

## **PERAN KETUA UMUM PARTAI POLITIK DALAM PENCALONAN KEPALA DAERAH PADA PEMILIHAN KEPALA DAERAH SERENTAK DI INDONESIA**

**Siti Witianti, dan Hendra**

Department Ilmu Politik Universitas Padjadjaran, Sumedang, Jawa Barat

E-mail: siti.witianti@unpad.ac.id ; hendra2017@unpad.ac.id

### **ABSTRAK**

Proses pencalonan kepala daerah pada pemilu serentak yang diberlakukan sejak tahun 2015 di Indonesia merupakan salah satu fungsi penting pada internal partai politik. Pengambilan keputusan di internal partai politik sangat menentukan siapa calon yang akan dipilih partai politik untuk mewakili partainya dalam kandidasi pilkada di Indonesia. Selain itu, model pemilihan pendahuluan di internal partai juga akan menentukan kualitas kandidat yang dipilih dan juga menentukan eksistensi partai politik pengusungnya ke depan. Pemilihan calon kepala daerah di internal partai politik dapat dilaksanakan secara demokratis ataupun bahkan dilaksanakan secara tidak demokratis. Untuk itu, penting untuk melihat sejauh mana peran ketua umum partai politik dalam menentukan keputusan di tingkat lokal. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan jenis deskriptif analisis dengan fokus pada suatu kasus dengan mengumpulkan data melalui studi literatur. Hasil kajian, menunjukkan bahwa dalam pilkada serentak di Indonesia yang diselenggarakan sejak tahun 2015, terdapat kecenderungan semakin menguatnya pengaruh ketua umum partai politik dalam pencalonan kepala daerah. Pengambilan keputusan partai politik pada akhirnya ditentukan oleh pertimbangan ketua umum partai politik, sudah menjadi tugas Parpol seharusnya menjadi salah satu sumber utama kepemimpinan bangsa yang dituntut dapat menyiapkan dan menghasilkan kader-kader bangsa yang profesional, jujur, berintegritas tinggi dan berwawasan luas dan dilakukan secara demokratis.

**Kata kunci:** Partai politik; seleksi kandidat; pemilihan umum; pemerintahan lokal

## **THE ROLE OF POLITICAL PARTY CHAIRMAN IN THE NOMINATION OF HEAD REGIONAL CANDIDATE IN INDONESIA'S SIMULTANEOUS ELECTION**

### **ABSTRACT.**

*The process of nominating the heads of local governments in simultaneous elections, which was implemented in Indonesia since 2015, is one of the critical internal functions embedded in the political parties. The process of decision-making within political parties strongly determines who are the chosen candidates, which will act as a representative of the parties in the candidacy of heads of local governments. In addition, the preliminary election mechanism within the party will also determine the quality of the chosen candidates and define the existence of the respective political party in the future. The selection mechanism for candidates of heads of local governments in political parties can be conducted in a democratic or undemocratic manner. For this reason, it is crucial to examine the role of a political party chairman as determinant decisions at the local level. This research employs qualitative methods combining with descriptive analysis with a focus on cases and data collecting through literature studies. The study shows that in the simultaneous regional election in Indonesia since 2015, there was a tendency that the influence of the chairman of political parties to a particular candidate will increase the winning possibility in the nomination of the heads of local governments. The conclusion in the decision-making process within political parties, in the end, is strongly connected with the consideration of the chairman of a political party. Indeed, it has become the primary task of political parties to provide the candidate of national leaders with possessing quality such as professional, honest, high integrity and broadminded through a more democratic mechanism.*

**Key words:** Political parties; candidate selection; general election; local government

### **PENDAHULUAN**

Partai politik merupakan parameter demokrasi yang memiliki peran sebagai jembatan antara masyarakat dengan pemerintah. Fungsi partai politik dalam pemilihan umum salah satunya adalah merekrut dan menyeleksi calon-

calon yang akan mengisi jabatan publik. Sejak tahun 2015, Indonesia merubah pola pemilihan kepala daerah (pilkada) yang tadinya terpisah menjadi serentak. Perubahan pola tersebut tentu saja menuntut partai politik untuk mengatur dan menyusun ulang strategi khususnya dalam menentukan siapa yang akan diusung

dalam pencalonan kepala daerah/wakil kepala daerah. Daniel Sparingga menggambarkan peran partai politik dalam pemilu di Indonesia sebelum dilaksanakan pilkada serentak, dengan mengatakan bahwa suksesi kepemimpinan menggambarkan kuatnya kecenderungan partai sebagai ajang pertarungan kepentingan pemimpinnya. Kepemimpinan partai politik menjadi kian sulit dipisahkan dengan pribadi-pribadi yang menjadi pemimpinnya. Dengan kata lain, kebanyakan partai politik mengalami proses personalisasi melalui pemimpinnya. Pembaharuan dari dalam, termasuk diantaranya ketika menyentuh pertanyaan tentang kepemimpinan, menjadi tidak mudah dilakukan. Partai-partai politik semacam itu menjadi tidak lagi bersifat terbuka pada gagasan-gagasan alternatif yang mendorong perubahan dari dalam. Bahkan, dalam banyak kasus, mekanisme pengambilan keputusan penting di dalam organisasi sering mengabaikan prinsip-prinsip utama yang dijunjung tinggi dalam demokrasi. Untuk menambah sedikit keruwetan yang telah ada, proses-proses penting dalam isu rekrutmen dan sirkulasi elit sangat diwarnai oleh kuatnya praktik-praktik manipulatif. Di atas semua itu, cukup banyak partai yang gagal mengembangkan identitas partai secara jelas karena tidak memiliki landasan ideologi yang kuat dan mengakar. Gambaran ini dengan jelas telah mengakibatkan kebanyakan partai di Indonesia itu memiliki potret diri yang agak jauh dari gambaran sebuah partaimoderen (dalam Meyer, 2012:20)

Penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung dirasakan masih mengalami situasi yang sama, demokratisasi yang menjadi tujuan dilaksanakannya pilkada langsung dan serentak pada kenyataannya masih diwarnai dengan berbagai kelemahan dalam pelaksanaannya. Salah satu permasalahan yang seringkali menjadi sorotan adalah tentang pencalonan kepala daerah. Proses pencalonan atau rekrutmen kepala daerah yang dianggap masih bermasalah menyebabkan lahirnya kandidat yang tidak sesuai dengan harapan masyarakat. Banyak masalah yang bisa dikaji dari proses rekrutmen dan seleksi kandidat yang dilakukan oleh internal partai, salah satunya adalah masalah siapa yang menjadi pengambil keputusan dalam penentuan calon kepala daerah. Berbagai pendapat mengatakan bahwa proses rekrutmen kepala daerah menunjukkan adanya gejala

oligarki partai, dimana pengambilan keputusan terpusat pada segelintir elit partai politik atau bahkan hanya pada satu sosok figur sentral saja, sehingga melupakan aspirasi anggota partai.

Seleksi kandidat kepala daerah merupakan salah satu tahapan penting dalam Pemilihan kepala daerah serentak saat ini. Pengambilan keputusan di internal partai politik sangat menentukan siapa kandidat yang akan diusung oleh partai politik. Pemilihan calon kepala daerah yang akan bertarung dalam pilkada sering kali menjadi bagian yang tidak teramati oleh para calon pemilih yang hanya mengetahui hasil akhir dari proses rekrutmen dan seleksi kandidat yang dilaksanakan oleh internal partai. Fenomena menarik lainnya terkait proses rekrutmen dan seleksi kandidat di internal partai adalah bermunculannya calon-calon yang berasal dari luar partai dan mereka dicalonkan oleh partai politik dengan mengabaikan mekanisme seleksi yang sudah mereka buat. Hadirnya kandidat instan juga menunjukkan lemahnya pola kaderisasi partai, sehingga tidak mampu melahirkan kader-kader yang mempunyai kualitas, integritas, kapabilitas, dan elektabilitas yang tinggi, sebagaisalah satu faktor penentu dalam memenangkan pilkada. Peneliti Perludem, Fadli Ramadhani mengatakan saat Pilkada berlangsung, sikap partai menjadi pragmatis, secara realistis berhitung antara menang atau kalah. Pendekatannya selalu pada, pasangan calon yang memiliki elektabilitas tinggi dan memungkinkan untuk menang. (Beritagar.id, 2017)

Struktur partai politik yang umumnya digunakan di Indonesia secara hirarkis sangat menentukan dalam pengambilan keputusan terkait dengan calon yang akan diusung. Struktur partai tersebut terdiri dari Dewan Pimpinan Pusat (DPP) sampai pada tingkat Dewan Pimpinan Cabang (DPC) yang berada di kabupaten dan kota, bahkan ada yang sampai tingkat ranting. Kedudukan setiap elemen dalam struktur partai politik tersebut berbeda-beda dalam menentukan calon, tidak sedikit partai yang pengambilan keputusan akhirnya berada di DPP, meskipun proses penjangkaran berlangsung di daerah. Sehingga kedudukan DPP bahkan ketua umum parpol sangat kuat. Berdasarkan hal tersebut penulis memandang perlu untuk memahami peran dan dominasi pimpinan pusat partai politik dalam merekrut, menyeleksi dan menentukan hasil seleksi kandidat, faktor penyebab masih

kuatnya pimpinan pusat parpol dalam seleksi kandidat, dan dampak yang disebabkan adanya dominasi pimpinan partai tersebut terhadap demokrasi partai politik di Indonesia.

Permasalahan yang dihadapi oleh partai politik ini menarik untuk dijadikan sebuah kajian dengan mencoba mengetahui rekrutmen dan seleksi kandidat yang dilakukan. Sebagaimana dikemukakan Cross dan Bottomore (dalam pamungkas, 2012) bahwa dengan mengetahui rekrutmen politik kita mengetahui beberapa hal seperti (1) rekrutmen politik dapat menunjukkan lokus dari kekuasaan partai politik yang sesungguhnya. Apakah partai politik tersebut bersifat oligarkis atau bersifat menyebar. (2) Rekrutmen politik dapat menunjukkan bagaimana sirkulasi elit terjadi. Pasca rekrutmen politik, rekrutmen politik menjadi penentu wajah partai di ruang publik. Siapa mereka, darimana asalnya, apa ideologinya, bagaimana pengalamannya, dan bagaimana kapasitas politiknya akan menjadi petunjuk awal wajah partai politik di ruang publik, dan (3) rekrutmen politik berada pada posisi sentral dalam mendefinisikan tipe kepartaian. Dengan mengetahui tipe rekrutmen politik suatu partai politik, maka dapat diketahui seperti apa cara rekrutmen partai tersebut dan mampu menjelaskan problem yang terjadi dalam rekrutmen ini.

Peran penting partai politik juga dikemukakan oleh Barrie Axford (1997: 376-377) yang mengatakan bahwa partai politik merupakan kendaraan untuk memenangkan pemilihan umum. Berkaitan dengan penyelenggaraan pemilihan umum di negara-negara demokratis di dunia, terdapat delapan fungsi partai politik: (1) *socialisation and mobilisation*, (2) *structuring the vote*, (3) *interest articulation and agregation*, (4) *activist and elite recruitment*, (5) *representation*, (6) *policy and issue development*, (7) *organising government*, and (8) *legitimation*. Oxford mengatakan bahwa kemenangan seorang kandidat dalam pemilihan salah satunya ditentukan oleh fungsi rekrutmen politik.

Pentingnya fungsi rekrutmen dalam pemilihan umum juga dikemukakan oleh Katz dan Crotty (2014: 123 - 198) mengemukakan bahwa partai politik memiliki tiga fungsi yang terkait dengan pilihan rasional dalam pemilihan umum, antara lain partai politik sebagai mekanisme pilihan sosial, fungsi perekrutan, dan fungsi seleksi calon. Perekrutan merupakan salah satu fungsi klasik partai politik menyangkut peran

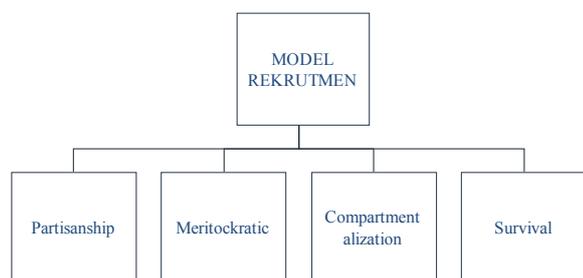
mereka sebagai *gate keeper* dalam mencalonkan calon untuk jabatan di semua tingkat pemerintahan, rekrutmen politik bukan hanya soal pencalonan wakil-wakil terpilih di tingkat lokal, regional dan nasional, dan daerah. Tetapi juga, mencakup pengisian berbagai penunjukan patronase untuk jabatan publik.

Fungsi perekrutan membicarakan hal-hal seperti, pertama, siapa yang memenuhi syarat sebagai anggota partai, dengan cara menguraikan model analitis pemilihan calon, mengidentifikasi langkah-langkah dalam proses rekrutmen, dan mempertimbangkan tahap sertifikasi dalam perekrutan. Kedua, membahas tentang siapa yang mencalonkan. Masalah ini mencakup identifikasi lokasi dan ruang lingkup pengambilan keputusan oleh lembaga-lembaga partai dan badan organisasi-organisasi yang berbeda, dan apakah banyak negara demokrasi mapan secara bertahap mendesentralisasikan proses pencalonan dengan menggeser kekuatan dari sekelompok kecil aktivis partai lokal ke anggota akar rumput. Dan ketiga, membahas tentang siapa yang dicalonkan, khususnya apakah dalam beberapa dekade terakhir partai telah melakukan adaptasi dengan tekanan untuk melakukan diversifikasi pencalonan dan komposisi elit parlemen, melalui penggunaan strategi tindakan positif yang dirancang untuk memasukan lebih banyak perempuan dan etnis minoritas, dan apakah strategi tersebut telah berhasil. Keempat, membahas tentang konskuensi rekrutmen, khususnya bagaimana proses pencalonan oleh partai politik berinteraksi dengan sistem pemilu dalam menghasilkan rantai akuntabilitas demokrasi yang menghubungkan warga negara dengan wakil-wakil terpilih. Ketiga hal tersebut menunjukkan bahwa fungsi rekrutmen politik merupakan salah satu fungsi partai yang sangat penting di dalam pemilihan umum, melalui fungsi ini partai politik di Negara demokratis harus dapat mempersiapkan pemimpin yang bermutu yang siap bersaing dalam pemilihan. Dengan demikian, partai politik harus memahami pola rekrutmen yang baik yang mampu menarik dukungan massa untuk memilih calon-calon yang mereka persiapkan.

Sejarah politik menunjukkan paling tidak terdapat dua model rekrutmen yang dilakukan oleh partai politik di negara modern maupun di Negara berkembang. *Pertama* adalah yang disebut *descriptive style*, model ini merupakan

model rekrutmen yang mengandalkan beberapa kriteria, antara lain menyangkut ketokohnya, menyangkut keuangannya, menyangkut kedekatannya dengan pengurus partai. Jadi yang berhubungan dengan ikatan primordial. *Kedua*, rekrutmen dengan model *oriented style*, yang merupakan model rekrutmen yang digambarkan dengan sesuatu yang ideal, yang mengandalkan kemampuan calon itu seperti loyalitas dan kemampuannya memimpin.

Kualitas demokrasi pada partai politik dalam pemilihan calon kepala daerah dapat dianalisis dengan menggunakan klasifikasi model rekrutmen politik. Rekrutmen politik diklasifikasikan ke dalam empat model. Keempat model tersebut menurut Barbara Geddes (dalam Labolo, 2015) adalah *Partisanship* yaitu rekrutmen politik dari partai politik yang dinilai, atas dasar loyalitas pada partai, dan berusaha mengumpulkan partisan, dalam model ini kurang memperlihatkan kompetensi. *Meritocratic* yaitu Rekrutmen politik dari kalangan yang memiliki kompetensi tinggi seperti halnya, teknokrat, pengusaha, guru, pekerja ahli dan lain-lain. *Compartmentalization*. Rekrutmen politik yang didasarkan pada pengangkatan meritokratis informal bagi posisi-posisi yang dipertimbangkan sebagai penting, bagi keberhasilan pragmatis, sambil pada saat yang sama memungkinkan untuk menggunakan, pengangkatan-pengangkatan lain untuk dukungan jangka pendek, dan pengembangan pengikut yang loyal. *Survival*. Rekrutmen politik yang didasarkan pada prinsip balas jasa dan sumber daya pelamar serta cenderung patronase.



**Gambar 1. Model Rekrutmen Menurut Barbara Geddes**

Sumber : Katz dan Crotty (2014: 123 - 198)

Penelitian terkait rekrutmen dan seleksi kandidat di internal partai bertujuan salah satunya untuk dapat mengklasifikasikan partai-partai di Indonesia berdasarkan perilaku partai dalam menentukan kandidat yang akan maju dalam

kontestasi Pilkada Serentak. Ada beberapa tahapan rekrutmen menurut Sjamsuddin Haris (2005) yaitu tahap penjangkaran calon yang merupakan interaksi elit politik tingkat lokal/ranting dengan elit partai tingkat atas; tahap penyaringan dan seleksi, dimana calon yang telah dijaring oleh elit anak cabang dengan elit cabang daerah; dan tahap penetapan calon, yang dilakukan oleh elit tingkat cabang daerah/pengurus harian dengan tim kecil yang dibentuk dan diberikan wewenang menetapkan calon.

Seleksi calon sendiri menurut Katz dan Crotty (2014: 123- 198) adalah salah satu hal pertama yang harus dilakukan partai politik sebelum pemilu berlangsung. Mereka yang akhirnya terpilih akan menjadi calon yang berhasil yang telah diseleksi sebelumnya oleh partai, dan mereka itu adalah orang-orang yang akan banyak menentukan bagaimana profil dan kinerja partai. Artinya, hasil dari proses seleksi calon akan mempengaruhi partai lama setelah pemilihan umum itu sendiri berakhir. Sedangkan Ranney (dalam Katz dan Carroty, 2014: 178) mengemukakan bahwa seleksi kandidat adalah proses yang dengannya partai politik memutuskan orang-orang yang secara hukum layak memegang jabatan efektif yang akan dicantumkan dalam surat suara dan dalam komunikasi pemilu sebagai calon atau daftar calon yang direkomendasikan dan didukungnya. Seleksi calon menjadi tahap kunci dalam proses rekrutmen atau bahkan sebagai tahap paling penting. Selain itu, seleksi calon juga menjadi arena penting dalam perebutan kekuasaan internal partai. Dengan demikian, pentingnya metode seleksi calon untuk memahami politik partai dapat dijelaskan melalui kombinasi tiga unsur seperti seleksi calon yang mencerminkan dan mendefinisikan karakter partai dan perebutan kekuasaan internalnya, unsur kedua yaitu relatif mudah bagi partai untuk mengubah metode seleksi calon mereka, unsur ketiga, perubahan metode seleksi calon.

Setiap analisis metode seleksi calon, unit analisisnya adalah satu partai di satu negara tertentu pada waktu tertentu, hanya dalam kasus dimana beberapa partai menggunakan metoda yang sama (biasanya karena persyaratan hukum), dimana satu partai menggunakan metode seleksi calon yang sama dari waktu ke waktu, orang bisa mulai membuat generalisasi tentang proses seleksi calon. Rahat dan Hazan (dalam Katz dan Carroty, 2014: 180) menyebutkan bahwa

prosedur untuk mengklasifikasikan metode seleksi calon didasarkan pada empat Kriteria, yaitu selektorat, pencalonan, desentralisasi dan voting versus penunjukan. Proses seleksi kandidat dalam sistem demokrasi sebagian besar dikendalikan oleh partai politik dan bukan oleh keputusan pemilih. Partai-partai politik bertindak sebagai penjaga gerbang dan secara efektif memutuskan siapa yang memiliki kesempatan terpilih dan siapa yang tidak.

Proses Penentuan Keputusan menurut Norris dan Lowenduski (dalam pamungkas 2011), menyebutkan bahwa agen pembuat keputusan dalam rekrutmen politik memiliki dua dimensi yaitu bagaimana kekuasaan disebarkan, apabila keputusan tersentralisasi di pusat, regional /lokal dan bagaimana formalisasi keputusan dibuat, Apakah dibuat secara formal/informal. Ada beberapa model dalam dimensi kedua ini yakni: *Informal-terpusat*, mekanisme konstitusional tetapi praktiknya dikarakteristikan sebagai patronase kepemimpinan. Anggota partai memainkan peran sangat terbatas dalam proses, hanya sekedar melayani fungsi simbolis. *Informal-regional*, faksi pemimpin tawar-menawar dengan masing-masing yang lain untuk menempatkan kandidat/calon favorit diposisi terbaik. *Informal-terlokal*, Penguasa lokal memutuskan prosedur umum yang digunakan untuk rekrutmen politik tanpa panduan mapan, sangat mungkin berubah dan rawan dimanipulasikan oleh kelompok kecil. *Formal-terpusat*, eksekutif partai pusat memiliki otoritas konstitusional untuk memutuskan calon dan pemimpinya. *Formal-regional*, mirip dengan formal terpusat namun eksekutif regional yang punya otoritas. Dan *Formal-terlokal*, konstitusional dan panduan nasional dimapankan untuk menstabilkan proses rekrutmen. Sistem ini memungkinkan proses yang tranparan dan adil.

Partai politik menjadi objek krusial dalam suatu perebutan kekuasaan dalam suatu sistem pemilihan, sehingga pengaturan pemilihan kandidat atau representasi partai terhadap seseorang delegasi yang dipercayakan untuk bertarung dalam pemilihan pemimpin sangat menentukan bagaimana eksistensi partai politik tersebut dalam ranah perebutan jabatan pemerintahan (Pilet & Cross, 2014). Hal ini diperkuat dengan adanya beberapa fenomena dalam peningkatan pengaruh pemimpin partai seperti yang dikemukakan oleh Ponguntke dan Webb (2005) (dalam Pilet & Cross, 2014) yang mengatakan bahwa

dewasa ini pemimpin partai menjadi lebih kuat kekuasaannya dalam partai. Pemimpin partai mampu mengumpulkan banyak kekuatan seperti dalam proses pemilu, pribadi dalam pemimpin partai mampu memberikan pengaruh terhadap pilihan suara pemilih, walaupun tidak selalu, namun dalam demokrasi Barat menurut Ponguntke dan Webb hal tersebut cukup sering terjadi. Selain itu andil sebuah media dalam meliput politik ikut berpengaruh pula, dimana pandangan media terhadap sebuah partai politik tidak selalu melebar kepada semua orang didalam partai namun didominasi oleh sosok pemimpin partai yang jelas menarik perhatian. Dan terakhir, pengaruh kekuatan pemimpin partai juga dapat dilihat dalam ruang lingkup publik, entah itu di pemerintahan atau parlemen, kendali pemimpin partai ikut mempengaruhi ruang gerak para kader (Pilet & Cross, 2014).

Kekuasaan seorang pemimpin dalam konsep demokrasi dalam konteks Ilmu Politik adalah Publik, sehingga kekuasaan menjadi milik bersama dan dikelola bersama masyarakat. Akan tetapi, sebagaimana Thomas Hobbes yang dikutip oleh Marijan (2016: 382) bahwa seorang penguasa berpotensi untuk menjadi dictator dan menggunakan keuasannya secara sewenang-wenang. Oleh karena itu menurut Marijan (2016: 384) perlu memperlakukan kekuasaan secara demokratis melalui beberapa cara: (1) melakukan desakralisasi kekuasaan. Kekuasaan demokratis tidak berasal dari hal-hal yang gaib, mistik dan magis, tetapi berasal dari rakyat. Rakyatlah yang memberikan kekuasaan dan rakyat jugalah yang memungkinkan kekuasaan tersebut dijalankan melalui ketundukannya kepada kekuasaannya tersebut. (2) Melakukan departementalisasi kekuasaan. Kekuasaan bukan saja memiliki tendensi untuk memperbesar dan memperkuat dirinya tetapi juga memusatkan dirinya. Oleh karena itu, pemikiran tentang demokrasi selalu menekankan pada pembagian kekuasaan dan keseimbangan kekuasaan. Dalam konteks Pilkada, dominasi ketua umum partai atau elit partai di tingkat pusat jika berlangsung secara terus menerus akan berdampak buruk terhadap demokratisasi di internal partai tersebut, karena akan mengikis partisipasi anggota partai politik di level daerah, atau bahkan anggota partai di tingkat pusat sekalipun.

Fungsi internal masing-masing partai politik ditentukan oleh eksternal kekuatan seperti sistem pemilihan domestik, budaya politik, dan

peraturan hukum. Secara keseluruhan, Namun, ini adalah proses internal yang merupakan faktor penentu dalam proses ini. Faktor itu mempengaruhi partai politik dari dalam termasuk kepribadian pemimpin partai dan anggota partai, landasan ideologis, sejarah partai, dan budaya politik internal. Penerapan prinsip demokrasi dan proses yang diterapkan dalam struktur partai termasuk informasi internal dan proses konsultasi, aturan internal (formal atau informal) dan peraturan, organisasi internal dan struktur pengambilan keputusan, dan transparansi dalam fungsi partai di semua tingkatan. Anggota partai juga dapat mengambil peran yang lebih formal dalam pengambilan keputusan seperti berpartisipasi dalam pemilihan internal untuk posisi kepemimpinan atau dalam memilih kandidat partai untuk berdiri dalam pemilihan mendatang.

Penjelasan mengenai seleksi kandidat dan pengambilan keputusan dalam pencalonan kandidat kepala daerah salah satunya sangat tergantung dari pola kepemimpinan yang diterapkan oleh pimpinan partainya, seorang pemimpin partai yang dipilih secara demokratis dan kemudian mengembangkan organisasi par-tainya secara demokratis, maka penentuan calon kepala daerah akan dilakukan dengan melibatkan anggota partai di tingkat daerah. Sedangkan, seorang pemimpin partai politik yang terpilih secara aklamasi hanya dengan melibatkan segelintir elit partai, cenderung menerapkan model pengambilan keputusan sentralistik dalam rekrutmen calon kepala daerah dan seringkali melupakan aspirasi di tingkat lokal. Dengan latar belakang dan konsep teori di atas penulis merumuskan masalah sebagai berikut (1) bagaimana fakta terkait peran ketua umum parpol dalam seleksi kandidat, (2) apa saja faktor penyebab menguatnya posisiketua umum partai politik dalam pengambilan keputusan di internal partai, serta (3) bagaimana dampak yang ditimbulkan dari dominasi ketua umum terhadap demokrasi internal partai

## METODE

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan jenis deskriptif analisis, proses pengumpulan data dilakukan dengan studi literature. Penulis mengumpulkan berbagai literatur yang bisa dipercaya seperti jurnal, media masa terpercaya, buku teks dan publikasi dari hasil penelitian terkait judul. Penulis mengumpulkan

berbagai literatur yang terpercaya dan mampu memberikan informasi terkait peran ketua umum partai politik dalam rekrutmen dan seleksi kandidat di Indonesia pada periode pilkada 2015-2018. Data-data yang telah dikumpulkan akan diolah oleh peneliti yang kemudian dikelompokkan pada beberapa bagian seperti: (1) fakta terkait peran ketua umum parpol dalam seleksi kandidat, (2) faktor penyebab menguatnya ketua umum partai politik, serta (3) dampak yang ditimbulkan dari dominasi ketua umum terhadap demokrasi internal partai. Langkah terakhir penulisan melakukan analisis data secara deskriptif terhadap data kualitatif yang sudah dikelompokkan tersebut, dan kemudian diinterpretasikan dengan teori seleksi kandidat, fungsi parpol dan pilkada.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Peran Ketua Umum Partai Dalam Seleksi Kandidat Calon Kepala Daerah

Struktur partai politik sebagaimana dikemukakan sebelumnya memiliki tugas dan perannya masing-masing dan kadarnya pun berbeda-beda. Di era demokrasi seperti sekarang ini seharusnya struktur partai politik paling bawah turut berpartisipasi aktif dalam pengambilan keputusan di internal partai politik. Menurut Labolo dan Ilham (2015: xii) masa depan partai politik dan pemilu di Indonesia tersandera oleh tiga masalah pokok yaitu menyusutnya ideologi partai, kurangnya finansial pendukung, serta mandeknya rekrutmen politik. Menyusutnya ideologi partai dapat dilihat dari pencalonan yang tidak lagi berasal dari kader internal partai politik, akan tetapi banyak partai politik besar di Indonesia menggunakan proses penjangkaran secara terbuka untuk bakal calon dari non partai. Menyusutnya ideologi partai ditunjukkan pada praktek koalisi yang sangat cair dengan pola koalisi yang cenderung pragmatis. Isu *money politic* dalam pencalonan atau yang dikenal 'mahar politik', menjadi salah satu wujud adanya ketergantungan partai politik secara finansial untuk dapat membiayai proses kontes pilkada tersebut. Pola rekrutmen yang didasarkan pada sikap pragmatis ini dilihat dari perspektif keberfungsian partai politik tentu saja menjadi suatu ancaman bagi partai politik yang ditandai dengan adanya krisis kader partai politik. Masalah demokrasi dalam rekrutmen politik sangat rendah, hal tersebut ditunjukkan dengan model pengambilan keputusan yang cenderung

tertutup dan sentralistik sehingga tidak mudah diamati oleh pemilih.

### **Struktur Partai dan Rekrutmen Kandidat Kepala Daerah**

Undang-undang Pilkada mengamanatkan kepada setiap partai politik untuk melakukan rekrutmen calon kepala daerah secara terbuka dan demokratis dalam setiap tahapan pencalonannya, yang dimulai dari penjangkaran, seleksi kandidat, dan penetapan kandidat. Proses rekrutmen yang terbuka dan demokratis tersebut tidak dijelaskan secara rinci sehingga ditafsirkan sesuai dengan kepentingan masing-masing partai politik. Kacung Marijan menyebutkan bahwa, dalam sistem demokratis, suatu pengambilan keputusan dapat berpotensi konflik, sehingga terkadang untuk menghindari konflik tersebut partai politik lebih bersifat sentralistik.

Konflik dalam pencalonan rekrutmen dan seleksi kandidat kepala daerah bisa terjadi secara horizontal antara elit partai di tingkat yang sama karena adanya persaingan di level yang sama, bisa juga terjadi secara vertikal ketika tidak terjadi kesepakatan antara calon yang direkomendasikan pimpinan di daerah dengan pimpinan pusat. Proses pencalonan yang berlangsung dapat menunjukkan karakter partai tersebut, apakah partai mendesentralisasikan kekuasaannya pada seluruh tingkatan pada struktur partai, ataukah kekuasaan hanya bertumpuk pada segelintir elit atau bahkan pada sosok figure tertentu di internal partai. Konflik internal yang terjadi dalam proses seleksi kandidat karena dalam pilkada partai politik menjadi arena pertarungan orang-orang yang ingin menduduki jabatan politik.

Untuk memahami interaksi dalam internal partai perlu kita memahami terlebih dahulu struktur Partai Politik yang pada umumnya hampir sama pada setiap partai politik di Indonesia. Secara hirarki terdiri dari beberapa tingkatan mulai dari Pimpinan tertinggi di tingkat nasional sampai pada tingkat ranting. Berdasarkan UU No. 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan atas UU Nomor 2 tahun 2008 Tentang Partai Politik, Struktur kepengurusan partai politik di Indonesia biasanya terdiri dari pertama, pimpinan tertinggi partai politik di tingkat nasional, setiap partai politik memberikan nama yang berbeda-beda untuk posisi pimpinan tertinggi partai ini, ada yang disebut dewan Pembina, majelis pembangunan, Dewan Penasehat, Dewan Kehormatan, atau

juga majelis Syuro. Kedua, Dewan Pimpinan Pusat Partai (Nasional) yang terdiri dari Ketua Umum, Sekretaris Jenderal, dan Bendahara Umum, dimana kepengurusan dari partai politik di tingkat pusat harus terdapat 30% keterwakilan perempuan. Ketiga, Dewan Pimpinan Daerah (Tingkat Provinsi) yang biasanya terdiri dari Ketua Daerah, Sekrtearis Daerah, dan Bendahara Daerah, serta kepengurusan partai di tingkat daerah paling rendah 60 persen dari jumlah provinsi. Keempat, Dewan Pmpinan Cabang (Tingkat Kabupaten/ Kota), terduru dari Ketua CABang, Sekretaris Cabang dan Bendahara Cabang. Kepengurusan partai politik tingkat cabang paling rendah 60 persen dari jumlah kabupaten/Kota. Kelima, Pimpinan Anak Cabang (Tingkat Kecamatan), terdiri dari Ketua Anak Cabang, Sekretaris Anak Cabang, dan Bendahara Anak Cabang. Kepengurusan partai politik tingkat anak cabang paling rendah 25 persen dari jumlah kecamatan pada setiap Kabupaten/ Kota. Keenam. Pimpinan Ranting (Tingkat Kelurahan/ Desa).

Kehadiran partai politik hingga ke pelosok daerah, penting jika dikaitkan proses rekrutmen politik dan kaderisasi yang inklusif untuk mempersiapkan pemimpin nasional. Rekrutmen biasanya mencakup pemilihan dan pengangkatan seseorang, pembinaan kualitas kader sampai dengan penempatan/penugasan kader-kader partai dalam jabatan-jabatan strategi. Meskipun pada situasi saat ini, rekrutmen untuk jabatan politik lebih bersifat terbuka sehingga tidak hanya diberlakukan untuk kader-kader partai saja akan tetapi juga terbuka untuk calon non kader, seperti terpilihnya Ridwan Kamil pada saat menjadi walikota Kota Bandung yang diusung PKS dan Gerindra pada pilkada 2013, terpilihnya Ajay sebagai walikota Cimahi yang diusung PDI Perjuangan, Perindo, PKB, PAN, Hanura, PPP pada Pilkada 2017. Bahkan rekomendasi ketum PDI Perjuangan kepada calon non kader pada pilkada Kediri tahun 2016 berujung kisruh (Kompas.com, 2016).

Struktur dan kelembagaan masing-masing partai politik berbeda sesuai dengan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga(AD/ART) masing-masing. Secara struktural, kepemimpinan tertinggi harian partai politik berada di tangan Ketua Umum. Namun, keputusan strategis berada di tangan pimpinan tertinggi partai politik seperti Dewan Pembina, Majelis Pertimbangan, Dewan Penasehat, Dewan Kehor-

matan dan Majelis Syuro. Akan tetapi bagi partai politik yang memiliki sosok kharismatis, keputusan strategis tidak lagi selalu berada di struktur pimpinan tertinggi partai politik, akan tetapi bergantung pada figur tersebut seperti sosok Megawati di PDI Perjuangan, Sosok Wiranto di partai Hanura, Sosok Susilo Bambang Yudoyono di partai Demokrat yang selalu terpilih untuk kesekian kalinya menjadi ketua partai secara aklamasi. Sosok figur ini banyak berpengaruh dalam berbagai pengambilan keputusan internal partai termasuk dalam membuat rekomendasi bakal calon kepala daerah. Dalam konteks seleksi kandidat kepala daerah, sosok figur sentral yang kharismatik ini sangat menentukan dalam proses penentuan calon kepala daerah, meskipun partai politik memiliki mekanisme pencalonan dan seleksi kandidat pada akhirnya menjadi kurang berarti karena keputusan terakhir bergantung pada rekomendasi DPP. Walaupun demikian, bagi beberapa parpol, contohnya Golkar dan PDI Perjuangan, posisi Majelis Pertimbangan tidak terlalu menentukan untuk mengambil keputusan strategis, pengambilan keputusan strategis justru ada pada Ketua Umum.

### **Dominasi Ketua Umum Dewan Pimpinan Pusat Partai dalam Pencalonan Kepala Daerah**

Partai Politik memiliki AD/ART yang mengatur hak dan kewajiban pimpinan dan anggota partainya masing-masing. Pada dasarnya semua AD/ART partai disusun atas dasar prinsip demokrasi, partai-partai dalam AD/ART-nya setidaknya memberikan hak yang sama kepada anggotanya misalnya: hak berbicara dan memberikan suara, hak memilih dan dipilih, dan hak membela diri. Dan kewenangan DPP sendiri adalah pengambilan keputusan di tingkat nasional. Selain itu, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik menyebutkan bahwa kedaulatan Partai Politik berada di tangan anggota, namun pada kenyataan justru banyak partai politik yang hanya dikuasai oleh beberapa orang elit pimpinannya saja, keputusan-keputusan penting di parpol hanya ditentukan oleh segelintir elit pimpinan bahkan oleh satu sosok figur kuat yaitu ketua umum partai yang wajib diikuti dan dilaksanakan oleh para anggotanya.

Kuatnya pengaruh ketua umum partai dalam pengambilan keputusan di partai salah satunya diakibatkan oleh orientasi politik di

internal partai politik yang masih mengutamakan figur sentral sebagai sosok kharismatik di partainya yang menyebabkan rendahnya sirkulasi kepemimpinan ketua umum dan pimpinan DPP dalam partai politik. Kedudukan dan jabatan ketua umum partai menjadi melekat pada sosok atau figur yang menjadi pendiri atau penggagas berdirinya partai politik tersebut. Sebagai contoh di partai Gerindra, ada, Prabowo Subianto, seorang Komandan Jenderal Kopassus 1996-1998 itu menjabat ketua Dewan Pembina Gerindra sejak partai itu didirikan pada 2008, dia juga menjadi ketua umum sejak 2014. Otomatis Prabowo merangkap dua jabatan tertinggi di Gerindra. Di partai Demokrat ada Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), yang menjadi ketua dewan pembina periode 2005. Kemudian, pada 2013, SBY diangkat sebagai ketua umum partai. Dua tahun kemudian SBY kembali memegang jabatan ketua umum sekaligus ketua majelis tinggi Demokrat untuk periode 2015-2020.

Posisi dewan pembina, terutama ketuanya, menjadi pusat kekuasaan partai Demokrat dan Gerindra. Peneliti politik Indonesia dari Australian National University ini menilai ketua dewan pembina kedua partai tersebut memiliki otoritas penuh terhadap dewan pimpinan pusat (DPP). Begitu juga dengan PDI Perjuangan, Nasdem, Hanura, PPP, dan Golkar (pasca-Reformasi 1998) adalah sederet partai yang masuk dalam kategori tersebut. PDIP dan NasDem adalah dua partai yang memiliki figur karismatik yang menjabat sebagai ketua umum dalam waktu yang lama. Megawati Soekarnoputri menjabat posisi tertinggi di PDI Perjuangan sejak partai berlambang banteng itu dibentuk pada 1999. Sementara Surya Paloh menjadi ketua umum NasDem, yang didirikan pada 2011, sejak 2013 hingga sekarang (Mietzner, 2013).

Contoh tersebut menunjukkan masih kuatnya pengaruh figur kharismatik dalam tubuh parpol di Indonesia. Pengaruh ketua umum partai yang kadang kala melebihi kekuasaan dewan pembinanya. Akibatnya partai sangat sulit untuk menerapkan prinsip demokrasi dalam pengambilan keputusan. Sebagai contoh pengambilan keputusan dalam pencalonan kepala daerah, yang notabene merupakan urusan daerah, akan tetapi untuk beberapa partai politik menjadi urusan dewan pimpinan pusat, sehingga menimbulkan konflik antara DPP dengan DPW atau DPC dikarenakan perbedaan pilihan. Model

tersebut menutup berkembangnya alternatif dalam pengambilan keputusan.

Dominasi Ketua Umum partai politik dapat dilihat pada kasus pengambilalihan pendaftaran calon kepala daerah oleh DPP. Komisioner KPU Ilham Saputra mengungkapkan bahwa beberapa DPP parpol mengambil alih pendaftaran calon kepala daerah. Pengambilalihan dilakukan saat pengurus tingkat daerah menolak calon kepala daerah yang direkomendasikan tingkat pusat, karena Dewan Pengurus Wilayah (DPW) tidak mau mencalonkan calon yang diusung oleh DPP sedangkan pengurus tingkat daerah seperti DPD/DPW tidak diperbolehkan mencalonkan orang lain jika DPP sudah mendaftarkan calon kepala daerah. Selanjutnya Ilham Saputra menjelaskan bahwa pada pilkada 2017, mayoritas DPP Partai yang mengambil alih adalah Partai Amanat Nasional (PAN). Ada 10 daerah yang diambil alih DPP nya, antara lain di Provinsi Jawa Timur, Kabupaten Kotamobagu, dan Kabupaten Belitung. Selain PAN, beberapa DPP yang mengambil alih adalah Partai Golkar, Partai PAN, Partai PKB, Partai PBB, Partao PPP, Partai Demokrat, Partai PKPI, Partai PKS, Partai Hanura, Partai Gerindra.(detik.com, 2018)

Berdasarkan beberapa hasil penelitian terkait pencalonan kepala daerah di Indonesia menunjukkan bahwa dalam proses penentuan calon kepala daerah masih di dominasi Ketua umumnya, sedangkan tingkat ranting, DPW dan DPD, hanya menjalankan proses penjangkaran dan seleksi kandidat dan hasil dari seleksi tersebut diserahkan kepada DPP Partainya, selanjutnya DPP akan merekomendasikan siapa calon yang menjadi calon kepala daerah dari partainya. Hasil rekomendasi dari DPP khususnya dari ketua umum partai politik sebagaimana dikemukakan komisaris KPU Ilham Saputra, tidak selamanya sesuai dengan pilihan di daerah, bahkan terkadang DPP menentukan calon yang sama sekali tidak mengikuti proses penjangkaran dan seleksi di internal partai.

Sebagai contoh pada pemilihan kepala daerah Kota Cimahi tahun 2017, dalam proses penjangkaran diikuti oleh 10 bakal calon, sementara kesepuluh peserta penjangkaran di PDI Perjuangan tersebut harus menerima kenyataan bahwa calon terpilih yang direkomendasikan oleh DPP adalah Ajay-Ngatiyana atas pertimbangan hasil elektabilitas tertinggi dibandingkan calon lainnya. Contoh lain yakni terjadi perubahan arah dukungan Partai Gerindra pada detik-

detik terakhir pencalonan di Pilkada Kabupaten Kerinci. Berdasarkan info dari media, DPC Gerindra Kerinci telah melakukan proses seleksi sesuai mekanisme partai dan disetujui oleh DPW dan dikeluarkan SK oleh DPP Gerindra, namun *last minute* dukungan berubah ke calon yang lain. Di Pilkada Kota Jambi dinamika pencalonan internal PAN juga tidak kalah seru. Di awal-awal beredar SK dukungan terhadap walikota petahana, namun DPW bersikeras untuk mengubah dukungan dan pada menit-menit terakhir SK dukungan berubah haluan.

### **Faktor Penyebab Kuatnya Dominasi Ketua Umum Parpol Dalam Seleksi Kandidat Kepala Daerah**

Beberapa penelitian dalam proses rekrutmen calon kepala daerah menunjukkan kecenderungan terjadinya dominasi pimpinan partai dalam penentuan calon kepala daerah, sebagian besar partai-partai di Indonesia mengalami ketergantungan terhadap figur tertentu. Terdapat beberapa faktor yang mendorong dominasi pimpinan pusat partai dalam penentuan calon kepala daerah.

Faktor pertama diduga diakibatkan sebagai konsekuensi dari pembentukan partai yang bersifat *top down*. Ketergantungan terhadap seorang figur kemudian membuat partai bersangkutan seolah-olah membiarkan diri berada di bawah dominasi personal figur tersebut. Padahal, menurut Mainwaring (1998: 67-81) salah satu aspek penting untuk melihat apakah partai telah terinstitusionalisasi dengan baik atau tidak adalah ketiadaan dominasi personal dari seorang figur tertentu. Hal tersebut sejalan dengan pandangan Pilet dan Cross (2014) yang mengatakan bahwa dalam demokrasi kontemporer, proses pemilihan pemimpin pemerintahan ikut dipengaruhi oleh adanya pemilihan sebelumnya, dalam ruang lingkup pemimpin partai politik. Hal ini dikarenakan banyaknya kandidat pemimpin pemerintahan yang terbatas pada orang-orang yang memegang jabatan sebagai pemimpin partai di partai politik mereka. Itulah mengapa proses pemilihan pemimpin partai menjadi bagian penting dalam seleksi kandidat eksekutif. Partai politik menjadi objek krusial dalam suatu perebutan kekuasaan dalam suatu sistem pemilihan, sehingga pengaturan pemilihan kandidat atau representasi partai terhadap seseorang delegasi yang dipercayakan untuk bertarung dalam pemilihan pemimpin

sangat menentukan bagaimana eksistensi partai politik tersebut dalam ranah perebutan jabatan-jabatan politik.

Faktor kedua karena partai-partai di Indonesia belum terinstitusionalisasi. Karena sebagaimana dikemukakan Scott Mainwaring bahwa partai yang sudah terinstitusionalisasi seharusnya memiliki empat dimensi. Pertama, terdapat pola kompetisi partai yang lebih stabil. Hasil dari pemilu lebih bisa diprediksi karena ada pola tersebut. Jika ada sebuah partai yang tampak kemudian menghilang (hasil suara yang didapat naik-turun setiap ada pemilu), maka hal ini merupakan salah satu ciri bahwa partai belum terinstitusionalisasi. Kedua, partai mempunyai akar yang kuat di dalam masyarakat. Di dalam sistem yang terinstitusionalisasi maka ideologi sebuah partai adalah konsisten, karena ideologi inilah yang mengikat antara para pemilih dengan partai tersebut sehingga para pemilih menjadi loyal yang pada akhirnya partai tersebut mengakar kuat di masyarakat. Ketiga, adanya pengakuan dari elit ataupun warga negara bahwa partai politik adalah hal yang mendasar dan penting dalam kehidupan berdemokrasi. Keempat, organisasi partai lebih baik, mempunyai struktur internal, prosedur, dan rutinitas yang lebih jelas. Adanya pergantian kepemimpinan di dalam tubuh partai tanpa adanya konflik.

Sementara kualitas institusional suatu partai dapat dilihat dari persepektif Randall dan Svasand(2002) tentang aspek internal-eksternal dan aspek struktural-*attitudinal*. Aspek internal berkaitan dengan hubungan antarbagian di dalam partai. Aspek eksternal berkaitan dengan hubungan antara partai dan publik serta lembaga lain. Aspek struktural berkaitan dengan struktur di dalam partai. Aspek *attitudinal* berkaitan dengan sikap publik terhadap partai. Apabila berbagai aspek tersebut dipersilangkan, itu akan menghasilkan model berikut: (1) derajat kesisteman suatu partai sebagai hasil persilangan aspek internal dengan struktural; (2) derajat identitas nilai suatu partai sebagai hasil persilangan aspek internal dengan *attitudinal*; (3) derajat otonomi suatu partai dalam pembuatan keputusan sebagai hasil persilangan aspek eksternal dengan struktural, dan (4) derajat pengetahuan atau citra publik terhadap suatu partai sebagai persilangan aspek eksternal dengan *attitudinal*

Dari empat hasil persilangan di atas derajat kesisteman paling dirujuk untuk melihat apakah

sebuah partai telah terinstitusionalisasi dengan baik. Derajat kesisteman antara lain mencakup sejauh mana fungsi partai berjalan, mekanisme transparansi dalam pengambilan keputusan, dan penuntasan konflik internal sesuai dengan anggaran dasar/anggaran rumah tangga. Derajat kesisteman suatu partai bervariasi menurut: (1) asal usul partai, apakah dibentuk dari atas atau dari bawah; (2) siapa lebih menentukan dalam partai, apakah seorang pemimpin disegani atau pelaksanaan kedaulatan anggota menurut prosedur dan mekanisme ditetapkan organisasi sebagai suatu kesatuan; (3) siapakah yang menentukan dalam pembuatan keputusan, apakah faksi-faksi dalam partai atau partai secara keseluruhan, dan (4) bagaimana partai memelihara hubungan dengan anggota dan simpatisan.

Yves Meny dan Andrew Knapp (dalam Pamungkas, 2011) menyebutkan kriteria yang dapat dijadikan sebagai tolak ukur sejauh mana suatu organisasi atau partai politik terlembagakan. Salah satu kriteria tersebut adalah *depersonalisasi organisasi*. Kriteria ini menjelaskan bahwa anggota organisasi (baik dalam struktur atau diluar struktur) menyadari dan menempatkan organisasi sebagai institusi yang netral dari kepentingan personal lantaran memegang posisi penting dalam organisasi. Jadi semakin sulit dalam melakukan suksesi kepemimpinan dalam suatu partai akibat adanya kekuatan personal yang dominan, maka dapat dikategorikan bahwa partai atau organisasi tersebut belum terlembagakan. Dan sepertinya kriteria ini menjangkiti beberapa partai di Indonesia, baik level nasional, regional maupun lokal.

Faktor keempat adalah pragmatisme, secara realisasinya sebagaimana yang telah dikemukakan sebelumnya partai akan berhitung menang atau kalah dalam menentukan seorang kandidat. Partai politik memiliki kepentingan untuk memenangkan pemilihan kepala daerah. Partai politik akan menjadikan aspek elektabilitas kandidat menjadi aspek terpenting dalam pengambilan keputusan partai untuk calon kepala daerah. Berbicara soal politik adalah berbicara tentang kekuasaan, salah satu cara untuk mempertahankan kekuasaan atau untuk mendapatkan kekuasaan politik yakni dengan cara harus menang dalam pemilihan umum, untuk itu, partai menyusun strategi untuk memenangkan pemilihan tersebut.

Berdasarkan faktor-faktor di atas partai politik harus menata kembali kelembagaannya, agar partai-partai di Indonesia menjadi partai yang modern. Partai mampu mengemban hakikat partai politik sebagai pilar demokrasi dan kekuatan politik rakyat untuk memperjuangkan cita-cita dan aspirasinya secara mandiri, bebas, dan demokratis. Dalam konteks pilkada partai harus mampu melakukan rekrutmen secara terbuka dan memiliki kader-kader yang berkualitas, sehingga tugas partai politik untuk menghasilkan kader untuk dicalonkan sebagai kepala daerah yang memiliki kapabilitas, integritas, dan bertanggung jawab kepada rakyat yang dipimpinnya dapat berjalan dengan baik.

### **Dampak Dominasi Ketua Umum Partai Terhadap Demokrasi Internal Partai Politik Di Indonesia**

Struktur organisasi kepartaian yang demokratis mensyaratkan adanya partisipasi anggota di dalam pengambilan keputusan. Akan tetapi kuatnya sosok ketua umum sebuah partai politik menunjukkan tidak terinstitusionalisasinya partai politik di Indonesia. Dalam proses seleksi calon kepala daerah pun banyak ketua umum menunjukkan kekuatannya dalam bentuk pemberian rekomendasi atas calon kepala daerah yang akan diusung oleh partainya, bahkan tidak menutup kemungkinan bahwa rekomendasi yang dikeluarkan oleh ketua umum partai bertentangan dengan kehendak anggota partai di daerah. Wawan Gunawan (2018: 1) mengatakan hal ini sebagai fenomena anomali kewenangan DPP partai politik dalam sistem desentralisasi pemerintahan di Indonesia. Desentralisasi sebagai sebuah prasyarat demokrasi seakan tidak berarti dalam struktur partai politik.

Partai politik menjadi objek krusial dalam suatu perebutan kekuasaan dalam suatu sistem pemilihan, sehingga pengaturan pemilihan kandidat atau representasi partai terhadap seseorang delegasi yang dipercayakan untuk bertarung dalam pemilihan pemimpin sangat menentukan bagaimana eksistensi partai politik tersebut dalam ranah perebutan jabatan pemerintahan. Mereka juga mengatakan bahwa hal tersebut yang menyebabkan munculnya beberapa fenomena dalam peningkatan pengaruh pemimpin partai mengatakan bahwa dewasa ini pemimpin partai menjadi lebih kuat kekuasaannya dalam partai.

Fenomena ini terjadi di negara kita dimana pemimpin partai mampu mengumpulkan banyak

kekuatan seperti dalam proses pemilu, pribadi dalam pemimpin partai mampu memberikan pengaruh terhadap pilihan suara pemilih, walau pun tidak selalu, namun dalam demokrasi barat menurut Ponguntke dan Webb hal tersebut cukup sering terjadi. Selain itu andil sebuah media dalam meliput politik ikut berpengaruh pula, dimana pandangan media terhadap sebuah partai politik tidak selalu melebar kepada semua orang didalam partai namun didominasi oleh sosok pemimpin partai yang jelas menarik perhatian. Dan terakhir, pengaruh kekuatan pemimpin partai juga dapat dilihat dalam juga mengemukakan mempengaruhi ruang gerak para kader, bahkan dengan diberikan peluang oleh konstitusi untuk melakukan rekrutmen secara terbuka, menyebabkan ketua umum dapat dengan mudah memberikan keparcayaannya kepada calon non kader partai tersebut. Hal tersebut dikarenakan faktor kepentingan atau pragmatisme mendominasi dalam pengambilan keputusan, dimana partai politik tidak menjadikan kualitas bakal calon terpilih akan mewakili partainya sebagai faktor yang utama, akan tetapi elektabilitas yang tinggi sangat penting bagi parpol untuk memenangkan pemilihan kepala daerah.

Partai Politik di Indonesia sedang mengalami tantangan untuk menghilangkan ketergantungan terhadap seorang figur partai. Karena untuk melihat apakah suatu partai politik itu terinstitusionalisasi dengan baik atau tidak menurut Mainwaring (1998: 67-81) adalah dengan ketidakadaan dominasi personal dalam partai politik (1998:67-81). Adanya dominasi ketua umum partai politik memberikan dampak buruk terhadap partai pelemagaan partai politik, terhadap kualitas calon kepala daerah, terhadap berjalannya mesin partai di tingkat daerah, dan terhadap pendidikan politik untuk masyarakat. Dampak sentralisasi pada elit partai menutupi proses sirkulasi elit di internal partai, akibatnya demokrasi tidak dapat berkembang di internal partai yang sentralistis. Sementara partai politik merupakan pilar demokrasi seharusnya menjalankan dan menyebarluaskan nilai-nilai demokrasi dimulai dari internal organisasi partai. Sementara dominasi elit partai dalam pilkada dapat menyebabkan masyarakat dan kader-kader organik partai menjadi enggan untuk bergabung dan setengah hati mengurus partai, karena kaderisasi yang menjadi modalitas dalam rekrutmen menjadi tidak bermakna. Puncaknya

masyarakat semakin apatis terhadap partai politik, karena sudah kehilangan ruh demokrasi yaitu “dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat”, partai hanya berorientasi sekedar menang pilkada dan segelintir elit yang akan merasakan nikmatnya. (Farisi, 2018)

Kualitas calon kepala daerah pun dapat dipengaruhi oleh adanya dominasi ketua umum partai politik. Partai politik merupakan penentu dalam melahirkan kandidat kepala daerah yang sesuai dengan harapan masyarakatnya, konstitusi memberikan kesempatan kepada partai politik untuk melakukan rekrutmen calon kepala daerah dengan sistem yang terbuka, dengan demikian partai politik bisa merekrut calon kepala daerah yang bukan kader partai bersangkutan. Hal ini didorong juga oleh kepentingan partai politik untuk memenangkan pertarungan dalam pemilihan kepala daerah secara langsung, sehingga partai politik terjebak dalam pengambilan keputusan secara pragmatis yang mengedepankan popularitas dan elektabilitas diatas kualitas calon tersebut. Calon yang lebih ditentukan oleh keputusan ketua umum partainya juga cenderung kurang memiliki kedekatan emosional dengan partainya di tingkat daerah, sehingga banyak partai politik pengusung merasa ditinggalkan setelah berhasil memenangkan pilkada tersebut.

Mesin-mesin partai politik di daerah hanya menjalankan prosedur formal dalam seleksi kandidat kepala daerah, akan tetapi tidak memiliki peran untuk mengambil keputusan dalam penentuan calon hasil seleksi kandidat tersebut. Sebagai contoh yang dikemukakan oleh Dede Sri Kartini dari hasil penelitiannya terhadap proses rekrutmen kepala daerah di PartaiGerindra bahwa Secara hierarkis kepartaian, DPC sifatnya Mengajukan, DPD sifatnya Memberi Persetujuan, DPP sifatnya Merekomendasikan, dan Dewan Pembina bersama-sama Badan Seleksi Calon Kepala Daerah sifatnya Memutuskan atau menyetujui/tidak menyetujui rekomendasi dari DPP Partai Demokrat (Sri Kartini, 2015).

Pada kondisi dimana masyarakat sudah mulai mudah untuk mengakses informasi sehingga membuat mereka mulai melek politik dan mulai menaruh perhatian terhadap proses politik yang terjadi di Indonesia, menyebabkan semua partai politik di Indonesia harus mulai melakukan pelembagaan struktur partai, sebuah sistem pemerintahan yang demokratis harus

diikuti oleh organisasi partai politik yang demokratis juga. Sehingga menjadi tantangan bagi partai politik di Indonesia untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap eksistensi partai politik di Indonesia. Karena salah satu dampak dominasi dalam pemilihan kandidat kepala daerah pun membuat masyarakat makin tidak yakin dengan peran dan fungsi partai politik di Indonesia.

## SIMPULAN

Partai politik merupakan pilar demokrasi yang harus menjalankan berbagai aktivitasnya secara demokratis, akan tetapi pada kenyataannya partai-partai di Indonesia masih dinilai tidak demokratis. Rekrutmen politik dan seleksi kandidat menjadi salah satu masalah demokrasi di Indonesia, penentuan calon kepala daerah cenderung oligarki dngan memusatnya pengambilan keputusan pada sekelompok elit di Dewan Pimpinan Pusat.

Faktor penyebab terjadinya dominasi Ketua Umum adalah proses rekrutmen yang hanya ditujukan untuk kemenangan semata, sehingga pilkada hanya dijadikan ajang kompetisi model politik dan ekonomi untuk memenangkan Pilkada, dan melupakan pentingnya kompetensi serta kapabilitas calon kepala daerah tersebut. Dalam berbagai kasus DPP memiliki peran dominan dalam rekrutmen dan seleksi kandidat sudah ditunjukkan dalam beberapa kasus pencalonan pada pilkada 2015, 2017 dan 2018 di Indonesia.

Dampak dari adanya dominasi DPP dalam pengambilan keputusan antara lain, (1) demokrasi internal partai tidak berkembang, (2) mematkan partisipasi anggota partai, (3) konflik vertikal karena perbedaan pilihan antara DPP dengan DPW/DPC, (4) kader menjadi setengah hati dalam mengurus partai politik (5) mekanisme rekrutmen dan seleksi kandidat yang sudah dibakukan partai menjadi tidak bermakna. Untuk menjaga eksistensi demokrasi, dominasi ketua umum partai politik dalam pengambilan keputusan strategis harus dikurangi melalui desentralisasi kekuasaan sampai pada tingkat ranting, sehingga pilihan di daerah tidak bertentangan dengan pusat. Pelembagaan partai politik mensyaratkan tidak adanya dominasi pribadi pada partai politik, sehingga keputusan selalu diambil secara *bottom up* dengan melibatkan partisipasi anggota di level bawah. Dengan demikian kuatnya figur ketua umum suatu partai politik

sangat berpengaruh terhadap proses demokrasi dan pelebagaan internal partai, berpengaruh terhadap kurang berperannya mesin-mesin partai di tingkat daerah, berpengaruh terhadap kualitas calon kepala daerah, dan berpengaruh terhadap proses pendidikan politik masyarakat.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Axford, B., et.al. 2002. *An Introduction Politics, Second Edition. Lanson and New York: Routledge*
- Farisi, Mochammad. 2018. Oligarki Partai dalam Pilkada, Diakses dari <https://www.unja.ac.id/2018/04/09/oligarki-partai-politik-dalam-pilkada> pada tanggal 10 Januari 2019.
- Gunawan, Wawan. 2018. Anomali kewenangan Dewan Pimpinan Pusat Partai Politik, sistem desentralisasi pemerintahan. *Jurnal Academia Praja* 1, (1), 1
- Haris, S. 2005. *Pemilu Langsung di Tengah Oligarki Partai: Nominasi dan Seleksi Calon Anggota Legislatif Pemilu 2004*. Jakarta: PT Gramedia
- Islahudin. 2017. Asal Menang dalam Pilkada 2017. Diakses dari <https://beritagar.id/artikel/laporan-khas/asal-menang-dalam-pilkada-2017> pada tanggal 15 Februari 2019
- Katz, R.S dan William V Carotty. 2014. *Hand Book Partai Politik* (terjemahan Ahmad Asnawi). Bandung: Nusa Media
- Labolo, M. 2015. *Partai politik dan sistem pemilihan umum di Indonesia (teori, konsep dan isu Strategis)*. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada.
- Mainwaring, Scott. 1998. *Party Systems in The Third Wave* dalam *Journal of Democracy* 9, (3), 67-81
- Meyer, T. 2012. *Peran Partai Politik dalam Sebuah Sistem Demokrasi: Sembilan Tesis*. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Perwakilan Indonesia.
- Mietzner, Marcus. 2013. *Money, Power, and Ideology: Political Parties in Post-Authoritarian Indonesia*
- Pamungkas, S. 2011. *Partai Politik: Teori dan Praktek di Indonesia*, Edisi Revisi. Yogyakarta: Institute Democracy and Welfarism.
- Pilet, Jean-Benoit dan William P. Cross. 2014. "The Selection of Political Party Leaders in Contemporary Parliamentary Democracies"
- Putri, Junita Amalia. 2018. Diakses dari <https://news.detik.com/berita/3861417/kpu-dpp-pan-terbanyak-ambil-alih-daftarkan-calon-kepala-daerah>, pada tanggal 15 Februari 2019.
- Randall, Vicky dan Lars Svasand, "Party Institutionalization in New Democracies", dalam *Party Politics*, Vol. 8 No. 1, 2002, hal. 13
- Sri Kartini, Dede. 2015. Rekrutmen Calon Kepala Daerah oleh Partai Gerindra. *Jurnal Cosmogov* 1, (1), 117