

## MULTIPARTAI DALAM SISTEM KEPARTAIAN INDONESIA PASCA REFORMASI

Djoni Gunanto<sup>1</sup>

<sup>1</sup>) Program Studi Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Muhammadiyah Jakarta

\*email: [djoni.gunanto80@gmail.com](mailto:djoni.gunanto80@gmail.com)

### Abstrak

Keberadaan partai politik merupakan salah satu cerminan dari implementasi nilai-nilai demokrasi yang saat ini sudah banyak dianut di berbagai negara. Partai politik sebagai sebuah wahana juga menjadi alat bagi negara untuk melaksanakan fungsi-fungsi kekuasaannya demi tercapainya tujuan dari negara di samping sebagai wadah untuk mencerdaskan masyarakat di bidang politik. Pendekatan sistem kepartaian berdasarkan jumlah partai yang memperoleh kursi di parlemen terdiri atas tiga kelompok, yaitu sistem partai tunggal, sistem dua partai (dwipartai), dan sistem multipartai. Penelitian ini merupakan studi *literature*, dengan menelusuri produk hukum, jurnal, artikel, dan dokumen-dokumen. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan mencatat sumber literatur. Analisis penelitian dilakukan menggunakan pendekatan kualitatif dengan menggunakan model analisis isi. Hasil penelitian landscape sejarah demokrasi Indonesia khususnya sistem kepartaian yang pasca reformasi hingga kini telah cukup menjawab sebuah pertanyaan bahwa Indonesia adalah negara yang menganut sistem multipartai. Sebuah sistem yang mencerminkan corak negara demokrasi. Sistem multipartai yang telah melahirkan banyak partai dengan beragam platform dan visi yang diusungnya tidak lantas menjamin kualitas demokrasi Indonesia menjadi baik secara otomatis. Banyaknya partai yang masih merepotkan negara mendorong lahirnya *parliamentary threshold* dalam sistem pemilu di Indonesia untuk menyeleksi partai yang telah mengikuti kontestasi untuk duduk dalam parlemen. Hal ini tidak lain merupakan bentuk penyederhanaan dari sistem multipartai yang berlaku di Indonesia. Sebagai kesimpulan, konsekuensi sistem multipartai tidak hanya mempengaruhi mekanisme dan efisiensi pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah di DPR atau DPRD, melainkan juga birokrasi pemerintahan yang harus dipegang oleh banyak orang sebagai representasi dari partai politik yang menang dalam pemilihan umum.

**Kata kunci:** Multi, Partai, Politik , Parliamentary Threshold

### PENDAHULUAN

Salah satu persoalan penting yang sering diperdebatkan mengenai sistem ketatanegaraan berdasarkan Undang-

Undang Dasar 1945 adalah soal kepastian mengenai sistem pemerintahan. Sejak dulu selalu dikatakan Undang-Undang Dasar

Djoni Gunanto  
MULTIPARTAI DALAM SISTEM KEPARTAIAN INDONESIA  
PASCA REFORMASI

---

1945 menganut sistem pemerintahan presidensial. Sekurang-kurangnya sistem demikian itulah yang semula dibayangkan ideal oleh kalangan para perancang Undang-Undang Dasar 1945 (Husein, 2015).

Konsekuensi dari dianutnya sistem pemerintahan presidensial adalah adanya pemisahan kekuasaan antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif. Idealnya sistem presidensial harus bersamaan dengan meminimalisir jumlah partai politik karena sistem multipartai dapat menimbulkan kerentanan hubungan antara eksekutif-legislatif. Presiden Indonesia terpilih di pemilu 2004 sampai pemilu 2019 misalnya, jelas terlihat bahwa koalisi besar pendukung pemerintah yang terbentuk pasca pemilihan Presiden bukan hanya tidak menjamin stabilitas dukungan partai politik terhadap eksekutif, melainkan juga tidak pernah menjamin terbentuknya hasil pemilu yang efektif. Hal tersebut dikarenakan terlalu banyaknya partai politik peserta pemilu yang menandakan juga terlalu banyaknya ideologi dan kepentingan yang berbeda.

Sebagai salah satu negara yang demokratis, maka penyelenggaraan pemilu adalah sebuah keniscayaan yang dilakukan oleh negara Indonesia. Penyelenggaraan pemilu merupakan realisasi dari hak keterlibatan rakyat untuk ikut dalam pemerintahan sekaligus menjadi bukti adanya demokratisasi di Indonesia.

Sebagaimana dikutip dalam banyak teori bahwa pemerintahan yang demokratis pada hakekatnya bersumber dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Dalam konsep inilah sebenarnya kedaulatan tertinggi ada pada tangan rakyat dengan dijalankan menurut ketentuan-ketentuan konstitusi 1945 (Erfandi, 2014).

Jika melihat ke belakang, Sulit dipungkiri bahwa secara historis partai-partai politik di Indonesia lahir, tumbuh, dan besar bersamaan dengan pertumbuhan identitas keindonesiaan pada awal abad ke-20. Organisasi partai tumbuh bersamaan dengan bangkitnya kesadaran kebangsaan dan semangat pencarian identitas nasional oleh lapisan elite baru produk politik etis pemerintah kolonial Belanda pada 1901. Meskipun menjadi wadah aspirasi dari kelompok dan atau golongan ideologis yang berbeda-beda, partai-partai politik pada era kolonial turut memberikan kontribusi bagi pencarian sekaligus “penemuan” identitas keindonesiaan yang mendasari pembentukan Republik. Sebagian besar pendiri bangsa seperti HOS Tjokroaminoto, Tjipto Mangunkusumo, Soekarno, dan Hatta adalah juga pendiri sekaligus pemimpin partai pada zamannya.

Ketika Indonesia benar-benar merdeka dari kekuasaan kolonial pada 1945, segera pula disadari bahwa terdapat perbedaan-perbedaan mendasar di antara

para founding fathers tentang arah pembangunan partai politik dan sistem kepartaian. Hal itu tampak jelas tatkala gagasan Soekarno tentang pembentukan suatu partai negara yang bersifat tunggal ternyata hanya seumur jagung. Dengan keluarnya Maklumat Pemerintah tanggal 3 November 1945 yang ditandatangani Wakil Presiden Mohammad Hatta dan berisi anjuran pembentukan partai-partai, maka sistem satu partai negara di bawah sistem presidensial harus digantikan oleh suatu sistem multipartai di bawah sistem pemerintahan parlementer.

Berbagai persoalan struktural partai-partai itulah yang kemudian diwarisi kembali oleh partai-partai politik yang muncul dan meramaikan era reformasi pasca-Orde Baru. Mengapa demikian? Persoalannya, rejim otoriter yang panjang di bawah Demokrasi Terpimpin Soekarno dan Orde Baru Soeharto tidak hanya menutup kesempatan bagi bangsa kita untuk membesarkan partai-partai sebagai aset demokrasi, tetapi juga mengkambinghitamkan parpol sebagai sumber masalah bangsa. Betapa tidak, partai-partai cenderung dipandang sebagai sumber konflik dan instabilitas politik yang merintang “revolusi yang belum selesai” pada era Soekarno, dan “menghambat pembangunan” pada era Soeharto. Tidak mengherankan jika yang terbentuk kemudian adalah stigma bahwa partai-partai

dan politisi sipil yang berasal dari parpol adalah bagian dari masa lalu yang buruk, dan lebih jauh lagi terbangun stigma bahwa seolah-olah politik itu “kotor”. Kebijakan deparpolisasi dilakukan bersamaan dengan depolitisasi. Stigmatisasi dan penciptaan fobia terhadap politik tercermin misalnya dalam kampanye massif program-program pembangunan pada tahun 1970-an melalui slogan yang berbunyi antara lain, “pembangunan yes, politik no” (Mas’oed, 1989).

Maka ketika era keterbukaan dan kebebasan berserikat dimulai bersamaan dengan berakhirnya rejim Soeharto, lebih dari seratus partai politik mendeklarasikan diri dalam rangka menyongsong Pemilu 1999. Namun problemnya, parpol yang tumbuh subur bagai jamur di musim hujan tersebut tidak memiliki visi dan haluan politik yang jelas, mengenai misalnya, bagaimana seharusnya Indonesia pasca-Orde Baru ditata ulang. Jika sistem otoriter ala Soeharto ditolak, lalu skema demokrasi semacam apa yang dibayangkan sebagai penggantinya sehingga semakin mendekati bangsa kita kepada cita-cita keadilan sosial dan kemakmuran rakyat sebagaimana obsesi para pendiri bangsa yang dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945? Apalagi, dapat dikatakan bahwa partai-partai politik relatif tidak mengambil bagian secara signifikan dalam proses

Djoni Gunanto  
MULTIPARTAI DALAM SISTEM KEPARTAIAN INDONESIA  
PASCA REFORMASI

---

kejatuhan Soeharto dan transisi menuju demokrasi.

Salah satu isu yang hangat diperbincangkan ketika menjelang pemilu adalah terkait penaikan *Parliamentary Threshold*. *Parliamentary Threshold* adalah ambang batas perolehan suara partai politik untuk dapat menjadi peserta pemilu dan kemudian dapat duduk sebagai anggota dewan. Sistem multipartai merupakan rintangan yang harus dibenahi. Maka, salah satu instrumen yang dapat digunakan untuk bermetamorfosisnya sistem kepartaian dan kiranya dapat memperkuat sistem presidensial yang diterapkan di Indonesia adalah *Parliamentary Threshold*. Sebagai sebuah *legal Policy*, *Parliamentary Threshold* diyakini dapat mengurangi jumlah partai politik yang akan masuk ke lembaga perwakilan. Sehingga akan terjadi penyederhanaan jumlah partai di DPR dengan jumlah partai yang lebih sedikit, daya tolong sistem kepartaian terhadap bangunan system presidensial yang dianut akan lebih kuat.

#### METODE

Penelitian ini berfokus pada pembahasan partai politik di Indonesia. Penelitian ini merupakan studi *literature review*, dengan menelusuri produk hukum, jurnal, artikel, dan dokumen-dokumen yang terkait dengan fokus penelitian. Teknik

pengumpulan data dilakukan dengan mencatat sumber literatur yang meliputi peraturan perundang-undangan mengenai sistem kepartaian di Indonesia, termasuk buku dan jurnal yang berkaitan multipartai di Indonesia, juga opini-opini dan berita di media-media massa. Analisis penelitian dilakukan menggunakan pendekatan kualitatif dengan menggunakan model analisis isi.

#### HASIL DAN PEMBAHASAN

##### **Partai Politik Di Indonesia Pasca Reformasi**

Konstitusi kita (UUD 1945) tidak mengamanatkan secara jelas sistem kepartaian apa yang harus diimplementasikan. Meskipun demikian konstitusi mengisyaratkan bahwa bangsa Indonesia menerapkan sistem multi partai. Pasal tersebut adalah pasal 6A (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Pasangan Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Dari pasal tersebut tersirat bahwa Indonesia menganut sistem multi partai karena yang berhak mencalonkan pasangan calon presiden dan wakil presiden adalah partai politik atau gabungan partai politik. Kata “gabungan partai politik” artinya paling sedikit dua partai politik yang menggabungkan diri untuk mencalonkan presiden untuk bersaing dengan calon lainnya yang diusung oleh partai politik lain.

Dengan demikian dari pasal tersebut di dalam pemilu presiden dan wakil presiden paling sedikit terdapat tiga partai politik.

Kenyataannya, Indonesia telah menjalankan sistem multi partai sejak Indonesia mencapai kemerdekaan. Surat Keputusan Wakil Presiden M. Hatta No X/1949 merupakan tonggak dilaksanakannya sistem multi partai di Indonesia. Keputusan Wapres ini juga ditujukan untuk mempersiapkan penyelenggaraan pemilu yang pertama pada tahun 1955. Pada pemilu tersebut diikuti oleh 29 partai politik dan juga peserta independen (perseorangan). Beberapa partai politik yang mendapatkan suara signifikan pada pemilu pertama antara lain PNI (22,32%), Masyumi (20,92%), NU (18,41%), PKI (16,36%), PSII (2,89%), Parkindo (2,66%), PSI (1,99%), Partai Katolik (2,04%), dan IPKI (1,43%).

Sejak Suharto menjadi presiden pada tahun 1967 partai politik dianggap sebagai penyebab dari ketidakstabilan politik yang terjadi pada tahun 1950an - 1960an. Oleh karena itu agenda yang penting untuk menciptakan pemerintahan yang stabil adalah melakukan penyederhanaan partai politik. Pada pemilu pertama di masa Orde Baru, tahun 1971, terdapat 10 partai politik, termasuk partai pemerintah (Golkar) ikut berkompetisi memperebutkan kekuasaan. Pada tahun 1974 Presiden Suharto melakukan restrukturisasi partai politik,

yaitu melakukan penyederhanaan partai melalui penggabungan partai-partai politik. Hasil dari restrukturisasi partai politik tersebut adalah munculnya tiga partai politik (Golkar, PPP, dan PDI). PPP merupakan hasil fusi dari beberapa partai politik yang berasaskan Islam (NU, Parmusi, PSII dan Perti). PDI merupakan hasil penggabungan dari partai-partai nasionalis dan agama non-Islam (PNI, IPKI, Parkindo, Katolik). Sedangkan Golkar adalah partai politik bentukan pemerintah Orde Baru.

Pasca Orde Baru Indonesia mengalami perubahan dalam penerapan sistem politik, dari sistem politik otoritarian ke sistem politik demokratis. Penerapan sistem demokratis memberikan perubahan terhadap dinamika kehidupan politik. Di antara perubahan yang terjadi adalah jaminan kebebasan berekspresi dan berasosiasi untuk mendirikan dan atau membentuk partai politik (parpol). Tidak seperti era sebelumnya, pada masa pasca Orde Baru ini yang disebut sebagai era reformasi, setiap kelompok atau golongan bebas membentuk dan mendirikan parpol serta tidak ada pembatasan jumlah partai politik. Era reformasi 1998 telah membuka selebar-lebar bagi warga negara untuk berekspresi dan mengeluarkan pendapat. Banyak bermunculannya partai-partai baru telah cukup memberikan bukti bahwa Indonesia memasuki babak baru khususnya dalam sistem kepartaian, setelah

Djoni Gunanto  
MULTIPARTAI DALAM SISTEM KEPARTAIAN INDONESIA  
PASCA REFORMASI

---

sebelumnya selama kurang lebih 32 tahun warga negara hanya dihadapkan pada tiga pilihan partai, Partai Demokrasi Indonesia (PDI), Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Golongan Karya (Golkar). Dalam gelaran pemilu pasca reformasi dari tahun 1999 sampai dengan 2019, Indonesia hadir dengan corak multipartai yang menawarkan bermacam-macam platform dan gagasan baik yang berbasis nasionalis maupun agama.

Pada awal reformasi jumlah parpol yang didirikan mencapai 184 partai, dan 141 di antaranya memperoleh pengesahan sebagai badan hukum. Dari jumlah tersebut, yang memenuhi syarat untuk ikut Pemilu 1999 hanya 48 parpol. Tidak kalah dengan pemilu sebelumnya, menghadapi Pemilu 2004, jumlah parpol yang dibentuk semakin banyak. Ada sekitar lebih dari 200 parpol yang berdiri. Dari jumlah parpol sebanyak itu hanya 50 parpol yang memperoleh pengesahan sebagai badan hukum dan hanya 24 parpol yang ikut Pemilu 2004. Kemudian pada Pemilu 2009, jumlah parpol yang dibentuk sekitar 132 partai, dan sekitar 22 partai politik lolos verifikasi sehingga dapat ikut pemilu ditambah dengan 16 partai politik, yang terdiri atas 7 partai politik yang lolos ET 3% dan 9 partai politik yang mendapat kursi di DPR. Jumlah partai politik peserta Pemilu 2009 semuanya menjadi 38 partai di tingkat nasional dan 6 partai lokal di Nanggroe Aceh Darussalam

(NAD). Menyusul lima tahun berikutnya pada Pemilu 2014 Indonesia menyertakan 12 partai politik tingkat nasional dan 3 partai politik lokal Aceh. Dan terakhir pada gelaran pemilu 2019 diikuti oleh 16 partai politik tingkat nasional dan 4 partai politik lokal Aceh.

Landscape sejarah demokrasi Indonesia khususnya sistem kepartaian yang pasca reformasi hingga kini telah cukup menjawab sebuah pertanyaan bahwa Indonesia adalah negara yang menganut sistem multipartai. Sebuah sistem yang mencerminkan corak negara demokrasi. Namun penjelasannya hanya cukup sampai di situ, belum sampai pada sebuah pertanyaan bahwa sistem multipartai belum tentu menjamin kualitas demokrasi yang hadir di Indonesia. Persoalan yang muncul kemudian adalah, sistem multipartai yang telah melahirkan banyak partai dengan beragam platform dan visi yang diusungnya tidak lantas menjamin kualitas demokrasi Indonesia menjadi baik secara otomatis. Parpol sebagai pilar demokrasi di Indonesia belum menjalankan fungsinya dengan baik. Partai politik seharusnya menjalankan fungsi-fungsinya, seperti menjadi pusat pendidikan politik warga negara. Pendidikan politik seharusnya bertujuan menciptakan pemahaman ide atau gagasan politik dalam konteks bernegara. Dari pendidikan politik inilah seharusnya anggota partai politik

diasah *sense of humanity* dan rasa memiliki bangsanya, sehingga ketika dipercaya memegang jabatan-jabatan publik tindakan mereka sesuai dengan aspirasi atau kehendak rakyat yang diwakili. Selain itu pendidikan politik adalah strategi mempertajam ideologi para anggotanya. Tujuannya setiap insan politik meninggalkan jauh cara-cara berpolitik yang menggunakan instrumen kekuatan uang dan mengorganisasi massanya dengan panggung-panggung hiburan yang tidak mendidik. Fungsi komunikasi politik yang sering disalahgunakan sebagai propaganda politik untuk mencapai kepentingan partai tersebut. Atau bahkan partai politik lebih sering terlibat dalam konflik politik daripada meminimalisir konflik yang terjadi.

Beberapa faktor yang bisa menjadi penyebab gagalnya partai politik di Indonesia menjalankan fungsinya. Pertama, adalah sistem kepartaian di Indonesia. Indonesia sejak jaman Kemerdekaan mengadopsi sistem multi partai dengan segala variannya sebagai perwujudan kemajemukan Indonesia. Secara spesifik, pada negara berkembang partai politik yang ada akan membentuk sistem yang terpolarisasi sebagai akibat dari lebarnya jarak ideologi. Keadaan tersebut akan menghasilkan pemerintahan yang tidak stabil karena partai politik yang ada cenderung untuk terlibat dalam konflik horizontal. Hal itu juga akan menyebabkan

partai politik kurang dapat menjalankan fungsi komunikasi dan sosialisasi politik di masyarakat. Pemerintahan di bawah kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudoyono dinilai kurang atau tidak efektif dalam mengimplementasikan program-program yang dihasilkan di tengah-tengah masyarakat. Tidak efektifnya pemerintahan SBY disebabkan karena hubungan antara lembaga kepresidenan dan lembaga parlemen tidak baik. Tidak sedikit program-program pemerintah yang harus mendapatkan persetujuan dari parlemen mendapatkan resistensi dari DPR, bahkan ditolak oleh DPR. Dengan demikian program atau rencana kerja pemerintah tidak dapat berjalan dengan sebagaimana mestinya. Lain halnya dengan pemerintahan Jokowi saat ini yang didukung oleh suara mayoritas di DPR praktis tidak ada hambatan dalam menjalankan program-programnya. Problem efektivitas pemerintah yang dialami oleh Indonesia saat ini juga banyak dialami negara-negara lain yang menganut sistem pemerintahan presidensial. Sedikitnya hanya empat negara penganut sistem presidensial yang berhasil dalam menciptakan pemerintah yang efektif dan stabil, yaitu Amerika Serikat, Costa Rica, Columbia, dan Venezuela. Sebaliknya, mayoritas negara-negara yang menganut sistem parlementer dinilai sukses dalam hal menjaga stabilitas dan efektifitas pemerintahan. Beberapa negara tersebut

Djoni Gunanto  
MULTIPARTAI DALAM SISTEM KEPARTAIAN INDONESIA  
PASCA REFORMASI

---

antara lain; Australia, Austria, Belgia, Kanada, Denmark, Jerman, Irlandia, Belanda, Inggris, Selandia Baru, Italia, dan sebagainya (Mainwaring, 1990).

Realitas konfigurasi politik tanpa kekuatan mayoritas di DPR menyebabkan pihak eksekutif harus membangun koalisi dengan partai lain dalam membentuk kabinet. Sejak periode pemerintahan 1999 hingga kini tercatat setiap presiden mengakomodir hampir semua parpol untuk menduduki kursi menteri. Presiden minoritas justru bisa jadi masalah bagi pemerintahan itu sendiri. Seperti halnya yang terjadi pada masa kepemimpinan Gus Dur yang digulingkan dari kursi presiden atas inisiatif partai-partai pendukung pemerintah dan koalisi longgar partai-partai berbasis Islam yang menamakan diri Poros Tengah. Padahal, koalisi ini juga yang mengusung Gus Dur menjadi Presiden pada Sidang Umum MPR tahun 1999. Meskipun pada era pemerintahan berikutnya tidak terjadi pemakzulan terhadap presiden, kecenderungan yang sama juga terjadi pada masa pemerintahan Megawati maupun SBY melalui cara lain. Cara yang digunakan oleh DPR adalah melalui penggunaan hak interpelasi atau hak angket DPR. Sebagai contoh, pada masa pemerintahan Presiden Megawati, DPR mengajukan hak interpelasi atas lepasnya Pulau Sipadan-Ligitan. Hak interpelasi DPR ini juga didukung oleh

partai-partai yang kader-kadernya duduk di Kabinet Gotong Royong. Kejadian yang sama juga menimpa pemerintahan SBY.

Budaya elitisme merupakan alasan kedua mengapa partai politik di Indonesia kurang dapat menjalankan fungsinya dengan baik. Pada partai politik di Indonesia, partisipasi politik masih dikuasai oleh kelompok-kelompok (faksi) tertentu. Pada perkembangannya, budaya tersebut membuat partai hanya dikuasai oleh elit-elit tertentu dan bahkan bisa berkembang menjadi semacam dinasti politik dalam partai. Hal itu mungkin menjadi strategi partai politik untuk mempertahankan ideologi dan kepentingannya. Kalau sudah begitu, fungsi rekrutmen partai politik tidak akan berjalan sempurna dan bisa menjadi preseden buruk dalam pendidikan politik di masyarakat.

Faktor lain yang bisa menjadi penyebab kegagalan fungsi partai politik di Indonesia adalah pragmatisme partai politik itu sendiri. Pada dasarnya ideologi partai politik di Indonesia dipengaruhi oleh jalur-jalur agama, kelas dan kebangsaan. Secara khusus kajian tentang partai politik di Indonesia dipengaruhi oleh adanya politik aliran, yaitu beberapa aliran ideologis yang berkembang dan mempengaruhi kehidupan politik Indonesia. Namun pada dewasa ini, idealisme partai seakan dikalahkan oleh budaya pragmatisme yang menyebabkan



partai politik di Indonesia lebih berpikir untuk mempertahankan kekuasaan politiknya saja daripada mempertahankan idealisme semata.

Sementara itu, di Indonesia, “aliran” adalah salah satu penjelasan yang paling banyak digunakan dalam menjelaskan perbedaan ideologi di antara parpol. Istilah ini berasal dari kajian antropologis Clifford Geertz di sebuah desa di Jawa, yang menghasilkan sebuah tipologi masyarakat yang terdiri dari santri, priyayi, dan abangan. Konsep ini kemudian juga digunakan untuk menjelaskan peta ideologis parpol di Indonesia pada tahun 1950-an. Pada Pemilu 1955, basis dukungan kepemiluan dari kaum santri diarahkan pada kekuatan politik di kubu kanan (NU dan Masyumi), sedangkan dari kaum abangan dukungan diarahkan pada kekuatan politik di kubu kiri (PNI dan PKI).

Masih dengan perspektif politik aliran, Herbert Feith dan Lance Castles menyatakan bahwa ideologi parpol di Indonesia pada masa itu dibentuk oleh dua pengaruh besar, yaitu pengaruh dunia Barat dan pengaruh tradisi yang bersumber pada ajaran Islam dan Hindu-Budha. Dari dua pengaruh tersebut, Feith dan Castles mengelompokkan parpol di Indonesia ke dalam lima kelompok, yaitu Islam, Sosialisme Demokrat, Nasionalisme Radikal, Tradisionalisme Jawa, dan Komunisme. Sebagian kelompok ideologis

ini berhasil mewujudkan diri dalam kekuatan parpol terbesar dalam Pemilu 1955, yaitu PNI (Nasionalisme Radikal), Masyumi (Islam), Nahdlatul Ulama (Islam), dan PKI (Komunisme) (Castles, 1970). Namun saat ini partai sekarang ini sulit dibedakan ideologinya. Batas ideologi antara satu partai dengan partai yang lain semakin tidak jelas karena parpol kesulitan membawa ideologi tertentu di era seperti sekarang ini. Masyarakat sudah rasional dalam menentukan pilihan. Dengan sistem multipartai seperti sekarang ini sulit sekali untuk mencirikan ideologi partai-partai yang ada. Misalnya, banyak sekali partai-partai yang nasionalis. Demikian halnya dengan partai religius juga bukan hanya satu partai. Hal ini terlihat, misalnya, pada Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) sebagai partai wong cilik ternyata kadernya tidak hanya ada yang pro pasar tradisional, tetapi juga ada yang pro-pengusaha mall. Jelas ini menunjukkan betapa partai tidak berfungsi sebagai sekolah ideologis bagi kadernya. Partai hanya “angkutan kota” yang dibeli tiketnya untuk pemilihan kepala daerah. Kondisi ini melahirkan oportunist yang sewaktu-waktu dapat mbalelo terhadap disiplin ideologis partainya.

Persoalan yang diderita PDIP ternyata juga dialami partai-partai lain. Kasus Nazaruddin, misalnya, Partai Demokrat yang mengusung agenda antikorupsi ternyata tidak dapat menjaga

Djoni Gunanto  
MULTIPARTAI DALAM SISTEM KEPARTAIAN INDONESIA  
PASCA REFORMASI

---

kebersihan etis kadernya. Hampir semua partai tersandera sindrom 'partai angkot' yang merusak kaderisasi dan meritokrasi, bahkan partai yang konon menjunjung kebersihan dan profesionalitas. Dasar agama yang dijadikan landasan politik sebagian partai terbukti tidak dapat mencegah politik koruptif para kadernya. Dengan tujuan politik jangka pendek menyebabkan partai hanya akan berjualan tokoh dan berharap mendapatkan suara dari tokoh yang diusungnya. Ideologi urusan belakangan. Alhasil, pemimpin yang dihasilkan tidak memiliki ikatan ideologis apa pun dengan partai pengusungnya.

### **Parliamentary treshold**

*Parliamentary threshold* dalam kamus *Oxford Advanced Learner's Dictionary*, terdiri dari kata *parliament* yang berarti sekumpulan orang yang terpilih untuk membuat dan merubah hukum di suatu negara (*the group of people who are elected to make and change the laws of a country*) (Hornby, 2003). Sementara *threshold* yang berarti batasan tertentu untuk memulai sesuatu (*the level at which sth starts to happen*) (ibid). Secara garis besar, *parliamentary threshold* berarti batasan tertentu untuk bisa memilih sekumpulan orang yang membuat dan merubah hukum di suatu negara.

*Parliamentary threshold* merupakan salah satu instrumen teknis pemilu yang ditemui dalam negara-negara yang menerapkan sistem pemilu proporsional, termasuk di Indonesia. Menurut August Mellaz, *threshold*, *electoral threshold*, ataupun *parliamentary threshold* pada dasarnya sama, yakni ambang batas (syarat) yang harus dilampaui oleh partai politik, untuk dapat mengirimkan wakilnya ke lembaga perwakilan (Mellaz, 2014). *Threshold*, *electoral threshold*, *presidential threshold* ataupun *parliamentary threshold* biasanya dinyatakan dengan persentase perolehan suara sah atau di beberapa negara bisa dinyatakan dalam bentuk perolehan minimal kursi.

Kebijakan terkait *threshold* juga bisa digunakan sebagai parameter untuk menentukan kondisi demokrasi di suatu negara. Terdapat dua karakter negara demokrasi, yaitu negara demokrasi transisi dan negara demokrasi mapan. Biasanya, negara demokrasi transisi, terutama yang sedang bergerak dari situasi dan gejolak konflik yang mendalam, biasanya lebih memerlukan keterikatan diantara semua pihak. Dengan demikian, dibutuhkan *threshold* yang rendah bagi partai peserta pemilu agar bisa menyuarakan aspirasinya. Sementara untuk negara demokrasi mapan, biasanya lebih memilih *threshold* yang lebih tinggi (Reynolds, 2001).

Terdapat perbedaan penerapan *threshold* untuk negara demokrasi mapan dengan negara demokrasi transisi. Berdasarkan pengalaman penelitian di negara-negara Eropa Tengah dan Timur, Bryon Moraski dan Gerhard Loewenberg mengungkapkan bahwa diterapkannya *threshold* dalam sebuah sistem pemilu di suatu negara pada dasarnya hanya akan menguntungkan perolehan suara partai mayoritas (Moraski, 1999). Menurut Sunny, ketentuan tentang *parliamentary threshold* di masing-masing negara umumnya dipengaruhi oleh keberadaan kultural dan sejarah dari berdirinya negara tersebut. Beberapa referensi mengenai pemberlakuan *parliamentary threshold* di beberapa negara menunjukkan variabel yang berbeda. Negara-negara di dunia yang menerapkan *parliamentary threshold*, tidak memiliki batasan yang mutlak (Firdaus, 2011). Artinya, ketentuan berkaitan dengan *parliamentary threshold* bisa berubah dinamis tergantung pada kondisi masyarakat dan kesepakatan di tingkat parlemen.

Penerapan *Parliamentary Threshold* ditujukan untuk hal-hal sebagai berikut ini: *Pertama*, melakukan proses penyederhanaan sistem kepartaian. *Kedua*, untuk menciptakan sistem presidensial yang kuat dengan ditopang lembaga perwakilan yang efektif. Efektivitas lembaga perwakilan tidak terlepas dari banyak atau sedikitnya faksi-faksi kekuatan politik yang ada di

DPR. Semakin sedikit partai politik yang ada di lembaga perwakilan maka efektivitas pelaksanaan fungsi-fungsi lembaga perwakilan akan berjalan lebih baik. *Ketiga*, keberadaan *Parliamentary Threshold* adalah sebagai langkah untuk menghilangkan praktik reinkarnasi partai politik yang tidak lolos *Electoral Threshold* untuk mengikuti pemilu berikutnya.

Hadirnya *parliamentary threshold* dalam sistem pemilu di Indonesia merupakan sebuah *legal policy* untuk menyeleksi partai yang telah mengikuti kontestasi untuk duduk dalam parlemen, hal ini tidak lain merupakan bentuk penyederhanaan dari sistem multipartai yang berlaku di Indonesia. Besaran presentase dari *parliamentary threshold* kembali pada kebijakan pembuat undang-undang, tidak ada pakem dalam menentukan presentase *parliamentary threshold* karena disesuaikan kembali dengan kondisi dari negara yang bersangkutan. Hal ini dapat dilihat dari perbedaan presentase *parliamentary threshold* yang dianut oleh negara lain seperti 2% di Israel, 3% di Spanyol, 5% di Jerman, hingga 10% di Turki. Hingga pada Pemilu 2019, ditetapkanlah besaran 4% untuk *parliamentary threshold* sesuai dengan UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, yang naik 0,5% dari Pemilu 2014 yang hanya sebesar 3,5%.

Djoni Gunanto  
MULTIPARTAI DALAM SISTEM KEPARTAIAN INDONESIA  
PASCA REFORMASI

---

Secara historis, *parliamentary threshold* mulai diberlakukan di Indonesia pada pemilu 2009 dengan ketentuan sebesar 2,5% dan pada pemilu 2014 sebesar 3,5% dan tidak berlaku secara nasional. Pada Pemilu 2009, *parliamentary threshold* diatur dalam pasal 202 ayat 1 UU No. 10 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang berbunyi: “*Partai politik peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 2,5% dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR*”.

#### KESIMPULAN DAN SARAN

Menurut penulis, Ada 3 (tiga) hal yang menjadi implikasi penerapan sistem multi partai terhadap relasi eksekutif-legislatif dalam sistem pemerintahan Presidensial di Indonesia pada era reformasi, yaitu: Pertama, banyaknya kepentingan partai politik yang bertentangan dengan kebijakan pemerintah. Kedua, tidak adanya pengaturan koalisi tetap. Ketiga, lemahnya posisi Presiden. Idealnya penerapan sistem multi partai, agar terciptanya stabilitas sistem Presidensial di Indonesia, maka ada 3 (tiga) hal yang perlu dibenahi dalam sistem Presidensial kita, yaitu: Pertama, penyederhanaan partai politik, kedua,

pengaturan koalisi tetap, dan ketiga, penguatan desain institusi kepresidenan.

Konsekuensi sistem multipartai tidak hanya mempengaruhi mekanisme dan efisiensi pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah di DPR atau DPRD, melainkan juga birokrasi pemerintahan yang harus dipegang oleh banyak orang sebagai representasi dari partai politik yang menang dalam pemilihan umum. Wakil-wakil rakyat yang duduk di legislatif dan pemerintahan akan memperjuangkan aspirasi para pendukungnya yang sangat bervariasi. Di antara dampak sistem multipartai yang penting untuk dicatat adalah keharusan pembentukan pemerintahan koalisi (*governing coalition*), yang dalam praktik di masa lalu banyak menimbulkan kesulitan bagi pemerintah untuk menetapkan kebijakan strategik karena mempertimbangkan banyak faktor.

Dengan demikian, dunia politik dan saham partai tidak dikuasai atau didominasi oleh sekelompok elit (oligarki) partai, melainkan secara perlahan dapat bermetamorphosis menjadi milik publik. *Kedua*, mengeliminasi peran dominan atau kontrol modal dari orang atau pemimpin tertentu, dan orang yang berada di balik layar, yang juga memiliki kepentingan atas perkembangan partai politik tersebut. *Ketiga*, mengatur ulang regulasi partai

politik hal ini dimaksudkan untuk membatasi kebebasan warga negara mendirikan partai dengan menetapkan persyaratan yang lebih ketat. *Keempat*, pendaftaran partai politik ke Kementerian Hukum dan HAM untuk memperoleh status sebagai badan hukum mengharuskan partai politik menempuh proses penelitian dan/atau verifikasi kelengkapan dan kebenaran semua keterangan dalam Anggaran Dasar yang tercantum akta notaris.

#### DAFTAR PUSTAKA

##### Buku

- Asshiddiqie Jimly, 2005, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Budiardjo Miriam, 2005, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Dhakidae, Dhanel (Ed.), 1999, *Partai-Partai Politik Indonesia: Ideologi, Strategi, dan Program*, Jakarta: Kompas
- Erfandi, 2014, *Parliamentary Threshold dan HAM dalam Hukum Tata Negara Indonesia*, Malang: Setara Press.
- Fadjar Mukthie Abdul, 2013, *Partai Politik dalam Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia: Edisi Revisi*, Malang: Setara Press.
- Husein A.M Zainal., 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi: Serpihan*,
- Pamungkas, Sigit, 2011, *Partai Politik Teori dan Praktik di Indonesia*, Yogyakarta: Institute for Democracy and Welfarism
- Poerwantana P.K., 1994, *Partai Politik di Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Surbakti, Ramlan, 1998, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama

Hornby, AS, 2003, *Oxford Advanced Learner's Dictionary*, 6th edition, Oxford University Press, Oxford

##### Jurnal/Artikel/dll

- Adelia Adlina, tahun 2018, *Relevansi Ambang Batas Parlemen (Parliamentary Threshold) Dengan Sistem Presidensial Di Indonesia*, Program Ilmu Hukum, UII Yogyakarta
- A Sutisna,. (2015). *Politik Penyederhanaan Sistem Kepartaian di Indonesia Pasca Reformasi 1998*. *Sosio Didaktika: Social Science Education Journal*, 2(2), 2015, 167-175. doi:10.15408/sd.v2i2.2816.
- Arman Zuhdi, *Tinjauan Terhadap Sistem Multi Partai Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial Di Indonesia Pada Era Reformasi*, *Jurnal Cahaya Keadilan*. Vol 6. No. 1 ISSN: 2339-1693, ISSN (online): 2580-2461
- Amalia Sandra Luky, 2013, *Evaluasi sistem kepartaian di era reformasi (evaluation of party system in the reformation era)*, Peneliti Pusat Penelitian Politik, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

##### Internet

- <https://news.detik.com/berita/d-5048877/pkpi-parliamentary-threshold-wajib-diturunkan-bertahap-bukan-dinaikkan>
- <https://www.asumsi.co/post/polemik-parliamentary-threshold-pemilu-2024-idealnya-turun-atau-naik>
- <http://perludem.org/2020/06/25/perludem-uji-materi-ketentuan-ambang-batas-parlemen-parliamentary-threshold/>
- <https://republika.co.id/berita/qdsw44428/dpr-besaran-emparliamentary-thresholdem-jadi-perdebatan-alot>
- <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/438-sistem-multi-partai-presidensial-dan-persoalan-efektivitas-pemerintah.html>
- <https://nugrohonotes.wordpress.com/2009/12/03/kegagalan-fungsi-parpol-indonesia/>

ISSN : 2460 – 7797

e-ISSN :

Website : [jurnal.umj.ac.id/index.php/fbc](http://jurnal.umj.ac.id/index.php/fbc)

Email : [fibonacci@umj.ac.id](mailto:fibonacci@umj.ac.id)

