

**KAJIAN YURIDIS PENYEDERHANAAN PARTAI  
POLITIK MENUJU SISTEM MULTIPARTAI  
SEDERHANA GUNA MEMPERKUAT STABILITAS  
DAN EFEKTIVITAS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN  
PEMERINTAH INDONESIA<sup>1</sup>**

Oleh : **Matthew Tommy Liling<sup>2</sup>**

Herlyanty Y. A. Bawole<sup>3</sup>

Marchel Maramis<sup>4</sup>

**ABSTRAK**

Tujuan dilakukannya penelitian ini yaitu untuk mengetahui bagaimanakah pengaturan hukum sistem kepartaian di Indonesia dan bagaimanakah mekanisme yuridis penyederhanaan partai politik di Indonesia, di mana dengan metode penelitian hukum normatif disimpulkan: 1. Pengaturan hukum sistem kepartaian di Indonesia sejak awal kemerdekaan sampai saat ini sangat beragam, melalui proses perjalanan sejarah yang panjang Indonesia telah merasakan variasi-variasi sistem kepartaian. Pengaturan tentang partai politik di era awal kemerdekaan dibuka dengan Maklumat Pemerintah No. X tahun 1945 yang membuka keran pembentukan partai politik sehingga membawa Indonesia pada sistem multipartai. Pada masa demokrasi terpimpin Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden dan Penetapan Presiden (Penpres) No 13 tahun 1960. Dekrit Presiden menjadi tanda berakhirnya pemerintahan oleh partai-partai sedangkan Penpres No 13 tahun 1960 mengatur tentang pengakuan dan pengawasan dan pembubaran partai politik yang intinya partai-partai harus berlandaskan pada ideologi demokrasi terpimpin yaitu Nasakom. Pada era orde baru diadakan fusi partai politik dengan Undang-Undang No 3 tahun 1975 tentang partai politik dan golongan karya, Indonesia memasuki masa multipartai sederhana dengan konfigurasi dua (2) partai politik dan satu (1) golongan karya. Memasuki Era reformasi pasca lengsernya Soeharto, Presiden BJ Habibie mengeluarkan kebijakan *interregnum* yang menetapkan pemberlakuan kembali sistem multipartai. UU No 31 tahun 2002 Tentang Partai Politik dalam penjelasan umumnya

ditegaskan bahwa Indonesia menganut sistem pemerintahan multipartai sederhana dengan syarat kualitatif dan substantif. 2. Berkaitan dengan mekanisme yuridis penyederhanaan partai politik yang diterapkan di Indonesia sejak era reformasi adalah ambang batas (*threshold*). Praktik *Threshold* atau ambang batas yang digunakan untuk menyederhanakan partai politik di Indonesia ada dua macam yaitu *electoral threshold* dan *parlementary threshold*. ET adalah ambang batas untuk partai politik dapat menjadi peserta pemilu, sedangkan PT adalah ambang batas bagi partai politik untuk bisa mendudukkan calon yang diusungnya ke dalam parlemen. ET pertama kali diterapkan dengan Undang-Undang No 3 Tahun 1999 dengan besaran jumlah 2% kursi DPR untuk bisa mengikuti pemilu selanjutnya, sejak pemilu tahun 2009 PT mulai diberlakukan dengan UU No 10 Tahun 2008 yang menyatakan jumlah besar ambang batas suara untuk partai dapat mendudukkan wakilnya di parlemen adalah 2,5% sedangkan pada Pemilu 2014 dengan UU No 12 tahun 2012 besaran PT dinaikkan menjadi 3,5% dan yang terakhir pemilu 2019 dengan UU No 7 tahun 2017 jumlah nominal PT dinaikkan lagi menjadi 4%.

Kata kunci: partai politik; multipartai;

**PENDAHULUAN**

**A. Latar Belakang**

Menurut Pasal 168 ayat (2) Undang – Undang No 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum bahwa pemilihan umum DPR, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota dilaksanakan dengan sistem pemilihan umum proporsional terbuka.<sup>5</sup>

Implikasi dari pemberlakuan sistem pemilu proporsional di Indonesia ternyata membuktikan dalil dari Maurice Duverger bahwa sistem pemilihan umum proporsional cenderung menghasilkan corak kepartaian yang plural atau dengan kata lain menghidupkan sistem multipartai.

**B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimanakah pengaturan hukum sistem kepartaian di Indonesia ?

<sup>1</sup> Artikel Skripsi

<sup>2</sup> Mahasiswa Fakultas Hukum Unsrat, NIM. 17071101206

<sup>3</sup> Fakultas Hukum Unsrat, Doktor Ilmu Hukum

<sup>4</sup> Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

<sup>5</sup> Pasal 168 ayat 2 Undang – Undang No 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

2. Bagaimanakah mekanisme yuridis penyederhanaan partai politik di Indonesia ?

### C. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah metode yuridis normative.

## PEMBAHASAN

### A. Pengaturan Hukum Sistem Kepartaian Di Indonesia

UUD 1945 NRI mengadopsi prinsip demokrasi yang dimaktubkan di pasal 1 ayat 2 yang berbunyi kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Prinsip demokrasi ini di implementasikan dengan mekanisme perwakilan. Rakyat diberikan keleluasaan untuk mengirim perwakilannya ke parlemen melalui jalur pemilihan umum yang dilaksanakan secara berkala.

Partisipasi rakyat merupakan keniscayaan di negara demokrasi. Masyarakat yang ingin mengabdikan dirinya pada negara atau dengan kata lain turut serta kedalam lembaga legislatif dapat mengikuti pemilu melalui jalur partai politik.

Partai politik peserta pemilu mengemban tanggung jawab sebagai katalisator demokrasi karena menjadi jalur bagi warga masyarakat yang terpanggil untuk ikut serta dalam proses pemerintahan. Sebagai corong demokrasi maka partai politik juga dituntut untuk dapat meresapi aspirasi rakyat untuk diteruskan dan di perjuangkan oleh wakil-wakilnya yang duduk di parlemen.

Hal ini jelas tersurat didalam Pasal 10 ayat (2) huruf c UU No 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik bahwa tujuan umum partai politik adalah mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dengan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pasal 11 ayat (1) huruf c UU No Tahun 2002 pun menegaskan salah satu fungsi partai politik adalah sebagai penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara.

Demokrasi yang rasional dapat terwujud jika beberapa elemen dalam pemilihan umum

terpenuhi salah satunya adalah partai politik yang rasional, artinya bahwa partai-partai politik harus memiliki komitmen dan prosedur kompetisi internal yang baik agar dapat menempatkan calon-calon rasional untuk diserahkan kepada rakyat untuk dipilih. Jadi, calon yang ditempatkan bukan mereka yang berbasiskan hubungan keluarga, pertemanan, pemilik uang, atau selebritis penjual tampang.<sup>6</sup>

Demokrasi di Indonesia khususnya pada masa pemerintahan presiden Soeharto dapat diistilahkan sebagai 'demokrasi antinomi' disebabkan praktik demokrasi yang dijalankan malah bertentangan dengan substansi atau unsur-unsur yang ada dalam tubuh demokrasi itu sendiri. Partai politik pada masa pemerintahan orde baru di rekonstruksi sedemikian rupa ke dalam tiga golongan yaitu nasionalis, islam, dan golongan karya. *Blue print* tiga 'orsopol' bentukan orde baru ini dimaksudkan untuk melanggengkan kekuasaan Presiden Soeharto.

Di Indonesia kita mengenal sistem multi-partai, sekalipun gejala partai tunggal tidak asing dalam sejarah kita. Sistem yang kemudian berlaku berdasarkan tiga golongan dapat dikategorikan sebagai sistem multi-partai dengan dominasi satu partai.<sup>7</sup>

Kehidupan partai politik di Indonesia dapat dilacak jauh sebelum Indonesia merdeka. Partai politik pertama-tama lahir dalam zaman kolonial sebagai manifestasi bangkitnya kesadaran nasional. Dalam suasana itu semua organisasi, apakah dia bertujuan sosial (seperti Budi utomo dan Muhammadiyah) atau terang-terangan menganut asas politik/agama (seperti Sarekat Islam dan Partai Katolik) atau asas politik sekuler (seperti PNI dan PKI), memainkan peran penting dalam berkembangnya pergerakan nasional. Pola kepartaian masa itu menunjukkan keanekaragaman dan pola ini kita hidupkan kembali pada zaman merdeka dalam bentuk sistem multi-partai.<sup>8</sup>

Ada beberapa faktor yang mendorong terbentuknya sistem multipartai khususnya di Indonesia mulai dari faktor pembentuk,

<sup>6</sup> Dr. Munir Fuady, SH., MH., LL.M. 2010. *Konsep Negara Demokrasi*. Bandung: PT Refika Aditama. Hlm. 27.

<sup>7</sup> Miriam Budiardjo. 2008. *Dasar-dasar ilmu politik*. Op Cit. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama. Hlm. 422

<sup>8</sup> *Ibid*. Hlm. 423.

pendorong, dan penopang. Pluralitas masyarakat menjadi faktor pembentuk dari institusionalisasi multipartai lalu didorong oleh sejarah sosio kultural masyarakat dan di 'awetkan' dengan sistem pemilihan umum yang digunakan.<sup>9</sup>

Pembahasan mengenai sistem kepartaian dapat dibagi kedalam beberapa periodisasi yaitu pada era demokrasi liberal dengan sistem parlementernya, lalu demokrasi terpimpin dan pada era orde baru bersama demokrasi Pancasila-nya serta zaman reformasi.

Pasca kemerdekaan Negara Republik Indonesia, terjadi perdebatan antara Soekarno dan Hatta mengenai format kepartaian yang ideal, Soekarno mengajukan usulan partai tunggal yaitu PNI, Soekarno menganggap demokrasi tidak perlu diidentikkan dengan kesempatan rakyat untuk membentuk partai politik sedangkan Hatta berpandangan bahwa demokrasi membutuhkan partai politik yang dibangun dan dibentuk oleh rakyat, karenanya keterlibatan rakyat dalam mendirikan partai politik merupakan suatu yang tidak terelakkan.<sup>10</sup>

Pada tanggal 3 November 1945 dikeluarkan Maklumat Presiden No. X tahun 1945, isinya berhubungan dengan usul Badan Pekerja Nasional Pusat kepada Pemerintah, supaya diberikan kesempatan seluas-luasnya untuk mendirikan partai politik, dengan restriksi bahwa pendirian partai-partai itu hendaknya memperkuat perjuangan kita mempertahankan kemerdekaan dan menjamin keamanan masyarakat. Isi dari maklumat itu adalah pemerintah menegaskan pendiriannya yang telah diambil beberapa waktu yang lalu bahwa *pertama*, pemerintah menyukai timbulnya partai-partai politik karena dengan adanya partai-partai itulah dapat dipimpin ke jalan teratur segala aliran yang ada dalam masyarakat; *kedua*, pemerintah berharap supaya partai-partai telah tersusun sebelum

dilaksanakan pemilihan anggota Badan-badan Perwakilan Rakyat pada bulan Januari 1946.<sup>11</sup>

Perubahan selanjutnya adalah perubahan sistem pemerintahan dari presidensial ke parlementer. Perubahan ini dilandasi dengan keluarnya Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945. Badan pekerja KNIP mengusulkan pada pemerintah agar sistem pemerintahan diganti dengan parlementer. Perubahan dari kuasi presidensial ke parlementer diikuti dengan semakin bergesernya konfigurasi politik ke arah yang lebih pluralistik dan liberal.<sup>12</sup>

Sistem parlementer ini dikukuhkan dalam konstitusi RIS (1949) dan UUDS (1950-1959) sehingga tetap berlaku selama empat belas tahun sampai Indonesia kembali kepada UUD 1945.

Perlu diingat bahwa pada medio 1945-1949 Indonesia menggunakan konstitusi UUD 1945 yang mengatur sistem pemerintahan Indonesia adalah sistem presidensial akan tetapi perubahan sistem pemerintahan ke parlementer tidak melalui sebuah amandemen konstitusi namun melalui Maklumat Pemerintah, sehingga menurut hemat Penulis bahwa perubahan itu 'inskonstitusional' karena dilaksanakan tanpa mekanisme yuridis dalam hal ini amandemen konstitusi.

Memasuki tahun 1950 dalam era parlementer dengan demokrasi liberalnya, ketika jelas-jelas Indonesia menganut sistem pemerintahan parlementer (berdasarkan UUDS 1950), corak koalisi yang selama tahun 1945-1949 sudah biasa mereka lakukan tadi semakin kentara. Selama periode ini (sampai tahun 1959) tak satu pun kabinet yang memerintah yang tak merupakan hasil koalisi, kecuali Kabinet Djuanda yang non-partai. Karena mudahnya mendirikan partai, maka partai-partai yang ada sulit dipahami identitas dan kaitannya dengan paham-paham yang berkembang di masyarakat.<sup>13</sup>

Perbedaan ideologi atau aliran menjadi sebab dari munculnya perbedaan orientasi politik yang berujung pada konflik di antara

<sup>9</sup> Hanta Yuda AR. 2004. *Presidensialisme Setengah Hati..* Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama. Hlm. 26.

<sup>10</sup> Komarrudin. Dikutip dari skripsi. *Penguatan Sistem Presidensial Dalam Pemerintahan Yang Multipartai Di Indonesia Guna Mewujudkan Pemerintahan Yang Demokratis.* FH UII. Jogjakarta. 2018. Hlm 66.

<sup>11</sup> DR Firdaus, SH., MH. 2015. *Constitutional Engineering Desain Stabilitas Pemerintahan Demokrasi & Sistem Kepartaian.* Bandung: Penerbit Yrama Widya. Hlm. 278.

<sup>12</sup> Moh. Mahfud MD. 2017. *Politik Hukum Di Indonesia..* Jakarta: Rajawali Pers. Hlm. 42.

<sup>13</sup> Asep Nurjaman. 2018. *Sistem Kepartaian Indonesia..* Malang: UMM PRESS. Hlm. 51.

mereka. Aliran yang berbeda bersaing terutama dalam menentukan masa depan Indonesia, atas dasar apa Republik Indonesia harus dibangun. Pertentangan politik yang terjadi dapat disederhanakan ke dalam dua kelompok aliran politik yaitu, santri dan abangan. Pada saat itu dua kekuatan ini berimbang, sehingga tidak cukup membentuk kekuatan menetapkan asas negara di Konstituante dan karena itu berakhir *deadlock*.<sup>14</sup>

## B. Mekanisme Yuridis Penyederhanaan Partai Politik Di Indonesia

Dalam sebuah negara yang menganut paham demokrasi partai politik dijadikan sarana agregasi rakyat dan pemerintah. Pada zaman modern, aplikasi dari demokrasi dalam bentuk demokrasi perwakilan yang terepresentasi dalam partai politik sehingga partai politik diwajibkan untuk benar-benar menyuarakan aspirasi rakyat.

Melalui partai politik rakyat menentukan siapa yang akan menjadi pemimpin dan penentu kebijakan umum. Suatu negara yang tidak mampu menjalankan prosedur demokrasi dengan baik bisa menjadi pertanda sistem kepartaiannya bermasalah.

Sistem kepartaian yang kokoh setidaknya memenuhi dua kapasitas. Pertama, melancarkan partisipasi politik melalui jalur partai, sehingga dapat mengalihkan segala bentuk aktivitas politik anomik dan kekerasan. Kedua, mencakup dan menyalurkan partisipasi sejumlah kelompok yang baru dimobilisasi hal ini dimaksudkan untuk mengurangi kadar tekanan kuat yang dihadapi oleh sistem politik.<sup>15</sup>

Dalam sistem multipartai koalisi dibangun untuk memperoleh suara mayoritas dalam parlemen. Masalahnya koalisi yang dibangun dalam bingkai sistem pemerintahan presidensial tidak permanen, koalisi terbentuk atas dasar kepentingan pragmatis bukan

kesamaan cara pandang atau ideologi, sehingga sifat koalisi 'fragile'. Konfigurasi seperti ini berpotensi menghasilkan pemerintahan yang tidak stabil.

Terkait dengan masalah hubungan sistem presidensial dengan sistem multipartai, para ahli telah mencapai suatu konsensus yang menyimpulkan kedua konsep ini tidak kompatibel.

Scott Mainwaring dalam studinya menyatakan bahwa masalahnya terletak pada fakta bahwa ketika presidensialisme dikombinasikan dengan sistem multipartai, ada kecenderungan muncul Presiden minoritas dengan dukungan legislatif lemah. Presiden ini akan berhadapan dengan lembaga legislatif yang antagonistik dan tidak mampu menggerakkan agenda pemerintahan dengan baik sehingga akhirnya menggiring pada kelumpuhan sistem pemerintahan yang akhirnya menimbulkan kebuntuan dan relasi yang penuh konflik antara Presiden dan Legislatif.<sup>16</sup>

Kuswanto juga menambahkan selain melahirkan Presiden minoritas, kombinasi presidensialisme dengan corak kepartaian yang terfragmentasi berpotensi menciptakan pemerintahan terbelah (*divided government*). Meskipun memperoleh mandat kuat dari rakyat tetapi dengan posisi minoritas, agenda pemerintahan yang dijalankan Presiden dapat terhambat oleh parlemen.<sup>17</sup>

Koalisi menjadi solusi yang tak terelakan demi mengkompromi suara minoritas dalam parlemen, akan tetapi dengan besarnya koalisi tentu menimbulkan banyak kepentingan yang harus diakomodir, jika tidak kemungkinan 'deadlock' antara eksekutif dan legislatif akan menyebabkan instabilitas pemerintahan. Pola hubungan antara eksekutif dan legislatifpun menjadi semakin pragmatis.

Berangkat dari pendapat para ahli mengenai ketidakstabilan yang dihasilkan oleh kolaborasi presidensial-multipartai maka jalan keluar yang bisa diambil adalah mengubah sistem pemerintahan yang corak kepartaiannya multipartai menjadi sistem parlementer atau

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> Aprista Risyawati, Fifiana Wisnaeni, Hasyim Asy'ari. *Penyederhanaan Partai Politik Dalam Sistem Kepartaian Di Indonesia Sejak Perubahan Undang-Undang 1945*, DIPONEGORO LAW REVIEW, FH UNDIP, Semarang, 2016. Hlm. 3.  
<https://media.neliti.com/media/publications/18972-ID-penyederhanaan-partai-politik-dalam-sistem-kepartaian-di-indonesia-sejak-perubah.pdf> (Di akses pada hari Minggu pada tanggal 21 Maret 2021 pukul 20.39 WITA).

<sup>16</sup> Djayadi Hanan, Ph.D., 2014. *Menakar Presidensialisme Multipartai Di Indonesia*. Bandung: PT Mizan Publika. Hlm. 24.

<sup>17</sup> Kuswanto. 2016. *Konstitusionalitas Penyederhanaan Partai Politik*. Op. Cit. Malang: Setara Press. Hlm. 127.

menyederhanakan partai politik tanpa mereduksi hak-hak politik warga negara.

Berdasarkan kesepakatan dasar di tengah proses perubahan UUD 1945, fraksi-fraksi di MPR menyepakati bahwa perubahan UUD 1945 tidak menyangkut dan mengganggu eksistensi negara tetapi dimaksudkan untuk memperbaiki dan menyempurnakan penyelenggaraan negara agar lebih demokratis. Kesepakatan itu terdiri dari lima butir yaitu; (1) Tidak mengubah Pembukaan UUD 1945 (2) Tetap mempertahankan Negara kesatuan Republik Indonesia (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 adendum.<sup>18</sup>

Menilik kelima butir kesepakatan dasar tersebut pada poin kesepakatan ke tiga tampak jelas semangat untuk terus mempertahankan serta memperkuat sistem pemerintahan presidensial. Logika yang terbangun adalah sebagai satu rangkaian amanat reformasi maka perubahan sistem presidensial ke sistem parlementer di masa sekarang menurut penulis merupakan bentuk penghianatan terhadap konstitusi itu sendiri.

Solusi terakhir dan paling memungkinkan adalah penyederhanaan partai politik. Pelaksanaan simplifikasi partai politik khususnya di Indonesia yang merupakan negara hukum memerlukan kehati-hatian, sebagai negara hukum maka penyederhanaan partai politik harus melalui prosedur *due process of law* dan memenuhi substansi keadilan, sebabnya penyederhanaan partai politik ini bermaksud untuk memperkuat efektifitas implementasi kebijakan pemerintah yang dalam hal ini adalah lembaga eksekutif sebagaimana sesuai dengan konsepsi sistem pemerintahan presidensial bukan untuk menggerogoti hak-hak politik masyarakat Indonesia.

Pendiri-pendiri bangsa telah mencantumkan prinsip-prinsip HAM dalam UUD 1945 sebagai sebuah pedoman untuk dilaksanakan dan dicapai.<sup>19</sup> Hak politik masyarakat itu sendiri

inklusif dengan gagasan besar HAM yang dalam konstitusi Indonesia dicantumkan kedalam pasal 28 UUD 1945 yang bunyinya “*Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang*” lebih lanjut pasal 28E ayat (3) UUD 1945 menegaskan “*Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat*”.<sup>20</sup>

Hakikat kebebasan berserikat menurut Prof Jimly Asshiddiqie adalah bahwa setiap manusia selalu mempunyai kecenderungan untuk bermasyarakat dan dalam bermasyarakat itu perilaku setiap orang untuk memilih teman dalam hubungan-hubungan sosial merupakan sesuatu yang alami.<sup>21</sup> Oleh karena itu kebebasan berserikat dijamin serta dilindungi konstitusi dan termanifestasi dalam bentuk hak yang wajib dipenuhi serta dilindungi oleh negara.

Kehadiran partai politik adalah salah satu bentuk dari hak kebebasan berserikat itu maka peyederhanaan partai politik jika tidak dilaksanakan secara tepat guna akan mencederai kaidah HAM dan norma-norma yang telah diatur dalam konstitusi.

Prinsip-prinsip dalam peyederhanaan partai politik harus memperhatikan secara detail dan rinci segala hal yang terkait dengan unsur-unsur prosedural maupun substansial agar tidak sampai mereduksi hak politik warga negara.

## B.1 Perspektif Filosofi Pancasila

Sudut pandang yang digunakan penulis dalam mengkaji nilai-nilai filosofis penyederhanaan partai politik adalah filsafat Pancasila. Pancasila telah disepakati oleh the founding fathers menjadi sebuah falsafah negara atau *staatsfundamentalnorm* dalam sidang BPUPKI dan ditegaskan dalam Pembukaan Konstitusi UUD 1945 yang disahkan pada tanggal 18 agustus 1945 oleh PPKI.

Pancasila disebut Bung Karno dalam pidatonya di sidang BPUPKI 1 Juni 1945 sebagai sebuah *philosophische grondslag* atau

<sup>18</sup> Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum. 2019. *Hukum Tata Negara Indonesia Edisi Revisi*. Op. Cit. Depok: Rajawali Pers. Hlm. 151-152.

<sup>19</sup> Dr. Teuku Saiful Bahri Johan. 2018. *Hukum Tata Negara Dan Hukum Administrasi Negara Dalam Tataran Reformasi Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: DEEP PUBLISH. Hlm. 104.

<sup>20</sup> Dr. I Gede Yusa, S.H., M.H. dkk. 2016. *Hukum Tata Negara Pasca Perubahan UUD NRI 1945*. Malang: Setara Press. Hlm. 210.

<sup>21</sup> Jimly Asshiddiqie. 2006. *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Konstitusi Press. Hlm. 22.

*weltanschauung*<sup>22</sup> yaitu pandangan hidup atau kaidah dasar yang harus dijadikan alas berdirinya bangsa.

Sebagai pandangan hidup bangsa yang secara presumtif dijalankan oleh seluruh komponen masyarakat maka prinsip-prinsip kebebasan berpolitik yang menjadi dasar dari kebebasan berserikat sampai pada pendirian partai politik mesti dianalisis dengan kaidah-kaidah Pancasila.

Esensi utama Pancasila adalah gotong royong. Makna gotong royong itu sendiri didalam tubuhnya menolak yang namanya sikap intoleransi dan mengandung pemikiran tentang keseimbangan antara kepentingan individu dan kepentingan masyarakat.<sup>23</sup>

Praktek kepartaian yang plural di Indonesia saat ini dapat dikatakan menganut prinsip kebebasan yang sebebaskan-bebasnya. Ambiguitas dalam menangkap hakikat dari kebebasan politik yang dijamin oleh Pancasila dan konstitusi menimbulkan suatu penerapan kebebasan politik yang kebablasan. Padahal gagasan demokrasi khas Indonesia berdasarkan Pancasila sangat jelas menjelaskan tentang kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan.

Demokrasi atau kedaulatan rakyat atau kerakyatan Indonesia menurut Bung Karno adalah sebuah alat untuk mencapai suatu tujuan. Teknis tujuannya ialah masyarakat yang berbentuk sesuatu, sesuai dengan cita-cita yang diimpikan oleh kelompok masyarakat tersebut. Akan tetapi demokrasi di Indonesia harus juga menjadi *geloof* (iman) yang artinya dalam setiap perbuatan hidup bersama, masyarakat Indonesia harus berdiri atas dasar kekeluargaan, atas musyawarah mufakat.<sup>24</sup>

Ir Soekarno menjelaskan hakikat dalam sistem perwakilan adalah bahwa didalam meja diskusi nanti, tiap-tiap perwakilan akan menghadirkan sebuah perjuangan (perbedaan pendapat) yang sehebat-hebatnya akan tetapi

harus tetap mengikuti aturan main yang benar.<sup>25</sup>

Berkaitan dengan perwakilan di Indonesia harus dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan yang artinya bahwa tidak menghendaki pemaksaan kehendak atau pendirian sendiri maupun kelompok dalam hal ini egoisme politik. Jika dihubungkan dengan sila ketiga maka menimbulkan semacam imperatif yang menghendaki sebisa mungkin mengurangi suasana-suasana perselisihan kearah pertikaian berujung perpecahan.<sup>26</sup>

## B.2 Prinsip Demokrasi dan Pembatasan HAM

Berbicara mengenai demokrasi dan hak asasi manusia, penulis berpendapat bahwa kedua gagasan ini adalah gagasan yang saling berkaitan satu sama lainnya, tidak dapat dipisahkan karena latar belakang historis yang sama. Secara tarikan geneologisnya demokrasi dan hak asasi manusia lahir atas semangat untuk memperjuangkan kodrat manusia yang pada masa lampau dikooptasi oleh satu orang.

Demokrasi hadir untuk menentang konsepsi absolutisme raja, sedangkan Hak asasi manusia diperjuangkan untuk kesederajatan, kesetaraan dan kebebasan manusia, bahwa tidak ada satu manusia pun yang lebih tinggi derajatnya dari manusia lainnya.

Berpangkal dari pemikiran diatas, hubungan demokrasi dan hak asasi manusia jelas sangat erat, bahwa untuk menciptakan sistem pemerintahan kerakyatan tidaklah mungkin tanpa pengakuan akan kesederajatan setiap orang yang terlibat didalamnya, begitupun sebaliknya kesetaraan sebagai substansi hak asasi manusia hanya bisa termanifestasi di dalam sistem pemerintahan yang demokratis.

Kebebasan yang ditawarkan oleh demokrasi seringkali disalahartikan oleh beberapa pihak yang menginterpretasikan bahwa demokrasi menjamin kebebasan yang sebebaskan-bebasnya. Para penganut demokrasi 'radikal' ini menjadikan demokrasi dan partai politik sebagai landasan untuk mengekspresikan kepentingan pribadi maupun kelompoknya tanpa menghiraukan pendapat orang lain.

Padahal poin (d) konsideran UU No 2 tahun 2008 tentang partai politik menyatakan bahwa

<sup>22</sup> Dewan Pertimbangan Agung. 1947. *Tujuh Bahan Pokok Indoktrinasi*. Jakarta. Hlm. 23.

<sup>23</sup> Kuswanto. 2016. *Konstitusionalitas Penyederhanaan Partai Politik*. Op. Cit. Malang: Setara Press. Hlm. 50.

<sup>24</sup> Ir Soekarno. 2019. *Filsafat Pancasila Menurut Bung Karno*. Yogyakarta: Media Press Indo. Hlm. 214.

<sup>25</sup> Kuswanto. 2016. *Konstitusionalitas Penyederhanaan Partai Politik*. Op. Cit. Malang: Setara Press. Hlm. 51.

<sup>26</sup> *Ibid*. Hlm. 52.

Partai politik merupakan sarana partisipasi politik masyarakat dalam mengembangkan kehidupan demokrasi untuk menjunjung tinggi kebebasan yang bertanggung jawab.<sup>27</sup>

Dilihat dari sudut kepentingan pengaturan kebebasan itu sendiri, pengaturan melalui undang-undang pada hakekatnya bukan untuk membatasi kebebasan itu tetapi berfungsi mengatur atau mengendalikan penggunaan dari kebebasan itu.<sup>28</sup>

Kebebasan memang merupakan tiang dari demokrasi, tetapi tentu saja ada batas-batasnya. Kebebasan manusia tidak bisa kebebasan yang sebebas-bebasnya karena akan terjadi pertikaian yang pastinya bertentangan dengan ketertiban umum, oleh sebab itu muncul sebuah istilah tentang kebebasan yang bertanggung jawab.<sup>29</sup>

Kebebasan yang bertanggung jawab berarti disatu pihak ada kebebasan dan di pihak lain ada tanggung jawab yang ditimbulkan. Demokrasi menginginkan tidak seorangpun dapat merugikan orang lain termasuk melakukan kekerasan terhadap orang lain, meskipun hal tersebut dilakukan oleh kelompok yang mewakili mayoritas, hanya negaralah yang berhak mengambil hak orang lain pun itu harus berdasarkan sebuah Undang-Undang.<sup>30</sup>

Hak politik yang merupakan satu kesatuan dalam hak asasi manusia dapat dibatasi pelaksanaannya sesuai dengan peraturan perundang—undangan yang berlaku. Pasal 21 ICCPR ( *International Covenant Of Civil and Political Rights* ) mengatur tentang hak atas kebebasan berkumpul dan berserikat akan tetapi menurut pasal 21 ICCPR pembatasan dapat dikenakan jika ditentukan oleh hukum dan diperlukan dalam masyarakat yang demokratis untuk kepentingan keamanan nasional, keselamatan politik publik, atau ketertiban umum, perlindungan terhadap kesehatan atau moral masyarakat atau juga perlindungan atas hak-hak kebebasan orang lain. Pasal 22 ICCPR pun mengatur tentang

kebebasan berserikat yang mana hak ini pun dapat direstriksi dengan dasar proporsionalitas.

Pasal 29 Universal Declaration of Human Right memberi pandangan mengenai pembatasan akan HAM, yaitu dalam pelaksanaan hak-hak dan kebebasan-kebebasannya, setiap orang harus tunduk pada pembatasan yang ditentukan oleh undang-undang dengan maksud menjamin pengakuan dan penghargaan hak-hak dan kebebasan orang lain, dan untuk memenuhi syarat-syarat yang adil bagi moralitas, ketertiban serta kesejahteraan umum dalam suatu masyarakat yang demokratis.

Miriam Budiardjo menyimpulkan bahwa ada hak asasi yang bisa direstriksi dan ada yang sama sekali tidak dapat diterapkan pembatasan pada pemberlakuannya. Hak yang boleh direstriksi dalam konteks hak sipil dan politik yang tertuang dalam ICCPR adalah hak untuk menyatakan pendapat ( pasal 19), hak atas kebebasan berkumpul secara ( pasal 21), hak atas kebebasan berserikat ( pasal 22).<sup>31</sup>

### B.3 Landasan Yuridis Penyederhanaan Partai Politik

Dalam proses demokrasi multipartai yang berjalan di Indonesia tidak asing dengan praktik penyederhanaan partai politik. Penyederhanaan partai politik di Indonesia telah terjadi sejak masa orde lama, orde baru dan masa reformasi dengan berbagai bentuk dan mekanisme masing-masing.

Hal ini dapat dipahami karena sistem multipartai memang ditujukan bagi negara-negara yang sedang berkembang dengan asumsi bahwa di negara-negara tersebut belum berjalan proses demokratisasi.<sup>32</sup>

*Threshold* atau ambang batas, dalam pengertian sederhananya adalah batas suara atau dukungan yang harus didapatkan oleh partai atau koalisi partai dalam pemilu untuk mendapatkan hak tertentu. Misalnya kesempatan untuk bisa mengikuti pemilu selanjutnya ataupun sebagai syarat untuk bisa

<sup>27</sup> Konsideran poin (d) UU No 2 tahun 2008 tentang Partai Politik

<sup>28</sup> Bahder Johan Nasution, 2014, "Negara Hukum Dan Hak Asasi Manusia", Bandung, Mandar Maju, Hlm. 221.

<sup>29</sup> Dr. Munir Fuady, SH., MH., LL.M. 2010. *Konsep Negara Demokrasi*. Bandung: PT Refika Aditama. Hlm. 24.

<sup>30</sup> *Ibid.* Hlm. 25.

<sup>31</sup> Miriam Budiardjo. 2008. *Dasar-dasar ilmu politik*. Op Cit. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama. Hlm. 224.

<sup>32</sup> Adityawarman. *Sistem Kepartaian Dan Pembangunan Politik Indonesia*. Universitas Galuh. Ciamis. 2017. Hlm. 24. <https://jurnal.unigal.ac.id/index.php/moderat/article/download/684>. ( diakses pada hari Minggu tanggal 28 Maret 2021 pukul 03:07 WITA )

mendudukan calon yang diusungnya di parlemen.<sup>33</sup>

Semangat dari konsep threshold ini jika dicermati dengan baik tentunya berkaitan dengan penyederhanaan partai politik, mekanismenya melalui prosedur hukum legislasi yang secara obyektif memberikan kesempatan yang sama pada semua parpol. Metode ini merupakan metode penyederhanaan partai politik *by design* ( di rekayasa ) tanpa menggunakan kekuasaan represif.

Penyederhanaan kepartaian memang diperlukan untuk menjaga stabilitas dalam sistem presidensial, strategi metode otoriter dan respresif sudah tidak sesuai dengan konteks zaman demokrasi dan konstusionalitas sekarang ini. Konsep yang digagas adalah *Electoral threshold* dan *Parlementary threshold*.<sup>34</sup>

*Electoral threshold* merupakan ambang batas perolehan minimal kursi DPR bagi partai politik agar berhak mengikuti pemilihan umum berikutnya.<sup>35</sup>

*Electoral threshold* sebagai salah satu mekanisme penyederhanaan sistem kepartaian pernah diterapkan pada pemilu pasca orde baru. *ET* pertama kali diterapkan pada pemilu 1999. Sebagaimana diatur dalam pasal 39 ayat 3 dan 4 Undang-Undang No 3 tahun 1999 tentang pemilu,

“untuk dapat mengikuti pemilihan umum berikutnya, partai politik harus memiliki sebanyak 2% ( dua perseratus ) dari jumlah kursi DPR atau memiliki sekurang-kurangnya 3% ( tiga perseratus ) jumlah kursi DPRD I atau DPRD II yang tersebut sekurang-kurangnya di ½ ( setengah ) jumlah propinsi dan ½ ( setengah ) jumlah kabupaten/kotamadya seluruh Indonesia berdasarkan hasil pemilihan umum, partai politik peserta pemilihan umum yang tidak memenuhi ketentuan tidak boleh ikut dalam pemilihan umum berikutnya, kecuali bergabung dengan partai politik lain.”<sup>36</sup>

<sup>33</sup> Lili Romli dkk. 2020. *Pemilu Serentak 2019 Sistem Kepartaian & Penguatan Sistem Presidensial*. Jakarta : Yayasan Pustaka Obor. Hlm. 35.

<sup>34</sup> Donny Nur Andriyan. 2019. *Hukum Tata Negara Dan Sistem Politik*. Yogyakarta: Deepublish. Hlm. 208.

<sup>35</sup> Encik Muhammad Fauzan S.H., LL.M. 2017. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Malang: Setara Press. Hlm. 169.

<sup>36</sup> Andy Suwarko. *Penyederhanaan Sistem Kepartaian Pasca Orde Baru*. Jurnal Review Politik. Surabaya. 2013.

Hal ini dipertegas kembali dalam Undang-Undang No 12 tahun 2003 tentang pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD, tepatnya pasal 9 ayat 1 yaitu,

“untuk dapat mengikuti pemilu berikutnya, partai politik peserta pemilu harus ; a. memperoleh sekurang-kurangnya 3% ( tiga persen ) jumlah kursi DPR, b. memperoleh sekurang-kurangnya 4% ( empat persen ) jumlah kursi DPRD provinsi yang tersebar sekurang-kurangnya di ½ ( setengah ) jumlah provinsi seluruh Indonesia atau c. memperoleh sekurang-kurangnya 4% ( empat persen ) jumlah kursi DPRD Kabupaten/kota yang tersebar di ½ ( setengah ) jumlah kabupaten/kota seluruh Indonesia.”<sup>37</sup>

Kemudian berdasarkan UU No 10 tahun 2008, pada dasarnya ada dua macam parpol yang dapat mengikuti pemilu 2009, yaitu parpol baru dan parpol lama ( peserta pemilu sebelumnya ). Agar dapat mengikuti pemilu 2009, parpol baru harus memenuhi ketentuan Pasal 8 UU No 10 tahun 2008, yaitu :

- a. Berbadan hukum
- b. Memiliki kepengurusan di 2/3 provinsi
- c. Memiliki kepengurusan di 2/3 kabupaten/kota di provinsi bersangkutan
- d. Meyertakan sekurang-kurangnya 30% keterwakilan perempuan pada kepengurusan parpol tingkat pusat
- e. Memiliki anggota sekurang-kurangnya 1000 orang atau 1/1000 dari jumlah penduduk pada setiap kepengurusan parpol
- f. Mempunyai kantor tetap
- g. Mengajukan nama dan tanda gambar parpol kepada KPU

## Penutup

### A. Kesimpulan

1. Pengaturan hukum sistem kepartaian di Indonesia sejak awal kemerdekaan sampai saat ini sangat beragam, melalui proses perjalanan sejarah yang panjang Indonesia telah merasakan variasi-variasi sistem kepartaian. Pengaturan tentang partai politik di era awal kemerdekaan

Hlm. 290.  
<http://jurnalfuf.uinsby.ac.id/index.php/JRP/article/download/1043>. ( diakses pada hari Minggu tanggal 28 Maret 2021 pukul 16:30 WITA )

<sup>37</sup> *Ibid*. Hlm. 291.



dibuka dengan Maklumat Pemerintah No. X tahun 1945 yang membuka keran pembentukan partai politik sehingga membawa Indonesia pada sistem multipartai. Pada masa demokrasi terpimpin Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden dan Penetapan Presiden (Penpres) No 13 tahun 1960. Dekrit Presiden menjadi tanda berakhirnya pemerintahan oleh partai-partai sedangkan Penpres No 13 tahun 1960 mengatur tentang pengakuan dan pengawasan dan pembubaran partai politik yang intinya partai-partai harus berlandaskan pada ideologi demokrasi terpimpin yaitu Nasakom. Pada era orde baru diadakan fusi partai politik dengan Undang-Undang No 3 tahun 1975 tentang partai politik dan golongan karya, Indonesia memasuki masa multipartai sederhana dengan konfigurasi dua (2) partai politik dan satu (1) golongan karya. Memasuki Era reformasi pasca lengsernya Soeharto, Presiden BJ Habibie mengeluarkan kebijakan *interregnum* yang menetapkan pemberlakuan kembali sistem multipartai. UU No 31 tahun 2002 Tentang Partai Politik dalam penjelasan umumnya ditegaskan bahwa Indonesia menganut sistem pemerintahan multipartai sederhana dengan syarat kualitatif dan substantif.

2. Berkaitan dengan mekanisme yuridis penyederhanaan partai politik yang diterapkan di Indonesia sejak era reformasi adalah ambang batas (*threshold*). Praktik *Threshold* atau ambang batas yang digunakan untuk menyederhanakan partai politik di Indonesia ada dua macam yaitu *electoral threshold* dan *parlementary threshold*. ET adalah ambang batas untuk partai politik dapat menjadi peserta pemilu, sedangkan PT adalah ambang batas bagi partai politik untuk bisa mendudukkan calon yang diusungnya ke dalam parlemen. ET pertama kali diterapkan dengan Undang-Undang No 3 Tahun 1999 dengan besaran jumlah 2% kursi DPR untuk bisa mengikuti pemilu selanjutnya, sejak pemilu tahun 2009 PT

mulai diberlakukan dengan UU No 10 Tahun 2008 yang menyatakan jumlah besar ambang batas suara untuk partai dapat mendudukkan wakilnya di parlemen adalah 2,5% sedangkan pada Pemilu 2014 dengan UU No 12 tahun 2012 besaran PT dinaikkan menjadi 3,5% dan yang terakhir pemilu 2019 dengan UU No 7 tahun 2017 jumlah nominal PT dinaikkan lagi menjadi 4%.

## B. Saran

1. Sebaiknya hal ihwal mengenai sistem kepartaian dalam hal ini konteks jumlah partai di institusionalisasikan atau di cetuskan secara eksplisit didalam sebuah peraturan perundang-undangan tepatnya, didalam Undang-Undang Partai Politik ataupun Undang-Undang Pemilu. Demi meminimalisir terciptanya *minority president* (presiden minoritas) dan *divided government* (Pemerintahan Terbelah) agar semangat untuk memperkuat sistem pemerintahan presidensial demi tercapainya efektifitas implementasi kebijakan pemerintah serta stabilitas pemerintahan boleh terwujud atau sekurang-kurangnya jalan menuju tujuan itu semakin terbuka lebar, tentunya hal ini harus disokong dengan paket perundangan lain yang berkaitan dengan partai politik.
2. Sejarah penyederhanaan partai politik di Indonesia sejak era reformasi dengan berbagai formula yang dirumuskan dalam bentuk undang-undang atas dasar semangat menciptakan pemerintahan yang efektif dan mengurangi fragmentasi kekuatan dalam parlemen belum membuahkan hasil yang maksimal, fakta di lapangan maksud pemberlakuan *electoral threshold* dan *parlementary threshold* guna menciptakan sistem kepartaian yang sederhana untuk duduk di parlemen ternyata masih menunjukkan jumlah partai yang majemuk dalam DPR. Oleh sebab itu Penulis menyarankan ada dua opsi :
  - Tetap menggunakan Parlemen Threshold tetapi angka ambang batas dinaikkan menjadi sekitaran 5% - 6% dan,

- Mengubah sistem pemilihan umum menjadi sistem proporsional tertutup.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Adrian Donny Nur, 2019, *Hukum Tata Negara Dan Sistem Politik*, Deepublish, Yogyakarta
- Amalia Sandra Lucky, 2017, *Partai dan Sistem Kepartaian Era Reformasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Asshiddiqie Jimly, 2006, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik Dan Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press, Jakarta
- , 2015, *Konstitusi Bernegara*, Setara Press, Malang
- Budiardjo Miriam, 2008, *Dasar- Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Tama, Jakarta
- Dewan Pertimbangan Agung, 1947, *Tujuh Bahan Pokok Indoktrinasi*, Jakarta.
- Erfandi, 2014, *Parliamentary Threshold Dan HAM Dalam Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang
- Fauzan Muhammad Encik, 2017, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Malang, Setara Press
- Firdaus, 2015, *Constitutional Engineering Desain Stabilitas Pemerintahan Demokrasi & Sistem Kepartaian*, Penerbit Yrama Widya, Bandung
- Fuady Munir, 2010, *Konsep Negara Demokrasi*, PT Refika Aditama, Bandung
- Hanan Djayadi, 2014, *Menakar Presidensialisme Multipartai Di Indonesia*, PT Mizan Publika, Bandung
- Haris Syamsuddin, 2014, *Partai, Pemilu, dan Parlemen Era Reformasi*, Yayasan Pustaka Obor, Jakarta
- Huda Ni'Matul, 2019, *Hukum Tata Negara Indonesia Edisi Revisi*, Rajawali Pers, Depok
- Ir Soekarno, 2015, *Dibawah Bendera Revolusi Jilid II*, Yayasan Bung Karno, Jakarta
- , 2019, *Filsafat Pancasila Menurut Bung Karno*, Media Press Indo, Yogyakarta
- Isra Saldi, 2020, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Rajawali Press, Depok
- , 2019, *Pemilihan Umum Demokratis*, Rajawali Press, Depok
- , 2018, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Rajawali Press, Depok
- Johan Saiful Bahri Teuku, 2018, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Tataran Reformasi Ketatanegaraan Indonesia*, Deepublish, Yogyakarta
- Kuswanto, 2016, *Konstitusionalitas Penyederhanaan Partai Politik*, Setara Press, Malang
- Labalo Muhadam, 2017, *Partai Politik Dan Sistem Pemilihan Umum*, Rajawali Press, Jakarta
- Mahfud MD, 2017, *Politik Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Montesquieu, 1977, *The Spirit Of Laws*, University of California Press
- Nasution Bahder Johan, 2014, *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*, CV Mandar Maju, Bandung
- Nurjaman Asep, 2018, *Sistem Kepartaian Indonesia*, UMM Press, Malang
- Panjaitan JS Marojahan, 2018, *Politik, Hak Asasi Manusia, Dan Demokrasi Dalam Bingkai Negara Kesejahteraan Dan Kebahagiaan Menurut UUD 1945*, Pustaka Reka Cipta, Bandung
- Romli Lili, dkk, 2020, *Pemilu Serentak 2019 Sistem Kepartaian, & Penguatan Sistem Presidensial*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta
- Saragih Bintan, 2017, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta
- Sirajuddin, 2015, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 1985, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Press, Jakarta
- Yuda Hanta, 2010, *Presidensialisme Setengah Hati Dari Dilema ke Kompromi*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Yusa I Gede, 2016, *Hukum Tata Negara Pasca Perubahan UUD NRI 1945*, Setara Press, Malang