubungan dengan penerapan sistem pemerintahan presidensiil ini di dalam praktik. Sehingga menimbulkan gelombang demokratisasi yang kuat dan akhirnya berhasil menumbangkan rezim otoritarian di Negara-negara tersebut. Untuk memastikan agar kelemahan-kelemahan bawaan sistem presidensial dapat diatasi, maka Negara yang menganut konsepsi tersebut diadakan pembatasan-pembatasan yang diperlukan, guna menjamin agar prinsip *Strong and effective government* dapat diselenggarakan secara terbatas dan dapat dipertanggungjawabkan. Karena itu, prinsip *strong and effective government* dikembangkan secara *limited and accountable* sehingga tidak merusak sistem demokrasi yang dianut dan diterapkan.<sup>28</sup>

Dalam sistem *checks and balances*, presiden sebagai kepala eksekutif mempunyai kedudukan yang sederajat dengan parlemen, tetapi saling mengendalikan dengan lembaga parlemen sebagai pemegang kedaulatan legislatif hasil dari keterwakilan rakyat. Sesuai prinsip dari presidensial, Presiden tidak dapat membubarkan parlemen, dan sebaliknya parlemen tidak dapat menjatuhkan Presiden, keduanya memiliki kekuasaan yang terpisah

<sup>26</sup>Mohammad Hatta, *Demokrasi Kita; Pikiran-pikiran Tentang Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat*, (Jakarta: Segarsy, 2008), hlm. 101.

<sup>27</sup>*Ibid*, hlm. 101-102.

<sup>28</sup>Jimly Asshiddiqie, *Format kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, (Jakarta: FH UI Press, 2005), hlm. 61.

yang termanifestasikan oleh segenap kehendak rakyat. Dalam praktik presidensial, parlemen hanya dapat menuntut pemberhentian Presiden jika Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum, yang dibatasi pelanggaran-pelanggaran umumnya oleh konstitusi seperti jenis-jenis tindak pidana tertentu saja, yaitu pengkhianatan terhadap Negara (*treason*), penyuapan dan korupsi (*bribery and high crimes*), serta pelanggaran-pelanggaran ringan tetapi dapat dikategorikan perbuatan tercela (*misdeemeanours*) seperti halnya tercermin dalam konstitusi Amerika Serikat. Sementara dalam sistem parlementer, parlemen secara mudah menjatuhkan kabinet hanya dengan alasan politik, yaitu melalui mekanisme pemberian “mosi tidak percaya” (*vote of centure*) terhadap kinerja kabinet dan terhadap kebijakan pemerintah (*beleid*). Kebiasaan dalam sistem pemerintahan parlementer ini tidak dapat dijadikan acuan dalam sistem presidensial yang ingin dikembangkan di Indonesia.<sup>29</sup> Pilihan Indonesia dalam menganut sistem presidensial dalam kenyataan politik dibarengi dengan eksistensi dari multipartai di Indonesia. Sistem multipartai merupakan keniscayaan dalam perjalanan demokrasi di Indonesia. Dalam praktik perjalanan pemilihan umum yang berlangsung selama pasca reformasi, telah memperlihatkan bahwa keberadaan multipartai di Indonesia telah menghasilkan parlemen yang terfragmentasi tinggi, komposisi dukungan eksekutif yang lemah di parlemen (*minority president*) dan bentukan koalisi yang rentan perubahan. Hal ini tengah memperlihatkan situasi instabilitas pemerintahan, yang sewaktu-waktu dapat menjebak pemerintahan dalam posisi pemerintahan yang terbelah (*divided government*). Situasi ini tentunya disadari oleh para pembuat kebijakan di Indonesia, berbagai ikhtiar demokratis dan konstitusional diupayakan oleh seluruh elemen pembentuk kebijakan, dengan melakukan beragam upaya penyederhanaan sistem multipartai, namun nampaknya ikhtiar tersebut masih berkulat di seputar persyaratan ambang batas, yang nyatanya belum banyak menuai hasil yang diharapkan.

Adalah benar bahwa berdirinya partai-partai dalam Negara demokrasi tidak mungkin dapat dibatasi, mengingat keberadaan dan kedudukan partai sebagai salah satu pilar pelembagaan demokrasi, di mana kebebasan dan kesetaraan seluruh warga secara konstitusional telah dijamin berdasarkan konstitusi UUD 1945. Pasal 27 ayat (1) menyatakan bahwa “segala warga Negara bersama kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”. Kemudian dengan pasal 28 yang menyatakan “kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang”. Substansi yang sama dipertegas pula dalam XA Hak Asasi Manusia Pasal 28E ayat (3) bahwa “setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat”. Memang musuh utama dari berlakunya sistem presidensial ialah multipartai itu sendiri, sehingga berbagai macam studi telah membuktikan bahwa presidensial tidak cocok atau tidak relevan dengan keberadaan multipartai. Oleh karenanya, perlu menyusun sistem kepartaian yang tepat bagi stabilitas pemerintahan dan kelangsungan demokrasi, dalam sistem presidensial namun dapat dipahami agar tidak memangkas secara represif kehendak dari demokrasi itu sendiri.

Kenyataannya, sistem dua partai atau semakin sederhana jumlah partai efektif, adalah jauh lebih kondusif dan lebih potensial bagi terciptanya stabilitas pemerintahan yang menganut sistem presidensial. Sehingga, desain sistem kepartaian multipartai sederhana

---

<sup>29</sup>*Ibid*, hlm. 80.

adalah suatu keniscayaan, karena pada dasarnya tinggi rendahnya partai efektif dapat disebabkan antara lain ialah *pertama*, kualitas dari kelembagaan partai-partai, *kedua* koalisi partai. Semakin tinggi kualitas kelembagaan, partai akan semakin memperkecil jumlah partai efektif, dan sebaliknya semakin rendah kualitas kelembagaan maka akan semakin memperbesar jumlah partai efektif. Tidak terkecuali dalam dinamika koalisi, di mana koalisi antara partai akan menekan jumlah partai efektif dan demikian pula sebaliknya, perpecahan koalisi akan menyebabkan meningkatnya jumlah partai efektif. Tinggi rendahnya jumlah partai efektif dapat berimplikasi terhadap tinggi rendahnya polarisasi dalam kepartaian.

Tiga faktor yang menyebabkan sulitnya dibangun koalisi antar partai dalam sistem presidensial: *Pertama*, dalam sistem presidensial, presiden (bukan partai) yang bertanggungjawab untuk membentuk kabinet. Presiden dapat saja membuat kesepakatan dengan partai-partai yang mendukungnya, namun kesepakatan ini tidaklah semengikat kesepakatan yang dibuat dalam sistem parlementer. Presiden lebih bebas merombak kabinet yang menyebabkan lebih mudah kehilangan dukungan kongres, karena rendahnya ikatan antara presiden ke partai, maka partai-partai pun akan rendah pula ikatannya kepada presiden. *Kedua*, dalam sistem presidensial, komitmen dari para legislator secara individu untuk mendukung hasil kesepakatan pemimpin partai seringkali tidak konsisten dan tidak disiplin. Akibatnya tidaklah mungkin untuk digeneralisasi bagaimana dukungan partai terhadap pemerintahan dalam bentuk dukungan tiap individu dalam parlemen. *Ketiga*, dorongan kepada partai untuk memecah koalisi lebih kuat pada sistem presidensial dibanding sistem parlementer. Dalam sistem presidensial-multipartai, pada saat presiden terpilih, para pemimpin partai umumnya merasa perlu untuk membuat jarak kepada pemerintahan. Dengan menyisakan partner tersembunyi dalam pemerintahan koalisi, para pemimpin partai merasa takut kehilangan identitasnya, membagi kesalahan yang dibuat pemerintah dan tidak menikmati prestasi yang dicapai.

Meskipun Presiden dan Wakil Presiden tidak dapat dijatuhkan dalam masa jabatan, tetapi kondisi tersebut berpeluang besar menciptakan kebuntuan pemerintahan karena kemungkinan kebijakan pemerintah akan mendapat perlawanan dari DPR dengan berbagai hak yang dimiliki, seperti hak angket, hak interpelasi, hak menyatakan pendapat, dan hak bertanya, sebagaimana diatur berdasarkan pasal 20A ayat (2) dan (3) UUD 1945. Hal tersebut jelas akan mengganggu stabilitas pemerintahan. Maka tidak heran dalam praktik pemilu pasca reformasi, koalisi di Indonesia yang dibangun kerap kali miskin gairah, mengingat bangunan koalisi berdasarkan orientasi pragmatis, bukan merupakan bangunan koalisi yang solid secara ideologis dalam perspektif satu kesatuannya visi, koalisi dapat rapuh seketika, sebab dapat dimiliki presiden minoritas di parlemen, sebaliknya jika pemenang pemilihan presiden mayoritas parlemen, dukungan tersebut masih tersandera oleh oportunitas partai politik yang belum terbangun berdasar kesatuan platform perjuangan.

Jika semakin besar jumlah partai efektif, berarti semakin tinggi tingkat polarisasi dalam sistem kepartaian, dan demikian pula sebaliknya semakin kecil jumlah partai efektif, maka semakin kecil juga tingkat polarisasi sistem kepartaian. Semakin rendah tingkat polarisasi sistem kepartaian akan berdampak pada semakin besarnya peluang terhadap terbentuknya stabilitas pemerintahan. Demikian pula sebaliknya, jika semakin tinggi tingkat polarisasi sistem kepartaian, maka peluang terhadap instabilitas pemerintahan semakin besar. Kebijakan pelaksanaan pemilu serentak dapat dikatakan sebagai bentuk upaya agar terhindar dari skenario instabilitas sistem presidensial di Indonesia. Hasil pemilu serentak

diharapkan menghasilkan ukuran komposisi parlemen yang sejajar dengan komposisi politik di eksekutif. Pemerintah mendapat dukungan mayoritas di parlemen sehingga dapat lebih efektif menjalankan pemerintahan. Namun kebijakan pemilihan umum yang tidak dibarengi dengan infrastruktur kelembagaan partai dan pelembagaan pemilu, sama saja dengan tidak mencapai tujuan yang maksimal. Pilihan Pemilihan Umum Presiden dengan tetap menggunakan sistem dua putaran (*majority run off*) melahirkan masalah baru, sebab dengan begitu akan membuat partai politik berpeluang lebih besar masuk ke dalam parlemen, mengingat setiap partai politik peserta pemilu dapat mencalonkan presidennya masing-masing, dengan ekspektasi untuk mendapatkan *coattail effect* untuk memperbesar suara partai politik.

Sekalipun diberikan jalan keluar dengan menggunakan *presidential threshold* untuk membendung masalah pemilu presiden tersebut, dengan membatasi hanya partai politik/gabungan partai politik yang dapat mencalonkan Presiden dan Wakil Presidennya, bukan berarti persoalan multipartai yang hadir di parlemen dapat terselesaikan pula, terbukti pemilu serentak 2019 masih menyisakan 9 partai politik yang duduk di parlemen dengan indeks ENPP 7,47. Sebab, masih dipertahankannya jenis sistem pemilu proporsional terbuka dengan mengatur besaran daerah pemilihan yang cukup besar dan jumlah alokasi kursi daerah pemilihan, akan berdampak pula pada keterpilihan caleg-caleg partai di parlemen kelak, syarat kemenangan presiden 50%+1 dengan 20% suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia perlu menjadi perhatian kembali, sebab hal ini tidak lantas membuat sistem kepartaian berdampak menjadi multipartai sederhana. Studi Amerika Latin membuktikan, pemilu parlemen diadakan serentak dapat menciptakan sistem multipartai sederhana, dibarengi dengan penurunan mekanisme penetapan ambang batas presiden terpilih (*presidential threshold*), PT disini bukan sebagai bentuk syarat pencalonan Presiden, tetapi merupakan syarat ambang batas bagi penentuan Presiden terpilih, sehingga hal tersebut akan berdampak pula pada sistem multipartai yang sederhana di parlemen.

Untuk meminimalkan dan mengantisipasi kemungkinan terjadinya kebuntuan pemerintahan dari sudut pandang sistem pemerintahan, diperlukan beberapa pembenahan, terutama mengenai purifikasi sistem presidensial melalui pemisahan kekuasaan dengan mempertegas kekuasaan legislative bagi lembaga perwakilan rakyat, dalam hal ini DPR dan DPD. Seperti terlihat dalam pasal 20 ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa “DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang”, tetapi kemudian ayat (2) menyertakan juga bahwa “setiap rancangan undang-undang dibahas bersama DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama”. Ketentuan tersebut menempatkan kekuasaan legislasi DPR hanya secara formal belaka, tetapi secara materiil dapat dikatakan tidak ada, sebab tidak terdapat mekanisme konstitusional dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang memungkinkan DPR, memaksakan berlakunya suatu Rancangan Undang-Undang menjadi Undang-Undang tanpa persetujuan dari Presiden. Demikian pula sebaliknya, Presiden tidak memiliki kekuasaan untuk memaksa DPR membahas dan menetapkan suatu Rancangan Undang-Undang agar menjadi Undang-Undang jika DPR melakukan oposisi terhadap Presiden. Oleh karena itu, perlu ada upaya rekonstruksi kekuasaan legislasi dengan pemurnian kekuasaan legislasi, sebagai fungsi yang dimiliki oleh lembaga perwakilan, kemudian agar membentuk mekanisme keseimbangan dan kontrol di tingkat kekuasaan legislasi melalui sistem perwakilan bicameral dan pemberian hak veto bagi Presiden.

Pemilu merupakan salah satu bentuk instrument kelembagaan periodik dalam menerjemahkan demokrasi, untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk dalam pemerintahan. Pemilu, dapat menjadi medium untuk mengkonversi kekuatan politik masyarakat sipil melalui partai politik, ke dalam suprastruktur kekuasaan Negara. Sebagai medium mengkonversi kekuatan sosial politik masyarakat sipil, pemilu sekaligus berfungsi mentransformasi format keterwakilan rakyat dalam pemerintahan. Oleh karena itu, konsep sistem pemilu menjadi urgensi dalam merekonstruksi ulang kerangka Demokrasi bangsa Indonesia, dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan yang ideal bagi Negara Indonesia. Untuk mengendalikan hal itu, di beberapa Negara yang menerapkan sistem pemilu proporsional, banyak yang menerapkan kriteria tertentu untuk mengendalikan jumlah partai efektif dalam rangka menciptakan multipartai yang sederhana. Di antara kriteria tersebut adalah penerapan *electoral threshold*, *parliamentary threshold*, sebagai salah satu syarat kepesertaan partai untuk ikut pemilu. Di samping itu, langkah-langkah pengendalian kepesertaan partai dalam pemilu juga dilakukan dengan menetapkan minimum persebaran pengurus baik pada level provinsi maupun pada level kabupaten/kota.

Namun demikian, bukan berarti penerapan ambang batas dapat begitu saja diterapkan secara serampangan dengan harapan dapat diciptakan stabilitas pemerintahan dan terbentuknya sistem kepartaian multipartai sederhana, penerapan ambang batas (*threshold*) yang bergantung pada besaran angka yang terus membesar tiap tahunnya, tidak kemudian dapatlah terciptanya sistem kepartaian yang efektif, terbukti pemilu yang berlangsung di Indonesia pasca reformasi menunjukkan banyak kegagalan terkait penetapan ambang batas tersebut, justru sebaliknya efek domino dari diterapkannya ambang batas yang selalu naik setiap parlemen berganti, menyebabkan setiap pemilu berlangsung hasil suara terbuang semakin meningkat, hal itu berdampak pada disproporsionalitas suara, sementara pilihan sistem proporsional menuntut adanya pemanfaatan suara yang signifikan, proporsional, dibandingkan dengan sistem pluralitas tersebut. Oleh karenanya, pembentukan sistem kepartaian yang efektif harus sejalan pula dengan instrument sistem pemilu yang tepat dan ideal, penataan kelembagaan partai politik hingga penyelenggaraan pemilu menjadi urgensi yang mendesak agar dapat direkonstruksi kembali. Kebijakan penyederhanaan partai politik secara kualitatif dan kuantitatif dalam ketentuan yang diatur berdasarkan Undang-Undang pemilu, perlu dilakukan upaya yang signifikan, syarat-syarat dapat menjadi partai politik, partai politik peserta pemilu, hingga penentuan kursi di parlemen menentukan kelembagaan partai di masa depan.

Pilihan sistem pemilu yang masih mempertahankan sistem proporsional terbuka nampaknya masih perlu dikaji ulang kembali, sebab dewasa ini para pemilih cenderung memilih calegnya bukan dari partainya berasal, hal itu mempengaruhi konfigurasi kepartaian secara substansial dalam tataran *grass root*, besaran daerah pemilihan, jumlah kursi daerah pemilihan mempengaruhi pertarungan partai politik peserta pemilu. Begitu pula dalam pemilihan Presiden, pemilihan umum serentak harus dibarengi pula dengan infrastruktur dan suprastruktur politik yang memadai, penurunan ambang batas (*presidential threshold*) sebagai penentuan Presiden terpilih pun dapat dijalankan, dengan berdasarkan sistem pemilihan mayoritas, akan berdampak juga pada sistem kepartaian di Indonesia. Oleh karena itu, mekanisme penetapan ambang batas yang tidak dibarengi dengan desain kelembagaan pemilu dan kepartaian yang tepat, maka tidak dapat pula menghasilkan stabilitas pemerintahan yang dicita-citakan, apalagi mengharapakan dapat terciptanya sistem

multipartai sederhana. Terbukti, hasil-hasil pemilu pasca reformasi masih menciptakan tingkat fragmentasi di parlemen yang tinggi, dan jumlah partai politik efektif di parlemen berada dalam situasi multipartai yang ekstrim.

Akhirnya, tuntutan untuk menyempurnakan pranata hukum dalam sistem pemilu dan kepartaian merupakan agenda yang mendesak, kebijakan penyederhanaan partai politik melalui Undang-Undang pemilu dirasa tepat melalui persyaratan kualitatif dan kuantitatif, pilihan akan sistem pemilu proporsional terbuka dapat diperbaiki dengan sistem proporsional tertutup, jumlah besaran daerah pemilihan dan jumlah kursi daerah pemilihan pun disederhanakan kembali, disertai penetapan ambang batas (*parliamentary threshold*) berdasarkan batas minimum ideal dalam pemilihan legislative, pemilihan umum yang serentak secara Nasional merupakan keniscayaan dengan memberlakukan penurunan ambang batas *presidential threshold* sebagai syarat terpilihnya Presiden, melalui ikhtiar demikianlah, stabilitas pemerintahan presidensial dan multipartai sederhana dapat diwujudkan.

### III. Penutup

#### 1. Kesimpulan

- a. Sepanjang Pemilihan Umum di era Reformasi, diberlakukan berbagai aturan seputar ambang batas. Aturan tersebut berupa syarat dalam pendirian partai politik, syarat partai politik mengikuti pemilihan umum, ambang batas perolehan suara untuk dapat mengikuti pemilihan berikutnya (*electoral threshold*), ambang batas perolehan suara partai politik untuk dapat duduk di parlemen (*parliamentary threshold*), ambang batas pembentukan fraksi (*fractional threshold*), dan ambang batas pencalonan presiden (*presidential threshold*). Kebijakan penyederhanaan partai politik dapat diwujudkan dalam penetapan persyaratan kualitatif ataupun kuantitatif baik dalam pembentukan partai politik sebagai badan hukum, persyaratan partai politik menjadi peserta pemilu, dan juga persyaratan ambang batas penempatan wakil di DPR. Kebijakan tersebut diberlakukan dalam berbagai pengaturan yang berlaku selama era reformasi pada Undang-Undang Partai Politik dan Undang-Undang Pemilu.
- b. Pada setiap Undang-Undang tentang Partai Politik diatur sanksi administratif berupa penolakan bagi partai politik yang tidak memenuhi persyaratan pendirian dan pendaftaran partai politik sebagai badan hukum. Dalam perkembangannya terjadi penurunan jumlah partai politik yang ditetapkan sebagai badan hukum. Dengan demikian syarat-syarat pendirian partai dan pendaftaran partai sebagai badan hukum, telah efektif menurunkan jumlah partai politik di Indonesia. Selanjutnya, persyaratan partai politik untuk mengikuti pemilu meliputi persyaratan kepengurusan, kantor tetap, jumlah minimum anggota dan persyaratan ambang batas. Dalam perkembangannya, memiliki tren penurunan yang signifikan di setiap momentum pemilu berlangsung untuk menjadi peserta pemilu, sehingga dapat dikatakan telah efektif dalam pelaksanaannya. Selanjutnya penetapan ambang batas *electoral threshold* yang diberlakukan sebagai batas perolehan suara partai politik untuk ikut dalam pemilu berikutnya, dapat dianggap telah gagal dalam praktik, ET diarahkan agar bagaimana partai politik melakukan penggabungan (*fusi*) secara natural tanpa ada represi politik, namun kenyataan menunjukkan, alih-alih akan

melakukan fusi dengan partai lainnya, namun sebaliknya partai tersebut justru lebih memilih menggantikan nama partainya saja, untuk ikut pemilu berikutnya. Kemudian pada penetapan *Parliamentary Threshold*, tidak ada perubahan yang mencolok dengan diberlakukannya penetapan *Pt* yang tiap tahun semakin tinggi, jumlah partai politik di parlemen masih berada di kondisi multipartai ekstrim. Praktis, secara keseluruhan dapat dilihat jelas, berbagai aturan upaya penetapan ambang batas PT yg dilakukan oleh pembuat undang-undang Nampak belum efektif. Terbukti tingkat fragmentasi partai di parlemen cukup tajam terlihat, belum lagi dengan dinaikannya setiap angka ambang batas, semakin banyak pula angka disproportionalitas suara yang terbuang percuma.

## 2. Saran

- a. Untuk meminimalkan dan mengantisipasi kemungkinan terjadinya kebuntuan pemerintahan dari sudut pandang sistem pemerintahan, diperlukan beberapa pembenahan, terutama mengenai purifikasi sistem presidensial melalui pemisahan kekuasaan dengan mempertegas kekuasaan legislative bagi lembaga perwakilan rakyat, dalam hal ini DPR dan DPD. Seperti terlihat dalam pasal 20 ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa “DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang”, tetapi kemudian ayat (2) menyertakan juga bahwa “setiap rancangan undang-undang dibahas bersama DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama”. Oleh karena itu, perlu ada upaya rekonstruksi kekuasaan legislasi dengan pemurnian kekuasaan legislasi, sebagai fungsi yang dimiliki oleh lembaga perwakilan, kemudian agar membentuk mekanisme keseimbangan dan kontrol di tingkat kekuasaan legislasi melalui sistem perwakilan bicameral dan pemberian hak veto bagi Presiden.
- b. Kebijakan penyederhanaan partai politik secara kualitatif dan kuantitatif dalam ketentuan yang diatur berdasarkan Undang-Undang pemilu dan Undang-Undang Partai Politik, perlu dilakukan upaya yang signifikan, langkah-langkah pengendalian kepesertaan partai dalam pemilu juga dilakukan dengan menetapkan minimum persebaran pengurus baik pada level provinsi maupun pada level kabupaten/kota, syarat-syarat dapat menjadi partai politik, partai politik peserta pemilu, hingga penentuan kursi di parlemen menentukan kelembagaan partai di masa depan.
- c. Pilihan sistem pemilu yang masih mempertahankan sistem proporsional terbuka nampaknya masih perlu dikaji ulang kembali, sebab dewasa ini para pemilih cenderung memilih calegnya bukan dari partainya berasal, hal itu mempengaruhi konfigurasi kepartaian secara substansial dalam tataran *grass root*, besaran daerah pemilihan, jumlah kursi daerah pemilihan mempengaruhi pertarungan partai politik peserta pemilu. Begitu pula dalam pemilihan Presiden, pemilihan umum serentak harus dibarengi pula dengan infrastruktur dan suprastruktur politik yang memadai, penurunan ambang batas (*presidential threshold*) sebagai penentuan Presiden terpilih pun dapat dijalankan, dengan berdasarkan sistem pemilihan mayoritas, akan berdampak juga pada sistem kepartaian di Indonesia. Oleh karena itu, mekanisme penetapan ambang batas yang tidak dibarengi dengan desain kelembagaan pemilu dan kepartaian yang tepat, maka tidak dapat pula menghasilkan stabilitas pemerintahan yang dicita-citakan, apalagi mengharapkan dapat terciptanya sistem multipartai sederhana.

## DAFTAR PUSTAKA

**Buku**

- Amal, Ichlasul. *Teori-Teori Mutahir Partai Politik*, (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1988).
- Amirudin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2004).
- Asshiddiqie, Jimly. *Format kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, (Jakarta: FH UI Press, 2005).
- \_\_\_\_\_. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007).
- \_\_\_\_\_. *Kemederkaan Berserikat Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*. (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008).
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-dasar ilmu politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2009).
- Departemen Dalam Negeri RI. *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden*. Jakarta: 2007.
- Firdaus. *Constitutional Engineering “Desain Stabilitas Pemerintahan Demokrasi dan Sistem Kepartaian”*. (Bandung: Yrama Wedia, 2015).
- Hadi, Sutrisno. *Metodologi Research*, (Yogyakarta: Andy Yogyakarta, 2001).
- Hatta, Mohammad. *Demokrasi Kita; Pikiran-pikiran Tentang Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat*. (Jakarta: Segaarsy, 2008).
- Kartawidjaja, Pipit R., dan W. Kusumah, Mulyana. *Kisah mini system kepartaian*. (Jakarta: Penerbit closs, 2004).
- \_\_\_\_\_. *Demokrasi Elektoral (Bagian I): perbandingan system dan metode dalam kepartaian dan pemilu*. (Surabaya: Sindikasi Indonesia, 2014).
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku I*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008).
- Manan, Bagir. *“Teori dan Politik Konstitusi”*. (Yogyakarta: FH UII Press, Juni 2004).
- Redaksi Fokusmedia, *Undang – Undang Partai Politik*, (Bandung: Fokusmedia, 2009).
- Ronnyhanitijo, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990).
- Saebani, Beni Ahmad. *Metode Penelitian Hukum*, (Bandung: Pustaka Setia, 2009).
- Sanafiah, Faisal. *Penelitian Kualitatif: Dasar-Dasar dan Aplikasi*, (Jakarta: Rajawali Press, 1995).
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1984).
- Strong, C.F. *Modern Political Constitutions*. Terjemahan oleh SPA Teamwork, (Jakarta: Nuansa & Nusamedia, 2004).

**Artikel & Jurnal**

- Bert A. Rockman, *“The Performance of Presidents and Prime Ministers and of Presidential and Parliamentary Systems”* dalam *Presidential Institutions And Democratic Politics: Comparing Regional and National Contexts*, Edited by Kurt Von Mettenhem, (The John Hopkins University Press, London)
- D. Roper, Steven. *Are all semipresidential regimes the same? A comparison of premier presidential regimes*. *Comparative Politics* 34 (2002).
- Duverger, Maurice. *A new political system model: Semi-Presidential Government*. in: *European journal of political Research* 8 (1980).
- Handani Siahaan, Nico. *Formula penyederhanaan jumlah partai politik di parlemen pada pemilihan umum di Indonesia*, *Jurnal POLITIKA* 7 (April 2016).



- Mainwaring, Scott, *Presidentialism, Multipartyism and Democracy; The Difficult Combination*. Comparative Political Studies, Sage Publication Inc. Volume 26 (Juli 1993).
- Meny, Yves., And Knapp, Andre. *Government and politics in westerns Europe: Britain, France, Italy, Germany*. Third Edition, Oxford University Press (1998).
- William Liddle, R., and Mujani, Saiful. *A new Multiparty Presidential Democracy* “. Asian Survey, Vol XLVI (Januari-Februari 2006).
- Taagepera, Rein/ Grofman, Bernard. “*Rethinking Duverger’s law: Predicting the effective number of parties in plurality and PR system – parties minus issues equals one*”, University of California dalam *Wuropean Journal of political Research* 13 (1985).

#### Tesis & Disertasi

- Wakil Kamal, AH. *Mewujudkan Pemerintahan Presidensial Efektif: Perspektif Yuridis Terhadap Sistem Multipartai di Indonesia*. Tesis, Jakarta: Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2008.

#### Putusan

- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor PUU 20/PUU-I/2003
- \_\_\_\_\_. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008
- \_\_\_\_\_. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VII/2009
- \_\_\_\_\_. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-IX/2011.
- \_\_\_\_\_. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-IX/2011.
- \_\_\_\_\_. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 52/PUU-X/2012
- \_\_\_\_\_. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013

#### Peraturan Perundang-Undangan

- Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Tap MPR RI No XIV/MPR/1998
- Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 Tentang Partai Politik*, LN Tahun 1999 Nomor 22, TLN Nomor 3809.
- \_\_\_\_\_. *Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum*, LN Tahun 1999 Nomor 23, TLN Nomor 3810.
- \_\_\_\_\_. *Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPRD, dan DPD, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003*, LN Tahun 2003 Nomor 37, TLN Nomor 4277.
- \_\_\_\_\_. *Undang-Undang Tentang Partai Politik, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002*, LN Nomor 138 Tahun 2002, TLN Nomor 4251.
- \_\_\_\_\_. *Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPRD, dan DPD*, LN Tahun 2008 Nomor 51, TLN Nomor 4836.
- \_\_\_\_\_. *Undang-Undang Tentang Partai Politik, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008*, LN Nomor 2 Tahun 2008, TLN Nomor 4801.
- \_\_\_\_\_. *Undang-Undang Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011*, LN Nomor 8 Tahun 2011, TLN Nomor 5189.
- \_\_\_\_\_. *Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*. LN RI Nomor 117 Tahun 2012, TLN Nomor 5316.

.....). *Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum*, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, LN Nomor 182 Tahun 2017, TLN Nomor 6109.

#### Internet

Ambaranie Nadia Kemala Movanita, *Ini 14 Partai Politik Peserta Pemilu 2019*, <https://nasional.kompas.com/read/2018/02/17/13333761/ini-14-partai-politik-peserta-pemilu-2019>. Diakses pada 25 Agustus 2022.

Antara News, *Sebanyak 24 Parpol Lolos Verifikasi Depkumham*, <http://www.antarane.ws.com/view/?i=1207296006&c=NAS&s=2008>.

Eep Saefulloh Fatah, *Sebuah Cermin Cembung, Partai-Partai Politik Indonesia: Ideologi, Strategi dan Program*, <http://majalah.tempointeraktif.com>, 1999. Diakses pada 22 Agustus 2022. [https://www.kpu.go.id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=7750&Itemid=1](https://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=7750&Itemid=1), <http://www.dpr.go.id/jdih/uu>. Diakses pada 23 Agustus 2022.

Komisi Pemilihan Umum, *Verifikasi Angkatan III Selesai, Secara Keseluruhan Ada 50 Partai yang Lolos di Departemen Kehakiman dan HAM*. [http://www.kpu.go.id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=5134&Itemid=76](http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=5134&Itemid=76). Diakses pada 20 Agustus 2022.

Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, *KPU Jelaskan Prosedur Pendaftaran dan Penelitian Kepada Partai Politik yang Telah Lolos Menjadi Badan Hukum*, [http://www.kpu.go.id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=5109&Itemid=76](http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=5109&Itemid=76). Diakses pada 22 Agustus 2022.

Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia, *Menkumham Umumkan Verifikasi Parpol*, <http://www.kemenkumham.go.id/berita-utama/472-menkumham-umumkan-verifikasi-parpol>. Diakses pada 23 Agustus 2022.

Kementerian Hukum dan HAM RI, <http://www.kemenkumham.go.id>

Kompas, *Partai SRI Siap Ikuti Pemilu 2014*, <https://nasional.kompas.com/read/2012/04/08/18123424/Partai.SRI.Siap.Ikuti.Pemilu.2014>. Diakses pada 23 Agustus 2022.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Putusan Perkara Nomor PUU 20/PUU-I/2003*, <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/putusan/Putusan020PUUI2003.pdf>.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Putusan Nomor 15/PUU-IX/2011*, [www.mahkamahkonstitusi.go.id](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id)

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Putusan Nomor 35/PUU-IX/2011*, [http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/putusan/putusan\\_sidang\\_Putusan%2035-PUU-IX2011%20TELAH%20BACA.pdf](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/putusan/putusan_sidang_Putusan%2035-PUU-IX2011%20TELAH%20BACA.pdf)