

**IMPLIKASI POLITIK AMBANG BATAS PENCALONAN PEJABAT PUBLIK  
TERHADAP PENYELENGGARAAN NEGARA DI INDONESIA**

Oleh Else Suhaimi<sup>i</sup>

*Abstrak*

*Sesuai amanat konstitusional bahwa penyelenggaraan demokrasi dilaksanakan secara langsung dan juga tidak langsung. Pada demokrasi langsung dijalankan melalui pemilu. Sedangkan demokrasi tidak langsung dilaksanakan oleh lembaga perwakilan atau lembaga legislative. Keanggotaan lembaga legislative ini dipilih oleh rakyat pada pemilu legislative. Selain memilih anggota legislative, pemilu juga memilih presiden dan wakil presiden serta memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah. Satu-satunya peserta pada pemilu ini adalah partai politik untuk itu partai politik memiliki fungsi yang strategis menyiapkan dan menyediakan calon-calon pejabat yang akan dipilih dalam pemilu tersebut. Di sisi lain terdapat ketentuan ambang batas pencalonan yang dikenal dengan parliamentary threshold dan presidensial threshold. Pada parliamentary threshold menjadi syarat bagi partai politik untuk ikut pemilu sedangkan presidensial threshold menjadi syarat bagi partai politik untuk mencalonkan presiden dan wakil presiden. Ketentuan ambang batas ini memberikan dampak pada pemerintahan, salah satunya adalah masuknya unsur partai politik dalam kabinet presidensial dan mempengaruhi kinerja lembaga legislative sebagai pengawas pemerintah karena sebagian besar anggota legislative merupakan pendukung koalisi pencalonan presiden dan wakil presiden (pemerintah)*

Kata kunci: implikasi, ambang batas, pejabat publik, partai politik

*Abstract:*

*In accordance with the constitutional mandate that the administration of democracy is carried out directly and indirectly. In direct democracy run through elections. Meanwhile, democracy is not directly implemented by representative institutions or legislative bodies. The members of this legislative body are elected by the people in legislative elections. In addition to electing legislative members, the election also elects the president and vice president and elects regional heads and deputy regional heads. The only participants in this election are political parties, for that political parties have a strategic function to prepare and provide candidates for officials to be elected in the election. On the other hand, there are provisions for the nomination threshold known as the parliamentary threshold and presidential threshold. The parliamentary threshold is a requirement for political parties to take part in the election while the presidential threshold is a requirement for political parties to nominate president and vice president. This threshold provision has an impact on the government, one of which is the inclusion of elements of political parties in the presidential cabinet and affects the performance of the legislature as the supervisor of the government because most legislators are supporters of the presidential and vice presidential nominating coalition*

Keywords: implication, threshold, public official, political party

**A. Pendahuluan**

---

<sup>i</sup> Dosen PNSDpk pada Fakultas Hukum Universitas Tamansiswa Palembang

Perjalanan demokrasi semakin hari semakin menemukan realitanya bahwa demokrasi itu hadir untuk memberikan ruang yang besar kepada publik atau masyarakat untuk turut serta ambil bagian dalam penyelenggaraan pemerintahan. Terdapat beberapa cara pelibatan masyarakat tersebut diantaranya melalui partai politik. Partai politik merupakan organisasi politik berbeda dengan organisasi massa ataupun organisasi sosial ataupun lembaga swadaya masyarakat (LSM).

Partai sebagai organisasi politik tentu dilekatkan pada kepentingan-kepentingan karena politik itu sendiri adalah kepentingan. Untuk itu tidak salah ada ungkapan yang mengatakan tiada yang abadi dalam politik kecuali kepentingan. Kepentingan politik meliputi kepentingan untuk mengatur, untuk mempengaruhi, untuk membangun idealisme, dan kepentingan untuk berkuasa. Kepentingan untuk berkuasa ini yang menyebabkan semua tindakan partai menjadi halal untuk kekuasaan.

Pendirian partai politik di setiap negara punya latarbelakang yang berbeda-beda. Di Indonesia pendirian partai politik disemangati oleh perjuangan untuk melepaskan diri dari penjajahan. Sehingga semangat patriotisme, nasionalisme dan persatuan menjadi ide dan tujuan utama pendirian partai politik.

Tumbuh kembang partai politik selanjutnya sangat dipengaruhi oleh perkembangan masyarakat dan dunia secara global. Tidak dapat dipungkiri perkembangan masyarakat dunia secara global lebih cepat daripada partai politik.

Pada awal perkembangannya kegiatan politik dipusatkan pada kelompok-kelompok politik dalam parlemen yang bersifat elitis dan aristokratis, tujuannya adalah mempertahankan kepentingan kaum bangsawan terhadap tuntutan raja. Dengan meluasnya hak pilih, kegiatan politik juga berkembang di luar parlemen dengan terbentuknya panitia-panitia pemilihan yang mengatur pengumpulan suara para pendukungnya menjelang masa pemilihan umum. Oleh karena perlu mendapat dukungan dari pelbagai golongan masyarakat maka kelompok-kelompok politik di parlemen lambat laun juga berusaha mengembangkan organisasi. Maka pada akhir abad ke 19 lahirlah partai politik, yang pada masa selanjutnya berkembang menjadi penghubung antara rakyat di satu pihak dan pemerintah di pihak lain. Partai semacam ini dalam praktiknya hanya mengutamakan kemenangan dalam pemilihan umum.<sup>ii</sup>

---

<sup>ii</sup> Miriam Budiardjo, *Op cit*, hlm. 398

Perkembangan partai-partai selanjutnya bersandar pada suatu ideologi seperti nasionalisme, sosialisme, fasisme, ataupun komunisme dan sebagainya. Pada partai semacam ini disiplin partai lebih ketat. Pimpinan partai sangat sentralitas dan menjaga kemurnian doktrin partai sehingga calon anggota melalui proses penyaringan. Untuk memperkuat ikatan batin dan menjaga kemurnian ideologi maka dipunggut iuran secara teratur. Maka dari itu partai semacam ini sering dinamakan partai kader, partai ideologi atau partai asas.<sup>iii</sup>

Partai dalam arti modern sebagai suatu organisasi massa yang berusaha untuk mempengaruhi proses politik, merombak kebijaksanaan dan mendidik para pemimpin dan mengejar penambahan anggota. Di era sekarang perkembangan masyarakat global sangat cepat ditandai globalisasi dengan perkembangan teknologi, komunikasi serta informasi. Mau tidak mau partai politik harus menghadapi perkembangan ini dan menjadikan sebagai sarana untuk memajukan dan mengembangkan peran aktif partai politik di tengah-tengah masyarakat.

Perkembangan masyarakat ini pula telah mendorong partisipasi aktif masyarakat dalam kehidupan politik dengan mendirikan partai politik. Semakin banyaknya partai politik yang tumbuh dan berkembang maka persaingan antar partai politik tidak terelakan. Untuk itu tidak hanya di bidang ekonomi saja persaingan terjadi tetapi di bidang politik pun ada persaingan yaitu persaingan politik.

Terdapat hal yang menarik untuk dikaji terkait dengan persaingan politik ini yaitu lahirnya kebijakan pemerintah yang mengatur tentang ambang batas suara untuk pencalonan pejabat public oleh partai politik. Kita ketahui bahwa ketentuan ambang batas ini tidak secara langsung diatur dalam UUD 1945.

Partai politik dalam menjalankan fungsi rekrutmen politik menghadapi dualisme antara realita dan idealita. Realita perkembangan sosial politik di masyarakat memperlihatkan bahwa sistem multipartai telah memberikan dampak yang signifikan terhadap pola pikir di masyarakat. Persaingan ketat antar partai politik memberi banyak kemungkinan-kemungkinan diantaranya; persaingan antar partai politik melahirkan pengelompokan masyarakat, melahirkan pandangan pragmatis terhadap partai politik dan seterusnya.

---

<sup>iii</sup> Ibid, hlm. 399

## **B. Pembahasan**

### **1. Politik Ambang Batas pada Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden**

Berdasarkan Pasal 22E ayat (3) UUD 1945 bahwa peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPR dan DPRD adalah partai politik. Begitupun dalam penentuan pasangan calon Presiden dan Calon Wakil Presiden dalam pemilihan presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.

Berdasarkan Pasal 6A Ayat (1) UUD 1945 bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Pada Ayat (2) nya diatur bahwa pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum. Selanjutnya dalam Pasal 222 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum diatur bahwa pasangan calon diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% dari suara sah secara nasional pada pemilu anggota DPR sebelumnya.

Dari persyaratan normative tersebut, tidak mudah bagi partai politik untuk mendapatkan 20% kursi di DPR pada pemilu legislative karena jumlah partai politik yang sangat banyak. Maka langkah selanjutnya adalah dengan koalisi partai politik. Koalisi adalah gabungan partai politik dalam rangka pencalonan presiden dan wakil presiden dan pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam rangka memenuhi ambang batas 20% suara. Perihal ambang batas ini menurut pendapat Saldi Isra, berdasarkan pasal 6A ayat (2) UUD 1945 semua partai yang dinyatakan lolos sebagai peserta pemilu, memiliki hak mengajukan pasangan capres-cawapres. Artinya dalam UUD 1945, *Presidential threshold* tidak dikenal. Karena itu, mempertahankan ambang batas sama saja dengan memelihara cacat konstitusional dalam proses pemilihan presiden dan wakil presiden.<sup>iv</sup>

Perihal ambang batas ini tidak terlepas dari pengaruh sistem multipartai terhadap sistem presidensial yang dibangun konstitusi pasca amandemen UUD 1945. Jumlah partai yang banyak dikhawatirkan berdampak pada instabilitas pemerintahan, di mana in stabilitas nasional karena jumlah partai yang banyak (multipartai) pernah dialami Indonesia di era kepemimpinan Presiden Soekarno.

---

<sup>iv</sup> Saldi Isra, *Pemilu dan Pemulihan Daulat Rakyat*, Themis Publishing, Jakarta, 2017, hlm.21

## **2. Ambang Batas Berdampak pada Pembentukan Dinasti Politik yang Makin Kuat**

Dinasti politik telah menjadi trend politik sekarang ini. Dinasti politik merupakan pembentukan kekuasaan dalam jaringan keluarga, yang diawali dengan keluarga inti. Keberhasilan penyelenggaran sebelumnya memberikan pengaruh kepercayaan masyarakat. Pengaruh kepercayaan ini dimanfaatkan oleh keluarga untuk mempertahankan pengaruhnya dengan menarik anggota keluarga lainnya dalam kekuasaan yang telah dibangun tersebut, begitulah terus menerus sehingga membentuk suatu kerajaan kecil yang mendominasi pengaruh di masyarakat. Akibatnya kita jumpai dalam kenyataan politik sekarang ada bapak, ibu, anak, menantu dan seterusnya masuk dalam lingkaran kekuasaan politik tersebut.

Selama perjalanan reformasi, multipartai diupayakan dapat mendukung jalannya pemerintahan yang stabil. Untuk itu jumlah partai politik yang banyak diarahkan untuk dilakukan koalisi antar partai. Untuk itu dapat dikatakan partai politik yang tumbuh di era reformasi ini berorientasi pada kompromi-kompromi politik dan di satu sisi fungsi partai politik tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan.

Pelaksanaan koalisi partai politik pada pencalonan calon presiden dan calon wakil presiden maupun pencalonan calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah diawali dengan penjaringan nama dari masing-masing partai yang berkoalisi. Pola rekrutmen penjaringan tokoh ini dimaksudkan mengambil tokoh-tokoh yang ada dalam masyarakat untuk dijadikan sebagai figur yang direkrut oleh partai politik yang akan dicalonkan sebagai pejabat politik. Tokoh-tokoh tersebut berasal dari partai politik dan juga di luar partai politik. Tokoh dari partai politik merupakan tokoh yang dilahirkan dari proses kaderisasi partai politik sedangkan tokoh dari luar partai politik berasal dari pilihan masyarakat, tokoh agama dan tokoh dari pemerintahan.

Ketokohan yang berasal dari masyarakat lahir karena masyarakat merasa dekat dan terpenuhinya kebutuhan masyarakat akan keteladanan dan kharismatik yang diberikan oleh sang tokoh. Sedangkan dari unsur agama, keberadaan para ulama dalam keistiqomahan dakwah serta pendidikan yang diberikan oleh tokoh tersebut. Sedangkan tokoh dari pemerintahan misalnya mantan pejabat pemerintah atau tokoh pemerintah yang dekat dengan masyarakat karena pelayanan yang diberikan oleh sang tokoh kepada masyarakat yang bersangkutan.

Rekrutmen politik, khususnya rekrutmen presiden dan wakil presiden melalui penjaringan tokoh politik atau dinasti politik dan tokoh masyarakat serta tokoh pemerintahan merupakan salah satu cara yang ditempuh oleh partai politik. Penjaringan melalui tokoh politik atau dinasti politik, misalnya dari dinasti Soekarno melahirkan tokoh politik Megawati, dinasti Soeharto melahirkan tokoh Siti Hardiyanti. Dinasti Soeharto dibangun dengan menempatkan anak dan menantunya pada berbagai posisi menentukan dalam kabinet. Terdapat dua alasan yang mendorong Soeharto untuk menanam pohon politik dinasti tersebut. *Pertama*, untuk menumbuhkan karir Mbak Tutut yang relatif lebih mampu dalam bidang politik disbanding anak-anak Soeharto yang lain. *Kedua*, Soeharto berharap kepentingan politik dan ekonomi dinastinya tetap terpelihara.

<sup>5</sup>Selanjutnya Penjaringan dari tokoh masyarakat, misalnya kemunculan Gusdur dari golongan Nahdatul Ulama (NU) dan Amin Rais dari golongan Muhammadiyah. Serta ada juga penjaringan dari tokoh pemerintahan misalnya mantan menteri, mantan kepala daerah dan tokoh pejabat publik lainnya.

Politik dinasti merupakan dinasti yang memainkan peran utama dalam permainan politik tingkat atas sementara rakyat pemilih hanya bermain di pinggiran. Dalam pola ini nyaris tidak ada tempat bagi politisi yang tidak memiliki jalinan dengan darah biru dari pada pendiri dinasti politik.<sup>6</sup>

Pola penjaringan tokoh ini berdasarkan pada figuritas. Pola rekrutmen secara figuritas adalah penentuan calon pejabat berdasarkan pada sosok (figur) yang telah ada di dalam masyarakat. Penentuan figur tersebut telah terjadi secara alami dan ada juga dengan pembentukan oleh partai politik. Dalam sejarah kepemimpinan di dunia memperlihatkan siapa yang berkemampuan memiliki kekuatan maka mereka akan mendapat kekuasaan dan memegang tampuk pemerintahan. Di era globalisasi saat ini kekuatan materi (kebendaan) dan kekuatan politik merupakan sumber kekuatan yang diminati banyak orang, terutama yang berkeinginan untuk menjadi penguasa. Membentuk atau mendirikan partai politik merupakan salah satu sarana yang dapat digunakan untuk mendapatkan dukungan dan kekuatan politik. Apalagi di era demokrasi

---

<sup>5</sup> Bambang Cipto, *Indonesia Memasuki Era Politik Dinasti*, dalam buku berjudul *Dari Bilik Suara Ke Masa Depan Indonesia: Potret Konflik Politik PascaPemilu dan Nasib Reformasi*, PT RajaGrafindoPersada, Jakarta, 1999, hlm. 57

<sup>6</sup> Ibid, hlm. 56

parlemen menempatkan partai politik sebagai pemegang peran strategis dalam negara demokrasi.

Kehadiran kepemimpinan figuritas ini tidak dapat dilepaskan dari sejarah kepemimpinan dalam masyarakat Indonesia. Di mana dalam sejarah kita mengenal istilah “bapakisme” sebagai sifat dari kepemimpinan dalam masyarakat Indonesia. Menurut Herbert Feith, dalam kepemimpinan “bapakisme” tersebut memperlihatkan kepada kita bahwa hubungan antara pemimpin dengan yang dipimpin seperti hubungan antara anak dengan bapak. Untuk itu menurut Wertheim yang menyimpulkan bahwa kepemimpinan di dalam masyarakat Indonesia lebih banyak mengandung sifat otoriter daripada demokratis.<sup>7</sup>

Sebagaimana yang ditulis oleh Moch. Nurhasim bahwa, realitas pertumbuhan partai tidak bisa lepas dari orang kuat dan orang “besar”. Partai berada pada bayang-bayang sosok tertentu yang dianggap sebagai “pemilik” organisasi sosial yang keberadaannya diakui oleh konstitusi yang seharusnya menjadi organisasi masyarakat politik. Begitupun menurut Bauman, 2001, organisasi parpol telah menyimpan penyakit akut yang bernama “personalisasi parpol”. Personalisasi parpol merupakan proses individualisasi dalam organisasi parpol, di mana sosok yang kuat mempengaruhi seluruh proses kerja di dalam parpol.<sup>8</sup>

Pada awal pembentukan partai politik, pengorganisasian partai-partai politik pada masa itu berdasarkan pada ikatan primordial seperti agama, suku dan kedaerahan semakin kentara mempengaruhi pengorganisasian tersebut, seperti partai santri, orang abangan dan priyayi. Partai politik dari golongan santri seperti partai Masyumi, Nahdatul Ulama (NU), Partai syarikat Islam Indonesia (PSII) dan Partai Tarbiyah Islamiyah (Perti). Sedangkan PKI dari kalangan abangan, dan PNI dari kelompok priyayi.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Arbi Sanit, *Sistem Politik Indonesia; Kestabilan Peta Kekuatan Politik dan Pembangunan*, CV Rajawali, Jakarta, 1987, hlm. 37

<sup>8</sup> Moch. Nurhasim, *Siklus Kepemimpinan Personal Partai, Op cit*, hlm.7

<sup>9</sup> Arbi Sanit, *Sistem Politik Indonesia, Kestabilan Peta Kekuatan dan Pembangunan*, Rajawali, Jakarta, 1987, hlm. 27

Bagaimana proses berdirinya suatu partai politik, mempengaruhi proses peralihan kepemimpinan. Maka menurut Hindley:

“orang tradisional mematuhi orang yang dituakan dan yang muda merasa berkewajiban untuk menerima kebijaksanaan orang lebih tua. Masyarakat menerima ada adanya, dan perubahan dilihat sebagai hal yang akan merugikan. Curiga terhadap kebudayaan “barat” seperti music, film, pakaian, hubungan baru di antara orang berbeda kelamin atau cara pendekatan ilmiah terhadap persoalan-persoalan yang dihadapi. Sebaliknya orang modern mempertanyakan susunan masyarakat sekarang, mempersoalkan kepuasan terhadap bagian demi bagian masyarakat, dan menerima pendekatan rasional dan ilmiah terhadap persoalan serta menerima kebudayaan impor dari barat.”

Atas dasar ini maka NU dan PNI sebagai partai tradisional dan Masyumi, Parkindo, Partai Katolik, PKI serta PSI sebagai partai-partai modern.<sup>10</sup>

Dari segi pengelompokannya, partai-partai politik peserta Pemilu 1955 mewakili garis politik aliran. Jika jumlah suara gabungan maka partai politik yang berideologi Islam secara akumulatif memperoleh dukungan paling besar sebanyak 43,73 persen suara. Partai politik Islam yang dimaksud adalah partai yang berideologi Islam dan/atau partai yang berideologi “terbuka”, tetapi pada kenyataannya menggunakan symbol Islam sebagai identitas partai. Perolehan suara 43,73% disebut sebagai sejarah gemilang kejayaan partai-partai Islam.<sup>11</sup>

Ideologi partai politik tercermin pada diri figur-figur kepemimpinan partai politik. Selain itu pendirian partai politik oleh para tokoh-tokoh masyarakat yang mewakili aliran, ide dan cita-cita masyarakat. Tokoh-tokoh nasionalis seperti Sam Ratulangi, Soetardjo Kartohadikoesoemo, Soekarno dan lain-lain.

Akan tetapi saat ini terjadi metamorphosis terhadap ideologi partai. Ideologi partai politik dikaburkan sehingga partai politik dapat leluasa untuk menjalin kerjasama antarpolisi walau terdapat jarak ideologi yang jauh. Sebagaimana pendapat Moch. Nurhasim, bahwa terdapat hubungan antara siklus kepemimpinan partai politik dengan asal usul pendirian dari partai politik.

---

<sup>10</sup> Ibid, hlm. 28

<sup>11</sup> Moch. Nurhasim, *Masa Depan Partai Islam Era Reformas: Sebuah Perspektif Analisis*, dalam Buku *Masa Depan Partai Islam di Indonesia*, Pustaka Pelajar&LIPI, Yogyakarta, hlm. 3



Maka dapat dikatakan bahwa pada awal pembentukannya, partai politik dibentuk berdasarkan suatu ideologi tertentu. Ideologi tersebut tercermin pada tokoh-tokoh pendiri dari partai politik tersebut, sehingga akhirnya ideologi tersebut terwujud menjadi ideologi partai politik. Kepemimpinan pada partai politik merupakan kepemimpinan yang ideologis.

Memasuki era reformasi tahun 2004, faktor ketokohan ini menguat sebagai preferensi pilihan konstituen, maka fenomena “politik aliran” secara berangsur-angsur memudar. Artinya, identifikasi pemilih terhadap suatu parpol dalam Pemilu tidak lagi didasarkan pada sentiment sosio kultural antara parpol dan pemilih, melainkan lebih didasarkan pada “nilai jual” figur atau tokoh yang ditawarkan oleh parpol.<sup>12</sup>

Fenomena ketokohan dalam penentuan pemimpin memiliki logika nya sendiri. Tidak ada yang salah dengan figur. Hanya saja, kita tidak pernah memiliki kejelasan akan kriteria apa saja yang membuat individu itu layak jadi pemimpin. Partai politik yang telah melakukan proses pengkaderan dalam rangka mempersiapkan pergantian kepemimpinan menjadi sia-sia. Selain itu terdapat suatu kecenderungan yang mengarah pada penyeragaman dalam pola menjangking suara yang bersifat transaksional. Sudah menjadi rahasia umum bahwa di beberapa daerah politik uang telah jadi praktik yang lumrah meski secara bersamaan juga dianggap tabu. Politik uang tersebut telah mengakibatkan tingginya ongkos politik, dan Pemilu menjadi ajang yang mewah, sehingga hanya para pemilik modal politik yang tinggi lah yang dapat merayakannya.<sup>13</sup>

Personalisasi partai politik ini pada perkembangan selanjutnya menimbulkan apa yang disebut dengan dinasti politik. Dinasti politik telah menimbulkan oligarki pada tubuh partai politik. Pada dinasti politik tersebut, mengeyampingkan mekanisme demokrasi yang bermuara pada transparansi, keterbukaan, kebebasan, dan profesionalitas. Selain itu kasus korupsi yang menimpa para pejabat publik di eksekutif berasal dari dinasti politik. Hal ini

---

<sup>12</sup> *Loc cit*

<sup>13</sup> Pamungkas A Dewanto, *Homogenisasi Logika Politik*, Opini, Koran Kompas, Senin, 12 Februari 2017, hlm. 6

dikarenakan pada dinasti politik ada “warisan” yang diturunkan. Warisan tersebut dapat berupa kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pejabat sebelumnya kemudian dilanjutkan oleh pejabat berikutnya yang terpilih, seperti proyek-proyek yang biasanya sudah digarap dari tahun ke tahun oleh keluarga pejabat yang bersangkutan. Dari proyek-proyek yang digarap tersebut menghasilkan keuntungan yang besar, sehingga keuntungan yang didapat tersebut menjadi modal kekuatan untuk mendapatkan dukungan politik dari masyarakat.

Warisan selanjutnya adalah warisan dukungan politik. Dinasti politik merupakan salah satu sarana untuk “merawat” dukungan politik. Untuk itu biasanya pada saat menjelang pemilihan umum yaitu pada saat kampanye atau sosialisasi calon akan disebar luaskan keterkaitan antara si calon dengan dinasti politik asalnya, misalnya pencalonan dari partai politik dengan mengandengkan gambar dari salah satu tokoh politik yang telah dikenal oleh masyarakat seperti mantan presiden, tokoh pahlawan ataupun tokoh ulama yang disegani oleh masyarakat.

Warisan berikutnya adalah warisan kharismatik. Kharismatik dari tokoh politik sebelumnya yang begitu melekat pada masyarakat mengakibatkan masyarakat merasa perlu menghadirkan kembali kharisma tersebut dengan sosok keturunan dari sang tokoh. Seperti kharisma Soeharto

Terdapat hubungan antara siklus kepemimpinan partai politik dengan asal usul pendirian dari partai politik tersebut. Partai politik yang lahir karena kesadaran ideologis, ia akan tumbuh dan berkembang ke arah partai kader (party ID). Akan tetapi sebaliknya, ketika pendirian partai yang hanya modal orang kuat akan cenderung berkembang menjadi *catch all party* dan partai kartel.<sup>14</sup>

Fenomena ketokohan dalam penentuan pemimpin memiliki logika nya sendiri. Tidak ada yang salah dengan figur. Hanya saja, kita tidak pernah memiliki kejelasan akan kriteria apa saja yang membuat individu itu layak jadi pemimpin. Partai politik yang telah melakukan proses pengkaderan dalam

---

<sup>14</sup> Moch. Nurhasim, *Siklus Kepemimpinan Personal Partai*, Kolom Opini, Kompas, Senin, 6 November 2017, hlm. 7.

rangka mempersiapkan pergantian kepemimpinan menjadi sia-sia. Selain itu terdapat suatu kecendrungan yang mengarah pada penyeragaman dalam pola menjaring suara yang bersifat transaksional. Sudah menjadi rahasia umum bahwa di beberapa daerah politik uang telah jadi praktik yang lumrah meski secara bersamaan juga dianggap tabu. Politik uang tersebut telah mengakibatkan tingginya ongkos politik, dan Pemilu menjadi ajang yang mewah, sehingga hanya para pemilik modal politik yang tinggi lah yang dapat merayakannya.<sup>15</sup>

Sebagaimana dikemukakan oleh Rod Hague & Martin Harrop :<sup>16</sup>

*In practice, the relationship between the parliamentary structure is one of interdependence; only rarely does one side completely dominate the other. In Particular, the party leader and the external organization, provides a bridge between the two world. Furthermore, as externally created parties come closer to power, so the autonomy of the parliamentary leadership tends to increase.*

Dari pendapat tersebut bahwa dalam praktiknya hubungan antara struktur parlemen dan luar parlemen adalah saling ketergantungan. Figur pemimpin partai yang kuat dapat menjadi penghubung antara parlemen dengan pihak-pihak di luar parlemen sehingga kepemimpinan parlemen cenderung meningkat.

Pemilihan umum sebagai sarana menyeleksi dan memilih seseorang atau beberapa orang anggota masyarakat untuk menduduki dan melaksanakan peran politik tertentu telah memposisikan partai politik pada persaingan politik sebagai konsekuensi multipartai. Multipartai sebagai dampak dari kebebasan berserikat dan berkumpul. Persaingan yang semakin tinggi tersebut membuat para aktor politik mudah sekali terjebak dalam pragmatism politik. Pragmatisme politik sebagai orientasi jangka pendek dari aktor politik untuk dapat memenangkan persaingan politik yaitu kekuasaan sebagai tujuan akhir dari persaingan politik tersebut. Pragmatism politik telah memberikan dampak yang signifikan terhadap pembentukan pola rekrutmen yang pragmatis. Pola rekrutmen pragmatis tersebut telah melahirkan banyak persoalan khususnya

---

<sup>15</sup> Pamungkas A Dewanto, *Homogenisasi Logika Politik*, Opini, Koran Kompas, Senin, 12 Februari 2017, hlm. 6

<sup>16</sup> Rod Hague & Martin Harrop, *Comparative Government and Politics an Introduction*, Fifth edition, Palgrave, Newyork, 2001, hlm. 169.

persoalan yang berkaitan dengan kualitas hasil rekrutmen, salah satunya banyak dari elit politik tersebut yang menghadapi masalah hukum seperti korupsi dan sebagainya.

Semakin samarnya ideologi partai politik akan melahirkan partai politik yang hanya berorientasi pada tujuan jangka pendek (pragmatis) dan berorientasi secara berlebihan pada kekuasaan. Seolah-olah kekuasaan adalah tujuan akhir yang harus dicapai para elit politik (politikus).<sup>17</sup> Pragmatism politik sebagai orientasi jangka pendek dari aktor politik untuk dapat memenangkan persaingan politik. Orientasi jangka pendek ini membawa para aktor politik untuk dapat “berkuasa” ketimbang apa saja yang akan dilakukan setelah berkuasa. Inilah sikap yang menjadikan “berkuasa” sebagai tujuan akhir dan bukannya melakukan pembaharuan kebijakan publik sebagai hasil dari “berkuasa” tersebut.<sup>18</sup>

Ada beberapa bentuk dari fenomena pragmatism politik selain politik sebagai media kekuasaan, antara lain; 1) politik dan budaya jalan pintas; 2) politik dan materialism; 3) perang media; 4) media dan opini publik; 5) media dan komunikasi politik; dan 6) media sebagai medan pertempuran.<sup>19</sup>

Budaya jalan pintas bagi rakyat Indonesia bukanlah hal baru. Kuntjoroningrat telah menyebut bahwa karakter dasar manusia Indonesia adalah budaya “nrabas” atau jalan pintas. Semangat jalan pintas nyaris merasuki aktivitas politik, dari rekrutmen anggota, pencalonan wakil partai, memenangkan Pemilu, bahkan sampai melanggar aturan yang ditentukan oleh panitia pengawas Pemilu. Misalnya partai merekrut individu karena popularitas yang bersangkutan, dengan popularitas tersebut mudah bagi partai politik untuk menarik massa dan mendapat dukungan. Semua elemen yang terlibat dalam urusan politik memandang penting materialism. Segalanya harus dapat dimaterialkan dan dijadikan objek. Hal-hal yang bersifat ideologi, program kerja, nilai dan norma politik menjadi kurang relevan.

---

<sup>17</sup> Firmansyah, *Mengelola Partai Politik*; *Op cit*, hlm.183

<sup>18</sup> Firmansyah, *Persaingan, Legitimasi Kekuasaan, dan Marketing Politik*, Yayasan Pustaka Obor, Jakarta, 2010, hlm. 46

<sup>19</sup> *Ibid*, hlm. 48-54

Dengan dicanangkannya abad informasi menjadikan siapapun yang memiliki akses kepada media massa memiliki kemampuan untuk mengarahkan dan membentuk opini publik sesuai dengan yang diharapkannya. Perang media merupakan suatu keniscayaan akan kemajuan teknologi. Konsekuensinya, dunia politik tidak dapat dipisahkan dari media massa dan akhirnya muncul persaingan untuk mencari aliansi dengan media massa guna menjamin lancarnya pesan politik yang ingin disampaikan.

Media dan opini publik dalam kehidupan politik digunakan untuk menguasai opini masyarakat. Kemampuan untuk membentuk opini publik membuat media massa memiliki kekuasaan politik. Memampukan media ini dijadikan sumber bagi media massa untuk proses tawar menawar dengan institusi politik.

Fenomena pragmatism politik tersebut membawa politik tidak lagi memiliki perspektif, ide, gagasan dan konsep mengenai permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat dan akhirnya membuat politisi lebih terjebak pada masalah-masalah jangka pendek. Solusi yang dibutuhkan saat ini adalah mengawal dan mengimplementasikan ideologi yang dimiliki.

Dalam institusi partai politik sendiri, persaingan antar partai politik dalam berbagai event pemilu mendorong partai politik untuk mengikuti perkembangan di masyarakat. Partai politik dan masyarakat ibarat dua sisi mata uang. Partai politik merupakan perwujudan dari masyarakat, akan tetapi hampir sebagian besar dari partai politik dikuasai oleh kelompok oligarki yang belum sepenuhnya perwujudkan kehendak masyarakat secara umum. Sehingga akhirnya demokrasi hanya dijadikan alat untuk membentuk dan mempertahankan *oligarki* dalam bentuk dinasti politik.

Dengan demikian ketika paradigma kepemimpinan figuritas masih tetap dipertahankan maka partai politik tidak akan mampu membentuk dan menjalankan sistem pengkaderan yang memadai. Karena untuk pengisian jabatan dalam struktur keorganisasian partai maupun jabatan publik sekalipun harus mendapatkan “persetujuan” dari sosok figur tersebut. Maka tidak heran kalau jabatan-jabatan tersebut berada di “sekitar” keluarga dari sang figur.

### **3. Koalisi Partai Politik Berdampak Pada Pembentukan Kabinet yang Rapuh**

Secara umum persyaratan formal membuka pintu gerbang bagi koalisi antar parpol, terkhusus bagi partai politik yang tidak mencapai persyaratan ambang batas tersebut. Selanjutnya bagi setiap warga negara yang telah memenuhi persyaratan formal tersebut akan diikutkan dalam pemilihan umum (Pemilu) untuk memilih anggota DPR, DPD dan DPRD, pemilihan presiden (Pilpres) maupun pemilihan kepala daerah (Pilkada)

Proses pemilihan untuk menjadi calon anggota partai, calon anggota legislatif, calon presiden dan calon wakil presiden serta calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan melalui tiga tahapan yaitu penjaringan, penyaringan dan penetapan. Pada tahap penjaringan kriteria yang diajukan sangat umum calon yang dijarah berasal dari kader atau dari masyarakat umum. Jumlah peserta akan berkurang ketika memasuki tahap penyaringan. Pada tahap penyaringan ini pembicaraan agak mendalam terkait dengan penerimaan dan pemahaman ideologi, visi dan misi partai

Menurut Jimly Asshiddiqie untuk memurnikan sistem presidensial maka dalam hal ini seharusnya pemilihan presiden dan pemilihan anggota legislatif dapat dilakukan serentak, sehingga partai apa saja yang sudah dinyatakan memenuhi syarat sebagai peserta pemilihan umum, dapat mengusulkan calon presiden dan calon wakil presiden. Dua atau lebih partai politik peserta pemilu dapat saja mengadakan koalisi atau bergabung dalam mengajukan calon presiden dan calon wakil presiden. Jika mekanisme demikian dijalankan, maka akan dapat dijamin adanya pola hubungan eksekutif-legislatif yang terpisah atas dasar eksistensi yang pasti antara lembaga kepresidenan dan lembaga parlemen masing-masing menurut Undang-undang Dasar. Dengan demikian, koalisi juga dapat diadakan secara pasti dan mengikat pada tiga tingkatan sekaligus, yaitu:

- (1) Koalisi atau gabungan partai dalam pencalonan presiden dan wakil presiden (*pre electoral coalition*);

- (2) Koalisi dalam pembentukan kabinet (*government formation*), yang dilakukan secara terintegrasi dengan;
- (3) Koalisi dalam struktur barisan mayoritas versus minoritas di DPR RI (*establishment of parliamentary structure*).<sup>20</sup>

Koalisi dalam pencalonan presiden dan wakil presiden pada tahap awal penjaringan telah dilakukan kesepakatan-kesepakatan politik tertentu. Kesepakatan politik tersebut berawal dari kesepakatan yang bersifat idealis sampai pada kesepakatan yang bersifat realistik. Kesepakatan politik tersebut dilakukan oleh elit-elit politik dari partai politik peserta pemilu. Kesepakatan yang bersifat idealis biasanya berkenaan dengan kedekatan ideology/asas partai. Di sinilah peran figure partai dipertahankan sesuai dengan ideology yang diusung partai bersangkutan. Kesepakatan ini akan melahirkan beberapa tujuan-tujuan penting dan mendasar dari koalisi pencalonan.

Setelah terumuskannya kesepakatan yang bersifat idealis dilanjutkan dengan kesepakatan yang bersifat realistik. Dalam politik kesepakatan yang idealis kemungkinan besar sulit tercapai hal ini disebabkan karena masing-masing partai politik telah menyakini akan kebenaran ideology partai mereka, maka akan muncul standar minimal yang menjadi acuan koalisi yaitu kemanfaatan bersama, kehendak mayoritas, kehendak umat ataupun demi kelancaran dan seterusnya. Sehingga akhirnya mengkrucut pada siapa figure yang akan dicalonkan. Penentuan sosok figure ini tidaklah mudah tarik ulur waktu bahkan sampai pada menjelang batas waktu pencalonan hal ini dikarenakan masing-masing koalisi sulit untuk memetakan suara kemenangan sehingga akhirnya digunakannlah standar *polling*. Akibatnya masing-masing partai politik mempunyai lembaga survei. Tujuan survey ini sederhana untuk mengukur daya dukung / jual sementara figure di masyarakat.

Setelah terdapat kesepakatan siapa figure yang akan dicalonkan koalisi partai maka dilanjutkan dengan pendaftaran dan seterusnya hingga sampailah pada hari pencoblosan. Setelah itu perhitungan suara makan akan diketahuilah pasangan yang mendapatkan suara terbanyak. Pada Pilpres pasangan presiden dan wakil presiden yang mendapatkan suara terbanyak akan membentuk

---

<sup>20</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op Cit*, hlm.71

cabinet yang terdiri dari para menteri. Dalam sistem presidensil, pembentukan cabinet merupakan hak prerogative presiden. Para menteri tersebut ditunjuk, dan diangkat oleh presiden serta bertanggung jawab pada presiden. Khusus di Indonesia komposisi menteri masih terdapat unsur dari partai politik di samping unsur professional. Para menteri dari khusus partai politik merupakan salah satu bentuk komitmen politik pasangan calon presiden dan calon wakil presiden terhadap koalisi partai pendukung calon.

Koalisi pencalonan presiden dan wakil presiden ini telah mempengaruhi presiden terpilih untuk memasukan unsur partai politik dalam kabinet presidensil. Selanjutnya para menteri yang dicalonkan oleh partai politik biasanya harus mendapatkan persetujuan dari petinggi partai politik atau calon menteri tersebut merupakan petinggi partai yang bersangkutan. Para menteri tersebut merupakan pintu masuk proyek-proyek pemerintah yang dikendalikan oleh partai politik dan ini akan mempengaruhi kinerja kabinet. Kinerja kabinet yang terlalu banyak dicampuri urusan politik akan menjadi rapuh.

Koalisi partai politik yang kalah dalam Pilpres, terdapat fenomena yang berkembang seperti mempertahankan koalisi, beralih bergabung ke koalisi pemerintah ataupun ada juga yang menyatakan sebagai oposisi. Pada sistem pemerintahan parlementer, partai yang menang akan membentuk dewan menteri sedangkan partai yang kalah langsung menyatakan sebagai oposisi. Sedangkan pada sistem pemerintahan presidensil tidak dikenal oposisi. Partai yang tidak masuk dalam pemerintahan otomatis menjadi oposisi di DPR sebagai pegawai pemerintahan, begitupun koalisi juga tidak dikenal dalam sistem pemerintahan presidensil karena partai yang menang dalam pemerintahan tidak otomatis membentuk cabinet. Cabinet dibentuk oleh Presiden. Masuknya unsur partai merupakan perwujudan komitmen politik di awal pencalonan, dan unsur partai politik ini tidak boleh lebih banyak dari unsur professional.

Namun demikian fenomena yang terjadi partai yang paling banyak suara di DPR sebagai partai pendukung pemerintah atau sebagai partai koalisi pencalonan pasangan presiden dan wakil presiden atau pasangan kepala daerah



dan wakil kepala daerah. Untuk itu partai oposisi di DPR kemungkinan sangat sedikit suara. Pada sistem presidensial seharusnya partai koalisi pencalonan walaupun pasangan yang dicalonkan menang tetap bisa memposisikan diri sebagai lembaga legislative atau pengawas pemerintah yang netral. Banyak kebijakan-kebijakan pemerintah yang atau disetujui oleh anggota dewan, di antara kebijakan tersebut misalnya kebijakan proyek yang disetujui oleh anggota legislative. Sejak reformasi telah banyak anggota dewan yang ditangkap dan ditahan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Masih dalam ingatan kasus “ PT Freeport yang terkenal dengan “papa minta saham” dan kasusu E-KTP dengan tersangka Setya Novanto yang saat itu menjabat sebagai Ketua DPR RI. Begitupun di daerah, masih dalam ingatan KPK menetapkan sebanyak 41 anggota DPRD kota Malang sebagai tersangka dugaan suap dari walikota Malang non aktif.

Ambang batas sebagai pintu masuk turutsertanya partai politik dalam pemerintahan telah memberikan dampak yang luas. Di satu sisi ambang batas dipercaya untuk menyederhanakan jumlah partai politik yang sangat banyak namun di sisi lain justru mengakibatkan campur tangan partai politik di setiap sisi ketatanegaraan. Untuk itu kondisi ini pada prinsipnya tidak mendukung kepercayaan masyarakat terhadap partai politik sehingga akhirnya semua partai politik dianggap sama, dan ini tidak menguntungkan bagi partai politik yang berbasis pengkaderan.

### **C. Kesimpulan**

Akhirnya dapat disimpulkan bahwa ketentuan ambang batas suara sebagai syarat pencalonan calon pejabat publik oleh partai politik telah menutup peluang bagi partai politik yang telah memiliki stok calon pejabat melalui pengkaderan karena tidak memenuhi ambang batas suara tersebut. Ambang batas suara juga sebagai pintu masuk untuk melegalkan pragmatism politik dalam sistem kepartaian di Indonesia dan akhirnya dengan pragmatism politik tersebut mendukung untuk dibentuk dan dipertahankannya *oligarki*

dalam bentuk dinasti politik. Selain itu ambang batas pencalonan telah mempengaruhi kinerja DPR sebagai pengawai pemerintah.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Arbi Sanit, (1987), *Sistem Politik Indonesia; Kestabilan Peta Kekuatan Politik dan Pembangunan*, CV Rajawali, Jakarta.
- Bambang Cipto, (1999), *Indonesia Memasuki Era Politik Dinasti*, dalam buku berjudul *Dari Bilik Suara Ke Masa Depan Indonesia: Potret Konflik Politik PascaPemilu dan Nasib Reformasi*, PT RajaGrafindoPersada, Jakarta.
- Firmansyah, (2011), *Mengelola Partai Politik*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta.
- Firmansyah, (2010). *Persaingan, LegitimasiKekuasaan, dan Marketing Politik*, Yayasan Pustaka Obor, Jakarta, 2010,
- Jimly Asshiddiqie, (2006), *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Sekjen dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta
- Miriam Budiardjo, (2013), *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Moch. Nurhasim, (2016), *Masa Depan Partai Islam Era Reformas: Sebuah Perspektif Analisis*, dalam Buku *Masa Depan Partai Islam di Indonesia*, Pustaka Pelajar&LIPI, Yogyakarta
- Saldi Isra, (2017), *Pemilu dan Pemulihan Daulat Rakyat*, Themis Publishing, Jakarta

### Koran

- Pamungkas A Dewanto, *Homogenisasi Logika Politik*, Opini, Koran Kompas, Senin, 12 Februari 2017
- Moch. Nurhasim, *Siklus Kepemimpinan Personal Partai*, Kolom Opini, Kompas, Senin, 6 November 2017.
- Pamungkas A Dewanto, *Homogenisasi Logika Politik*, Opini, Koran Kompas, Senin, 12 Februari 2017