

**LAMPIRAN**  
**RISET NAGARA INSTITUTE TENTANG**  
**URGENSI PARPOL MENGUSUNG KADER INTERNAL**  
**DENGAN KUALIFIKASI TERTENTU**

**PROLOG**

Problematika partai politik (parpol) terkhusus perilaku korup yang dilakukan para pejabat terpilih melalui mekanisme pemilihan umum (*election*) telah menjadi pandemi (politik) global. Vineeta Yadav, ilmuwan politik Pennsylvania State University, memublikasikan hasil penelitiannya yang fenomenal; *Political Parties, Business Groups, and Corruption in Developing Countries* (2011). Dalam penelitiannya, Yadav menunjukkan bahwa korupsi dalam lingkaran kekuasaan berkorelasi erat dengan proses elektoral. Jika proses elektoral mengalami kerusakan pada berbagai bagian maka akan berbanding lurus dengan kualitas hasil dan atau performa dari kandidat terpilih. Penelitian Yadav dilakukan di 64 negara demokrasi berkembang selama periode 20 tahun dengan fokus komparatif korupsi dan pemilu di Brasil dan India.

Realitas yang ditemukan Yadav seirama dengan apa yang terjadi di Indonesia. Kelindan masalah antara parpol, rekrutmen parpol, hingga perilaku kepala daerah yang tersandung kasus hukum adalah satu kesatuan yang saling terkait. Korupsi politik dengan segala modusnya berdampak serius pada hampir seluruh sisi kehidupan masyarakat. Dalam hal ekonomi daerah misalnya, korupsi yang dilakukan para penerima mandat rakyat hasil pemilu lokal ini berakibat menguapnya uang negara pada APBD hingga 30-40% seperti dilansir Transparansi Internasional Indonesia (TII) yang juga dikutip Komisi Pemberantasan Korupsi (2020).

Peran pemilu dalam demokrasi salah satunya adalah menjadi sarana pergantian kekuasaan yang dilakukan secara konstitusional. Sebagai pilar demokrasi, parpol berperan penting sebagai jembatan antara pemerintah dan rakyat. Parpol memfasilitasi rakyat untuk berhimpun, menata aspirasi, hingga turut aktif terlibat dalam jalannya pemerintahan. Oleh karena itu, salah satu fungsi parpol dalam demokrasi adalah melaksanakan rekrutmen politik. Melalui parpol, dilakukan rekrutmen dan seleksi terhadap calon-calon yang akan ditawarkan kepada rakyat untuk dipilih. Parpol adalah laboratorium di mana para kandidat pemilihan umum telah melewati proses pendidikan politik sebagai bekal kepemimpinan di masa mendatang.

Terdapat tiga bentuk rekrutmen politik oleh parpol terhadap masyarakat yakni menjadi anggota/kader parpol, bakal calon anggota DPR dan DPRD di wilayah kerja legislatif, dan Presiden dan Wakil Presiden serta kepala daerah beserta wakilnya di wilayah kerja eksekutif. (*vide: Pasal 29 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2008 jo. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik/ UU Partai Politik*).

Rekrutmen politik oleh partai adalah fungsi yang sangat signifikan. Ia adalah gerbang utama sekaligus penentu kelayakan calon yang ditawarkan kepada rakyat pada berbagai tingkatan pemilihan umum. Rekrutmen yang dijalankan tanpa

kedisiplinan pada tata aturan serta tidak berpedoman pada standar ideal akan berdampak negatif terhadap partai. Buruknya kualitas kepemimpinan formal pada tingkat lokal sebagai hasil pilkada seharusnya juga menjadi tanggungjawab parpol yang mengusungnya.

Dalam kenyataannya, destruksi demokrasi akibat proses rekrutmen yang serampangan dan berlangsung secara pragmatis dengan berbagai bentuknya seperti dinasti politik atau mahar politik berakibat proses-proses pematangan demokrasi menjadi terhambat bahkan gagal total. Padahal peran parpol sangat mendasar sebagai transmisi positif terhadap pemajuan demokrasi.

Hari ini, 20 tahun sudah reformasi berjalan berikut segala upaya yang telah dilakukan para pemangku kepentingan untuk segala perubahan terutama di bidang politik dan hukum. Mulai dari pemurnian makna pemilihan umum langsung, otonomi daerah, hingga keterbukaan kesempatan bagi masyarakat dalam pengisian jabatan publik. Di bidang hukum, reformasi berjalan bahkan lebih cepat dan mengalami bongkar pasang sistem sehingga dalam tataran organisasi pemerintahan sistem ketatanegaraan kita terkesan seperti *the adventure government*, yakni pemerintah yang sedang berpetualang mencari jati diri dan kecocokan.

Ketika sistem ketatanegaraan sedang berjalan perlahan mencari jati diri, tanpa sadar atau bahkan mungkin disadari terjadi proses perusakan yang dilakukan para aktor utama demokrasi itu sendiri bernama parpol dan atau politisi, terkhusus dalam hal pelaksanaan pilkada. Otonomi daerah yang dijamin dalam konstitusi membuka kesempatan bagi putra-putri terbaik daerah untuk merebut kursi kepemimpinan dalam rangka membangun daerahnya lebih berkemajuan.

Pada Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 ditegaskan, gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Oleh karena dipilih secara demokratis maka pemilihan kepala daerah dapat dilakukan melalui beberapa cara yang telah diatur dalam berbagai produk perundang-undangan. Dari mekanisme pemilihan langsung hasil pengajuan parpol atau gabungan parpol, dipilih melalui DPRD, atau melalui jalur independen. Namun kesepakatan nasional dalam UU Pilkada, telah ditetapkan proses pengisian jabatan publik tersebut dilakukan dengan dua cara; usungan parpol /gabungan parpol, dan, melalui jalur perseorangan.

Dalam kenyataannya, dengan mempelajari hasil kerja demokrasi pada tiga pilkada serentak yang telah dilakukan, kualitas pemimpin lokal yang disodorkan parpol jauh dari cukup. Rekrutmen terbukti terbelit problem mendasar yakni kegagalan parpol menyediakan pasokan calon pemimpin lokal. Hingga Juli 2020, catatan Nagara Institute, lembaga kajian politik dan pemerintahan, menunjukkan buruknya performa kepala daerah yang salah satunya terlihat pada jumlah dan kualitas pelanggaran hukum kepala daerah khususnya kasus korupsi.

Nagara Institute melakukan riset mendalam terhadap para kepala daerah yang dihasilkan dari pilkada serentak pertama (2015) pada 204 daerah, pilkada serentak

kedua (2017) pada 101 daerah, dan pilkada serentak ketiga (2018) pada 171 daerah atau total 476 pilkada. Hasil riset ini disajikan kepada parpol secara khusus untuk mengingatkan betapa serius kerusakan yang ditimbulkannya. Dan kerusakan itu terutama diakibatkan oleh rusaknya sistem rekrutmen. Parpol gagal mengambil peran sebagai alat produksi penyelenggara kekuasaan yang terbebas dari perilaku korupsi, kolusi dan nepotisme. Penyakit kronis demokrasi berupa korupsi, kolusi dan nepotisme menyatu dalam satu wajah bernama dinasti politik tumbuh subur di hampir semua daerah.

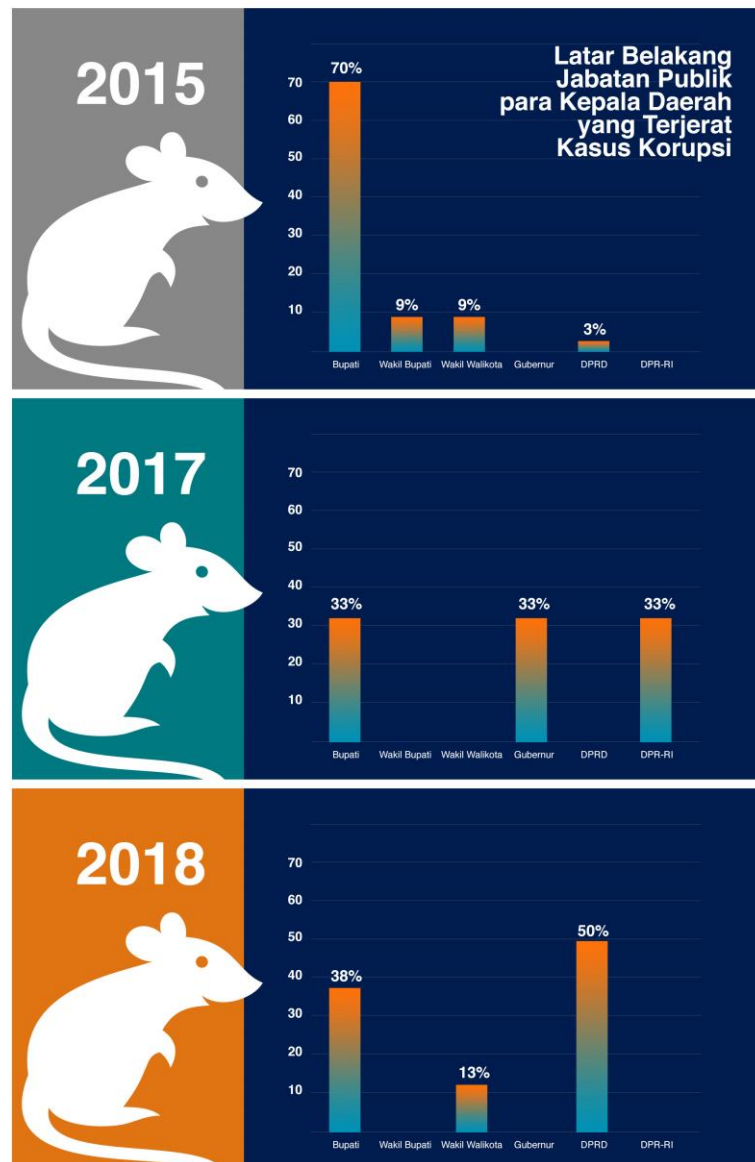
Riset ini menggunakan model penelitian campuran dengan melakukan pengumpulan data awal dari pendekatan kuantitatif yang selanjutnya dideskripsikan dengan pendekatan kualitatif. Populasi yang kami gunakan adalah kepala daerah yang terpilih pada hasil tiga pilkada serentak tadi dan selanjutnya masuk dalam daftar kepala daerah yang telah mendapat vonis berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap atas kasus tindak pidana korupsi. Dalam proses menganalisis data, kami menggunakan skala *likert*. Data dikumpulkan menggunakan pendekatan kualitatif melalui beberapa sumber dari KPK dan penelitian terdahulu.

### **Pertautan Rekrutmen Dengan Performa Kepala Daerah**

Sebagai organisasi yang lahir dari masyarakat, setiap parpol selalu memiliki ciri khas tertentu. Ideologi, nilai, dan sejarah dari latar belakang pendirian sebuah partai seharusnya menjadi acuan pada seluruh kebijakan yang dilahirkannya. Pun terhadap siapapun yang bermaksud menyatukan diri dengan partai melalui mekanisme politik bernama pilkada. Dan satu-satunya cara adalah dengan menjadi kader dengan seluruh kewajiban ideologisnya. Oleh karenanya, parpol harus disiplin dengan seluruh cita-cita luhur yang mendasari kelahirannya. Termasuk dalam proses-proses penyiapan para pemimpin bernama gubernur, bupati dan walikota sebab menyangkut masa depan dan hajat hidup orang banyak. Calon yang diusung harus paham dan mengerti tentang arah, gerak dan perjuangan partai yang dipadukan dengan modal keahlian seorang calon dalam bidang tertentu (*Syamsudin Haris, dkk :2016*).

Kualitas kepemimpinan dan latar belakang para kepala daerah hasil Pilkada serentak 2015 – 2018 yang diajukan parpol memiliki pola yang beragam. Dalam riset Nagara Institute kali ini, kepala daerah yang diusung parpol adalah telah memiliki pengalaman politik pada berbagai jabatan publik sebelumnya. Seperti, sedang menjabat kepala daerah (petahana) atau anggota DPRD pada berbagai tingkatan, atau pernah menjabat jabatan-jabatan publik tersebut.

Dari 56 kepala daerah yang bermasalah atau terjerat kasus korupsi, terdapat 34 kepala daerah yang telah memiliki pengalaman atau latar belakang berbagai jabatan publik. Dari 34 kepala daerah tersebut, pada pilkada 2015, terdapat 70% (16 orang) berlatar belakang jabatan atau pernah menjabat bupati. Kemudian, berlatar belakang jabatan atau pernah menjabat wakil walikota dan wakil bupati sebanyak 9% (4 orang), dan berlatar belakang anggota DPR-DPRD sebanyak 3%. Selanjutnya, pada pilkada 2017, yang berlatar belakang jabatan atau pernah menjabat bupati sebanyak 33%, berlatar belakang atau pernah menjabat sebagai gubernur sebanyak 33%, dan berlatar belakang atau pernah menjadi DPR-RI sebanyak 33%. Dan, pada pilkada 2018, yang berlatar belakang dan atau pernah menjabat sebagai bupati sebanyak 38%, sebagai atau pernah menjabat wakil walikota sebanyak 13%, dan pernah menjadi anggota DPRD sebanyak 50%.



Temuan Nagara Institute berikutnya menunjukkan fakta lain yang lebih menyedihkan yakni dari seluruh kepala daerah bermasalah sesuai hasil pilkada 2015, 2017, dan 2018, ternyata mayoritas bukan merupakan kader partai. Tahun 2015 misalnya, 44% calon kepala daerah yang maju bukanlah kader partai. Anomali selanjutnya lebih menyedihkan dada sebab ditemukan fakta banyak calon kepala daerah yang bertarung pada periode kedua ternyata tidak lagi diusung oleh partai pengusungnya terdahulu (periode pertama). Tak ditemukan alasan dan penjelasan tentang hal ini selain alasan-alasan pragmatis semisal kekecewaan non-ideologis. Paling banyak kekecewaan dan kemarahan tentang bagi-bagi proyek APBD dan atau jabatan-jabatan strategis pada seluruh perangkat pemerintahan. Fenomena lompat pagar partai meski ideologi berlawanan tak lagi dianggap suatu hal yang perlu untuk digelisahkan.

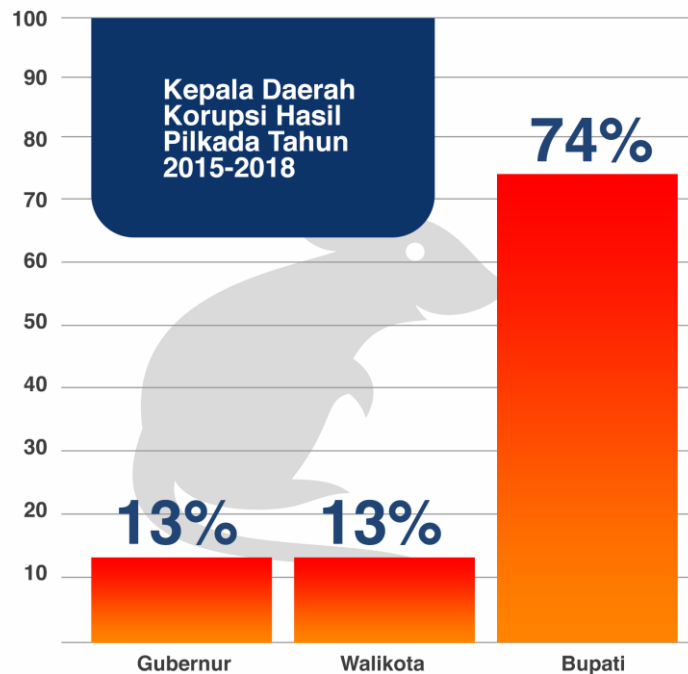
Berdasarkan data diatas, dapat disimpulkan bahwa kepala-kepala daerah yang berlaga dalam pilkada memahami dengan baik sebuah proses kandidasi seharusnya berlangsung. Namun mereka juga paham dengan sangat baik bahwa segala hal yang menyangkut *platform* partai yang seharusnya menjadi alat utama pengukuran layak atau tak layaknya seorang kandidat mendapat rekomendasi parpol ternyata bisa dinegosiasikan dan dipertukarkan dengan apa yang dikenal sebagai mahar dan atau kesepakatan lainnya yang bukan ideologis.

Para pencari kekuasaan ini memahami dengan sangat baik bahwa parpol hanya membutuhkan hasil survei menyangkut popularitas yang bisa dijual kepada masyarakat untuk mendapatkan tiket dukungan. Proses-proses internalisasi nilai parpol terabaikan. Pada akhirnya, pragmatisme masing-masing pihak ini tergambar dengan baik pada hasil akhir berupa performa kepemimpinan kepala daerah yang jauh dari baik bahkan destruktif.

Dalam hal/aspek integritas pada perilaku korupsi hasil tiga pilkada serentak tadi, terdapat 56 kepala daerah yang akhirnya terjerat masalah hukum di KPK saja, dengan rincian sebagai berikut:

1. Pilkada tahun 2015 dilaksanakan di 204 daerah yang terdiri dari 170 kabupaten, 8 provinsi dan 26 kota. Dari hasil pilkada 2015 terdapat 33 bupati, 3 gubernur dan 3 walikota terjerat kasus korupsi.
2. Pilkada tahun 2017 dilaksanakan di 101 daerah dengan rincian, 76 kabupaten, 7 provinsi dan 18 kota. Dari hasil pilkada 2017 terdapat 2 bupati, 1 gubernur dan 1 walikota terjerat kasus korupsi.
3. Pilkada tahun 2018 dilaksanakan di 171 daerah dengan rincian 115 kabupaten, 17 provinsi dan 39 kota. Dari hasil pilkada 2018 terdapat 9 bupati, 1 gubernur dan 3 walikota terjerat kasus korupsi.

Belum lagi yang ditangani oleh Kejaksaan dan Kepolisian. Dari 56 orang ini, bupati adalah pelaku korupsi terbesar (74%) disusul walikota dan gubernur masing-masing 13%. Maka dibutuhkan kesadaran kita semua –terkhusus para pihak yang ditunjuk oleh konstitusi yakni parpol —untuk memberi perhatian khusus pada pilkada serentak 2020 mendatang.

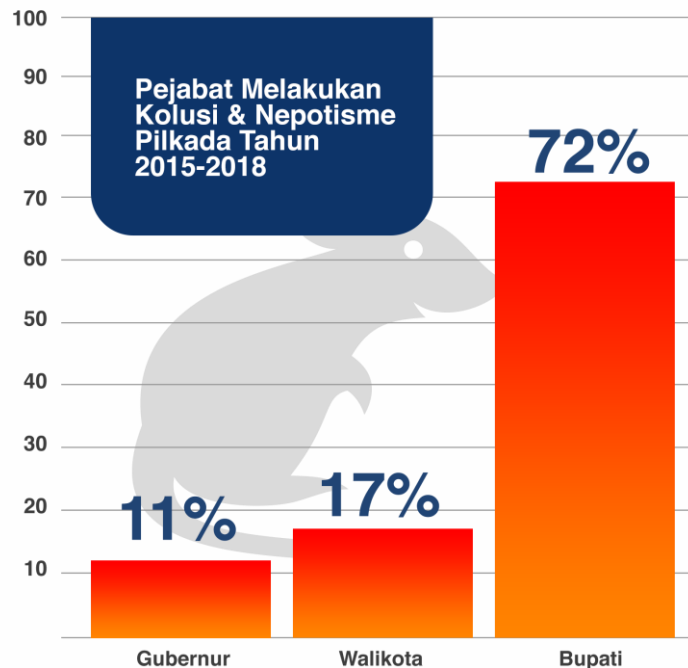


Nagara Institute menemukan pola yang hampir serupa di setiap daerah dalam hal perilaku penyalahgunaan kewenangan akibat dinasti politik. Peningkatan jumlah dinasti politik yang dilakukan oleh kepala daerah memiliki pola yang cenderung serupa, yakni;

1. Suami/istri menjabat kepala daerah, lalu istri-suami/anak menjabat sebagai anggota legislatif di berbagai tingkatan yakni DPR-DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dengan dukungan sumber daya kekuasaan yang dimiliki oleh sang patron.
2. Setelah 10 tahun menjabat dan tak bisa maju lagi atas perintah UU, jabatan publik ini lalu diserahkan kepada istri-suami/anak dengan cara menggerakkan seluruh sumber daya kekuasaan saat masih menjabat.
3. Kepala daerah menjabat, lalu seluruh jabatan strategis dalam wilayah eksekutif seperti kepada dinas dan atau kunci-kunci anggaran diberikan kepada istri-suami, anak atau kerabat terdekat dan atau kroni-kroni.
4. Segala fasilitas kekuasaan yang didapatkan berdasarkan kroniisme dengan pengambil kebijakan di partai, termasuk fasilitas mendapat tiket menjadi Gub/Bupati/Walikota.



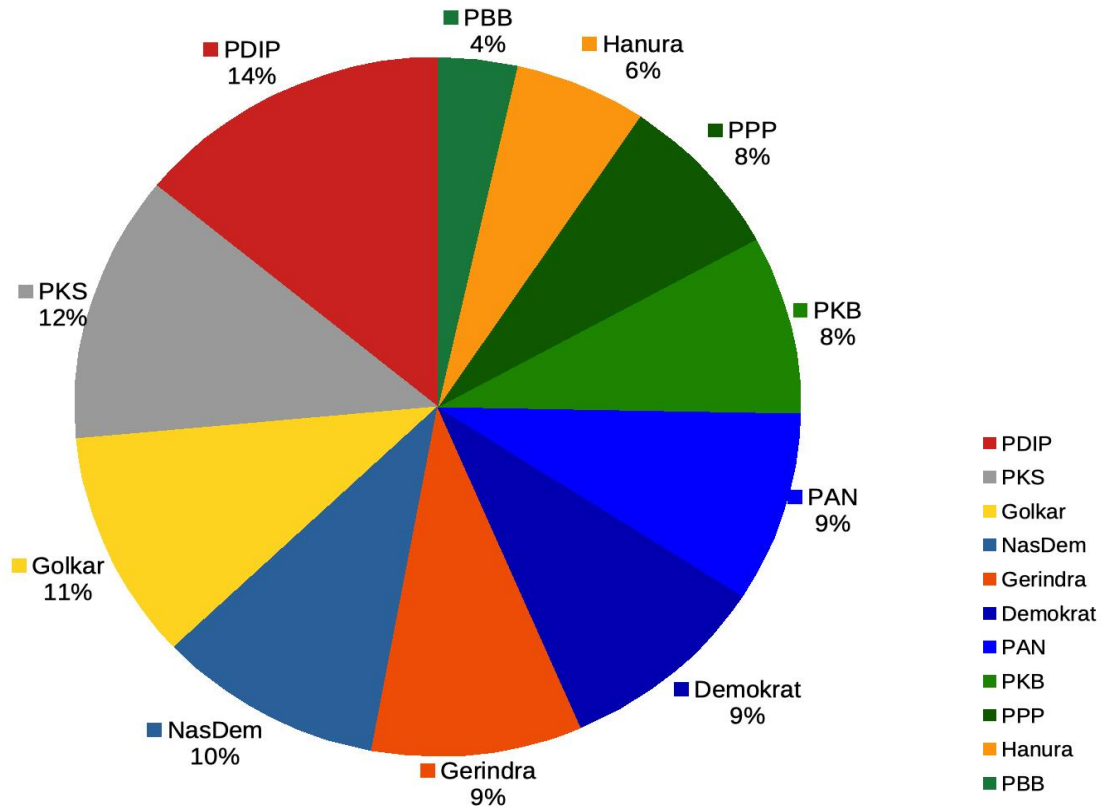
Berdasarkan riset ini, bupati adalah aktor utama pelaku dinasti politik terbanyak (72%) dibanding walikota (17%) dan gubernur (11%).



Mengacu pada data kepala daerah yang bermasalah hukum, riset ini menunjukkan pertautan antara rekrutmen politik dengan performa kepala daerah yang dinilai dari bermasalah/tidak bermasalahnya seorang kepala daerah. Dan dari total yang bermasalah tadi, ditemukan fakta bahwa mereka yang berasal dari dan atau diusung bukan oleh parpolnya sendiri menjadi yang paling dominan.

Menelisik lebih jauh para pemimpin lokal yang bermasalah hukum tadi, terbanyak adalah usungan PDI Perjuangan dan mereka bukan kader asli partai Banteng (14%). Selanjutnya, usungan PKS (12%), usungan Partai Golkar (11%) dan usungan melalui Partai Nasdem (10%).

### Persentase Partai Pengusung Kepala Daerah Bermasalah Hasil Pilkada Tahun 2015-2018



#### EPILOG

Rekrutmen politik dan performa kepala daerah haruslah dimaknai dalam satu kesatuan yang koheren dan bukan semata hal yang fragmentaris. Jika rekrutmen politik oleh parpol berlangsung dengan baik dan terukur maka akan berkorelasi dengan dengan baik pula pada hasil akhir. Calon kepala daerah yang juga adalah kader murni dan menjalani proses internalisasi yang terukur akan menjadi penguat pondasi partai di tengah masyarakat. Kolaborasi antara nilai-nilai luhur yang tercantum dalam *platform* partai niscaya akan menguatkan parpol dan menyehatkan kehidupan berdemokrasi kita. Pada ujungnya rakyat kembali akan memberikan kepercayaan kepada parpol yang kini tergerus hingga ke titik nadir. Profesi politisi bahkan oleh sebagian kelompok masyarakat kini dianggap hina.

Ini saat yang tepat mengakhiri tata cara berpolitik jangka pendek yang hanya mengedepankan ego sektoral bahkan atas nama kepentingan keluarga (dinasti). parpol harus berani menjadi alat penyaring terhadap orang-orang yang berkehendak jahat dalam jabatan publik. Parpol adalah aktor utama menjaga kesucian harapan rakyat pada jabatan-jabatan publik. Berdasarkan riset yang kami lakukan, Nagara



Institute merekomendasikan kepada parpol untuk mencalonkan kader internal untuk mengisi jabatan publik pada pilkada mendatang dengan kualifikasi sebagai berikut;

1. **Memiliki integritas politik.** Seorang calon kepala daerah harus memiliki kehormatan tentang diri dan keluarganya dihadapan sosial politik masyarakat sekitarnya. Ia juga harus memiliki integritas hukum yang bisa diidentifikasi pada track recordnya sebagai manusia politik. Juga ketaatan terhadap agama dan kepercayaannya. Faktor fundamental religius ini akan menjadikan calon kepala daerah menjauhkan diri dari perbuatan tercela yang akan mencabut dirinya dari kehidupan sosial dan di hadapan Allah. Integritas religius yang baik dari seorang calon kepala daerah akan membawanya dalam situasi dan pelaksanaan pemerintahan yang bersih dan terpercaya sesuai harapan masyarakat yang memilihnya.
2. **Memiliki kapasitas Politik.** Seorang calon kepala daerah harus memiliki kapasitas politik dengan dua variabel utama, yakni; memiliki kompetensi akademik dan kompetensi praktis. Pada kompetensi akademik, seorang calon kepala daerah haruslah memiliki latar belakang akademik yang baik, memiliki pengetahuan dan pemahaman terhadap demokrasi dan pemerintahan yang baik dan benar. Kecerdasan akademis akan membuatnya mampu mengukur kinerjanya sendiri serta kecakapan yang cukup untuk merancang akselerasi pembangunan bagi masyarakatnya. Sementara pada kompetensi praktis, seorang calon kepala daerah harus cerdas dan mampu secara praktis sebab tak ada waktu untuk berlatih di saat terpilih sebagai kepala daerah. Kepala daerah terpilih harus segera menerjemahkan seluruh agenda politik dan janji-janji kampanyenya.
3. **Memiliki kapabilitas politik.** Seorang calon kepala daerah harus memiliki kecerdasan sosial serta pengalaman dan kemampuan politik berupa pemahaman tentang karakteristik masyarakatnya dari segala sisi terkhusus sosial politik. Hal ini penting agar akseptabilitas dia miliki demi menjaga dukungan politik yang salah satu tujuannya adalah menjaga kestabilan politik daerahnya.

Demikian catatan kritis dari Nagara Institute sebagai kontribusi kami terhadap penguatan demokrasi di tengah kerapuhan konsepsi ideal akibat penggunaan celah kelemahan pada berbagai aturan khususnya UU Partai Politik dan UU Pilkada. Pasal rekrutmen politik dalam UU Partai Politik menunjukkan kesan ambigu sehingga berdampak langsung pada tatanan etika politik. Kelemahan ini bahkan tak berubah meski pembenahan berupa revisi berbagai produk UU yang terkait dengan kandidasi pada pengisian jabatan publik telah berganti di sana-sini.

Sebagai contoh, Pasal 29 UU Partai Politik yang memberi perintah pada parpol untuk melakukan seleksi yang demokratis dan terbuka. Namun dalam tahap pelaksanaannya tak berjalan seperti yang seharusnya. Salah satu sebabnya adalah tak tersedianya instrumen penghukuman dalam bentuk sanksi bagi parpol yang melanggar ketentuan tersebut. Dominasi parpol dalam segala kehidupan sosial politik juga semakin memperumit keadaan sebab parpol tampak tak tersentuh oleh segala

perangkat UU yang dibuatnya sendiri. Tak satu pun parpol yang mendapat sanksi penghukuman karena bersepakat dengan kandidat kepala daerah di ruang-ruang gelap kedap suara. Dan praktek kesepakatan model seperti ini selalu dilakukan baik dengan kader sendiri apalagi dengan calon non-kader.

Tak ada yang salah atau terlanggar dengan mencalonkan non-kader sebab juga dijamin dalam peraturan perundang-undangan. Namun menyaksikan tingkat kerusakan yang ditimbulkan oleh praktik pengusungan seperti ini, maka penyikapan secara tegas sudah harus diambil. Yang tidak salah menurut UU belum tentu baik. Terdapat prinsip hukum yang berbunyi *bukan berarti semua perbuatan yang tidak diatur dan dilarang boleh dilakukan*. Terdapat standar etika dan moralitas yang kedudukannya lebih tinggi dibandingkan hukum yang juga merupakan pedoman dan tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan. Kesan defensif partai yang sering mengatakan ‘tidak ada yang dilanggar mengajukan kader non-partai’ sudah tidak lagi relevan mengingat rekrutmen politik yang pragmatis sangat menghancurkan moralitas dan etika politik dalam demokrasi.

Kami berharap rekomendasi Nagara Institute menjadi acuan dan rujukan parpol dalam melakukan rekrutmen kader internalnya yang hendak diusung dalam Pilkada di masa datang. Kualifikasi tersebut merupakan satu kesatuan dalam konsepsi negarawan (*statecraft*). Dan jika hal itu terwujud dengan baik maka kita kembali bisa menaruh harapan besar terhadap para calon kepala daerah yang terpilih kelak untuk memberikan pelayanan terbaiknya kepada rakyat yang memilihnya.

Dalam jangka waktu panjang ke depan para pembentuk undang-undang (Pemerintah dan DPR) hendaknya melakukan falsifikasi terhadap rekrutmen parpol secara besar-besaran yang sudah terjadi selama ini. Keberanian para pembentuk undang-undang sangat dibutuhkan agar parpol bertanggung jawab terhadap produk-produk politik mereka. Perubahan/revisi UU Partai Politik dan UU Pilkada harus dipikirkan dari sekarang demi terciptanya kehidupan parpol yang diinginkan oleh demokrasi yang sedang berjalan dengan tertatih. Kita memperbaiki kerusakan yang dimulai dari pengusungan calon kepala daerah. *Legacy* terbaik kita kepada bangsa ini adalah mewariskan kearifan politik kepada anak cucu agar Indonesia berusia 1000 tahun lagi.