

## **IMPLIKASI SISTEMIK DARI REKRUTMEN KEPALA DAERAH OLEH PARTAI POLITIK**

**Adlina Adelia**

Fakultas Syariah UIN Antasari

Jalan Ahmad Yani Km 4.5 Banjarmasin, Kalimantan Selatan

e-mail: [adlinaadelia@ymail.com](mailto:adlinaadelia@ymail.com)

### **Abstrak**

*Ada sejumlah gejala yang tidak kondusif bagi proses membangun demokrasi saat ini salah satunya adalah problematika rekrutmen politik dalam sistem politik Indonesia. Berdasarkan problematika tersebut maka penulis mengangkat dua masalah utama, pertama, bagaimana pola sistem rekrutmen Kepala Daerah melalui partai politik saat ini? Kedua, apa implikasi sistemik dari rekrutmen Kepala Daerah oleh partai politik? Penelitian ini bertujuan pertama, untuk mengkaji dan mengetahui pola sistem rekrutmen Kepala Daerah melalui politik saat ini. Kedua, menganalisis dan menjelaskan implikasi sistemik dari rekrutmen Kepala Daerah oleh partai politik. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan menelaah buku-buku, makalah, jurnal ilmiah yang berhubungan dengan objek penelitian. Penelitian ini menggunakan pendekatan kasus. Metode analisis yang digunakan adalah deskriptif kualitatif. Penelitian ini menyimpulkan, pertama, pola sistem rekrutmen kepala daerah melalui partai politik saat ini merubah dirinya menjadi “pedagang kekuasaan”. Partai politik menjual belikan jabatan kepada calon yang ingin mengikuti pemilihan umum Kepala Daerah. Sehingga calon yang ingin merebut hati suatu partai politik harus melakukan “mahar politik” terlebih dahulu. Kedua, implikasi sistemik dari rekrutmen Kepala Daerah oleh partai politik saat ini yaitu terjadinya mahar politik, lahirnya raja-raja kecil di daerah, koalisi partai politik pendukung Kepala Daerah sangat pragmatis, menunjukkan bahwa hukum di Indonesia dapat dibeli, dan munculnya praktik korupsi.*

**Kata Kunci : Rekrutmen Kepala Daerah, Partai Politik**

### **Abstract**

There are a few symptoms that are not conducive to the current process of building democracy, one of which is the problem of political recruitment in the Indonesian political system. Based on these problems, therefore the writer raises two main problems, firstly, what is the Regional Head recruitment system through political parties in this current of time? Secondly, what are the systemic implications of the recruitment of Regional Heads by political parties? This research was written and aims to: Firstly, to study and find out the pattern of Regional Head recruitment systems through current politics, Secondly, analyze and explain the systemic implications of the recruitment of Regional Heads by political parties. This research is normative legal research

by examining books, papers, scientific journals related to the object of the research. This research uses a case approach. The analytical method used is qualitative descriptive. The study concludes that, firstly, the pattern of regional head recruitment systems through political parties is changing itself to become a "power trader". Political parties sell positions to candidates who want to run in the Regional Head elections. Candidates who want to win the heart of a political party must do the "political dowry". Secondly, the systemic implications of the recruitment of Regional Heads by political parties today are the occurrence of political dowry, the birth of minor potentate in the region, the coalition of political parties supporting Regional Heads is very pragmatic, showing that law in Indonesia can be bought, and the emergence of corrupt practices.

**Keywords: Recruitment of Regional Heads, Political Parties**

## **PENDAHULUAN**

Ada sejumlah gejala yang tidak kondusif bagi proses membangun demokrasi saat ini salah satunya adalah problematika rekrutmen politik dalam sistem politik Indonesia. Kita ketahui bersama bahwa makna demokrasi secara sederhana adalah salah satu instrumen dalam mencapai tujuan negara melalui pemberdayaan rakyat dalam proses bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang lebih terkenal dengan sebutan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Sehingga, dapat dipahami bahwa hubungan antara partai politik, pemilihan umum kepala daerah dan demokrasi dapat diibaratkan suatu mobil yang berjalan menuju suatu tempat tertentu untuk menyenangkan semua penumpangnya.

Namun, di era reformasi seperti sekarang ini banyak media massa yang selalu memberitakan perilaku menyimpang dari Kepala Daerah, entah dalam kasus *money politic* dalam pemilihan Kepala Daerah, pembahasan laporan pertanggungjawaban, korupsi dana APBD, penjualan aset-aset Pemerintah Daerah, ataupun dalam kasus-kasus lain. Kasus-kasus yang mencuat tersebut secara langsung ataupun tidak, telah menodai kepercayaan masyarakat, yang berharap bahwa kehidupan demokrasi, kemasyarakatan, juga ekonomi akan lebih baik dari sebelumnya.

Menurut data Indonesia Corruption Watch (ICW) sepanjang 2004-2018 terdapat catatan buruk Kepala Daerah yang terlibat kasus korupsi yakni sebanyak 104 Kepala Daerah di Indonesia terjerat kasus korupsi dan dipidanakan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi. Paling banyak kepala daerah yang terjerat korupsi adalah pada 2018 yakni

dengan jumlah 29 kepala daerah.<sup>1</sup> Ditambah kasus baru, KPK tangkap 7 Kepala Daerah sepanjang bulan Januari hingga hingga Oktober 2019.

Beberapa kasus Kepala Daerah yang melakukan tindakan korupsi yang viral di media seperti Sri Hartini yang merupakan Bupati Klaten terjerat kasus jual beli jabatan sebesar Rp. 2 miliar. Selanjutnya, Achmad Syafii yang merupakan Bupati Pamekasan Jawa Timur terjerat suap dan korupsi dana desa sebesar Rp. 250 juta. Siti Masitha Soeparno, Wali Kota Tegal terkena suap dana kesehatan sebesar Rp. 300 juta. Selanjutnya OK Arya Zulkarnaen, Bupati Batubara Sumut terjerat kasus suap dana infrastruktur sebesar Rp. 346 juta. Eddy Rumpoko, walikota Batu Jatim terjerat suap pengadaan mebel sebesar Rp. 200 juta. Adapun Tubagus Iman Ariyadi walikota Cilegon Banten terkena suap perizinan mabel sebesar Rp. 1,15 miliar dan Rita Widyasari Bupati Kutai Kartanegara Kaltim terjerat kasus Gratifikasi.<sup>2</sup>

Memasuki tahun 2018 lalu, masih saja terdapat pemberitaan kasus Operasi Tangkap Tangan (OTT) yang dilakukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi kepada Kepala Daerah di Indonesia diantaranya Bupati Sungai Hulu Abdul Latif, Bupati Kebumen Mohammad Yahya Fuad, Bupati Jombang Nyono Suharli, Bupati Ngada Marianus Sae, Bupati Halmahera Timur Rudi Erawan, Gubernur Jambi Zumi Zola, dan Bupati Subang Imas Aryumningsih.<sup>3</sup>

Selanjutnya, memasuki tahun 2020, terdapat sejumlah Kepala Daerah yang di OTT oleh KPK yakni Bupati Mesuji, yang menerima suap sebesar Rp. 1,58 miliar dari pihak swasta terkait proyek infrastruktur di kabupaten Mesuji. OTT berikutnya terhadap Bupati Talaud, Sri Wahyumi Maria Manalip, selanjutnya pada Juli 2019 KPK menangkap Gubernur Kepulauan Riau, Nurdin Basirun. Tamzil, Bupati Kudus menjadi “pesakitan” berikutnya. Ia ditangkap pada 26 Juli 2019 saat operasi tangkap tangan dilakukan tim penindakan KPK. Melalui operasi tersebut turut disita uang sejumlah Rp.170 juta. Operasi tangkap tangan kelima di tahun 2019 menyasar Bupati Kabupaten Muara Enim, Ahmad Yani. Pada tanggal 3 September 2019 Tim Penindakan KPK juga turut membawa Bupati Kabupaten Bengkayang Kalimantan Barat Suryadman Gidot ke Kantor KPK Jakarta. Dari operasi itu, tim KPK menyita uang sejumlah Rp.340 juta. Akhir 2019

---

<sup>1</sup> <http://m.tribunnews.com> diakses pada Selasa, 9 Juni 2020 pukul 16.00 WITA

<sup>2</sup> <http://www.liputan6.com> “7 Kepala Daerah Tersangka Korupsi 2017” diakses pada Selasa, 9 Juni 2020 Pukul 14.10 WITA

<sup>3</sup> <http://www.news.okezone.com> “Tujuh Kepala Daerah Terjaring OTT KPK di Tahun 2018, Bamsuet : Awasi Keuangan Negara” diakses pada Selasa, 9 Juni 2020 Pukul 21.00 WITA.

OTT dilakukan KPK terhadap Bupati Lampung Utara, Agung Ilmu Mangkunegara.<sup>4</sup>

Masih terdapat ratusan daftar nama Kepala Daerah di Indonesia yang terkait kasus hukum. Hal ini tentu sangat memprihatinkan bangsa ini. Sejatinya tujuan lahirnya otonomi daerah yakni guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah, meningkatkan kualitas pelayanan publik serta meningkatkan daya saing daerah. Otonomi daerah merupakan sarana untuk mencapai tujuan bernegara dalam mewujudkan kesatuan bangsa yang demokratis. UUD 1945 sebagai konstitusi negara selalu menekankan konsepsi negara tersebut sebagai bentuk kesinambungan antara kebutuhan menerapkan otonomi daerah dan kebutuhan memperkuat persatuan nasional. Bahwa lahirnya otonomi daerah dan pemberantasan korupsi merupakan amanat dari reformasi.

Namun dalam perjalanannya, membenturkan idealita dan realita bahwa implementasi dari otonomi daerah itu sendiri jauh tidak sesuai dari apa yang diharapkan. Otonomi daerah menjadi otonomi korupsi, Kepala Daerah menjadi raja-raja kecil. Padahal sejatinya, pelaksanaan pemerintahan daerah menjadi bagian integral dari kemauan politik pemerintah pada tingkat pusat, yakni dengan memperkuat posisi pemerintah (birokrasi). Namun dengan peristiwa-peristiwa yang terjadi pada Kepala Daerah-Kepala Daerah di Indonesia, penulis menilai bahwa ada kekeliruan dari sistem rekrutmen Kepala Daerah selama ini. Padahal sejatinya, rekrutmen Kepala Daerah merupakan langkah awal. Pintu gerbang majunya suatu daerah yang dipimpin oleh seorang Kepala Daerah. Dalam konteks rekrutmen Kepala Daerah oleh partai politik sendiri yang terjadi adalah banyak menimbulkan problematika bagi proses demokrasi.

Misalnya, cenderung memelihara praktik-praktik KKN, proses rekrutmen tidak berlangsung secara terbuka dan partisipatif seperti idealnya ciri-ciri pemilihan umum itu sendiri. Tidak hanya itu, proses rekrutmen tidak membangun relasi yang baik antara partai politik dan masyarakat sipil, proses kampanye yang sebagai bagian dari mekanisme rekrutmen tidak dimanfaatkan dengan pengembangan ruang publik yang demokratis seperti yang dicita-citakan untuk dijadikan sarana kontrak sosial membangun visi bersama melainkan hanya sebagai ajang obral janji. Selain itu, yang sudah menjadi rahasia umum sendiri adalah proses penjaringan calon kepala daerah yang idealnya menjadi kendaraan politik bagi siapapun dinodai dengan

---

<sup>4</sup> <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20191008170101-12-437823/kpk-tangkap-7-kepala-daerah-sepanjang-januari-oktober-2019> diakses pada Selasa, 9 Juni Pukul 16.30 WITA.

adanya “mahar politik”. Peristiwa tersebut menarik untuk dikaji lebih mendalam mengingat sistem rekrutmen merupakan langkah pertama pemilihan Kepala Daerah yang merupakan cerminan dari kehidupan bangsa Indonesia di tingkat nasional.

## **METODE**

Penelitian ini mengangkat dua permasalahan, *pertama*, bagaimana pola sistem rekrutmen Kepala Daerah melalui partai politik saat ini? *Kedua*, apa implikasi sistemik dari rekrutmen Kepala Daerah oleh partai politik? Adapun penelitian ini bertujuan *pertama*, untuk mengkaji dan mengetahui pola sistem rekrutmen Kepala Daerah melalui partai politik saat ini. *Kedua*, menganalisis dan menjelaskan implikasi sistemik dari rekrutmen Kepala Daerah oleh partai politik.

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, karena penulis melakukan penelitian dengan studi literatur dan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan objek penelitian guna mencari jawaban atas masalah yang hendak diteliti. Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan-bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, merupakan sumber hukum yang mengikat terdiri dari peraturan perundang-undangan. Bahan hukum sekunder, diartikan sebagai sumber hukum yang tidak mengikat tetapi menjelaskan bahan hukum primer yang merupakan hasil olahan pendapat atau pikiran para pakar atau ahli yang mempelajari bidang tertentu, berupa buku-buku, makalah, jurnal ilmiah yang berhubungan dengan objek penelitian. Bahan hukum tersier, yaitu sumber yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder melalui *library research* yang terdiri dari media massa dan internet.

## **PEMBAHASAN**

### **Pola Sistem Rekrutmen Kepala Daerah Melalui Partai Politik Saat Ini**

Kita hidup dalam alam demokrasi. Demikian ungkapan yang sering dikatakan orang. Nampaknya memang prinsip-prinsip demokrasi telah diterima secara luas dan menjadi dasar bagi model pemerintahan di dunia. Demokrasi telah menjadi tolok ukur yang fundamental bagi legitimasi politik pada era dewasa ini. Pembuatan hukum dan penegakan hukum menjadi benar, jika dilakukan secara demokratis. Banyak negara yang dewasa ini telah menjadi negara demokrasi, meski dalam kenyataan sejarah dari lembaga-lembaga politiknya,

menunjukkan adanya kerentanan terhadap faktor-faktor tak demokratis.<sup>5</sup>

Kosakata “demokrasi” menyebar menjadi kosakata yang meluas dan menjadi bagian dari banyak bahasa besar di dunia. Kata “demokrasi” merupakan turunan dari bahasa Yunani. Kata “*democracy*” masuk dalam perbendaharaan bahasa Inggris baru sejak abad ke-16. Sebelumnya, kata ini lebih dahulu dikenal dalam bahasa Perancis “*demokratie*”, yang sebenarnya berasal dari bahasa Yunani “*demokratia*”. Akar maknanya “*demos*” yang berarti rakyat dan “*kratos*” yang berarti memerintah.<sup>6</sup>

Sebelum abad ke-19, sejumlah gagasan dapat dikategorikan demokratis atau prademokratis, tetapi jarang ada upaya untuk membangun sebuah teori demokrasi. Bahkan kata “demokrasi” jarang muncul dalam literatur. Sistematisasi dan elaborasi teori demokrasi abad ke-19, terutama dilakukan Thomas Jefferson, Abraham Lincoln, John Stuart Mill dan Alexis de Tocqueville. Menurut Arthur Rosenberg, “*democracy does not exist as a thing in itself, but as a formal abstraction.*” Ia juga mengatakan bahwa *democracy is always a definite political movement, borne by definite social forces and classes, fighting for particular aims.*<sup>7</sup>

Demokrasi merupakan azas dan sistem yang paling baik di dalam sistem politik dan ketatanegaraan kiranya tidak dapat dibantah. Khasanah pemikiran dan preformansi politik diberbagai negara sampai pada satu titik temu terang ini: demokrasi adalah pilihan terbaik dari berbagai pilihan lainnya. Sebuah laporan studi yang disponsori oleh salah satu organ PBB yakni UNESCO pada awal 1950-an menyebutkan bahwa tidak ada satupun tanggapan yang menolak “demokrasi” sebagai landasan dan sistem yang paling tepat dan ideal bagi semua organisasi politik dan organisasi sosial modern.<sup>8</sup>

Hakikat dari demokrasi sebagaimana yang dipahami terdapat pada makna pemerintahan dari rakyat (*government of the people*), pemerintahan oleh rakyat (*government by people*) dan pemerintahan untuk rakyat (*government for people*). Hakikat makna yang terkandung pada *government of the people* adalah untuk menunjuk bahwa dalam negara demokrasi, keabsahan/legitimasi terhadap siapa yang dapat

---

<sup>5</sup> Harjono, *Transformasi Demokrasi*, (Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2009), hlm. 19.

<sup>6</sup> *Ibid.*, hlm. 20.

<sup>7</sup> R. Siti Zuhro, *Demokrasi Lokal : Perubahan dan Kesenambungan Nilai-Nilai Budaya Politik Lokal Di Jawa Timur, Sumatera Barat, Sulawesi Selatan dan Bali*, (Yogyakarta, Ombak, 2009), hlm. 12.

<sup>8</sup> Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, (Jakarta, Bumi Aksara, 1990), hlm. 155.

diungkap dari *government by people*, yakni bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan pemerintah prosesnya diawasi oleh rakyat, sedangkan untuk *government for people*, terkandung makna bahwa dalam penyelenggaraan suatu pemerintahan oleh pemerintah adalah harus dilangsungkan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.<sup>9</sup>

Dalam suatu negara yang menerapkan prinsip demokrasi, partai politik menjadi garda terdepan dalam mewujudkan prinsip demokrasi tersebut. Adapun salah satu fungsi partai politik adalah melaksanakan rekrutmen politik dalam pengisian jabatan. Rekrutmen politik merupakan sarana dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender. Menurut Miriam Budiardjo, partai politik sebagai sarana rekrutmen politik juga berfungsi mencari dan mengajak orang yang berbakat untuk turut aktif dalam kegiatan politik.

Adapun menurut Affan Gafar fungsi partai politik sebagai sarana rekrutmen politik (*instrument of political recruitment*), yakni proses melalui mana partai mencari anggota baru dan mengajak orang yang berbakat untuk berpartisipasi dalam proses politik. Rekrutmen politik akan menjamin kontinuitas dan kelestarian partai, dan sekaligus merupakan salah satu cara untuk menyeleksi para calon pimpinan partai atau pemimpin bangsa.

Salah satu kegiatan rekrutmen politik yang dilakukan partai politik adalah rekrutmen Kepala Daerah dalam pengisian jabatan untuk pimpinan suatu daerah. Rekrutmen Kepala Daerah dapat diartikan sebagai proses pemilihan, seleksi dan pengangkatan pasangan calon untuk melaksanakan sejumlah peranan dalam sistem politik pada umumnya di suatu daerah dan sebagai pergantian kepemimpinan di suatu daerah.

Sistem politik Indonesia telah memasuki fase baru. Dalam hal pemilihan Kepala Daerah saat ini telah mengubah cara berdemokrasi bangsa Indonesia dalam menentukan pemimpin daerah. Pemilihan umum Kepala Daerah merupakan sarana sekaligus upaya mewujudkan sistem demokrasi secara utuh serta sebagai langkah merealisasikan kedaulatan rakyat. Harapan akan terwujudnya pemerintahan yang baik atau *good governance* pasca peralihan sistem demokrasi dari pola lama yang menerapkan demokrasi tidak langsung menuju demokrasi

---

<sup>9</sup> Erwin Muhammad, *Pendidikan Kewarganegaraan Republik Indonesia*, (Bandung, PT Refika Aditama, 2011), hlm. 130. Lihat juga dalam Anwar Hafidzi, "Dampak Dari Penetapan UU Nomor 26 Tahun 2000 Terhadap Kejahatan Kemanusiaan Dan Genosida Di Indonesia," *Syariah: Jurnal Hukum dan Pemikiran* 15, no. 2 (2015).

langsung ternyata tidak langsung membawa berkah dalam wujud perubahan dasar.

Penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah selama ini pada kenyataannya mengalami beberapa penyimpangan dimana kepentingan partai bahkan kepentingan segelintir elit partai sering memanipulasi kepentingan masyarakat. Sementara ketentuan perundang-undangan banyak mengatur tentang pemilihan Kepala Daerah secara demokratis, luber dan jurdil yang merupakan wujud dari semangat pemerintah untuk menciptakan dan mengembangkan kehidupan demokrasi di tingkat lokal.

Realitanya pola oligarki elite itu tidak demokratis, melainkan seperti yang telah disinggung sebelumnya, yang terjadi adalah cenderung memelihara praktik-praktik KKN yang sangat tertutup. Hal ini menurut penulis disebabkan oleh proses rekrutmen yang tidak berlangsung secara terbuka dan partisipatif. Pihak kandidat sama sekali tidak mempunyai *sense* terhadap konsituen yang menjadi basisnya karena dia hanya “mewakili” daerah administratis (bukan konstituen yang sebenarnya), sehingga pembelajaran untuk membangun akuntabilitas dan responsivitas yang diidealkan menjadi sangat lemah.

Sebaliknya, masyarakat juga tidak tahu siapa kandidat yang bakal mewakilinya, yang kelak akan membawa dan mempertanggung jawabkan mandat. Masyarakat juga tidak bisa menyampaikan suara untuk mempengaruhi kandidat-kandidat yang duduk dalam daftar calon, karena hal ini merupakan otoritas penuh partai politik. Proses dialog yang terbuka antara partai dengan masyarakat hampir tidak ada, sehingga tidak ada kontrak sosial dimana masyarakat bisa memberikan amanah atau mandat kepada partai. Proses kampanye sebagai bagian dari mekanisme rekrutmen tidak diisi dengan pengembangan ruang publik yang demokratis, dialog yang terbuka dan sebagai arena untuk kontrak sosial untuk membangun visi bersama, melainkan hanya sebagai ajang “*show of force*”, banter-banteran knalpot, dan obral janji. Bagi para pendukung partai, kampanye menjadi ajang pesta dan arena untuk menyalurkan ekspresi identitas yang kurang beradab, mereka memperoleh jaket, topi, kaos, atribut partai lain secara gratis, menerima sembako bahkan uang.

Pemilihan Kepala Daerah menjadi mengandung kelemahan, karena dalam mekanisme rekrutmen calon ditemukan banyak praktik politik uang. Calon Kepala Daerah selalu mengobral uang untuk membeli suatu jabatan kepada partai politik. Selain itu, juga mengumbar uang untuk membiayai kelompok-kelompok tertentu



sebagai cara menciptakan opini publik. Sesungguhnya pada sistem rekrutmen Kepala Daerah itu sendiri terdapat siklus yang terjadi yang menurut penulis dapat diuraikan dalam bentuk diagram sebagai berikut:

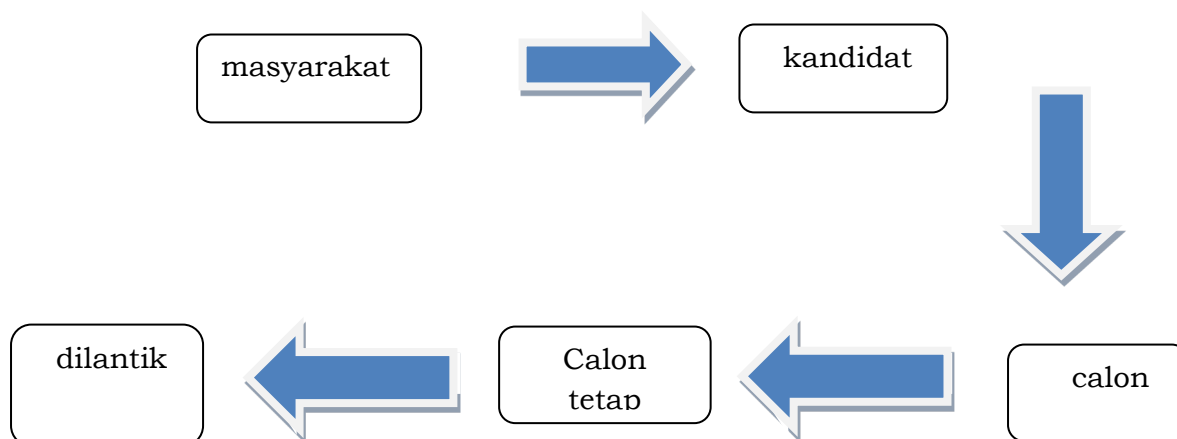


Diagram tersebut menjelaskan bahwa seorang calon Kepala Daerah yang akan diusung oleh partai politik pada awalnya harus melalui proses atau siklus yang cukup panjang yakni mulai dari ia merupakan masyarakat kemudian mendaftarkan diri ke suatu partai, kemudian ia mengikuti *fit and proper tes* dari suatu partai dilawan dengan calon lain, kemudian (biasanya) partai berkoalisi, dan kemudian calon dari suatu partai A diadu dengan calon pengusung dari partai lain melalui pemilihan kepala daerah hingga dinyatakan menang oleh KPU dan lolos menjadi Kepala Daerah.

Oleh karena itu, terlihat bahwa partai politik menjadi penentu awal seseorang dapat mencalonkan dirinya menjadi calon Kepala Daerah. Terjadi konsentrasi kekuasaan pada partai politik karena partai politik memiliki kekuasaan itulah maka partai politik menjadi mahal. Sehingga dapat diistilahkan bahwa *previllege* menjadikan partai politik menjadi “pedagang kekuasaan” dimana seseorang yang ingin mencalonkan dirinya menjadi Kepala Daerah harus membayar “mahar” terlebih dahulu kepada suatu partai politik. Secara politik, partai dalam hal ini dapat memonopoli. Semakin popularitas suatu partai politik itu tinggi, semakin mahal pula maharnya.

Untuk merebut hati partai politik agar ditetapkan menjadi calon diperlukan “mahar politik”. Jumlah mahar politik sebagaimana yang kita ketahui cukup besar namun tidak diketahui dengan pasti karena berlangsung dibalik layar. Setelah mahar politik, calon akan

mendapatkan dukungan yang kuat dari partai politik dan akan memperoleh sumbangan besar dari para pengusaha yang memiliki kepentingan ekonomi di suatu daerah tersebut. Didik Supriyanto menyimpulkan hal ini dengan sebutan empat lingkaran. *Lingkaran pertama*, adalah transaksi antara elit ekonomi (pemilik uang) dengan pasangan calon kepala daerah yang akan menjadi pengambil kebijakan/keputusan politik pasca pilkada. *Lingkaran kedua*, adalah transaksi antara pasangan calon kepala daerah dengan partai politik yang mempunyai hak untuk mencalonkan. *Lingkaran ketiga*, adalah transaksi antara pasangan calon dan tim kampanye dengan petugas-petugas pilkada yang mempunyai wewenang untuk menghitung perolehan suara dan *lingkaran keempat* adalah transaksi antara calon dan tim kampanye dengan masa pemilih (pembelian suara).<sup>10</sup> Inilah pola bekerjanya suatu sistem rekrutmen Kepala Daerah oleh partai politik yang dapat diperoleh dari kesimpangsiuran.

Maraknya fakta bahwa sistem perekrutan politik di Indonesia sangat buruk maka perlu diubah paradigma keanggotaan partai politik. Calon pemimpin-pemimpin Kepala Daerah harus dianggap sebagai sumber daya yang sangat kursial untuk partai. Jadi, mengedepankan kualitas adalah hal terpenting walaupun *track record* bagus tapi moralitas rendah itu menjadi catatan penting. Persoalannya yang sering terjadi adalah kebijakan yang dibuat untuk “mengibuli” rakyat. Persoalan pilkada bukan pada partai yang mengusungnya tapi pada figurinya karena rakyat akan memilih pemimpin yang dapat dipercaya dan dapat mempertanggungjawabkannya sehingga mendapatkan sosok yang di inginkan.<sup>11</sup>

### **Implikasi Sistemik dari Rekrutmen Kepala Daerah oleh Partai Politik**

Partai politik merupakan keharusan dalam kehidupan politik modern yang demokratis. Sebagai suatu organisasi, partai politik secara ideal dimaksudkan untuk mengaktifkan dan memobilisasi rakyat, mewakili kepentingan tertentu, memberikan jalan kompromi bagi pendapat yang saling bersaing, serta menyediakan secara maksimal kepemimpinan politik secara sah (*legitimate*) dan damai. Dalam pengertian modern, partai politik adalah “suatu kelompok yang mengajukan calon-calon bagi jabatan publik untuk dipilih oleh rakyat,

---

<sup>10</sup>Fitriyah, *Fenomena Politik Uang dalam Pilkada*, diakses pada [www.ejournal.undip.ac.id](http://www.ejournal.undip.ac.id) Selasa, 9 Juni 2020 Pukul 21.00 WITA

<sup>11</sup> Adlina Adelia, *Sistem Rekrutmen Calon Kepala Daerah oleh Partai Politik Menurut UU Nomor 10 Tahun 2015*, Skripsi, Universitas Islam Indonesia, 2016, hlm. 4.

sehingga dapat mengatasi atau memengaruhi tindakan-tindakan pemerintah.<sup>12</sup>

Meluasnya gagasan bahwa rakyat merupakan faktor yang perlu diperhitungkan serta diikutsertakan dalam proses politik. Adanya gagasan untuk melibatkan rakyat dalam proses politik, maka partai politik telah lahir secara spontan dan berkembang menjadi penghubung antara rakyat disatu pihak dan pemerintah di pihak lain. Partai politik umumnya dianggap sebagai manifestasi dari suatu sistem politik yang sudah modern atau yang sedang dalam proses memodernisasikan diri. Maka dari itu, dewasa ini di negara-negara baru pun partai sudah menjadi lembaga politik yang biasa dijumpai.<sup>13</sup> Oleh karena itu, dapat ditarik pengertian bahwa sebagai organisasi yang secara khusus dipergunakan untuk sarana penghubung antara rakyat dengan pemerintah, keberadaan partai politik sejalan dengan munculnya paham demokrasi dan kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan sistem ketatanegaraan.<sup>14</sup>

Berjalannya demokrasi sangat tergantung pada keterlibatan partai politik yang menjadi jembatan keragaman masyarakat. Partai politik dianggap sebagai kendaraan demokrasi dalam masyarakat yang pluralistik. Di tengah bertambahnya jumlah warga negara, menjadi hal yang tidak memungkinkan untuk melibatkan setiap warga negara secara langsung dalam pengambilan keputusan publik. Oleh karena itu sistem perwakilan menjadi pilihan dan partai politik memegang peran sebagai media aspirasi yang efektif dalam menjembatani kepentingan rakyat.

Menurut Purwo Santoso partai politik memiliki fungsi sebagai penyalur artikulasi dan agregasi kepentingan politik yang paling mapan dalam sebuah sistem politik modern. Sifat penting dari partai politik menjadi semakin terlihat manakala dihubungkan dengan kepentingan publik yang perlu didengar oleh pemerintah. Artinya alasan utama pentingnya keberadaan partai politik dalam proses demokrasi adalah karena ruang geografis yang semakin luas dan populasi penduduk yang semakin besar dalam wilayah suatu negara, sehingga dalam situasi tersebut masyarakat tidak mungkin menyalurkan aspirasinya secara langsung. Oleh karena itu, partai politik memiliki tugas untuk menjadi

---

<sup>12</sup> Abdul Mukthie Fadjar, *Partai Politik dalam Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia: Edisi Revisi*, (Malang, Setara Press, 2013), hlm 13. Lihat juga dalam Anwar Hafidzi, "Eksistensi Advokat Sebagai Profesi Terhormat (Officium Nobile) Dalam Sistem Negara Hukum Di Indonesia," *Khazanah* 13, no. 1 (2015).

<sup>13</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta, Gramedia, 1986), hlm. 159.

<sup>14</sup> B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Yogyakarta, Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2009), hlm. 259.

“jembatan” antara rakyat dan pemerintah, sehingga dengan demikian maka partai politik merupakan salah satu pilar utama dalam rangka membangun kehidupan politik yang berkualitas dan beradab.

Namun dewasa ini, keberadaan partai politik tidak mendapat kepercayaan lagi di hati masyarakat. Partai politik sekarang lebih dinilai sebagai saluran bisnis untuk meraih jabatan politik atau untuk mencapai kepentingan-kepentingan tertentu. Dalam hal pemilihan Kepala Daerah, sebelum mendaftarkan calon pasangan Kepala Daerah, partai politik tertentu menyeleksi terlebih dahulu siapa yang dianggap layak untuk diajukan dan tentu saja berpeluang memenangi pemilihan umum Kepala Daerah. Pada tahap krusial inilah kerawanan terjadi. Para calon Kepala Daerah membayar mahar kepada partai politik dengan nominal yang tinggi, hal ini tentu saja logikanya adalah mereka berhutang untuk biaya pilkada.

Berhutang kepada pihak yang “*memberikan sponsor*” itulah yang pada akhirnya meminggirkan aspirasi masyarakat luas pada suatu kebijakan yang dibuat pada kepemimpinannya. Situasi seperti inilah yang melahirkan perilaku korup para Kepala Daerah guna mengembalikan hutang-hutang semasa pilkada. Di tengah pragmatisme politik konstituen, biaya politik menjadi keniscayaan yang harus dikeluarkan untuk meraih massa atau memperluas basis dukungan partai. Konstituen saat ini dianggap tidak mempan jika hanya di “*iming-imingi*” ideologi atau program partai. Partai juga membutuhkan *fresh money* sebagai kompensasi dukungan terhadap partai politik yang bersangkutan.

Proses rekrutmen yang dilakukan oleh partai politik menjadi domain elite pimpinan partai politik baik di daerah maupun hingga di pusat. Masyarakat sebagai *stakeholder* utama pada pemilihan umum Kepala Daerah tidak dilibatkan dalam memilih siapa yang akan menjadi calon yang ditetapkan lolos dari partai tersebut maupun gabungan partai. Padahal, masyarakat yang kelak merasakan dampak dari kepemimpinan seseorang yang diusung oleh partai politik menjadi pasangan Kepala Daerah. Peristiwa ini mencerminkan bahwa partai politik masih memegang peran penting bagi seseorang yang memiliki ambisi politik untuk dapat maju dalam pemilihan Kepala Daerah. Kondisi inilah yang menjadi penyebab terjadinya mahar politik dalam suatu sistem rekrutmen Kepala Daerah yang dilakukan oleh partai politik.

Ada 4 (empat) implikasi sistemik dari rekrutmen Kepala Daerah oleh partai politik yaitu :

1. Mahar politik yang terjadi pada sistem rekrutmen Kepala Daerah oleh partai politik yang dilakukan oleh pasangan calon Kepala Daerah telah mengesampingkan faktor kompetensi dan integritas figur. Dalam praktik empiris “mahar politik” berujung mengecewakan masyarakat karena calon yang diinginkan masyarakat tidak masuk daftar pilihan oleh partai. Akibatnya berdampak pada sikap apatis masyarakat terhadap pilkada dan berefek pada turunnya tingkat partisipasi pemilih dalam sistem pemilihan Kepala Daerah.
2. Partai politik dalam mencalonkan Kepala Daerah tidak melalui proses seleksi yang sungguh-sungguh matang dalam melahirkan calon pemimpin Daerah yang diinginkan, tetapi partai politik melakukan penjangkaran dengan lebih mengedepankan faktor kemampuan finansial dan popularitas calon Kepala Daerah. Hal ini lah yang menjadikan efek domino lahirnya raja-raja kecil di suatu Daerah dan menyebarnya virus korupsi hingga di tingkat lokal dan terhambat perkembangan dan kemajuan suatu daerah disebabkan dana yang telah dikorup.
3. Koalisi partai politik dalam mendukung calon Kepala Daerah sangat pragmatis dan tidak berdasarkan pada ideologi partai yang sama. Koalisi yang dibangun partai politik berdasarkan pragmatis dan kepentingan saja.
4. Sistem rekrutmen kepala daerah oleh partai politik menunjukkan bahwa hukum yang ada di Indonesia dapat dibeli.
5. Hasil pilkada, justru banyak kepala daerah tersangkut kasus korupsi.

Guna mengatasi implikasi yang demikian, penulis berpendapat bahwa sistem rekrutmen Kepala Daerah dapat menerapkan sistem meritokrasi dalam kebijakan rekrutmen. Melalui sistem meritokrasi, para pemimpin dipilih berdasarkan prestasi atau kapabilitas yang dimiliki. Meritokrasi berusaha mencari calon pemimpin melalui kemampuan dan kualifikasi terbaik untuk menduduki suatu posisi. Artinya dalam hal rekrutmen Kepala Daerah, partai politik mengutamakan kemampuan unggul calon yang dapat dilakukan melalui tes, melihat pengalaman atau kombinasi dari penilaian bukan mengutamakan finansial (besarnya mahar). Melalui sistem seperti ini calon akan berlomba-lomba dan bekerja keras menunjukkan kemampuan yang ada pada dirinya yang pada akhirnya ketika terpilih menjadi Kepala Daerah, ia pun akan giat dan bersungguh-sungguh

dalam memimpin, membangun, dan menciptakan perubahan menuju kemajuan dalam suatu daerah yang ia pimpin. Sistem meritokrasi dapat melahirkan pemimpin yang kompeten karena ia telah ditempa oleh proses dan memiliki akar dan penerimaan publik. Kebijakan seperti ini akan menjamin akuntabilitas rekrutmen Kepala Daerah oleh partai politik. Sehingga dari suatu sistem yang “caruk marut” akan tercipta suatu tatanan kekuasaan untuk mencapai keteraturan

## **KESIMPULAN**

Partai politik adalah pilar utama dalam Negara demokrasi yang fungsinya sampai sejauh ini belum tergantikan oleh institusi manapun. Kemajuan dan kualitas demokrasi sebuah Negara sangat ditentukan oleh kemajuan dan kualitas partai politik yang ada. Namun dalam perkembangannya, partai politik sebagai corong demokrasi telah bergeser pada sebuah institusi yang lebih berorientasi pada politik pragmatisme. Besarnya otoritas elit partai politik menjadi aspek utama tidak sehatnya pola rekrutmen karena masing-masing pihak tidak lagi menonjolkan kualitas dan kapabilitas politik

Pemilihan Kepala Daerah merupakan salah satu rekrutmen politik yakni suatu penyeleksian rakyat terhadap tokoh-tokoh yang mencalonkan diri sebagai Kepala Daerah baik Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, atau Walikota/Wakil walikota. Aktor utama sistem pemilihan Kepala Daerah itu sendiri adalah rakyat, partai politik dan calon Kepala Daerah. Ketiga aktor tersebut terlibat langsung dalam kegiatan tersebut antara lain pada saat pendaftaran pemilih, pendaftaran calon, penempatan calon, kampanye, pemunugutan dan penghimpunan suara serta penetapan calon terpilih. Dalam hal rekrutmen Kepala Daerah hal ini merupakan indikator yang sensitif dalam melihat nilai-nilai dan distribusi pengaruh politik dalam sebuah masyarakat politik. Pola-pola rekrutmen Kepala Daerah merefleksikan sekaligus mempengaruhi masyarakat dan pola-pola rekrutmen politik juga merupakan indikator yang penting untuk melihat pembangunan dan perubahan dalam suatu daerah.

Namun dewasa ini, partai politik dalam melaksanakan fungsinya untuk melakukan rekrutmen Kepala Daerah merubah dirinya menjadi “pedagang kekuasaan”. Dimana partai politik menjual belikan jabatan kepada calon yang ingin mengikuti pemilihan umum Kepala Daerah. Sehingga calon yang ingin merebut hati suatu partai politik harus melakukan mahar politik terlebih dahulu. Hal ini merupakan suatu sistem yang penulis coba ungkapkan. Dengan demikian tidak heran

bagi kita dengan pemberitaan mengenai korupsi di tingkat daerah yang saat ini sedang merajalela. Karena hal ini merupakan implikasi dari sistem rekrutmen Kepala Daerah yang berjalan saat ini. Untuk mengatasi implikasi yang demikian, penulis berpendapat bahwa sistem rekrutmen Kepala Daerah dapat menerapkan sistem meritokrasi dalam kebijakan rekrutmen. Melalui sistem meritokrasi, para pemimpin dipilih berdasarkan prestasi atau kapabilitas yang dimiliki. Sehingga rekrutmen Kepala Daerah oleh partai politik dapat berjalan transparan dan akuntabilitas.

### DAFTAR PUSTAKA

#### **Buku-Buku:**

- Abdul Mukthie Fadjar, *Partai Politik dalam Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia: Edisi Revisi*, Malang, Setara Press, 2013.
- Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Jakarta, Bumi Aksara, 1990.
- B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Yogyakarta, Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2009.
- Erwin Muhammad, *Pendidikan Kewarganegaraan Republik Indonesia*, Bandung, PT Refika Aditama, 2011.
- Hafidzi, Anwar. "Dampak Dari Penetapan UU Nomor 26 Tahun 2000 Terhadap Kejahatan Kemanusiaan Dan Genosida Di Indonesia." *Syariah: Jurnal Hukum dan Pemikiran* 15, no. 2 (2015).
- . "Eksistensi Advokat Sebagai Profesi Terhormat (Officium Nobile) Dalam Sistem Negara Hukum Di Indonesia." *Khazanah* 13, no. 1 (2015).
- Harjono, *Transformasi Demokrasi*, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2009.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia, 1986.
- R. Siti Zuhro, *Demokrasi Lokal : Perubahan dan Kesenambungan Nilai Nilai Budaya Politik Lokal Di Jawa Timur, Sumatera Barat, Sulawesi Selatan dan Bali*, Yogyakarta, Ombak, 2009.

#### **Skripsi:**

Adlina Adelia, *Sistem Rekrutmen Calon Kepala Daerah oleh Partai Politik Menurut UU Nomor 10 Tahun 2015*, Skripsi, Universitas Islam Indonesia, 2016.

**Data Elektronik:**

Fitriyah, *Fenomena Politik Uang dalam Pilkada*, diakses pada [www.ejournal.undip.ac.id](http://www.ejournal.undip.ac.id)

<http://m.tribunnews.com>

<http://www.liputan6.com> “7 Kepala Daerah Tersangka Korupsi 2017”

<http://www.news.okezone.com> “Tujuh Kepala Daerah Terjaring OTT KPK di Tahun 2018, Bamsuet : Awasi Keuangan Negara”