

Upaya Penyederhanaan Partai Politik Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945

by Mahesa Rannie

Submission date: 03-Feb-2021 10:39AM (UTC+0700)

Submission ID: 1500428258

File name: Makalah_Mahesa_Rannie_KNHTN_5_2018.doc (218K)

Word count: 5092

Character count: 34190

UPAYA PENYEDERHANAAN MULTIPARTAI DALAM SISTEM PEMERINTAHAN
PRESIDENSIAL INDONESIA
PASCA AMANDEMEN UUD 1945

Oleh : Mahesa Rannie, S.H., M.H.

Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

Jl. Raya Palembang-Prabumulih Km 32 Indralaya Ogan Ilir Sumsel 30661

Email : mahesarannie@gmail.com

Abstrak

Sistem multipartai merupakan hal yang selazimnya di Indonesia, karena Indonesia merupakan negara majemuk dengan segala keanekaragaman suku bangsa, ras, etnis, agama, dan budaya. Keanekaragaman tersebut tidak mungkin dapat diakomodasi oleh satu atau dua partai politik saja. Multipartai di Indonesia menjadi masalah ketika dipadukan dengan sistem pemerintahan presidensial. Secara teori dan praktek sistem multipartai yang dipadukan dengan sistem pemerintahan presidensial akan menghasilkan pemerintahan yang terbelah antara eksekutif dan legislatif, serta eksekutif yang minim dukungan dari legislatif. Hal tersebut pernah terjadi di Indonesia dan mungkin akan terulang kembali. Persoalan ini telah dicoba untuk dicari jalan keluarnya, melalui penyederhanaan sistem multipartai Indonesia dengan cara electoral threshold maupun parliamentary threshold yang terdapat dalam undang-undang pemilu pasca amandemen UUD 1945. Selain usaha-usaha tersebut, dalam tiap undang-undang partai politik terbaru pun pendirian partai politik baru kian diperketat. Ternyata hingga kini, upaya-upaya tersebut dianggap belum berhasil sepenuhnya menyederhanakan sistem multipartai Indonesia. Melalui tulisan ini, penulis menawarkan upaya yang sedikit berbeda dalam rangka penyederhanaan sistem multipartai Indonesia tersebut.

Kata kunci : penyederhaan multipartai, sistem presidensial Indonesia

Abstract

A multiparty system is the thing that is as usual in Indonesia since Indonesia is a diverse country with all ethnic, racial, religious and cultural diversity. This diversity is impossible to be accommodated by only one or two political parties. Multiparty in Indonesia becomes a problem when combined with a presidential government system. Theoretically and practically a multiparty system combined with a presidential government system will result in split government between the executive and the legislative, and executive that lack support from the legislative. This has happened in Indonesia and may reoccur. This problem has been tried to be solved through the simplification of the Indonesian multiparty system by means of the electoral threshold and the parliamentary threshold contained in the electoral law after the amendments to the 1945 Constitution. In addition to these efforts, even in the laws of the latest political parties, the establishment of new political parties is increasingly tightened. It turns out that up to now, these efforts have not been fully successful in simplifying Indonesian

multiparty system. Through this paper, the author offers a slightly different effort in the context of simplification of the Indonesian multiparty system.

Key words : Multiparty Simplification, Indonesian Presidential System

A. Pendahuluan

Awal mula adanya multipartai di Indonesia adalah dengan munculnya Maklumat Pemerintah Nomor X tanggal 3 November 1945 yang keluar atas desakan dari Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BP KNIP) untuk mendirikan partai politik sebanyak-banyaknya, karena pada saat itu hanya ada Partai Nasional Indonesia (PNI) yang diakui sebagai partai politik satu-satunya di Indonesia.¹

Maklumat pemerintah tersebut mencerminkan kehendak rakyat dan merupakan tafsir yang longgar terhadap Pasal 28 UUD 1945 sebelum amandemen.² Selain itu, maklumat pemerintah ini hakikatnya sesuai dengan prinsip pendirian suatu partai politik, bahwa timbul dan tumbuhnya partai politik adalah datang dari bawah dan tidak ditentukan dari atas.³ Keluarnya maklumat pemerintah ini mendapat sambutan masyarakat, terutama elite politik saat itu yang meresponnya dengan mendirikan partai politik. Sejak saat itu dimulailah sistem multipartai di Indonesia dengan partai politik berbagai aliran agama, sosialis, maupun nasionalis.

Partai-partai politik tersebut menjadi peserta pemilu tahun 1955, yang merupakan pemilihan umum (pemilu) pertama di Indonesia. Pemilihan umum tahun 1955 ini dilaksanakan sebanyak dua tahap di masa pemerintahan Perdana Menteri Burhanuddin Harahap, pertama tanggal 29 September 1955 untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan yang kedua tanggal 15 Desember 1955 untuk memilih anggota Konstituante.⁴ Pemilihan umum pertama tersebut diikuti oleh puluhan partai politik yang kemudian menghasilkan empat partai politik besar

¹ Menurut Maurice Duverger yang mengklasifikasikan partai politik menjadi tiga klasifikasi, yaitu sistem partai tunggal, sistem dwipartai, dan sistem multipartai, sistem partai tunggal selain ditemukan di negara yang berideologi komunis, biasanya juga sistem ini dijumpai di negara yang baru merdeka dan terlepas dari penjajahan. Mengapa hanya ada satu partai politik di negara yang baru merdeka ? karena negara yang baru merdeka biasanya masih "labil", segala bentuk keanekaragaman dan kemajemukan di negara yang baru merdeka harus diintegrasikan dan diatur, sehingga dapat meminimisir munculnya gejolak yang bisa menghambat perkembangan negara yang baru merdeka tersebut. Miriam Budiardjo. (2008). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, edisi revisi. Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama. h. 416.

² Pasal 28 UUD 1945 sebelum amandemen menyatakan bahwa kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.

³ Abdul Mukthie Fadjar. (2012). *Partai Politik Dalam Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia*, Malang : Setara Press. h. 23.

⁴ Sesuai dengan amanat Maklumat Pemerintah Nomor X tanggal 3 November 1945, seharusnya pemilu pertama dilaksanakan pada bulan Januari 1946, akan tetapi tidak dapat terlaksana, penyebabnya ada dua hal, yaitu :

1. Belum siapnya pemerintah baru, termasuk dalam proses penyusunan perangkat undang-undang pemilu ;
2. Belum stabilnya kondisi keamanan negara akibat konflik internal antar kekuatan politik yang ada pada waktu itu, apalagi pada saat yang sama gangguan dari luar negeri juga masih mengancam. Dengan kata lain, para pemimpin lebih disibukkan oleh urusan konsolidasi.

Sejarah Penyelenggara Pemilihan Umum, <https://www.kpu.go.id> diakses pada tanggal 16 September 2018.

pemenang pemilu, yaitu Partai Nasional Indonesia (PNI), Majelis Syuro Muslimin Indonesia (Masyumi), Nahdlatul Ulama (NU), dan Partai Komunis Indonesia (PKI).

Pada masa demokrasi terpimpin pasca dikeluarkannya Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 (1959-1965) ada sejumlah pembaharuan politik di bidang kepartaian yang berdampak bagi partai politik dan kehidupan kepartaian pada saat itu, antara lain :⁵

1. Berubahnya hakikat partai politik. Pemerintah diberi wewenang untuk ikut, mengawasi, mengatur, dan mengurus masalah internal partai politik sehingga hidup, lumpuh, dan matinya sebuah partai politik sangat ditentukan oleh pemerintah (dari atas) dan tidak dari bawah oleh rakyat sendiri ;
2. Adanya penyederhanaan jumlah partai politik yang semula duapuluh tujuh partai politik hasil pemilu tahun 1955 menjadi hanya sepuluh partai politik saja yang dipolarisasikan dalam politik aliran dengan pola nasakom (nasionalis, agama, dan komunis).⁶
3. Diimbangnya partai politik yang ada dengan Golongan Karya (Golkar) yang terhimpun dalam Sekretariat Bersama (Sekber) Golkar yang terdiri dari dua ratus organisasi yang mendapatkan representasi di lembaga-lembaga perwakilan dan Front Nasional yang merupakan wadah untuk menghimpun semua kekuatan sosial politik yang ada.

Sementara itu pada masa awal pemerintahan Orde Baru di tahun 1970an, jumlah partai politik di Indonesia diketahui berjumlah sembilan ditambah dengan Golkar yang saat itu tidak mau disebut sebagai partai politik.⁷ Kesemua partai politik tersebut bersama Golkar menjadi peserta pemilu tahun 1971. Dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik, jumlah partai politik di Indonesia mengerucut menjadi dua ditambah dengan Golkar. Partai politik yang berhaluan nasionalis dan non Islam (PNI, Partai Katolik, Partindo, IPKI, dan Partai Murba) berfusi menjadi Partai Demokrasi Indonesia (PDI), sedangkan partai Islam (NU, Parmusi, PSII, dan Perti) berfusi menjadi Partai Persatuan Pembangunan (PPP). Jadi, selama masa pemerintahan Orde Baru mulai pemilu tahun 1977 sampai berakhir di tahun 1998 setelah pemilu tahun 1997, partai politik di Indonesia hanya PDI dan PPP serta Golkar saja (multipartai sederhana). Dengan kata lain, pendirian partai politik semasa pemerintahan Orde Baru sangat dibatasi.

⁵ Abdul, Mukthie Fadjar. *Op. Cit.* h. 31.

⁶ Pada tahun 1960 Masyumi dibubarkan karena diketahui terlibat dalam pemberontakan PRRI (Pemerintahan Revolusioner Republik Indonesia / Permesta (Perhimpunan Rakyat Semesta) melalui Penetapan Presiden Nomor 7 Tahun 1959 dan Keputusan Presiden Nomor 200 Tahun 1960, maka sejak saat itu jumlah partai politik di Indonesia menjadi berkurang dari sepuluh menjadi sembilan partai politik. Keadaan ini berlangsung sampai awal pemerintahan Orde Baru. *Mr Roem, Soekarno, Pembubaran Masyumi : Negara Islam itu ada ?*, <https://m.republika.co.id/berita/dunia-islam/islam-nusantara/17/01/20/ok20pg385-mr-roem-soekarno-pembubaran-masyumi-negara-islam-itu-ada>, diakses pada tanggal 20 September 2018.

⁷ Syamsuddin, Haris. (2014). *Partai, Pemilu, dan Parlemen Era Reformasi*, Jakarta : Yayasan Pustaka Obor Indonesia. h. 49. Kesembilan partai politik tersebut terdiri dari Partai Nasional Indonesia (PNI), Partai Katolik, Partai Kristen Indonesia (Parkindo), Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI), Partai Musyawarah Rakyat Banyak (Murba), Nahdlatul Ulama (NU), Partai Muslimin Indonesia (Parmusi), Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII), dan Persatuan Tarbiyah Islamiyah (Perti). Abdul, Bari Azed dan Makmur, Amir. (2013). *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*, Jakarta : Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, h. 76.

Sejak Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) diamandemen oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) selama kurun waktu tahun 1999 sampai 2002 pasca pemerintahan Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto, struktur politik dan ketatanegaraan Indonesia mengalami banyak sekali perubahan. Diantara perubahan-perubahan tersebut adalah munculnya partai politik baru di Indonesia.

Bermula pada masa pemerintahan Presiden BJ Habibie dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik yang memungkinkan tumbuhnya partai politik baru di Indonesia. Menjelang pemilu tahun 1999 jumlah partai politik yang ada di Indonesia mencapai seratus empatpuluh satu, sebagaimana yang tercatat oleh Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia (Depkumham), akan tetapi yang bisa mengikuti pemilu di tahun tersebut hanya empatpuluh delapan partai politik saja.⁸

Banyaknya partai politik pasca pemerintahan Orde Baru itu merupakan sebuah ledakan politik setelah sekian lama mendapat keterbatasan berekspresi dan berorganisasi.⁹ Pembatasan partai politik selama pemerintahan Orde Baru itulah yang akhirnya mendorong terbentuknya banyak partai politik baru atau partai politik lama berwajah baru ketika kekuasaan Orde Baru runtuh dan dimulainya era demokratisasi pada tahun 1998 dan 1999.¹⁰

Banyaknya partai politik di Indonesia merupakan sesuatu hal yang tidak dapat dihindari, karena Indonesia merupakan sebuah negara majemuk yang terdiri dari beraneka ragam suku bangsa, ras, etnis budaya, dan agama. Negara yang majemuk memang lazim memunculkan sistem multipartai atau kemajemukan partai politik.

Pada akhirnya kemajemukan partai politik di Indonesia ini menuai masalah, karena kontradiktif dengan penguatan sistem pemerintahan presidensial yang telah disepakati oleh Panitia Ad Hoc I (PAH I) MPR pada saat akan mengamandemen UUD 1945.¹¹ Menurut Scott Mainwaring, sistem pemerintahan presidensial menjadi masalah kalau dikombinasikan dengan sistem multipartai. Dari hasil observasinya terhadap tigapuluh satu negara yang sudah stabil demokrasinya, yaitu negara-negara yang mampu mempertahankan demokrasinya sejak tahun 1967

⁸ Kacung, Marijan. (2010). *Sistem Politik Indonesia : Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, Jakarta : Kencana Prenada Media Group. h. 60. Sekarang instansi pemerintah berupa "departemen" telah berubah menjadi "kementerian", sehingga Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia (Depkumham) telah berganti nama menjadi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham). Perubahan tersebut merupakan amanat yang terdapat dalam Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara yang merupakan turunan dari Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. *Semua Departemen Akan Berubah Menjadi Kementerian*, <https://nasional.tempo.co/read/218004/semua-departemen-akan-berubah-menjadi-kementerian> diakses pada tanggal 20 September 2018.

⁹ *Ibid.* h. 60.

¹⁰ Syamsuddin, Haris. *Op.Cit.* h. 49-50.

¹¹ Di tengah proses pembahasan amandemen UUD 1945 PAH I menyusun kesepakatan dasar berkaitan dengan amandemen UUD 1945 yang terdiri dari lima butir, yaitu :

1. Tidak mengubah Pembukaan UUD 1945 ;
2. Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) ;
3. Mempertegas sistem pemerintahan presidensial ;
4. Penjelasan UUD 1945 ditiadakan serta hal-hal normatif dalam penjelasan dimasukkan ke dalam pasal-pasal;
5. Perubahan dilakukan dengan cara addendum.

Lihat dalam Ni'matul, Huda. (2008). *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Jakarta : PT RajaGrafindo Persada. h. 205-206.

hingga 1992, Mainwaring menemukan bahwa semua negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial dan berhasil mempertahankan demokrasi, ternyata menganut sistem dwipartai.¹²

Dikhawatirkan sistem pemerintahan presidensial yang berpadu dengan sistem multipartai ini akan mengganggu stabilitas demokrasi dan efektivitas pemerintahan sebuah negara. Perpaduan sistem pemerintahan presidensial multipartai ini diyakini akan cenderung melahirkan presiden minoritas dan pemerintahan yang terbelah antara eksekutif dan legislatif, sehingga kondisi ini akan mengakibatkan presiden sangat sulit mendapatkan dukungan di legislatif.¹³

Di Indonesia hal tersebut pernah terjadi pada masa pemerintahan Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono dan Wakil Presiden Jusuf Kalla pada periode tahun 2004 sampai 2009. Partai Demokrat sebagai partai politik pengusung Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono hanya mendapatkan sedikit suara saat pemilu legislatif tahun 2004 (tidak lebih dari 10%), sehingga hanya sedikit menempatkan wakilnya di DPR. Saat itu kebijakan pemerintah seringkali mendapat kritikan dari DPR, seperti kebijakan menaikkan harga bahan bakar minyak. Demikian pula pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo dan Wakil Presiden Jusuf Kalla saat ini, yang telah belajar dari pemerintahan sebelumnya, kabinet "kompromi" yang dibentuk pada masa pemerintahannya dilakukan dalam rangka untuk memperoleh dan memperkuat dukungan partai politik di DPR. Hal ini dilakukan dengan tujuan agar DPR mendukung setiap kebijakan yang dibuat oleh pemerintah.¹⁴ Akan tetapi, praktek sistem pemerintahan presidensial di era Presiden Joko Widodo dan Wakil Presiden Jusuf Kalla ini berbeda dengan praktek pemerintahan pada periode sebelumnya (Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono dan Wakil Presiden Jusuf Kalla periode 2004-2009), khususnya dalam hal dukungan kepada lembaga DPR.¹⁵

Melihat permasalahan di atas, kiranya sangat perlu untuk mengupayakan penyederhanaan partai politik yang multipartai dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia pasca amandemen UUD 1945. Upaya ini telah dilakukan melalui *electoral threshold* dan *parliamentary threshold*¹⁶ sebagaimana yang ada dalam undang-undang pemilu hasil persetujuan antara DPR bersama pemerintah, serta upaya lain agar sistem multipartai di Indonesia menjadi lebih sederhana.

¹² Hanta, Yudha. (2010). *Presidensialisme Setengah Hati : Dari Dilema ke Kompromi*, Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama. h. 5-6.

¹³ *Ibid.* h. 5.

¹⁴ Agus, Riwanto. (2016). *Hukum Partai Politik dan Hukum pemilu di Indonesia : Pengaruhnya Terhadap Penyelenggaraan Pemilu Berkualitas dan Sistem Pemerintahan Presidensial Efektif*, Yogyakarta : Thafa Media. h. 97.

¹⁵ Ada dua koalisi di DPR pada pemerintahan Presiden Joko Widodo dan Wakil Presiden Jusuf Kalla, yaitu Koalisi Merah Putih (KMP) dan Koalisi Indonesia Hebat (KIH). Kedua koalisi ini saling berseberangan dalam hal dukungan terhadap pemerintah. Koalisi Indonesia Hebat merupakan koalisi partai-partai politik pendukung pemerintah, yang terdiri dari Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Partai Golkar, PPP, Partai Nasional Demokrat (Nasdem), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), dan Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura). Di awal pemerintahan Presiden Joko Widodo dan Wakil Presiden Jusuf Kalla beberapa partai tersebut belum mendukung pemerintah sepenuhnya (Partai Golkar dan PPP), akan tetapi sekarang kedua partai tersebut menjadi partai pendukung pemerintah. Sementara itu KMP merupakan koalisi yang beroposisi atau berseberangan dengan pemerintah, terdiri dari Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra), Partai Keadilan Sejahtera (PKS), dan Partai Demokrat.

¹⁶ *Electoral threshold* adalah ambang batas suara yang diperoleh oleh partai politik dalam pemilu yang telah ditentukan dalam undang-undang untuk dapat mengikuti pemilu berikutnya, sedangkan *parliamentary threshold* adalah ambang batas suara yang diperoleh oleh partai politik dalam pemilu untuk dapat menempatkan wakilnya di lembaga legislatif atau parlemen.

B. Pembahasan

Secara teoretis sistem multipartai dipadukan dengan sistem pemerintahan parlementer.¹⁷ Akan tetapi di Indonesia dan beberapa negara di kawasan Amerika Latin prakteknya unik, sistem multipartai berpadu dengan sistem pemerintahan presidensial. Sistem multipartai merupakan sebuah konteks politik yang sulit dihindari penerapannya dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia. Penerapan tersebut menimbulkan kekhawatiran, bahwa sistem pemerintahan presidensial berpadu dengan sistem multipartai akan menghasilkan kedudukan presiden yang lemah. Sistem multipartai terfragmentasi akan sulit menghasilkan satu partai politik yang cukup kuat untuk membentuk suatu pemerintahan sendiri, sehingga harus membentuk koalisi dengan partai politik lain.¹⁸

Koalisi partai politik memang merupakan suatu pilihan politik yang sulit untuk dihindari dalam realitas sistem politik ketatanegaraan di Indonesia untuk saat ini. Koalisi merupakan hal yang rasional dalam struktur sistem kepartaian multipartai terfragmentasi seperti yang terjadi di Indonesia. Hakim Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Saldi Isra, bahkan mengatakan bahwa koalisi merupakan langkah darurat¹⁹ yang perlu diambil dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia yang multipartai. Hal tersebut dilaksanakan demi kestabilan dan efektivitas sistem pemerintahan presidensial Indonesia. Tradisi koalisi sebetulnya tidak dikenal dalam sistem pemerintahan presidensial murni. Jadi sebetulnya sistem pemerintahan presidensial Indonesia itu tidak murni, ketidakmurnian sistem pemerintahan presidensial Indonesia ini juga terdapat dalam beberapa pasal di amandemen UUD 1945, antara lain :²⁰

1. Pasal 6A Ayat 2 : Pasal ini menyebutkan bahwa pasangan calon presiden dan wakil presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu yang dilaksanakan sebelum pelaksanaan pemilu. Pasal ini menyiratkan

¹⁷ Ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer antara lain :

- a. Hubungan antara lembaga parlemen dan pemerintah tidak murni terpisahkan ;
- b. Eksekutif terpisah, yaitu kepala negara sebagai *the nominal executive* dan perdana menteri sebagai *the real executive* (menurut C.F. Strong) ;
- c. Kepala pemerintahan diangkat oleh kepala negara ;
- d. Kepala pemerintahan (perdana menteri) mengangkat menteri-menteri untuk duduk di kabinet ;
- e. Eksekutif (perdana menteri) bertanggung jawab kepada parlemen ;
- f. Kepala pemerintahan dapat memberikan pendapat kepada kepala negara untuk membubarkan parlemen ;
- g. Dianutnya prinsip supremasi parlemen ;
- h. Sistem kekuasaan negara terpusat pada parlemen.

Jimly, Asshiddiqie. (2007). *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta : PT Bhuna Ilmu Populer. h. 316.

¹⁸ Hanta, Yudha. *Op.Cit.* h. 6-7.

¹⁹ ISaldi, Isra. (2010). *Pergeseran Fungsi Legislasi : Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta : PT RajaGrafindo Persada. h. 272.

²⁰ Tukiran, Taniredja. (2012). *Tiga Undang-Undang Dasar di Indonesia*, Bandung : Alfabeta. h. 146 dan 153.

diperbolehkannya koalisi partai politik untuk mengusung pasangan calon presiden dan wakil presiden dalam pemilu.

Kalimat "gabungan partai politik" dalam Pasal 6A Ayat 2 di atas dapat diinterpretasikan sebagai koalisi. Biasanya koalisi partai politik merupakan tradisi dan praktek ketatanegaraan yang lazim digunakan dalam praktek ketatanegaraan di negara yang bersistem pemerintahan parlementer. Koalisi partai politik dalam sistem pemerintahan parlementer bukan hanya terjadi sebelum terbentuknya pemerintahan, akan tetapi terus berlanjut sampai terbentuknya pemerintahan dengan diangkatnya para menteri di kabinet. Dalam sistem pemerintahan parlementer seorang menteri (eksekutif) dapat sekaligus merangkap dan berkedudukan sebagai anggota parlemen (legislatif).

Dalam praktek ketatanegaraan di Indonesia, koalisi partai politik pada saat mengusung calon presiden dan wakil presiden sewaktu pemilu akan terus berlanjut koalisinya sampai terbentuknya kabinet di pemerintahan yang baru. Pada saat akan memilih menteri untuk masuk ke kabinet, Presiden Indonesia tidak mungkin mengabaikan partai politik yang telah mendukung dan mengusungnya menjadi calon presiden dan wakil presiden saat pemilu. Hal tersebut dapat dilihat pada masa pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri (2001-2004), Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono (2004-2014), dan Presiden Joko Widodo (2014-sekarang).

- 2. Pasal 20 Ayat 2 :** Pasal ini menyebutkan bahwa setiap rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPR akan dibahas bersama oleh DPR dan presiden untuk mendapat persetujuan.

Dalam pasal ini tidak terjadi pemisahan kekuasaan (*separation of power*) antara DPR dan presiden dalam proses pembentukan undang-undang, akan tetapi pembagian kekuasaan (*distribution of power*) yang mencerminkan kekuasaan membentuk undang-undang dilakukan secara bersama-sama oleh DPR dan presiden. Model pembahasan rancangan undang-undang yang dilakukan secara bersama antara eksekutif dan legislatif merupakan hal yang lazim dilaksanakan dalam sistem pemerintahan parlementer. Dalam sistem pemerintahan ini eksekutif (perdana menteri serta kabinetnya) dan legislatif (parlemen) tidak terdapat pemisahan kekuasaan, malah seringkali ditemukan eksekutif rangkap menjadi legislatif, misalnya seorang perdana menteri yang merangkap jabatan sebagai anggota parlemen.

- 3. Pasal 20 Ayat 4 :** Pasal ini menyebutkan bahwa presiden akan mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama antara DPR dan presiden untuk menjadi undang-undang.

Pengesahan rancangan undang-undang yang dimaksud dalam Pasal 20 Ayat 4 ini sangat berbeda dengan pengesahan yang dipraktekkan pada sistem pemerintahan presidensial murni seperti di Amerika Serikat. Pengesahan rancangan undang-undang pada sistem pemerintahan presidensial menjadi wewenang presiden. Akan tetapi, konstitusi negara Amerika Serikat tidak memasung presiden dengan kewajiban mengesahkan rancangan undang-undang yang disetujui lembaga legislatif, untuk itu presiden dapat mengajukan keberatannya berupa hak veto.²¹

²¹ *Ibid.* h. 330.

4. **Pasal 20 Ayat 5** : Pasal ini menyebutkan bahwa dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama antara DPR dan presiden tersebut tidak disahkan oleh presiden, maka dalam waktu tigapuluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib untuk diundangkan.

Pasal ini tidak dapat dikatakan sebagai bentuk dari hak veto presiden. Dalam sistem pemerintahan presidensial, hak veto diberikan karena presiden tidak ikut serta dalam proses pembahasan maupun persetujuan rancangan undang-undang. Merujuk pengaturan fungsi legislasi dalam negara-negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial, hak veto muncul setelah rancangan undang-undang disetujui oleh lembaga legislatif.²²

5. **Pasal 20 A Ayat 2** : Pasal ini menyebutkan bahwa dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain undang-undang dasar ini, DPR juga dilengkapi dengan hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.

Hak angket atau hak untuk menyelidiki kebijakan yang dibuat oleh eksekutif, sebetulnya bukan tradisi lazim dalam praktek ketatanegaraan dengan sistem pemerintahan presidensial. Hak angket biasa dipraktekkan di negara dengan sistem pemerintahan parlementer. Hak angket dalam sistem pemerintahan parlementer merupakan salah satu bentuk pengawasan parlemen yang bisa memungkinkan munculnya mosi tidak percaya terhadap perdana menteri beserta kabinetnya..

Sistem presidensial yang berpadu dengan sistem multipartai memang menjadi persoalan tersendiri dalam sistem politik dan ketatanegaraan Indonesia. Secara teori telah dikemukakan di awal tulisan, bahwa sistem pemerintahan presidensial yang dipadukan dengan multipartai kemungkinan besar akan menimbulkan masalah. Kedudukan legislatif dan eksekutif dalam sistem pemerintahan presidensial adalah terpisah dan "saling bersaing", karena mempunyai tugas dan wewenang masing-masing sehingga tidak bisa dicampuri, keduanya pun dipilih oleh rakyat melalui pemilu yang terpisah. Dalam konteks sistem multipartai di Indonesia adalah tidak mungkin mengubah multipartai menjadi dwipartai. Untuk itulah yang paling mungkin dan sangat diperlukan adalah upaya penyederhanaan multipartai di Indonesia.

Berbagai upaya telah dilakukan untuk menyederhanakan sistem multipartai di Indonesia. Upaya tersebut telah dimulai sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum. Standar *electoral threshold* telah ditentukan dalam undang-undang ini.²³

Pada saat jelang pemilu tahun 2004 banyak bermunculan partai politik baru, karena syarat pendirian partai politik baru saat itu agak longgar. Akibatnya pada awal tahun 2003, partai politik di Indonesia bertambah sampai berjumlah 237 partai politik yang terdaftar di Depkumham.²⁴

²² *id.* h. 331.

²³ Lihat Pasal 39 Ayat 3 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum. Menurut pasal Pasal 39 Ayat 3 undang-undang tersebut, partai politik harus memiliki sekurang-kurangnya 2% dari jumlah kursi yang didapatkan di DPR, atau sekurang-kurangnya 3% kursi dari jumlah kursi DPRD I atau DPRD II yang tersebar sekurang-kurangnya di setengah jumlah provinsi dan di setengah jumlah kabupaten dan kota di seluruh Indonesia.

²⁴ Miriam, Budiardjo. *Op.Cit.* h. 451.

Ketentuan *electoral threshold* juga diberlakukan saat pelaksanaan pemilu tahun 2004. Ketentuan tersebut dinyatakan dalam Pasal 9 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.²⁵ Berbeda dengan pemilu tahun 1999 yang hanya memilih anggota legislatif (MPR, DPR, dan DPRD), pemilu tahun 2004 bukan hanya memilih anggota legislatif tapi juga memilih presiden dan wakil presiden secara langsung untuk pertama kalinya. Dalam pasal tersebut, ditentukan pula persyaratan untuk mengikuti pemilu berikutnya bagi partai politik yang belum dapat memenuhi ketentuan *electoral threshold*.²⁶

Partai politik yang menjadi peserta pemilu tahun 2004 berjumlah duapuluh empat. Belum adanya ketentuan *parliamentary threshold* pada pemilu tahun 2004, menyebabkan banyaknya partai politik yang dapat memenuhi ketentuan *electoral threshold*, sehingga bisa langsung menempatkan wakilnya di DPR melalui berbagai fraksi yang jumlahnya mencapai lebih dari sepuluh.

Kemudian disadari bahwa ternyata ketentuan *electoral threshold* yang diberlakukan pada pemilu tahun 2004 dianggap tidak begitu efektif dalam mengurangi jumlah partai politik di DPR, sehingga pada pemilu berikutnya tahun 2009 ketentuan *electoral threshold* ini digantikan dengan ketentuan *parliamentary threshold*.²⁷ Berbeda dengan ketentuan *electoral threshold* yang membatasi jumlah partai politik untuk menjadi peserta pemilu berikutnya, ketentuan *parliamentary threshold* justru membatasi jumlah partai politik di DPR.

Parliamentary threshold pertama kali diterapkan pada saat pelaksanaan pemilu tahun 2009 sebesar 2,5%. Melalui Pasal 202 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD *parliamentary threshold* ditetapkan sebesar 2,5% dari perolehan suara sah secara nasional sebagai syarat bagi partai politik untuk dapat menempatkan wakilnya di DPR.²⁸

Ketentuan *parliamentary threshold* ini tidak diberlakukan secara nasional sesuai dengan amanat yang tertuang dalam Putusan MK Nomor 52/PUU-X/2012. Menurut putusan MK tersebut ambang batas parlemen hanya berlaku dalam

²⁵ Pasal 9 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD menyatakan bahwa untuk dapat mengikuti pemilu berikutnya partai politik peserta pemilu harus :

- a. memperoleh sekurang-kurangnya 3% jumlah kursi DPR ;
- b. memperoleh sekurang-kurangnya 4% jumlah kursi DPRD Provinsi yang tersebar sekurang-kurangnya di setengah jumlah provinsi seluruh Indonesia ; atau
- c. memperoleh sekurang-kurangnya 4% jumlah kursi DPRD Kabupaten/Kota yang tersebar di setengah jumlah kabupaten/kota seluruh Indonesia.

²⁶ Partai politik peserta pemilu yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) hanya dapat mengikuti pemilu berikutnya apabila :

- a. bergabung dengan partai politik peserta pemilu 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 ;
- 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.

²⁷ Syamsuddin, Haris. *Op.Cit.* h. 64.

²⁸ *Ibid.* h. 65. Lihat Pasal 202 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

menghitung perolehan suara sah partai politik di tingkat nasional/DPR.²⁹ Maka, untuk tingkat DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota tidak berlaku ketentuan *parliamentary threshold* tersebut.

Dengan ketentuan *parliamentary threshold* 2,5 % pada pemilu legislatif tahun 2009 kemudian dihasilkan partai politik yang mempunyai suara lebih dari 2,5%, antara lain Partai Demokrat, Partai Golkar, PDIP, PKB, PPP, PKS, PAN, Partai Gerindra, dan Partai Hanura. Dengan demikian, partai-partai tersebutlah yang bisa menempatkan wakilnya di DPR dari tigapuluh delapan partai politik nasional dan enam partai politik lokal Aceh yang menjadi peserta pada pemilu tahun 2009. Hasil pemilu 2009 tersebut sama seperti dua kali pemilu sebelumnya, tidak menghasilkan partai politik yang memperoleh suara mayoritas di parlemen, karena memang dalam sistem multipartai sangat sulit untuk didapatkan partai politik mayoritas.

Aturan mengenai *parliamentary threshold* ini kemudian diperketat lagi dengan dinaikkan menjadi 3,5 % dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD yang merupakan landasan hukum pelaksanaan pemilu tahun 2014.³⁰ Dengan dinaikkannya ambang batas parlemen menjadi 3,5% ternyata tidak menjadikan multipartai di Indonesia menjadi lebih sederhana. Hal tersebut terbukti dalam pemilu tahun 2014 yang diikuti oleh duabelas partai politik nasional ditambah dengan tiga partai politik lokal Aceh, jumlah partai politik yang memenuhi ketentuan *parliamentary threshold* nyaris sama dengan pemilu tahun 2009, yaitu PDIP, Golkar, Gerindra, Partai Demokrat, PKB, PPP, PAN, PKS, dan Hanura. Pada pemilu 2014 tersebut itu pula muncul “pendatang baru” Partai Nasdem yang juga lolos *parliamentary threshold*. Partai Nasdem sebelumnya merupakan organisasi kemasyarakatan (ormas). Tidak ada partai politik yang memperoleh suara mayoritas dalam pemilu tahun 2014 ini sama seperti pemilu tahun 2009.

Saat jelang pemilu tahun 2014 itu pula keluar putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 yang menyatakan pada tahun 2019 akan diadakan pemilu serentak (pemilu presiden/wakil presiden serta pemilu legislatif akan dilaksanakan dalam waktu yang berbarengan). Menurut Jimly Asshiddiqie, pemilu serentak bermanfaat untuk memperkuat sistem pemerintahan. Salah satunya sistem pemerintahan akan diperkuat melalui “*political separation*” (*decoupled*) antara fungsi eksekutif dan legislatif yang memang sudah seharusnya saling mengimbangi. Melalui pelaksanaan pemilu serentak, para pejabat di kedua cabang kekuasaan tersebut akan dibentuk secara sendiri-sendiri dalam waktu yang bersamaan, sehingga tidak terjadi konflik kepentingan atau potensi sandera menyandera yang akan “*menyuburkan*” politik transaksional.³¹

²⁹ MK : *Ambang Batas Parlemen Tak berlaku Nasional*, [https://nasional.kompas.com/read/2012/08/29/20321190/MK.Ambang Batas Parlemen Tak berlaku Nasional](https://nasional.kompas.com/read/2012/08/29/20321190/MK.Ambang%20Batas%20Parlemen%20Tak%20berlaku%20Nasional) diakses pada tanggal 21 September 2018. Lebih lengkap lihat Putusan MK Nomor 52/PUU-X/2012.

³⁰ Pasal 208 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD menyatakan bahwa 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. Setelah keluarnya Putusan MK Nomor 52/PUU-X/2012, ketentuan ini hanya berlaku dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR saja.

³¹ Ni'matul, Huda dan M. Imam Nasef. (2017). *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta : Kencana Prenada Media. h. 264. Berdasarkan pendapat Jimly Asshiddiqie

Pemilu serentak 2019 yang dilaksanakan pada tanggal 17 April 2019 akan diikuti oleh enambelas partai politik nasional dan empat partai politik lokal Aceh, dengan *parliamentary threshold* yang dinaikkan menjadi 4% dari *parliamentary threshold* pada pemilu tahun 2014, yaitu sebesar 3,5%.³² Aturan mengenai *parliamentary threshold* yang akan diberlakukan dalam pemilu tahun 2019 dinyatakan dalam Pasal 414 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.³³ Selain adanya aturan *parliamentary threshold*, pada pemilu serentak tahun 2019 ini pun akan diberlakukan *presidential threshold* sebesar 20%.³⁴ Aturan mengenai *parliamentary* dan *presidential threshold* ini ada dalam undang-undang pemilu terbaru yang merupakan landasan hukum pemilu serentak tahun 2019, yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Di luar mekanisme *electoral threshold* dan *parliamentary threshold*, melalui undang-undang partai politik dan undang-undang pemilu legislatif yang dibuat oleh DPR bersama Presiden, semakin memperketat syarat bagi partai politik untuk berbadan hukum di satu pihak dan menjadi partai politik peserta pemilu di lain pihak. Jadi, meskipun syarat untuk membentuk partai politik relatif mudah, tidak semua partai politik yang memenuhi syarat undang-undang partai politik dapat disahkan sebagai badan hukum yang terdaftar di Kemenkumham.³⁵ Demikian pula partai politik yang telah berbadan hukum, tidak semuanya bisa menjadi peserta pemilu

tersebut, dengan adanya pelaksanaan pemilu serentak, koalisi multipartai dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia diharapkan dapat dibentuk sebelum pelaksanaan pemilu serentak. Sebetulnya sulit untuk menghindari politik transaksional atau "*politik dagang sapi*" dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia selama koalisi di Indonesia belum bersifat permanen. Politik transaksional ini akan tetap ada dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia. Menurut penulis selama sistem multipartai Indonesia belum sederhana, cukup sulit untuk menghindari politik transaksional atau politik "*dagang sapi*" dalam koalisi partai politik di Indonesia.

³² Upaya ini tampaknya belum membuahkan hasil yang memuaskan dalam rangka penyederhanaan multipartai dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia. Jumlah partai politik yang lolos ke DPR pada pemilu tahun 2009 jumlahnya hampir sama banyak dengan partai politik yang lolos ke DPR pada pemilu tahun 2014. Dari fakta tersebut dapat dianalisis bahwa pada pemilu serentak 2019 dengan *parliamentary threshold* yang hanya dinaikkan 0,5% dari *parliamentary threshold* pada pemilu tahun 2014, jumlah partai politik yang akan lolos ke DPR jumlahnya tidak akan jauh berbeda dengan pemilu tahun 2014.

³³ Pasal 414 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum menyatakan bahwa partai politik peserta pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara paling sedikit 4% (empat persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR.

³⁴ *Presidential threshold* sebesar 20% menurut Pasal 222 undang-undang pemilu yang baru ini artinya, hanya partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh suara sah secara nasional sebesar 20% saja yang bisa mengajukan calon presiden dan wakil presiden di pemilu serentak tahun 2019. Acuan dalam penentuan suara sah secara nasional sebesar 20% tersebut menggunakan hasil pemilu yang diperoleh masing-masing partai politik yang menjadi peserta pemilu tahun 2014. Ketentuan mengenai *presidential threshold* ini banyak menuai pro dan kontra di kalangan ahli politik dan hukum tata negara maupun kalangan masyarakat awam. *Presidential threshold* dianggap tidak relevan jika digunakan dalam pemilu serentak tahun 2019, karena pemilihan presiden dan wakil presiden dilaksanakan secara berbarengan dengan pemilihan anggota legislatif (DPR, DPD, dan DPRD). Instrumen hasil pemilu tahun 2014 yang dijadikan dasar patokan 20% dalam *presidential threshold* pun dianggap tidak rasional oleh sementara kalangan. Maka dari itu, ketentuan mengenai *presidential threshold* dalam undang-undang pemilu yang baru ini telah berulang kali diajukan *judicial review* ke MK. Permohonan *judicial review* yang terakhir kali ke MK belum diputuskan oleh hakim MK.

³⁵ Luky, Sandra Amalia. et.al. (2017). *Partai dan Sistem Kepartaian Era Reformasi*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar bekerjasama dengan Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia. h. 202.

karena persyaratannya lebih ketat lagi. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 misalnya memberlakukan ketentuan kepemilikan kepengurusan partai politik di semua provinsi, sekurang-kurangnya 75% kepengurusan di kabupaten/kota dalam provinsi yang sama, serta minimal 50% kepengurusan kecamatan di kabupaten/kota yang sama sebagai syarat partai politik untuk dapat mengikuti pemilu di luar syarat-syarat administratif lainnya.³⁶

Jika dianalisis sebenarnya ada sejumlah manfaat penyederhanaan partai politik atau menjadikan multipartai Indonesia lebih sederhana dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia, yaitu :³⁷

1. Dengan jumlah partai politik yang kecil tentunya akan meminimalisir kebingungan konstituen dalam menyalurkan aspirasi politiknya, sehingga akan berimplikasi pada efektivitas jalannya roda pemerintahan, karena keputusan-keputusan politik akan relatif mudah dinegosiasikan karena polarisasi lebih bersifat ideologis dan kompetisi tetap terjadi ;
2. Dengan jumlah partai politik yang sedikit, maka proses pembentukan koalisi lebih mudah, kelak partai politik di DPR hanya akan terdiri dari dua blok besar yang kalah dan yang menang, partai politik yang menang akan diberi mandat memerintah dan yang kalah akan menempatkan diri sebagai oposisi.

Ke depan perlu dilakukan penyederhanaan multipartai di Indonesia, atau menjadikan jumlah partai politik di Indonesia lebih sederhana dengan mengklasifikasikan dan membelah ideologi yang dimiliki partai politik. Dalam tradisi politik di Indonesia selama pemilu dari tahun 1955 (era Orde Lama), pemilu tahun 1971-1977 (era Orde Baru), dan pemilu tahun 1999-2014 (era reformasi) ada beberapa kelompok ideologi partai politik, yaitu kelompok Islam Konservatif, Islam Moderat, Nasionalis Tengah, dan Nasionalis Kerakyatan.³⁸

Berbagai macam cara telah dilakukan dengan maksud untuk mewujudkan sistem multipartai sederhana di Indonesia, antara lain melalui :³⁹

1. Perubahan besaran daerah pemilihan (dapil), dari 3-10 kursi anggota DPR dan 3-12 kursi anggota DPRD menjadi masing-masing 3-5 dan 3-6 kursi anggota parlemen per satu dapil ;
2. Melembagakan pembentukan koalisi secara permanen, dalam arti suatu koalisi yang diikat secara publik dan bersifat notariat atau hukum (ada "hitam di atas putih") ;
3. Penyederhanaan pengelompokkan fraksi-fraksi di DPR yang terdiri atas fraksi pendukung pemerintah di satu pihak dan fraksi oposisi atau fraksi independen di pihak lain ;
4. Pemberlakuan *parliamentary threshold* bagi partai politik yang hendak mendapatkan kursi di DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota agar struktur politik dan sistem kepartaian di tingkat lokal atau daerah menjadi lebih sederhana dan ramping pula.

Sebenarnya pada periode tahun 2014 sampai 2019 dapat dimanfaatkan untuk memperkuat pelembagaan partai politik di Indonesia untuk jangka panjang. Akan tetapi tampaknya harapan ini belum bisa untuk diwujudkan, karena multipartai

³⁶ Ketentuan tersebut terdapat dalam Pasal 3 Ayat 2c Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

³⁷ Amalia, Luky Sandra Amalia. et.al. h. 202.

³⁸ Agus, Riwanto. *Op. Cit.* h. 327.

³⁹ Luky, Sandra Amalia, et. al. *Op.Cit.* h. 203.

di Indonesia masih tersegmentasi dan terfragmentasi. Dengan kemajemukan yang bersifat "segmented" (*segmented and fragmented pluralism*), apapun kebijakan "threshold" yang diterapkan dengan maksud untuk menyederhanakan jumlah partai politik secara alamiah di Indonesia, maka tidak akan pernah berhasil menjadi dua partai politik seperti di Amerika Serikat.⁴⁰

Memang sepertinya sistem multipartai adalah kenyataan yang sulit untuk dihindari dalam realitas politik di Indonesia. Akan tetapi, sistem multipartai tersebut dapat disederhanakan lagi demi menunjang sistem pemerintahan presidensial Indonesia. Penulis menawarkan langkah-langkah yang lebih tegas dan nyata lagi dalam memecahkan permasalahan penyederhanaan sistem multipartai di Indonesia, antara lain :

1. Pengetatan dalam pemberian izin terhadap individu maupun kelompok elite politik yang hendak mendirikan partai politik baru dalam bentuk regulasi berupa undang-undang partai politik, misalnya harus memiliki kantor dewan perwakilan partai politik yang tetap dan permanen di seluruh provinsi, termasuk kantor dewan cabang partai politik di kabupaten maupun kota di seluruh wilayah Indonesia ;
2. Partai politik baru tersebut harus berbadan hukum dan terdaftar di Kemenkumham, dan telah terbentuk terlebih dahulu selama minimal lima tahun untuk dapat menjadi peserta pemilu. Langkah ini bukan untuk menghalangi individu atau kelompok elite politik untuk mendirikan partai politik baru dan menjadi wakil rakyat, akan tetapi merupakan pembatasan dalam rangka menyehatkan jumlah partai politik yang ada di Indonesia ;
3. Melalui bentuk regulasi berupa undang-undang partai politik, ambang batas suara partai politik melalui *parliamentary threshold* dinaikkan dari 4% menjadi di atas 5-6% untuk DPR, DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota. Pemberlakuan ketentuan *parliamentary threshold* ini harus dilaksanakan secara bertahap dan konsisten.

Diharapkan dengan adanya upaya di atas, partai politik di Indonesia yang multipartai dapat menjadi lebih sederhana, setidaknya-tidaknya tidak terlalu banyak jumlah partai politik yang ada di DPR. Bagaimana mekanisme pelaksanaan pemilu serentak tahun 2019 memang berbeda dengan pemilu-pemilu sebelumnya, karena pelaksanaannya dilakukan secara serentak, terlebih lagi jumlah partai politik peserta pemilu serentak tahun 2019 sedikit lebih banyak jika dibandingkan dengan jumlah partai politik peserta pemilu tahun 2014.⁴¹ Sekarang memang agak sulit untuk

⁴⁰ Jimly, Asshiddiqie. (2015). *Penguatan Sistem Pemerintahan dan Peradilan*, Jakarta : Sinar Grafika. h. 159.

⁴¹ Pemilu serentak tahun 2019 akan diikuti oleh enambelas partai politik nasional dan empat partai politik lokal Aceh. Dua partai politik peserta tambahan pada pemilu 2019 adalah Partai Bulan Bintang (PBB) dan Partai Keadilan Persatuan Indonesia (PKPI) yang sebelumnya tidak lolos verifikasi Komisi Pemilihan Umum (KPU) untuk mengikuti pemilu serentak tahun 2019. Partai Bulan Bintang lolos menjadi peserta pemilu serentak tahun 2019 setelah Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) meloloskan PBB sebagai salah satu peserta pemilu serentak tahun 2019. Putusan tersebut ditetapkan melalui sidang ajudikasi sengketa penyelenggaraan pemilu serentak tahun 2019, sementara itu PKPI lolos menjadi peserta ke duapuluh pemilu serentak tahun 2019 setelah PKPI memenangkan gugatan terhadap KPU di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Bawaslu Loloskan PBB Sebagai Peserta Pemilu 2019, <https://m.cnnindonesia.com/nasional/20180304200508-32-280371/bawaslu-loloskan-PBB-Sebagai-Peserta-Pemilu-2019> diakses pada tanggal 21 September 2018.

menjadikan partai politik di Indonesia yang ada di DPR menjadi lima sampai tujuh saja, karena sampai sekarang hal ini belum bisa diwujudkan. Boleh jadi sistem ambang batas parlemen berupa *parliamentary threshold* masih cocok untuk diterapkan di Indonesia guna membatasi partai politik di DPR, akan tetapi ambang batas suara tersebut harus dinaikkan lebih tinggi lagi.

Upaya penyederhanaan partai politik di Indonesia menjadi penting, disamping untuk menjaga stabilisasi sistem pemerintahan presidensial Indonesia juga berguna untuk menjaga integritas bangsa Indonesia yang majemuk dan multiragam, karena kemajemukan dan keragaman ini rawan menimbulkan konflik dan gesekan sosial di tengah-tengah masyarakat yang potensial mengancam keutuhan bangsa dan negara Indonesia.

Menurut hemat penulis lagi, yang perlu juga untuk diperbaiki saat ini adalah mengenai sistem pemerintahan presidensial Indonesia baik dalam tataran hukum maupun prakteknya. Bukan rahasia lagi jika sebetulnya sistem pemerintahan presidensial Indonesia ini tidak murni presidensial. Jauh dengan apa yang telah disepakati oleh anggota PAH I MPR ketika awal bersidang untuk mengamandemen UUD 1945. Sistem presidensial Indonesia memang seharusnya tidak perlu murni, karena sistem presidensial yang murni seperti yang dipraktekkan oleh negara Amerika Serikat hanya terdiri dari dwipartai. Sulit untuk mengharapkan dwipartai di tengah-tengah kemajemukan bangsa Indonesia dan *euphoria* elite politiknya yang “terbiasa” mendirikan partai politik baru jika kepentingan politiknya tidak bisa diakomodasi oleh partai politik tempat elite politik tersebut bernaung selama ini. Adanya keinginan dwipartai artinya, kita harus mengubah sistem pemilu proporsional yang selama ini telah dipraktekkan menjadi sistem pemilu distrik supaya sinkron dengan dwipartai, karena sistem pemilu distrik adalah sistem pemilu yang menghasilkan dwipartai, seperti yang dipraktekkan di Amerika Serikat.

Indonesia dengan sistem multipartai, sistem pemilu proporsional sebetulnya memang tidak perlu memaksakan untuk mempraktekkan sistem presidensial murni. Secara teoretis sistem pemerintahan presidensial memang bergandengan dengan sistem dwipartai dan sistem pemilu distrik. Jadi sebetulnya, jika dikatakan bahwa upaya penyederhanaan partai politik di Indonesia merupakan langkah untuk memurnikan sistem pemerintahan presidensial Indonesia menurut penulis kurang pas, akan tetapi lebih tepatnya merupakan upaya untuk membuat sistem pemerintahan presidensial Indonesia menjadi realtif stabil dan efektif, sehingga jika pemerintah membuat kebijakan tidak akan banyak mendapat gangguan dari DPR selaku lembaga legislatif.

C. Penutup

Menjadikan partai politik di Indonesia hanya dua (dwipartai) saja adalah sesuatu hal yang sangat sulit, karena tidak sesuai dengan realita masyarakat Indonesia yang majemuk. Agar sinkron dengan sistem pemerintahan presidensial, maka idealnya sistem kepartaian Indonesia adalah multipartai sederhana. Diharapkan dengan lebih sederhananya multipartai di Indonesia, pemerintahan

menjadi lebih efektif dan stabil, selain itu dengan adanya multipartai sederhana koalisi partai politik lebih mudah untuk dilakukan.

Upaya untuk menyederhanakan multipartai di Indonesia telah dilakukan melalui berbagai usaha, baik dengan cara *electoral threshold* maupun *parliamentary threshold* dalam undang-undang pemilu. Selain itu, dalam undang-undang juga diatur mengenai syarat-syarat pendirian partai politik baru yang aturannya semakin diperketat. Akan tetapi dari upaya-upaya tersebut belum sepenuhnya dapat menjadikan sistem multipartai di Indonesia lebih sederhana. Untuk itu ke depannya sangat perlu dirancang undang-undang partai politik dan pemilu yang baru untuk menggantikan undang-undang yang masih berlaku saat ini.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU-BUKU

- Amalia, Luky Sandra. et.al. (2017). *Partai dan Sistem Kepartaian Era Reformasi*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar bekerjasama dengan Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.
- Asshiddiqie, Jimly. (2007). *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta : PT Bhuna Ilmu Populer.
- _____. (2015). *Penguatan Sistem Pemerintahan dan Peradilan*, Jakarta : Sinar Grafika.
- Azed, Abdul Bari dan Amir, Makmur. (2013). *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*, Jakarta : Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Budiardjo, Miriam. (2008). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, edisi revisi. Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama.
- Fadjar, Abdul Mukthie. (2012). *Partai Politik Dalam Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia*, Malang : Setara Press.
- Huda, Ni'matul. (2008). *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Jakarta : PT RajaGrafindo Persada.
- _____. dan Nasef, M. Imam. (2017). *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta : Kencana Prenada Media.
- Haris, Syamsuddin. (2014). *Partai, Pemilu, dan Parlemen Era Reformasi*, Jakarta : Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Isra, Saldi. (2010). *Pergeseran Fungsi Legislasi : Menguatnya Model Legislasi Parlemeter Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta : PT RajaGrafindo Persada.
- Marijan, Kacung. (2010). *Sistem Politik Indonesia : Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, Jakarta : Kencana Prenada Media Group.
- Riwanto, Agus. (2016). *Hukum Partai Politik dan Hukum pemilu di Indonesia : Pengaruhnya Terhadap Penyelenggaraan Pemilu Berkualitas dan Sistem Pemerintahan Presidensial Efektif*, Yogyakarta : Thafa Media.
- Taniredja, Tukiran. (2012). *Tiga Undang-Undang Dasar di Indonesia*, Bandung : Alfabeta.

Yudha, Hanta. (2010). *Presidensialisme Setengah Hati : Dari Dilema ke Kompromi*, Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama.

INTERNET

Bawaslu Loloskan PBB Sebagai Peserta Pemilu 2019, <https://m.cnnindonesia.com/nasional/20180304200508-32-280371/bawaslu-loloskan-PBB-Sebagai-Peserta-Pemilu-2019> diakses pada tanggal 21 September 2018.

KPU Tetapkan PKPI Sebagai Peserta Pemilu 2019 Hari Ini, <https://nasional.tempo.co/read/1078993/kpu-tetapkan-pkpi-sebagai-peserta-pemilu-2019-hati-ini> diakses pada tanggal 21 September 2018.

MK : Ambang Batas Parlemen Tak berlaku Nasional, <https://nasional.kompas.com/read/2012/08/29/20321190/MK.Ambang-Batas-Parlemen-Tak-berlaku-Nasional> diakses pada tanggal 21 September 2018

Mr Roem, Soekarno, Pembubaran Masyumi : Negara Islam itu ada ?, <https://m.republika.co.id/berita/dunia-islam/islam-nusantara/17/01/20/ok20pg385-mr-roem-soekarno-pembubaran-masyumi-negara-islam-itu-ada> diakses pada tanggal 20 September 2018.

Sejarah Penyelenggara Pemilihan Umum, <https://www.kpu.go.id> diakses pada tanggal 16 September 2018.

Semua Departemen Akan Berubah Menjadi Kementerian, <https://nasional.tempo.co/read/218004/semua-departemen-akan-berubah-menjadi-kementerian> diakses pada tanggal 20 September 2018.

UNDANG-UNDANG

Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 23.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 37.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 51.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 8.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 117.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182.

BIODATA PENULIS

Penulis dilahirkan di Palembang, 23 Januari 1980, dan merupakan dosen tetap Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya dengan bidang kekhususan Hukum Tata Negara. Penulis mengampu mata kuliah Ilmu Negara, Hukum Tata Negara, Perbandingan Hukum Tata Negara, Pengantar Ilmu Politik, dan Sistem Politik Indonesia. Penulis menyelesaikan pendidikan Sarjana Strata 1 (S1) di Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya tahun 2003 dan Sarjana Strata II (S2) di Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Sriwijaya tahun 2010. Sekarang penulis menjabat sebagai Sekretaris Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Palembang (periode 2017-2021). Selain aktif mengajar, penulis juga aktif dalam melaksanakan pengabdian masyarakat dan penelitian yang mengkhususkan pada tema sistem pemerintahan, demokrasi, lembaga perwakilan, pemilu, dan partai politik. Penulis dapat dihubungi di email : mahesarannie@gmail.com dan Nomor Hp 085267973707.

Upaya Penyederhanaan Partai Politik Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945

ORIGINALITY REPORT

7%

SIMILARITY INDEX

8%

INTERNET SOURCES

5%

PUBLICATIONS

4%

STUDENT PAPERS

MATCH ALL SOURCES (ONLY SELECTED SOURCE PRINTED)

12%

★ id.123dok.com

Internet Source

Exclude quotes On

Exclude bibliography On

Exclude matches < 3%