

PENYEDERHANAAN PARTAI POLITIK DALAM SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL YANG MULTI PARTAI

Kuswanto

Praktisi Hukum
kuswanto@gmail.com

Abstract

Indonesia is a democratic constitutional state that guarantees freedom of association/assembly and freedom of expression under its constitution. The freedom of association is the basic concept of the urge of political parties. Political parties play significant role in the democracy due to the fact that it is the only means of political recruitment. Political parties recruit candidates to poss an office as representatives both in central and local governmental levels. Not only representatives in Indonesia election is also held to appoint executive officials. As Indonesia is presidentialism state with high plurality, it is not easy for the state to have simple electoral system eventhough multiparty put consequences in inefficiency and ineffectivity. However, limiting the number of electoral participant might be in contrast with protection of freedom of assembly. This article examines and concludes that simplifying member of electoral party in the electoral system trough parliamentary threshold in Indonesia is not against human rights protection according to Pancasila and the Constitution of the Republik of Indonesia in Indonesia.

Keywords: *political party, parliamentary threshold, democracy.*

Abstrak

Indonesia adalah negara hukum demokrasi yang menjamin kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan yang dijamin oleh konstitusi. Kemerdekaan dalam hal berserikat dan berkumpul tersebut merupakan dasar lahirnya partai politik. Partai politik sebagai wujud demokrasi memiliki peran sentral dalam penentuan wakil rakyat di pusat dan daerah, serta sebagai jalan bagi warga negara yang memenuhi persyaratan untuk menjadi kepala daerah dan kepala pemerintahan di Indonesia. Sistem pemilu proporsional dengan melibatkan banyak partai di Indonesia dinilai kurang efektif dan efisien. Oleh karena itu muncul gagasan penyederhanaan jumlah partai politik. Penyederhanaan partai politik dapat dibenarkan secara filosofis sesuai Pancasila sebagai cita-hukum bangsa Indonesia.

Kata Kunci: partai politik, *parliamentary threshold*, demokrasi.

Pendahuluan

Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik, sedang kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, dan Negara Indonesia adalah Negara Hukum (Pasal 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD 1945)), yang dalam menjalankan kedaulatannya, rakyat secara personal mendapat perlindungan atas hak-haknya yang diatur dalam Pasal 28 UUD 1945, “Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.”

Kemerdekaan berserikat inilah yang menjadi titik tolak lahirnya organisasi partai politik yang demikian banyaknya dan selalu bertumbuh dari waktu ke waktu, karena partai politik sebagai tonggak demokrasi yang dapat menentukan pemimpin Negara Republik Indonesia, yang mempunyai sistem pemerintahan presidensiil.

Pemerintah Republik Indonesia pertama kali melaksanakan pemilu pada tahun 1955, yang diikuti oleh lebih 36 partai politik dan lebih dari seratus daftar kumpulan dan calon perorangan. Berlanjut pada pemilu berikutnya pada tahun 1971 yang diikuti 10 partai politik dan tahun 1977 pemilu diikuti 3 partai politik, tahun 1982 pemilu diikuti 3 partai politik, tahun 1987 pemilu diikuti 3 partai politik, tahun 1992 pemilu diikuti 3 partai politik, dan pada tahun 1997 pemilu diikuti oleh 3 partai politik.

Pada Tanggal 12 Mei 1998 merupakan tonggak sejarah lahirnya reformasi dengan dilengserkannya Presiden Soeharto, yang ditandai digelarnya pemilu yang memilih legislatif dan Presiden (eksekutif) dengan pemilihan secara langsung. Pemilu yang digelar pada tanggal 7 Juni 1999 diikuti oleh 48 Partai Politik, dan sejak saat itu Indonesia sebagai negara yang menganut sistem pemerintahan presidensiil memasuki era multi partai. Pada pemilu tahun 2004 ada 24 partai politik yang menjadi peserta pemilu. Sedangkan pemilu tahun 2009 diikuti 32 partai politik.

Ciri dari sistem pemerintahan presidensiil adalah sebagai berikut, **Ball** dan **Peters, Asshidiqqie** mengemukakan 9 karakter sistem pemerintahan presidensiil sebagai berikut:

1. Terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara kekuasaan eksekutif dan legislatif.
2. Presiden merupakan eksekutif tunggal, kekuasaan eksekutif presiden tidak terbagi dan yang ada hanya presiden dan wakil presiden saja.
3. Kepala pemerintahan adalah sekaligus kepala negara atau sebaliknya kepala negara adalah sekaligus kepala pemerintahan.
4. Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu atau sebagai bawahan yang bertanggung jawab kepadanya.
5. Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan demikian pula sebaliknya.
6. Presiden tidak dapat membubarkan atau memaksa parlemen.
7. Jika dalam sistem parlementer berlaku sistem supremasi parlemen, maka dalam sistem presidensiil berlaku prinsip supremasi konstitusi. Karena itu, pemerintahan eksekutif bertanggung jawab terhadap konstitusi.

8. Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang berdaulat. Kekuasaan tersebar secara tidak terpusat seperti pada sistem parlementer yang terpusat pada parlemen.¹

Hanta Yuda menjelaskan fenomena kelemahan sistem presidensiil yang dipadukan dengan sistem multi partai dengan dua kualifikasi, yaitu kompromi politik eksternal (di dalam badan legislatif) dan kompromi politik internal (di dalam badan eksekutif/kepresidenan). Kompromi politik eksternal yang melemahkan sistem pemerintahan presidensiil tersebut antara lain: (1) intervensi parpol terhadap Presiden dan akomodasi Presiden terhadap kepentingan parpol dalam proses pembentukan kabinet atau dalam hal pengangkatan/pemberhentian anggota kabinet; (2) munculnya polarisasi koalisi partai di parlemen dan karakter koalisi yang terbangun cenderung cair dan rapuh; (3) kontrol parlemen terhadap pemerintah kebablasan; (4) bayang-bayang ancaman impeachment oleh parlemen. Kompromi politik internal yang melemahkan sistem pemerintahan presidensiil tersebut antara lain: (1) tereduksinya hak prerogatif Presiden dalam menyusun kabinet; (2) kabinet yang terbentuk cenderung kabinet koalisi beberapa partai politik; (3) adanya potensi dualisme loyalitas menteri dari parpol yang menyulut konflik kepentingan; (4) terganggunya keharmonisan hubungan antara Presiden dan Wakil Presiden (pada era SBY-JK ketegangan tersebut karena jumlah suara Partai Golkar di parlemen lebih besar ketimbang Partai Demokrat).²

Argumen tersebut didukung oleh doktrin dalam hukum tata negara maupun pendapat ilmuwan politik. Doktrin dalam hukum tata negara menyatakan bahwa hakikat dari sistem pemerintahan presidensiil adalah pemisahan kekuasaan antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif serta kemandirian Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahannya.³ Sementara menurut teori politik, praktik sistem multi partai, dengan implikasinya koalisi partai politik di parlemen, dianggap dapat mengganggu stabilitas pemerintahan presidensiil.

Pada saat ini, sistem multi Partai telah menghadirkan demikian banyak Partai Politik sehingga dalam konsep tertentu kurang produktif, Fenomena

¹ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensiil Indonesia*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010, h. 40.

² Hanta Yuda AR, *Presidensiilisme Setengah Hati: Dari Dilema ke Kompromi*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010, h. 133.

³ Saldi Isra, *Op.cit*, h. 270.

perpecahan Partai-Partai Politik merupakan konsekwensi logis dari dinamika politik sistem multi Partai yang ada sekarang, semestinya yang terjadi bukanlah perpecahan tetapi konvergensi Politik, sehingga sistim kepartaian kita menjadi relatif lebih sederhana, tentu saja penyederhanaan dimaksud harus berjalan secara alamiah dan demokratis, tidak harus dipaksakan sebagaimana yang dilakukan oleh orde baru.

Fokus kajian secara spesifik adalah upaya yang sah melalui pengaturan (legislasi atau undang-undang) dalam rangka penyederhanaan partai politik dan pengaturan tentang pemilu yang ideal (*ius constituendum*) supaya kompatibel atau sesuai dengan sistem pemerintahan presidensiil.

Partisipasi politik warga negara melalui partai politik adalah pengejawantahan HAM yaitu Pasal 28 E Ayat (3) UUD 1945: “Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat.” Sebagai HAM, ekspresi politik yang disampaikan melalui organisasi partai politik ini tidak termasuk katagori hak yang bersifat absolut.⁴

Dasar konstitusional yang sah dalam melakukan pembatasan terhadap HAM secara umum dan pembatasan terhadap partai politik secara khusus adalah Pasal 28 J Ayat (2) UUD 1945: “Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.”

Pemberlakuan Pasal 28 J Ayat (2) UUD 1945 sebagai dasar pembatasan partai politik secara khusus dan pembatasan terhadap hak atas kebebasan berserikat secara umum Pasal 28 E Ayat (3) UUD 1945 mengandung dua syarat kumulatif: formal dan substantif. Syarat formal yaitu prinsip legalitas, pembatasan ditetapkan dalam bentuk undang-undang. Syarat substantif adalah alasan-alasan

⁴ Di dalam sistem hukum hak asasi (HAM) manusia, terdapat tiga kategori hak berkenaan dengan pertanyaan dapat dibatasi atau tidaknya: hak-hak yang dirumuskan absolut atau *rights which are expressed in absolute terms* (yang pelaksanaannya tidak dapat dibatasi atas dasar alasan apapun); hak-hak yang dirumuskan restriktif atau *rights which are restrictively defined*; dan hak-hak yang pelaksanaannya dirumuskan untuk dapat dibatasi atau *rights the exercise of which may be restricted*. Nilai Jayawickrama, *The Judicial Application of Human Rights Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2001, h. 182-184.

masuk akal untuk melakukan pembatasan, supaya tindakan pembatasan tersebut tidak menjadi tindakan sewenang-wenang legislator.

Sebaliknya penelitian ini berkeyakinan bahwa orientasi menuju sistem kepartaian yang lebih sederhana akan tetap dapat dibenarkan oleh prinsip demokrasi dengan asumsi yang lebih rasional bahwa setiap orang tetap dapat dengan bebas menyampaikan aspirasi politiknya tanpa perlu berbondong-bondong mendirikan partai politik dan mengikuti pemilu. Contoh bagi argumen ini adalah sistem kepartaian dan pemilu di Amerika Serikat yang dikelola secara konsisten dengan sistem pemerintahan presidensiil. Dan tidak ada yang menyatakan bahwa sistem dan praktik demikian adalah otoriter.

Landasan Filosofis Penyederhanaan Partai Politik Ditinjau dari Filsafat Kebebasan

Secara fundamental pandangan filosofis terkait dengan sistem politik multi partai adalah apakah kebebasan politik, baik sebagai kebebasan sipil maupun sebagai kebebasan kehendak, adalah bebas nilai. Kebebasan politik sebagai kebebasan sipil sebagaimana diyakini **Mill** dibatasi oleh perlindungan terhadap kebebasan orang lain, yaitu mencegah “*harm to others*”. Sementara kebebasan politik sebagai kebebasan kehendak sebagaimana diyakini oleh **Kant** adalah kebebasan yang seyogianya dijalani dengan berdasarkan pada *good will*. Supaya kebebasan tersebut dapat menjadi hukum universal maka kebebasan tersebut harus dilandasi oleh prinsip *categorical imperative*.

Pancasila sebagai Landasan Filosofis Penyederhanaan Partai Politik

Penyelenggaraan hukum dalam penelitian ini dibatasi cakupannya pada pembentukan hukum, yaitu undang-undang (legislasi) sebagai instrumen hukum dalam rangka penyederhanaan partai politik. Dalam pengertian demikian maka undang-undang tersebut (dalam rangka penyederhanaan partai politik) harus dilandasi secara filosofis oleh Pancasila sebagai “*guiding principle*”-nya.

Upaya mengkonstruksikan prinsip-prinsip hukum penyederhanaan partai politik harus dimulai dari landasan filosofis bangsa Indonesia sendiri yaitu Pancasila. Pancasila dalam kedudukannya sebagai cita-hukum bangsa Indonesia adalah landasan filosofis bagi prinsip-prinsip hukum penyederhanaan partai politik di Indonesia. Dalam pokok pembahasan tersebut kedudukan Pancasila sebagai cita-hukum dan kemudian ajaran Pancasila sebagai cita-hukum tersebut akan menjadi perhatian penelitian ini. Ajaran Pancasila sebagai cita-hukum akan difokuskan pada paham kebebasan yang dianut Indonesia berdasarkan Pancasila.

Kedudukan Pancasila dalam Kehidupan Berbangsa

Pancasila sebagai cita-hukum sama maknanya secara konseptual dengan Pancasila sebagai ideologi. **Gunawan Setiardja** menjelaskan bahwa ideologi merupakan seperangkat ide asasi: “bukan sembarang ide atau pengertian melainkan ide pokok, yang fundamental, yang mendasar, yang menyangkut

hakikat manusia ... ideologi itu bukan hanya suatu pengertian (**ein Wissen**) saja. Ideologi merupakan prinsip dinamika; sebab menjadi pedoman dan cita-cita hidup”.⁵ Fungsi ideologi adalah untuk menanamkan keyakinan akan kebenaran perjuangan kelompok atau kesatuan yang berpegang teguh pada ideologi tersebut. Dengan ideologi manusia mengejar keluhuran sehingga sanggup mengorbankan harta benda, bahkan hidupnya demi ideologi. Ideologi menjadi pola, norma hidup dan dikejar pelaksanaannya sebagai cita-cita.⁶ **Philipus M. Hadjon** yang menyatakan:

Rangkaian lima sila dari Pancasila merupakan suatu rangkaian yang tersusun secara sistematis-logis yang isinya adalah ide dasar negara Republik Indonesia yang akan menjawab berbagai pertanyaan filosofis seperti yang pernah dipikirkan oleh pemikir-pemikir kenegaraan. Rangkaian lima sila itu akan menjawab berbagai pertanyaan seperti: apa tujuan negara, bagaimana bentuk negaranya, bagaimana sistem pemerintahannya, seberapa jauh partisipasi warganya dalam pengambilan keputusan.⁷

Partai Politik dan Partisipasi Politik

Prinsip-prinsip hukum penyederhanaan partai politik dengan bertolak dari prinsip pembatasan HAM serta prinsip demokrasi, maka akan dijelaskan terlebih dahulu konsep-konsep yang relevan dengan penelitian yaitu tentang partai politik dan partisipasi politik. Pembahasan ini bersifat deskriptif dan bertujuan untuk memberikan pengetahuan awal atas permasalahan yang akan diteliti sebelum membahas lebih lanjut mengenai aspek substantifnya yaitu penyederhanaan partai politik dan prinsip-prinsip hukum yang mendasarinya.

Miriam Budiardjo menjelaskan bahwa partai politik merupakan suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini adalah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik – (biasanya) dengan cara konstitusional – untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan mereka.⁸

⁵ A. Gunawan Setiardja, *Hak-hak Asasi Manusia Berdasarkan Ideologi Pancasila*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 1993, h. 20.

⁶ *Ibid*, h. 21.

⁷ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: Penerbit Bina Ilmu, 1987, h. 64-65.

⁸ *Ibid*, h. 160-161.

Sedasar dengan pengertian tersebut di atas **Maurice Duverger** mengelaborasi ada tiga sistem kepartaian yang lazim ditemukan berdasarkan praktik politik. Pertama, sistem partai tunggal (*one-party system*). Kedua, sistem dwi partai (*two-party system*). Ketiga, sistem multi partai (*multi-party system*).⁹

Prinsip Pemerintahan Indonesia Berdasarkan UUD NRI 1945

Prinsip pemerintahan Indonesia berdasarkan UUD 1945 yang akan menjadi fokus pembahasan adalah prinsip sistem pemerintahan presidensiil dan prinsip demokrasi. Yang menjadi persoalan utamanya adalah bagaimanakah menjalankan sistem pemerintahan presidensiil tersebut secara demokratis. Semakin banyak partai politik yang eksis maka semakin demokratis pula negara itu. Agar asumsi di atas dapat dipatahkan maka perlu pengkajian atas konsep dan teori demokrasi yang lebih substansial ketimbang asumsi tersebut. Untuk sampai pada kesimpulan ini maka argumen desertasi ini akan ditunjang dengan pendekatan perbandingan dalam hal ini mengacu pada sistem pemerintahan Amerika Serikat yang menerapkan sistem pemerintahan presidensiil dengan sistem kepartaian dwi-partai secara konsisten dan tidak pernah dipandang negatif, yaitu anti-demokrasi.

Logika dari sistem pemerintahan presidensiil adalah kekuasaan eksekutif yang kuat dan stabil dalam diri Presiden. Kekuasaan yang kuat dan stabil ini tidak mengandung pengertian bahwa Presiden memegang kekuasaan absolut. Negara-negara modern saat ini sudah tidak lagi mengakui gagasan absolutisme kekuasaan karena pengaruh ajaran konstitusionalisme. Dalam sistem konstitusional modern yang saat ini berlaku secara universal di negara-negara, apapun sistem pemerintahan yang diberlakukan harus diimbangi dengan mekanisme pembatasan terhadap kekuasaan pemerintah.

Prinsip Demokrasi

Demokrasi sebagai prinsip dalam pemerintahan di Indonesia dinyatakan secara eksplisit oleh Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Salah satu

⁹ Dalam Miriam Budiardjo, *Op.Cit.*, h. 167-170.

wujud konkret prinsip demokrasi adalah penyelenggaraan pemilu secara reguler untuk mengisi jabatan-jabatan publik seperti Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Kepala dan Wakil Kepala Daerah serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Pasal 22 E UUD 1945).

Abraham Lincoln yang memberikan pengertian demokrasi secara singkat, padat dan jelas yaitu: “*government of the people, by the people, for the people*”.¹⁰ Tetapi apakah kedaulatan rakyat itu sebagai sinonim dari demokrasi.

Sebagai pemikiran awal, demokrasi sebagai prinsip pemerintahan yang dimaknai sinonim dengan kedaulatan rakyat seyogianya mengandung elemen-elemen sebagai berikut:

1. *That all [should] govern, in the sense that all should be involved in legislating, in deciding on general policy, in applying laws and in governmental administration.*

¹⁰ Frase ‘*government of the people, by the people, for the people*’ adalah pernyataan Presiden Amerika Serikat Abraham Lincoln dalam pidato kenegaraan yang lebih dikenal dengan sebutan *Gettysburg Address* yang disampaikan dalam pemakaman untuk menghormati jasa para pahlawan yang gugur dalam Perang Saudara untuk menghapuskan perbudakan. Dalam pidato tersebut tidak dijumpai kata demokrasi, tetapi pernyataan ‘*government of the people, for the people and by the people*’ tersebut bertolak dari prinsip ‘*liberty*’ dan ‘*equality*’ sebagai dasar pemerintahan Amerika Serikat yang kemudian diuji dalam Perang Saudara untuk mengakhiri praktik perbudakan tersebut. Untuk lebih lengkapnya pidato tersebut berbunyi:

Fourscore and seven years ago our fathers brought forth on this continent a new nation, conceived in liberty and dedicated to the proposition that all men are created equal. Now we are engaged in a great civil war, testing whether that nation or any nation so conceived and so dedicated can long endure. We are met on a great battlefield of that war. We have come to dedicate a portion of that field as a final resting place for those who here gave their lives that that nation might live. It is altogether fitting and proper that we should do this. But in a larger sense, we cannot dedicate, we cannot consecrate, we cannot hallow this ground. The brave men, living and dead who struggled here have consecrated it far above our poor power to add or detract. The world will little note nor long remember what we say here, but it can never forget what they did here. It is for us the living rather to be dedicated here to the unfinished work which they who fought here have thus far so nobly advanced. It is rather for us to be here dedicated to the great task remaining before us—that from these honored dead we take increased devotion to that cause for which they gave the last full measure of devotion—that we here highly resolve that these dead shall not have died in vain, that this nation under God shall have a new birth of freedom, and that government of the people, by the people, for the people shall not perish from the earth. Scott John Hammond, *Political Theory: An Encyclopedia of Contemporary and Classic Terms*, Connecticut: Greenwood Press, 2009, h. 146-147.

2. *That all [should] be personally involved in crucial decision-making, that is to say in deciding general laws and matters of general policy.*
3. *That rulers [should] be accountable to the ruled; they should, in other words, be obliged to justify their actions to the ruled and be removable by the ruled.*
4. *That rulers [should] be accountable to the representatives of the ruled.*
5. *That rulers [should] be chosen by the ruled.*
6. *That rulers [should] be chosen by representatives of the ruled.*¹¹

Konsekuensi dari prinsip kebebasan dan persamaan manusia adalah tidak ada manusia yang berkuasa di atas manusia yang lain. Gagasan pemerintahan yang ideal atas manusia-manusia yang bebas dan sama adalah pemerintahan yang seyogianya merefleksikan kodrat manusia tersebut. Dalam pengertian demikian maka demokrasi sebagai pemerintahan yang ideal adalah HAM sejalan dengan Pasal 21 ayat (3) Deklarasi Universal HAM yang menyatakan: “*The will of the people shall be the basis of the authority of government*” (kehendak rakyat merupakan dasar kekuasaan pemerintah). Pemerintahan dengan persetujuan rakyat (*government by consent of the governed*) adalah sinonim bagi demokrasi dengan asumsi bahwa semua manusia yang hidup dalam sebuah negara adalah bebas dan sama, sehingga pemerintahan yang berlaku bagi dirinya adalah pemerintahan dengan persetujuannya.

¹¹ Colin Bird, *An Introduction to Political Philosophy*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006, h. 5.

Perlunya Penyederhanaan Partai Politik dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil yang Multi Partai

Pembahasan ini akan memanfaatkan hasil kajian disiplin ilmu lain, yaitu ilmu politik, yang berhasil dalam usahanya melakukan teoresasi atas kegagalan sistem pemerintahan presidensiil yang diaplikasikan dengan sistem multi partai untuk menghasilkan pemerintahan yang stabil. Abstraksi atas pengalaman empiris negara-negara dengan sistem pemerintahan presidensiil dan multi partai sehingga menjadi teori tersebut sampai saat ini masih terbukti validitas atau kebenarannya.

Terhadap permasalahan dalam hubungan antara sistem pemerintahan presidensiil dengan sistem multi partai, para ilmuwan politik telah berhasil mencapai konsensus bahwa kedua konsep tidak kompatibel karena kodratnya memang saling bertolak belakang. **Juan Linz** dengan gamblang mengajukan pendapat bahwa sistem pemerintahan parlementer lebih stabil ketimbang sistem pemerintahan presidensiil dalam hal dukungan parlemen terhadap eksekutif: *“Indeed, the vast majority of the stable democracies in the world today are parliamentary regimes, where executive power is generated by legislative majorities and depends on such majorities for survival”*.¹²

Kegagalan Praktik Penyederhanaan Partai Politik di Masa Lalu

Pasca reformasi 1998, kebijakan legislasi dalam rangka penyederhanaan partai politik telah dilakukan oleh pembentuk undang-undang. Namun demikian, secara *out put*, penyederhanaan partai politik tersebut belum maksimal.

Orde Lama (1959-1966)

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

Sekali lagi: sederhanakanlah kepartaian! Sederhanakanlah isi-djiwanja, sederhanakanlah djumlahnja. Sederhanakanlah isi-djiwanja, djangan isi-djiwanja itu selintat-selintut seperti djiwa tukang tjatut dipasar gelap! Sederhanakanlah djumlahja, djangan djumlahja itu berpuluh-puluh buah seperti lalat-hidjau mengerumuni hidangan. Ultra-multi-partaisystem tak sesuai dan tak dapat dipergunakan sebagai alat penjelenggaraan masjarakat Res Publica. ... Dan dengan zonder tètèng-aling-aling pula saja disini

¹² Juan J. Linz, “The Perils of Presidentialism,” *Journal of Democracy*, Vol. 1, No. 1, 1990, h. 51.

mengandjurkan dirobek-robeknja Maklumat Pemerintah 3 Nopember 1945, jang mengandjur-andjurkan diadakanja partai-partai, dan lalu menghidupkan dunia liberalisme parlementer dalam Revolusi kita, jang sebenarnja wajib dipimpin oleh keutuhan kommando, tetapi karenanja mendjadi petjah-belah sama sekali sampai dewasa ini.¹³

Puncak kekalahan partai-partai politik adalah 5 Juli 1959 ketika **Soekarno** memberlakukan Dekrit Presiden untuk kembali pada UUD 1945.

Pasca Dekrit Presiden 5 Juli 1959, sistem politik dan kepartaian di Indonesia mengalami perubahan signifikan. Partai-partai politik tidak lagi memiliki kebebasan seperti sebelum dekrit. Sejumlah partai politik dibubarkan oleh Presiden **Soekarno** dengan dukungan Angkatan Darat pada tahun 1960.

Kebijakan penyederhanaan partai politik tersebut dimulai pada 31 Desember 1959 ketika Presiden **Soekarno** mengeluarkan Penpres No. 7 Tahun 1959 tentang Syarat-Syarat dan Penyederhanaan Kepartaian.

Orde Baru (1967-1998)

Orde Baru menaruh perhatian yang sama dengan pendahulunya mengenai sistem kepartaian. Menyongsong pemilu yang harus dilakukan pada 5 Juli 1971, pemerintahan baru ini mempersiapkan seperangkat undang-undang politik yang hasilnya adalah: UU No. 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat serta UU No. 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD.¹⁴

Kebijakan pemerintah dalam rangka penyederhanaan partai politik semakin terbuka dengan dicapainya kesepakatan di MPR produk pemilu tahun 1971 berupa Ketetapan MPR No.IV/MPR/1973 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) hasil Sidang MPR Tahun 1973. Pada bagian Kebijaksanaan Pembangunan Bidang Politik GBHN 1973 menyatakan sebagai berikut:

4. Dalam rangka mempercepat proses pembaharuan dan penyederhanaan organisasi kekuatan-kekuatan sosial politik, baik partai politik maupun golongan karya dewasa ini telah memperlihatkan orientasinya kepada perkembangan masyarakat yang diwujudkan melalui penyusunan dan pelaksanaan program-

¹³ Muchamad Ali Safa'at, *Pembubaran Partai Politik di Indonesia: Analisis Pengaturan Hukum dan Praktik Pembubaran Partai Politik 1959-2004*, Jakarta: Disertasi Fakultas-Program Pascasarjana Universitas Indonesia, 2009, *Ibid*, h, 153.

¹⁴ *Ibid*, h. 189.

program pembangunan di seluruh bidang kehidupan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Oleh karena itu dalam rangka membina kehidupan politik yang efektif dan efisien bagi pelaksanaan pembangunan, maka struktur, jumlah maupun sikap mental dari organisasi-organisasi kekuatan sosial politik tersebut, telah dapat mengelompokkan diri menjadi dua Partai Politik dan satu Golongan Karya. Dengan terdapatnya tiga pengelompokan tersebut yang merupakan wadah penampungan dari seluruh aspirasi masyarakat, maka pada Pemilihan Umum yang akan datang hanya akan ada tiga Tanda Gambar.

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

Puncak kemenangan pemerintah dalam kebijakan penyederhanaan partai politik adalah disahkannya UU No. 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya. Undang-undang ini tidak lebih dari bentuk pengesahan terhadap kebijakan penyederhanaan partai politik dengan pendekatan pengelompokan berdasarkan garis ideologi setelah sebelumnya diciptakan kondisi supaya partai-partai politik menggabungkan diri.

Orde Reformasi (1999-Sekarang)

Terobosan terbesar dari Orde Reformasi adalah menghidupkan kembali demokrasi di Indonesia setelah selama tiga puluh dua tahun berada di bawah cengkeraman otoritarianisme. Dampak yang mula-mula timbul adalah euforia kebebasan berpolitik.

Electoral Threshold

Menjelang pemilu demokratis pertama era reformasi tahun 1999, bermunculan banyak partai politik yang hendak mengambil bagian dalam persaingan politik untuk menduduki kursi legislatif pusat dan daerah. Kuran reformasi politik ini dibuka dengan Ketetapan MPR RI No. XIV/MPR/1998 tentang Perubahan Ketetapan MPR RI No. III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum. Pasal 1 angka 5 Ketetapan MPR RI No. XIV/MPR/1998 menentukan: "Pemilihan Umum yang dimaksud dalam Ketetapan ini diikuti oleh partai-partai

politik yang telah memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta mempunyai kedudukan, hak, dan kewajiban yang sama.”

Untuk menunjang pelaksanaan pemilihan umum 1999 maka dihasilkan perangkat hukum berupa: (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik (UU No. 2/1999) , (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum (UU No. 3/1999), serta (3) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD (UU No. 4/1999). Konsekuensi dari pemberlakuan UU No. 2 Tahun 1999 yang memperlakukan semua partai politik secara sama melahirkan sistem multipartai di Indonesia. Ada 141 partai politik memperoleh pengesahan status badan hukumnya dari Departemen Hukum dan HAM. Berdasarkan verifikasi administratif dan faktual yang dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum maka ada 48 partai politik yang *eligible* untuk mengikuti pemilu 1999. Pada pemilu yang dilaksanakan tanggal 7 Juni 1999, ada 21 partai politik yang berhak mendapatkan kursi DPR.

Mengantisipasi dampak negatif dari sistem multi partai, Pasal 39 ayat (3) UU No. 3 Tahun 1999 memberlakukan ketentuan yang lazim dikenal dengan *electoral threshold* yang menentukan bahwa untuk dapat mengikuti pemilihan umum selanjutnya, partai politik harus memiliki sekurang-kurangnya 2% dari jumlah kursi DPR, atau sekurang-kurangnya 3% kursi dari jumlah kursi DPRD I atau DPRD II yang tersebar sekurang-kurangnya di $\frac{1}{2}$ jumlah provinsi dan di $\frac{1}{2}$ jumlah kabupaten/kota di seluruh Indonesia.

Parliamentary Threshold

Meskipun diberlakukan sistem *electoral threshold* untuk membatasi kepesertaan partai politik dalam pemilu, namun fakta membuktikan bahwa pada pemilu selanjutnya tahun 2004 kebijakan itu tidak mampu mengurangi secara signifikan jumlah partai politik peserta pemilu. Belajar dari pengalaman hasil pemilu 1999 maka pembentuk undang-undang merancang kebijakan baru dalam rangka membatasi partisipasi partai politik di parlemen (DPR).

Jika *electoral threshold* berkenaan dengan pembatasan kesempatan partai politik untuk ikut serta dalam pemilu selanjutnya, maka *parliamentary threshold* berkenaan dengan persyaratan ambang batas sebagai hak bagi partai politik peraih

suara dalam pemilu untuk mendudukkan wakilnya sebagai anggota DPR/DPRD. Dengan pengertian lain, *parliamentary threshold* adalah bentuk pembatasan kesempatan terhadap partai politik peraih suara dalam pemilu untuk dapat mendudukkan wakilnya sebagai anggota DPR/DPRD berdasarkan ambang batas tertentu.

Pasal 202 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2008 yang dimaknai sebagai kebijakan pemberlakuan *parliamentary threshold* menentukan: “Partai Politik Peserta pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 2,5% (dua koma lima perseratus) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR.”

Pada pemilu 2009 ini, hanya 9 partai politik yang akhirnya berhak untuk memperoleh kursi DPR dari 38 partai politik peserta pemilu.

Pengaturan tentang Pendirian Partai Politik dalam rangka Penyederhanaan Partai Politik

Pengaturan pendirian partai politik dalam rangka penyederhanaan partai politik didasari sejumlah argumen sebagai berikut. Pertama, penggunaan hak/kebebasan berserikat sebagai dasar legitimasi dalam tindakan pendirian partai politik oleh warga negara harus dilakukan secara *reasonable*. Negara wajib melakukan pengaturan agar pendirian partai politik tidak dimotivasi oleh kepentingan politik sempit dan kepentingan politik jangka pendek karena jika hal itu dibiarkan maka potensial menimbulkan penyalahgunaan hak/kebebasan berserikat.

Kedua, menjaga integritas partai politik dalam rangka sustainabilitas atau keberlanjutan fungsionalnya. Sustainabilitas partai politik adalah persoalan krusial dalam pendirian partai politik karena partai politik sebagai subjek hukum adalah badan hukum yang secara teori dimungkinkan untuk tidak terbatas usianya oleh waktu.

Syarat Substantif Pendirian Partai Politik

Basis utama pengaturan tentang pendirian partai politik adalah hak atas kebebasan berserikat/berkumpul. Oleh karena itu syarat substantif pendirian partai

politik adalah dalam kerangka untuk mengakomodir hak tersebut, hak atas kebebasan berserikat/berkumpul, sebagai prioritas utama pada satu sisi, dan tujuan hakiki dari hak tersebut pada sisi lain.

Setiap warga negara pada prinsipnya diakui dan dijamin memiliki hak atas kebebasan berserikat/berkumpul. Akan tetapi di sisi lain, setiap orang yang hendak mengekspresikan hak itu dengan jalan mendirikan partai politik harus tunduk dan mematuhi ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku yang telah dituangkan ke dalam undang-undang (legislasi). Pembentuk undang-undang memiliki kebijakan dalam menentukan pengaturan tersebut. Sepanjang tidak ada pembatalan oleh badan yang berwenang, Mahkamah Konstitusi, undang-undang tersebut berlaku dan harus dipatuhi oleh siapapun ketika hendak mendirikan partai politik.

Secara garis besar **Jimly Asshidiqie** menjelaskan bahwa berdasarkan praktik negara-negara, model pengaturan tentang partai politik ada dua. Pertama, adalah negara-negara yang tidak mengenal adanya pengaturan yang mengarah pada pelarangan dan pembubaran partai politik. Negara-negara tersebut misalnya adalah Belgia, Yunani, dan Austria. Kedua, adalah negara-negara yang mengatur tujuan dan kegiatan partai politik serta sanksi pelanggaran tertentu. Substansi pengaturan tersebut dapat diklasifikasi menjadi 12 variasi, yaitu: (1) partai harus aktif mempunyai kegiatan sebagai syarat pendaftaran; (2) partai mempunyai tujuan yang bersifat "*unlawful or immoral aims*", tidak didaftar atau dibubarkan; (3) larangan kegiatan partai yang membahayakan hak asasi manusia, bersifat totalitarian, bertentangan dengan prinsip "*rule of law and democracy*", kedaulatan rakyat, pluralisme, persamaan antar partai, pemisahan kekuasaan, dan independensi peradilan; (4) larangan partai ekstremis; (5) partai yang menyebarkan, mengajarkan, atau memperjuangkan kebencian, kekerasan, atau diskriminasi juga dilarang dan diancam dengan pembubaran; (6) larangan bagi partai yang melakukan kegiatan dengan cara-cara kekerasan yang anti demokrasi; (7) larangan bagi partai yang mengancam eksistensi dan kemerdekaan negara; (8) larangan partai yang mengancam integritas wilayah negara; (9) larangan partai yang menganjurkan kejahatan; (10) partai tidak boleh mengambil alih kegiatan

yang merupakan tugas negara; (11) larangan kegiatan di lingkungan tertentu; dan (12) larangan kegiatan “para-militer”.¹⁵

Dalam kasus uji materiil atas ketentuan Pasal 2 ayat (3) huruf b UU No. 31 Tahun 2002 yang mengatur mengenai salah satu syarat pendaftaran partai politik pada Departemen Kehakiman yaitu: “mempunyai kepengurusan sekurang-kurangnya 50% (lima puluh persen) dari jumlah provinsi, 50% (lima puluh persen) dari jumlah kabupaten/kota pada setiap provinsi yang bersangkutan, dan 25 % (dua puluh lima persen) dari jumlah kecamatan pada setiap kabupaten/kota yang bersangkutan” yang dirasa sangat memberatkan oleh Pemohon (**Agus Miftach**, Ketua Umum Partai Persatuan Rakyat Indonesia), Mahkamah Konstitusi berpendapat sebagai berikut:

Pengaturan dalam Pasal 2 ayat (3) huruf b ini dimaksudkan untuk membangun Partai Politik yang berkualitas, mandiri, dan mengakar di masyarakat. Di samping itu dengan pengaturan tersebut diharapkan partai politik dapat tumbuh dan berkembang dengan kredibilitas dan didukung oleh ketersebaran kepengurusan di seluruh Indonesia, serta memiliki dukungan massa yang kuat dan bersifat nasional;

Pengaturan sebagaimana tersebut di atas diperlukan bagi negara yang tengah berada dalam proses pematangan demokrasi. Dalam keadaan seperti itu, hukum bukan saja diperlukan sebagai sarana untuk memelihara ketertiban dan kepastian hukum yang berkeadilan, melainkan harus pula berperan sebagai sarana pembangunan masyarakat.¹⁶

Berdasar pendapat Mahkamah Konstitusi di atas, hak atas kebebasan berserikat/berkumpul sebagai landasan justifikasi yuridis bagi pendirian partai politik adalah hak yang bertujuan. Oleh karena itu, hak tersebut juga harus ditafsirkan sesuai konteksnya ketika digunakan untuk melegitimasi pendirian partai politik. Ini artinya, pendirian partai politik tidak hanya dilegitimasi oleh hak atas kebebasan berserikat/berkumpul, tetapi juga dilegitimasi oleh konteks dari hak tersebut, yaitu fungsi dan peranan partai politik dalam kehidupan bernegara untuk membantu pemerintah dalam merealisasi tujuan negara yang lebih luas.

Dalam konteks demikian maka pengaturan tentang partai politik sangat diperlukan dalam rangka menjaga kredibilitasnya. Itu berarti bahwa dengan

¹⁵ Muchamad Ali Safa'at, *Op.Cit*, h. 27.

¹⁶ Putusan No. 020/PUU-I/2003, h. 35.

pengaturan tersebut diharapkan dapat lahir partai-partai politik dan juga sistem kepartaian yang kredibel dalam menjalankan fungsinya sebagai sarana komunikasi politik, sarana sosialisasi politik, sarana rekrutmen politik dan sarana pengatur konflik.

Sedasar dengan argumen yang dikemukakan di atas maka implikasi dari pengaturan tersebut dikaitkan dengan hak atas kebebasan berserikat/berkumpul adalah orang tidak memiliki kebebasan penuh untuk mendirikan partai politik karena proses pendiriannya harus sesuai dengan pengaturan yang dilakukan oleh negara dalam bentuk undang-undang. Penyaluran hak untuk mendirikan partai politik dengan demikian perlu diperkuat oleh ketentuan prosedural supaya partai politik yang dihasilkan mampu fungsional secara penuh seperti diharapkan oleh pendapat Mahkamah Konstitusi di atas. Pembentuk undang-undang menyatakan konsiderasi bagi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik (UU No. 2/2008) sebagai berikut:

- a. bahwa kemerdekaan berserikat, berkumpul serta mengeluarkan pikiran dan pendapat merupakan hak asasi manusia yang diakui dan dijamin oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. bahwa untuk memperkukuh kemerdekaan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat merupakan bagian dari upaya untuk mewujudkan kehidupan bangsa yang kuat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur, serta demokratis dan berdasarkan hukum;
- c. bahwa kaidah demokrasi yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat, aspirasi, keterbukaan, keadilan, tanggung jawab, dan perlakuan yang tidak diskriminatif dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia perlu diberi landasan hukum;
- d. bahwa Partai Politik merupakan sarana partisipasi politik masyarakat dalam mengembangkan kehidupan demokrasi untuk menjunjung tinggi kebebasan yang bertanggung jawab.

Penjelasan Umum UU No. 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik mempertajam hakikat politik hukum dalam rangka pengaturan tentang partai politik di Indonesia sebagai berikut:

Partai Politik sebagai pilar demokrasi perlu ditata dan disempurnakan untuk mewujudkan sistem politik yang demokratis guna mendukung sistem presidensiil yang efektif. Penataan dan penyempurnaan Partai Politik diarahkan pada dua hal utama, yaitu, pertama, membentuk sikap dan perilaku Partai Politik yang terpola atau sistemik sehingga terbentuk budaya politik yang mendukung prinsip-prinsip dasar sistem demokrasi. Hal ini ditunjukkan dengan sikap dan perilaku Partai Politik yang memiliki sistem seleksi dan rekrutmen keanggotaan yang memadai serta mengembangkan sistem pengkaderan dan kepemimpinan politik yang kuat. Kedua, memaksimalkan fungsi Partai Politik baik fungsi Partai Politik terhadap negara maupun fungsi Partai Politik terhadap rakyat melalui pendidikan politik dan pengkaderan serta rekrutmen politik yang efektif untuk menghasilkan kader-kader calon pemimpin yang memiliki kemampuan di bidang politik.

Upaya untuk memperkuat dan mengefektifkan sistem presidensiil, paling tidak dilakukan pada empat hal yaitu pertama, mengkondisikan terbentuknya sistem multipartai sederhana, kedua, mendorong terciptanya pelembagaan partai yang demokratis dan akuntabel, ketiga, mengkondisikan terbentuknya kepemimpinan partai yang demokratis dan akuntabel dan keempat mendorong penguatan basis dan struktur kepartaian pada tingkat masyarakat.

Sejarah peraturan perundang-undangan tentang partai politik sepuluh tahun terakhir menunjukkan secara tersurat kebijakan pembentuk undang-undang yang semakin progresif dari waktu ke waktu untuk meletakkan satu landasan yang kuat bagi eksistensi partai politik yang hendak berpartisipasi dalam proses politik di Indonesia. Satu pengaturan yang sangat penting adalah tentang ketersebaran kepengurusan:

UU No. 31/2002	mempunyai kepengurusan sekurang-kurangnya 50% (lima puluh persen) dari jumlah provinsi, 50% (lima puluh persen) dari jumlah kabupaten/kota pada setiap provinsi yang bersangkutan, dan 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah kecamatan pada setiap kabupaten/kota yang bersangkutan (Pasal 2 ayat [3] huruf 'b)
UU No. 2/2008	kepengurusan paling sedikit 60% (enam puluh

	perseratus) dari jumlah provinsi, 50% (lima puluh perseratus) dari jumlah kabupaten/kota pada setiap provinsi yang bersangkutan, dan 25% (dua puluh lima perseratus) dari jumlah kecamatan pada setiap kabupaten/kota pada daerah yang bersangkutan (Pasal 3 ayat [2] huruf 'd)
UU No. 2/2011	kepengurusan pada setiap provinsi dan paling sedikit 75% (tujuh puluh lima perseratus) dari jumlah kabupaten/kota pada provinsi yang bersangkutan dan paling sedikit 50% (lima puluh perseratus) dari jumlah kecamatan pada kabupaten/kota yang bersangkutan (Pasal 1 angka 3)

Syarat-syarat Formal Pendirian Partai Politik

Pasal 1 angka 1 UU No. 2/2008 jo. Pasal 1 angka 1 UU No. 2/2011 mendefinisikan: “Partai Politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

Pasal 2 UU No. 2/2008 menentukan syarat pendirian/pembentukan partai politik adalah sebagai berikut:

1. Partai Politik didirikan dan dibentuk oleh paling sedikit 50 (lima puluh) orang warga negara Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun, dan menyertakan 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan, dengan akta notaris.
2. Akta notaris harus memuat AD dan ART serta kepengurusan Partai Politik tingkat pusat.

3. AD memuat paling sedikit:
 - a. asas dan ciri Partai Politik;
 - b. visi dan misi Partai Politik;
 - c. nama, lambang dan tanda gambar Partai Politik;
 - d. tujuan dan fungsi Partai Politik;
 - e. organisasi, tempat kedudukan, dan pengambilan keputusan;
 - f. kepengurusan Partai Politik;
 - g. peraturan dan keputusan Partai Politik;
 - h. pendidikan politik; dan
 - i. keuangan Partai Politik.
4. Kepengurusan Partai Politik tingkat pusat disusun dengan menyertakan paling rendah 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.

Ketentuan tersebut kemudian diubah berdasarkan UU No. 2/2011. Pasal 1 angka 2 UU No. 2/2011 menentukan perubahan tersebut sebagai berikut. Partai Politik didirikan dan dibentuk oleh paling sedikit 30 (tiga puluh) orang warga negara Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun atau sudah menikah dari setiap provinsi. Selanjutnya ditambahkan ketentuan bahwa partai politik didaftarkan oleh paling sedikit 50 (lima puluh) orang pendiri yang mewakili seluruh pendiri partai politik dengan akta notaris. Pada pendiri dan pengurus partai politik berlaku ketentuan larangan merangkap sebagai anggota partai politik lain.

Perubahan juga terjadi pada ketentuan tentang AD partai politik yang paling sedikit harus memuat:

- a. asas dan ciri Partai Politik;
- b. visi dan misi Partai Politik;
- c. nama, lambang, dan tanda gambar Partai Politik;
- d. tujuan dan fungsi Partai Politik;
- e. organisasi, tempat kedudukan, dan pengambilan keputusan;
- f. kepengurusan Partai Politik;
- g. mekanisme rekrutmen keanggotaan Partai Politik dan jabatan politik;
- h. sistem kaderisasi;
- i. mekanisme pemberhentian anggota Partai Politik;

- j. peraturan dan keputusan Partai Politik;
- k. pendidikan politik;
- l. keuangan Partai Politik; dan
- m. mekanisme penyelesaian perselisihan internal Partai Politik.

Selanjutnya tentang syarat untuk memperoleh status badan hukum partai politik. Pasal 3 UU No. 2/2008 menentukan bahwa partai politik harus didaftarkan ke Departemen Hukum dan HAM untuk menjadi badan hukum. Syarat untuk melakukan pendaftaran adalah partai politik harus mempunyai:

- a. akta notaris pendirian Partai Politik;
- b. nama, lambang, atau tanda gambar yang tidak mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan nama, lambang, atau tanda gambar yang telah dipakai secara sah oleh Partai Politik lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- c. kantor tetap;
- d. kepengurusan paling sedikit 60% (enam puluh perseratus) dari jumlah provinsi, 50% (lima puluh perseratus) dari jumlah kabupaten/kota pada setiap provinsi yang bersangkutan, dan 25% (dua puluh lima perseratus) dari jumlah kecamatan pada setiap kabupaten/kota pada daerah yang bersangkutan; dan
- e. memiliki rekening atas nama Partai Politik.

Berdasarkan UU No. 2/2011 dilakukan perubahan terhadap syarat di atas dengan menaikkan ambang batas kepengurusan tingkat kabupaten/kota pada tiap provinsi: “kepengurusan pada setiap provinsi dan paling sedikit 75% (tujuh puluh lima perseratus) dari jumlah kabupaten/kota pada provinsi yang bersangkutan dan paling sedikit 50% (lima puluh perseratus) dari jumlah kecamatan pada kabupaten/kota yang bersangkutan.” Pengaturan ini ditujukan pada perluasan ketersebaran kepengurusan partai politik di tingkat kabupaten/kota dalam satu provinsi. Perubahan lain adalah pada keberadaan kantor tetap yang lebih dirinci yaitu: “kantor tetap pada tingkatan pusat, provinsi, dan kabupaten/kota sampai tahapan terakhir pemilihan umum.”

Departemen Hukum dan HAM menerima pendaftaran dan melakukan penelitian dan/atau verifikasi kelengkapan dan kebenaran persyaratan partai politik untuk menjadi badan hukum. Penelitian dan/atau verifikasi tersebut dilakukan paling lama 45 (empat puluh lima) hari sejak diterimanya dokumen persyaratan secara lengkap. Pengesahan Partai Politik menjadi badan hukum dilakukan dengan Keputusan Menteri paling lama 15 (lima belas) hari sejak berakhirnya proses penelitian dan/atau verifikasi. Selanjutnya Keputusan Menteri mengenai pengesahan Partai Politik sebagai badan hukum diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia (Pasal 4 UU No. 2/2008).

Pengaturan pada tahap pendirian/pembentukan partai politik sampai dengan proses memperoleh status badan hukum ini sangat penting karena merupakan awal dari eksistensi partai politik untuk dapat berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan mengikuti pemilu dan menduduki jabatan sebagai anggota lembaga perwakilan rakyat. Berdasarkan pengaturan yang ada sebagaimana nampak di atas, pembentuk undang-undang telah melakukan langkah progresif dengan lebih mempersulit proses pendirian/pembentukan partai politik. Hasil yang diharapkan dengan pengaturan ini ada dua. Pertama, men-*discourage* niat orang untuk mendirikan partai politik karena syaratnya semakin sulit. Kedua, dari waktu ke waktu diharapkan agar partai politik yang dihasilkan, dengan syarat yang semakin sulit tersebut, semakin berkualitas karena dukungan riil konstituen (karena semakin tersebar luasnya kepengurusan partai politik).

Pengaturan tentang Penyelenggaraan Pemilu dalam rangka Penyederhanaan Partai Politik

Materi muatan spesifik dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU No. 8/2012) yang akan dibahas adalah tentang sistem pemilu dan kebijakan *parliamentary threshold*, dan secara khusus mengkritisi materi muatan tersebut dikaitkan dengan efektivitas politik hukum dalam rangka penyederhanaan partai politik supaya sistem kepartaian yang berlaku saat ini di Indonesia dapat memperkuat sistem pemerintahan presidensiil berdasarkan UUD 1945.

Negara memiliki kewenangan untuk menentukan aturan main dalam rangka penyelenggaraan pemilu melalui undang-undang. Setiap partai politik yang hendak berpartisipasi dalam pemilu harus mematuhi aturan main tersebut sebagai syarat *a priori*. Berdasarkan kritisisme terhadap undang-undang tentang pemilu yang saat ini berlaku maka selanjutnya akan secara spesifik dikaji dan sekaligus direkomendasikan pokok-pokok pengaturan tentang penyelenggaraan pemilu *ius constituendum* yang meliputi: pilihan atas sistem pemilu yang akan digunakan dan syarat untuk dapat berpartisipasi dalam pemilu. Dalam konteks tersebut maka penelitian ini hendak menawarkan sistem distrik sebagai sistem pemilu paling efektif dalam rangka penyederhanaan partai politik di Indonesia, khususnya dalam kehadirannya di parlemen.

UU No. 8/2012 sebagai dasar legalitas pelaksanaan pemilu legislatif 2014 masih tetap menerapkan sistem proporsional sebagai sistem penyelenggaraan pemilu di Indonesia seperti halnya undang-undang pemilu yang sebelumnya (UU No. 3 Tahun 1999, UU No. 12 Tahun 2003 dan UU No. 10 Tahun 2008). Alasan teoretis bagi pilihan atas sistem pemilu tersebut adalah untuk lebih mengedepankan aspek representasi. Hal ini lebih menjadi preferensi di kalangan negara-negara demokrasi baru, tetapi sekaligus juga menjadi penanda kegagalan demokrasi di negara-negara tersebut.

Untuk dapat berpartisipasi dalam pemilu maka setiap partai politik harus memenuhi syarat kepesertaan yang dibebankan oleh undang-undang. Hal ini sifatnya mutlak karena syarat tersebut fungsinya adalah untuk memastikan kredibilitas partai politik yang akan berkompetisi serta kredibilitas penyelenggaraan pemilunya sendiri. Pengaturan tentang syarat kepesertaan dalam pemilu ini memiliki tujuan sangat spesifik sebagai saringan untuk menentukan siapa partai politik yang secara sah dapat menjadi partai politik peserta pemilu.

Penerapan *Parliamentary Threshold*

Tentang *ratio legis* dari *parliamentary threshold* **Hanta Yuda** mengemukakan sebagai berikut: “Dalam logika politik pemerintahan, sebenarnya bukan jumlah parpol peserta pemilu yang harus dibatasi, tetapi jumlah ideal kekuatan parpol yang perlu diberdayakan atau dirampingkan di parlemen. Dalam

politik keseharian, presiden atau pemerintah berhadapan dengan partai politik di parlemen bukan seluruh partai politik peserta pemilu ”.¹⁷ Sementara sasarannya ada dua. Dalam jangka pendek, fragmentasi kekuatan partai politik di parlemen menjadi berkurang. Dalam jangka panjang dapat mendorong stabilitas kompetisi sistem kepartaian ke arah institusionalisasi partai politik.¹⁸

Pasal 208 UU No. 8/2012 menentukan: “Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 3,5% (tiga koma lima persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota.” Ketentuan tersebut adalah penerapan kebijakan penyederhanaan partai politik dengan membatasi kehadirannya di parlemen berdasarkan besaran prosentase ambang batas tertentu perolehan suara dalam pemilu yang dikenal dengan konsep *parliamentary threshold*. Ketentuan tersebut berlaku terhadap perolehan suara partai politik pada pemilu 2014. Ada dua perubahan mendasar dalam penerapan *parliamentary threshold* tersebut yaitu: kenaikan prosentase ambang batas sebesar 2,5% menjadi 3,5% dan penerapan *parliamentary threshold* dalam penentuan perolehan kursi DPRD provinsi dan kabupaten/kota. Ketentuan tersebut untuk sebagian telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi, yaitu menyangkut penerapan *parliamentary threshold* dalam penentuan perolehan kursi DPRD provinsi dan kabupaten/kota.

Dalam kaitan dengan penerapan *parliamentary threshold* tersebut dapat diberikan catatan sebagai berikut. Pertama, tentang efektivitasnya sebagai kebijakan penyederhanaan partai politik di parlemen. Efektivitas ini akan diukur dengan jalan memperbandingkan penerapan *parliamentary threshold* yang pertama dalam pemilu 2009 dengan penerapan *electoral threshold* dalam pemilu 1999 dan 2004. **Hanta Yuda** menyampaikan temuan tentang efektivitas *parliamentary threshold* sebagai berikut:

Jika sebelumnya konfigurasi DPR hasil Pemilu 1999 dan Pemilu 2004 masing-masing 19 partai politik dan 16 partai politik, hasil Pemilu 2009 hanya 9 partai politik yang lolos ke DPR. Seandainya persyaratan PT 2,5 persen yang telah disimulasikan ini diberlakukan pada Pemilu 1999, yang berhasil masuk ke parlemen

¹⁷ Hanta Yuda AR, *Op.Cit*, h. 283.

¹⁸ *Ibid.*, h. 284.

tidak sebanyak 19 partai politik melainkan hanya 6 partai saja, yaitu PDIP, Partai Golkar, PKB, PPP dan PAN. Jika persyaratan PT 2,5 persen juga disimulasikan pada Pemilu 2004, hasilnya tidak sebanyak 16 partai politik, tetapi hanya 7 partai politik saja ke DPR, yaitu Partai Golkar, PDIP, PKB, Partai Demokrat, PPP, PKS dan PAN.¹⁹

Selanjutnya temuan tentang efektivitas *parliamentary threshold* yang dihubungkan dengan banyaknya jumlah partai politik peserta pemilu. **Hanta Yuda** menyatakan:

Pemberlakuan PT juga terbukti berpotensi besar mengubah jumlah kekuatan politik di DPR hasil Pemilu 2009. Jika sebelumnya Pemilu 2004 mengantarkan 16 partai politik ke DPR, DPR periode 2009-2014 berkurang menjadi hanya 9 partai politik, yaitu Partai Demokrat, Partai Golkar, PDI Perjuangan, PKS, PAN, PPP, PKB, Gerindra dan Hanura. Karena itu, meskipun peserta Pemilu 2009 lebih banyak daripada Pemilu 2004, jumlah partai politik yang berhasil ke parlemen lebih sedikit pada Pemilu 2009. Itu artinya, secara bertahap sistem kepartaian akan mengalami penyederhanaan.²⁰

Efektivitas *parliamentary threshold* juga dapat diperbandingkan dengan *electoral threshold* mengacu pada tujuannya. *Electoral threshold* tidak efektif karena tujuannya membatasi peserta pemilu dari peserta pemilu sebelumnya. Tentang hal itu **Hanta Yuda** memberikan kritik: “para pemimpin partai yang tidak lolos ET masih bisa mendirikan partai baru untuk ikut pemilu berikutnya. Karena itu, meskipun menaikkan persentase ET, tetap saja jumlah partai politik peserta pemilu tidak berkurang. Selain itu, ET tidak memiliki implikasi terhadap penyederhanaan kekuatan politik di parlemen”.²¹ Penerapan *parliamentary threshold* terbukti mampu menyederhanakan kekuatan politik di DPR meskipun tanpa membatasi kepesertaan partai politik dalam pemilu seperti halnya penerapan *electoral threshold*.

Kedua, syarat konstitusionalitas. Kebijakan pembentuk undang-undang untuk melakukan penyederhanaan partai politik pada hakikatnya bergantung pada syarat konstitusionalitas yang pada analisis akhir ditegakkan oleh Mahkamah Konstitusi. Terkait dengan itu maka hal prinsip yang harus diperhatikan adalah

¹⁹ *Ibid*, h. 283-284.

²⁰ *Ibid*, h. 284.

²¹ *Ibid*, h. 283.

sebagai kebijakan pembentuk undang-undang yang dikaitkan dengan Pasal 22 E UUD 1945 maka Mahkamah Konstitusi telah memberikan jaminan bahwa hal itu adalah ranah kebebasan dari pembentuk undang-undang sepanjang dilakukan tidak melanggar HAM atau bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat, prinsip persamaan, prinsip keadilan, dan prinsip non diskriminasi. Itu artinya, kemungkinan untuk menaikkan secara sah persentase ambang batas yang dikehendaki oleh pembentuk undang-undang dalam penerapan *parliamentary threshold* masih terbuka.

Secara teoretis tidak ada referensi yang menjelaskan tentang rasio atau alasan dalam penentuan besaran *parliamentary threshold*. Hal ini sepenuhnya merupakan kebijakan legislatif di mana praktik masing-masing negara berbeda.²² Dengan kata lain penentuan besaran *parliamentary threshold* bukan masalah teoretis. Meskipun demikian, secara logis tetap dapat dirumuskan suatu pengertian bahwa semakin tinggi besaran *parliamentary threshold* maka semakin besar pula dampak penyederhanaan partai politik yang dapat ditimbulkannya.

Sesuai pengertian ini maka supaya jumlah partai politik yang hadir di parlemen dapat semakin dibatasi maka hal itu tentunya bergantung pada besaran *parliamentary threshold* yang hendak ditetapkan. Jika dikehendaki hasil penyederhanaan partai politik yang drastis maka langkah yang seyogianya ditempuh adalah meningkatkan besaran *parliamentary threshold*. Yang menjadi pertanyaan adalah apakah besaran *parliamentary threshold* 3,5% yang saat ini berlaku untuk Pemilu Legislatif 2014 sudah ideal karena dapat semakin menyederhanakan partai politik di DPR.

Kebenarannya bergantung pada hasil akhir yang sesungguhnya dari Pemilu Legislatif 2014 yang akan berlangsung pada bulan April 2014. Sebagai gambaran awal berupa prediksi, survei Pilihan Publik terhadap Partai Politik yang dilakukan surat kabar harian Kompas dapat dijadikan acuan.²³ Temuan survei tersebut adalah sebagai berikut:

No.	Nama Partai Politik	Elektabilitas Partai Politik
1	PDI-P	21,8%

²² Sunny Ummul Firdaus, *Op.Cit*, h. 95-96.

²³ Litbang Kompas, "Pilihan Publik terhadap Partai Politik," *Kompas*, 9 Januari 2014. Hasil survei di atas dilakukan antara bulan November-Desember 2013.

2	Golkar	16,5%
3	Gerindra	11,5%
4	Demokrat	7,2%
5	Nasdem	6,9%
6	Hanura	6,6%
7	PKB	5,1%
8	PAN	3,2%
9	PPP	2,4%
10	PKS	2,3%
11	PBB	1,1%
12	PKPI	0,1%

Sesuai hasil survei di atas maka dapat disimpulkan bahwa, jika hasil survei tersebut nantinya mendekati kenyataan, hanya akan ada 7 partai politik yang berhasil mendudukkan wakil-wakilnya di DPR dengan perkiraan suara yang hilang mencapai sebesar 9,1% (dari jumlah prosentase suara 5 partai politik yang gagal memenuhi *parliamentary threshold* 5% yaitu PAN, PPP, PKS, PBB dan PKPI). Kondisi ini masih sedikit lebih baik jika dibandingkan dengan pemilu 2009 di mana dengan *parliamentary threshold* 2,5% dihasilkan 9 partai politik di DPR. Dengan logika sederhana, jika kehadiran partai politik hendak semakin dibatasi dengan instrumen *parliamentary threshold* maka solusinya adalah dengan semakin meningkatkan besaran *parliamentary threshold* tersebut.

Sebagai perbandingan, besaran *parliamentary threshold* yang masih rasional dan dapat ditoleransi oleh prinsip demokrasi adalah 5%. Hal ini mengacu pada praktik negara-negara Eropa. Negara-negara di Eropa yang menggunakan besaran *parliamentary threshold* lebih tinggi dari kisaran 5% adalah: Moldova (6%), Rusia dan Georgia (7%), Liechtenstein (8%) dan Turki (10%).²⁴

Pemilu di Turki pada tahun 2002 mulai menggunakan *parliamentary threshold* 10% berdasarkan *Law No. 2839, Sec. 33*. Secara historis, sebelum berlakunya undang-undang tersebut, pemilu Turki gagal dalam menghasilkan

²⁴ Sinan Aikin, "Underrepresentative Democracy: Why Turkey Should Abandon Europe's Highest Electoral Threshold," *Washington University Global Studies Law Review*, Vol. 10, 2011, h. 352.

partai politik yang menguasai mayoritas kursi di parlemen. Hal ini sangat wajar karena terkait dengan sistem multi partai yang dijalankan. Atas dasar itu maka pada pemilu tahun 2002 mulai diterapkan *parliamentary threshold* 10%.²⁵ Hasil pemilu tahun 2002 berdampak sangat signifikan dalam rangka penyederhanaan partai politik karena hanya dua partai politik yang kemudian berhasil duduk di parlemen dari 18 partai politik yang bersaing dalam pemilu. *The Justice and Development Party* berhasil meraih 363 kursi (setara dengan 66% jumlah kursi di parlemen) dari 550 kursi parlemen yang diperebutkan dengan perolehan suara riil secara nasional adalah 34,26%. Jumlah kursi tersisa diduduki oleh *the Republican People's Party* yang perolehan suara riil secara nasional adalah 19,4%. Jumlah suara yang hilang akibat penerapan *parliamentary threshold* 10% adalah 45% lebih yang terbagi di antara 16 partai politik peserta pemilu yang lain di mana perolehan suara riil nasional tertinggi di luar kedua partai yang lolos *parliamentary threshold* adalah mendekati 9,5%.²⁶

Jika pendekatan umum negara-negara Eropa hendak diterapkan bagi Indonesia, yaitu *parliamentary threshold* 5%, hal ini masih belum berdampak signifikan terhadap penyederhanaan partai politik karena hasil akhirnya akan tetap sama dengan *parliamentary threshold* 3,5%. Namun jika digunakan pendekatan Turki maka hal ini akan secara efektif mampu menyederhanakan partai politik di parlemen (karena hanya akan ada tiga partai politik yang memenuhi *parliamentary threshold* yaitu PDIP, Golkar dan Gerindra jika mengacu pada hasil survei Kompas) tetapi berdampak negatif bagi demokrasi yaitu menimbulkan *underrepresentative democracy* karena jumlah suara yang hilang akan semakin besar dari pemilih yang partainya gagal memenuhi *parliamentary threshold* (sebesar 34,9% dari hasil penggabungan perolehan suara 9 partai politik yang tidak memenuhi *parliamentary threshold*).

Kasus Turki adalah contoh sangat ekstrem tentang efektifitas *parliamentary threshold* yang sangat tinggi dalam mengkondisikan penyederhanaan partai politik. Pada satu sisi kebijakan untuk penyederhanaan partai politik guna menghasilkan partai politik yang mampu meraih suara mayoritas di parlemen terbukti berhasil dalam mencapai tujuannya. Tetapi di sisi

²⁵ *Ibid*, h. 353.

²⁶ *Ibid*, h. 354.

lain produk dari pelaksanaan pemilu ini menjadi sangat kurang representatif karena terlalu besarnya jumlah suara pemilih yang hilang karena partai politik yang dipilihnya tidak berhasil lolos *parliamentary threshold*.²⁷

Dalam kaitan itu masalah serius yang perlu diperhatikan adalah terhambatnya saluran aspirasi dari kelompok minoritas karena hilangnya suara mereka sehingga saluran bagi upaya perlindungan terhadap kepentingan kelompok minoritas secara politik juga menjadi hilang.²⁸ Hal ini sangat perlu untuk disikapi, khususnya dengan lebih mempertegas pilihan terhadap sistem pemilu yang tepat bagi sistem pemerintahan presidensiil yang tidak menghendaki fragmentasi kekuatan politik terlalu ekstrem yang ditimbulkan oleh sistem multi partai tetapi tetap mampu mencerminkan prinsip demokrasi.

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

Pada hakikatnya penggabungan diri bukan hal yang tabu karena masing-masing partai politik saat ini semakin kehilangan daya pembeda satu sama lain. Hanya egoisme di antara elit politiklah yang sesungguhnya menjadi hambatan utama untuk proses penggabungan diri tersebut. Dalam pemilu 2014 ini, jika hasil survei Kompas terbukti benar, maka partai-partai politik berbasis agama hanya

²⁷ *Ibid*, h. 355.

²⁸ Dalam kasus Turki, besaran *parliamentary threshold* 10% telah diuji ke depan *the European Court of Human Rights* (kasus *Yumak & Sadak v. Turkey*, 2003). Dalam kasus ini ada satu kaidah penting yang dinyatakan oleh *the European Court of Human Rights* yaitu besaran *parliamentary threshold* 10% tidak bertentangan dengan HAM, dalam hal ini hak atas kebebasan menyatakan pendapat dalam memilih wakil-wakil dalam pemerintahan. Di sisi lain *the European Court of Human Rights* juga mempertimbangkan agar besaran *parliamentary threshold* tersebut tidak permanen serta dapat dikaji penerapannya setiap saat supaya tetap sejalan dengan demokrasi. *Ibid*, h. 365-366.

akan terwakili oleh satu partai politik yaitu PKB yang mampu mencapai *parliamentary threshold* 3,5%. Hal ini tentu sangat merugikan bagi partai-partai politik berbasis agama jika mereka berketetapan untuk berjuang sendiri-sendiri, terlebih jika ke depan nanti besaran *parliamentary threshold* lebih ditingkatkan.

Sistem Distrik sebagai Alternatif *Ius Constituendum* untuk Penyederhanaan Partai Politik

Pada bahasan ini menyarankan agar pembentuk undang-undang berani untuk memilih sistem distrik sebagai alternatif *ius constituendum* dalam rangka penyederhanaan partai politik untuk menghasilkan sistem politik yang memiliki kompatibilitas dengan sistem pemerintahan presidensiil. Argumennya adalah pilihan terbaik untuk penyederhanaan partai politik secara demokratis dan sesuai dengan HAM adalah pemberlakuan sistem distrik dalam rangka penyelenggaraan pemilu legislatif.

Sistem Distrik	Sistem Proporsional
<ul style="list-style-type: none"> • lebih memungkinkan suatu pemerintah yang akuntabel dan responsif sebagai akibat adanya hubungan langsung antara pemilih dengan wakil; • mengarahkan sistem kepartaian menjadi sedikit partai yang berbasis luas; dan • menghasilkan pemerintah yang lebih kuat karena lebih sedikit partai yang efektif sehingga berarti semakin kecil keperluan membentuk koalisi sesudah pemilihan. 	<ul style="list-style-type: none"> • baik untuk memungkinkan <i>power sharing</i> (sama-sama mendapat bagian dalam kekuasaan); • menghasilkan lebih banyak partai yang efektif, sehingga memungkinkan beragam pandangan diwakili dalam institusi-institusi parlementer; dan • diyakini sebagai penyebab pemerintah kurang akuntabel dan kurang stabil.

Kekhawatiran utama dalam penerapan sistem distrik adalah hilangnya suara konstituen karena sistem distrik menganut prinsip yang dikenal dengan istilah '*the winner takes all*'. Dalam kompetisi pemilu berdasarkan sistem distrik, peraih kursi parlemen hanyalah kandidat yang memperoleh suara terbanyak.

Dalam realitas politik di Indonesia logika suara hilang secara substantif tidak masuk akal karena tidak ada perbedaan signifikan dari partai-partai politik yang ada. Hal ini juga penting untuk dijadikan sebagai pertimbangan dalam menjawab kritik atas kelemahan sistem distrik. Justru dengan sistem distrik maka orientasi dari partai-partai politik yang ada dapat lebih mudah dibedakan, terutama menyangkut program-programnya karena dalam model kompetisi secara *zero sum game* perbedaan yang kontras sangat penting dalam mempengaruhi rakyat sebagai pemilih. Hal ini pada gilirannya akan dapat meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemilu di mana rakyat sebagai pemilih semakin cerdas.

Kesimpulan

Setelah dilakukan analisis atau pembahasan terhadap permasalahan ini maka dapat disimpulkan pengertian sebagai berikut yaitu penyederhanaan partai politik dapat dibenarkan secara filosofis sesuai Pancasila sebagai cita-hukum bangsa Indonesia. Gotong royong adalah nilai etis Pancasila sebagai landasan etis bagi kebebasan kehendak yang dasarnya adalah kehendak baik para warga negara, bukan kehendak bebas yang egoistik. Sistem kepartaian yang mampu merefleksikan prinsip gotong royong adalah bukan sistem multi partai.

Penyederhanaan partai politik adalah politik hukum nasional yang konstitusional sepanjang konsisten dengan prinsip perlindungan HAM (dilakukan berdasarkan prinsip pembatasan HAM yang sah) dan prinsip demokrasi. Prinsip pembatasan HAM yang sah tersebut terdiri dari prinsip legalitas dan prinsip kepentingan untuk melakukan pembatasan. Penerapan kedua prinsip dalam rangka pembatasan HAM juga diawasi dan diimbangi dengan prinsip proporsionalitas.

Politik hukum dalam rangka penyederhanaan partai politik tertuju pada dua sasaran yaitu: (1) pengaturan tentang pendirian partai politik dan (2) pengaturan tentang penyelenggaraan pemilu. Orientasi pengaturan tentang pendirian partai politik adalah menjadipenghambat bagi kehendak seseorang untuk mendirikan partai politik. Sementara orientasi pengaturan tentang penyelenggaraan pemilu adalah untuk membatasi atau mengurangi jumlah kehadiran partai politik di parlemen. Sejalan dengan itumaka wajar jika tidak setiap partai politik dapat berpartisipasi dalam pemilu serta mendudukkan wakil-wakilnya di parlemen. Eksistensi sebagai partai politik yang sah berdasarkan undang-undang tidak secara otomatis berbanding lurus dengan keterpenuhan syarat sebagai partai politik peserta pemilu karena dua hal itu tunduk pada pengaturanyang berbeda (UU Partai Politik dan UU Pemilu). Dalam kaitan dengan pengaturan tentang pemilu ditemukan ada dua pendekatan dalam penyederhanaan partai politik. Pada sistem proporsional penyederhanaan partai politik hanya akan terjadi dengan semakin tingginya besaran *parliamentary threshold*. Penyederhanaan partai politik secara alamiah terjadi dengan sistem distrik sesuai *Duverger's Law*.

Daftar Bacaan

Buku

- Bird, Colin, *An Introduction to Political Philosophy*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- Hadjon, Philipus M., *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: Penerbit Bina Ilmu, 1987.
- Hammond, Scott John, *Political Theory: An Encyclopedia of Contemporary and Classic Terms*, Connecticut: Greenwood Press, 2009.
- Isra, Saldi, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensiil Indonesia*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010.
- Jayawickrama, Nihal, *The Judicial Application of Human Rights Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- Maris, C.W. & F.C.L.M. Jacobs, eds., *Law, Order and Freedom: A Historical Introduction to Legal Philosophy*, Dordrecht: Springer, 2011.
- Mill, John Stuart, *Perihal Kebebasan*, Jakarta: Penerbit Yayasan Obor Indonesia, 1996.
- Setiardja, A. Gunawan, *Hak-hak Asasi Manusia Berdasarkan Ideologi Pancasila*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 1993.
- Uleman, Jennifer K., *An Introduction to Kant's Moral Philosophy*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Yuda AR, Hanta, *Presidensialisme Setengah Hati: Dari Dilema ke Kompromi*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010.

Makalah

- Aikin, Sinan, "Underrepresentative Democracy: Why Turkey Should Abandon Europe's Highest Electoral Threshold," *Washington University Global Studies Law Review*, Vol. 10, 2011.
- Firdaus, Sunny Ummul, "Relevansi Parliamentary Treshold terhadap Pelaksanaan Pemilu yang Demokratis," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 8, No. 2, April 2011.
- Linz, Juan J., "The Perils of Presidentialism," *Journal of Democracy*, Vol. 1, No. 1, 1990.

Syafa'at, Muchamad Ali, *Pembubaran Partai Politik di Indonesia: Analisis Pengaturan Hukum dan Praktik Pembubaran Partai Politik 1959-2004*, Disertasi Fakultas-Program Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 2009.