

PRAKONDISI UNTUK MENGUKUHKAN LEGITIMASI PEMERINTAHAN

PRE-CONDITIONS FOR ENHANCING THE LEGITIMACY OF GOVERNANCE

Devi Darmawan

Peneliti Pusat Penelitian Politik, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

Jalan Jenderal Gatot Subroto No. 10, Jakarta

E-mail: devidarmawan@rocketmail.com

Diterima: 30 Juli 2013; direvisi: 29 Agustus 2013; disetujui: 3 Desember 2013

Increased governance capacity and quality are crucial elements of social development and, as such, governments are more efficient when they achieve acceptance.¹

Abstract

The political elite involvement's as the state administrators in corrupt practices have impact to decrease degree of government legitimacy (delegitimation) because it's indicates the government's failure to govern responsibly. On the other hand, the problem of delegitimation reflects a failure of political parties to conduct the politic recruitment and therefore can not produce proper candidates to contest the elections. Therefore, political parties should be forced to conduct an internal selection to elect the prospective candidates in a transparent manner in making a list of candidates who will be nominated to contest the elections. It's necessary for make the quality of electoral candidates could contribute positively to the election process to produce elected state administrators which are credible and capable for managing government responsibly.

Keywords: *Government Legitimacy, Nomination Process of Election Participants*

Abstrak

Keterlibatan elite politik selaku penyelenggara negara dalam praktik korupsi berdampak pada delegitimasi pemerintahan hasil pemilu karena mengindikasikan kegagalan pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan secara bertanggung jawab. Di sisi lain, problem delegitimasi ini mencerminkan kegagalan partai politik dalam melakukan fungsi rekrutmen sehingga tidak dapat menghasilkan calon-calon kandidat yang berkualitas untuk mengikuti pemilu. Oleh sebab itu, partai politik harus dipaksa untuk melakukan seleksi internal bakal calon kandidat secara transparan dalam membuat daftar calon kandidat yang akan dicalonkan untuk mengikuti pemilu. Hal ini diperlukan agar kualitas kandidat peserta pemilu dapat berkontribusi positif dalam menghasilkan keterpilihan penyelenggara negara yang kredibel, kapabel, dan akuntabel untuk mengelola pemerintahan ke depan.

Kata kunci: Legitimasi Pemerintahan, Pencalonan Kandidat Peserta Pemilu

¹ Margaret Levi dan Audrey Sacks, "Achieving Good Government-And, Maybe, Legitimacy", dalam makalah disampaikan pada World Bank Conference "New Frontiers of Social Policy", Washington, December 12-15, 2005. Hlm. 1.

Pendahuluan

Kualitas hidup rakyat Indonesia bergantung pada kondisi lingkungan dan Sumber Daya Alam (SDA). Akan tetapi, praktik korupsi, misalokasi dan penyalahgunaan dana, implementasi kebijakan SDA yang tidak efektif dan efisien terus menerus menjadi penghambat bagi upaya perlindungan, konservasi, dan perbaikan lingkungan serta SDA. Ironisnya, pelaku korupsi sebagian besar berasal dari kalangan penyelenggara negara yang terdiri dari politisi dan para birokrat di berbagai tingkatan, mulai dari pejabat tinggi negara hingga ke level elite lokal.² Dalam praktiknya, korupsi tersebut cenderung melibatkan transaksi ilegal besar dengan mengorbankan hutan, keanekaragaman hayati, udara yang bersih, air, serta berbagai kekayaan lingkungan dan SDA lainnya dalam mencapai agenda politik dan atau keuntungan ekonomi jangka pendek mereka (*elite capture*).³ Hal itu dilakukan oleh para elit dengan cara menjalin hubungan dengan perusahaan-perusahaan asing (yang diuntungkan oleh tindakan mereka) dan berupaya melanggengkan kekuasaan dengan segala upaya demi memaksimalkan keuntungan pribadi.⁴ Akibatnya, dana yang sebenarnya merupakan hak negara oleh para elite politik tidak dipergunakan untuk melindungi dan mengonservasi SDA, tidak digunakan untuk menginvestasikan pada aktivitas-aktivitas ekonomi, tetapi dimanfaatkan untuk keuntungan pribadi.

Praktik korupsi di sektor SDA ini merupakan salah satu contoh penyimpangan dari sekian banyak penyalahgunaan kekuasaan yang dilakukan oleh para elite politik selaku penyelenggara negara. Padahal sebelum pemilu, para elite partai tidak pernah luput mencantumkan agenda pemberantasan korupsi selama masa kampanye. Keadaan yang bertolak belakang tersebut terus berlanjut seiring dengan laju demokrasi yang semakin terkonsolidasi. Hal tersebut dapat dilihat dalam periode pasca pemilu presiden tahun 2004 dan tahun 2009 dimana *performance* elite politik yang terpilih sebagai penyelenggara negara berbeda dengan janji kampanye yang mereka kemukakan

sebelumnya.⁵ Di antaranya juga terlihat dari kegagalan anggota dewan dalam melaksanakan fungsi-fungsi pokoknya, yakni fungsi anggaran, fungsi pengawasan, dan fungsi legislasi.⁶ Di bidang anggaran, DPR periode 2009-2014 dinilai tidak memiliki politik keberpihakan kepada rakyat. Sebagian besar Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) masih dialokasikan untuk anggaran non pembangunan. Di bidang pengawasan, kinerja DPR justru menyimpang dari apa yang seharusnya dan malah terlibat dalam praktik korupsi. Di bidang legislasi pun, kinerja DPR masih rendah dari target yang ditetapkan oleh Prolegnas.⁷ Pada tahun 2010, DPR hanya menyelesaikan 18 Rancangan Undang-Undang (RUU) prioritas dari 70 RUU yang masuk dalam program legislasi nasional (prolegnas). Pada tahun 2011, hanya ada 22 RUU yang berhasil diselesaikan dari target 70 RUU prioritas. Tahun 2012, dari 69 RUU yang masuk prolegnas, hanya 30 RUU yang berhasil diundangkan. Tahun 2013, target legislasi 70 RUU, terdiri dari 34 RUU yang belum selesai dan 36 RUU baru. Namun, hingga April 2013 baru satu RUU yang berhasil diselesaikan.⁸

Kondisi ini menunjukkan bahwa peningkatan kualitas pemilu sebagai manifestasi nilai-nilai demokrasi untuk menguatkan derajat legitimasi bagi pemerintahan hasil pemilu tidak dapat menjamin terbentuknya tata-kelola pemerintahan yang baik dan bertanggung jawab. Realitas ini melahirkan pertanyaan “apa yang salah dengan proses demokrasi yang tengah berlangsung saat ini? apakah pilihan model pemilu yang diterapkan ini justru menyuburkan praktik korup yang dilakukan oleh para elit politik?” untuk menjawab pertanyaan tersebut, tulisan ini mencoba mengidentifikasi persoalan yang terkandung dalam skema pemilu

⁵ Irine Hiraswari Gayatri, “Fisibilitas Pengajuan Capres Dalam Pemilu Serentak: Berkaca dari Populisme Substantif”, dalam Syamsuddin Haris (Ed.), *Skema Alternatif Pemilu Presiden Untuk Efektivitas Demokrasi Presidensial*, Laporan Penelitian, (Jakarta: P2P LIPI, 2014), hlm. 27.

⁶ Luky Sandra Amalia, “Basis Keterpilihan Calon Anggota DPR RI Pada Pemilu 2014”, dalam Luky Sandra Amalia (Ed.), *Evaluasi Pemilu Legislatif 2014: Analisis Proses dan Hasil*, Laporan Penelitian, (Jakarta: P2P-LIPI, 2014), hlm. 46.

⁷ “DPR Mendatang Sulit Diharapkan”, *Kompas*, 29 April 2013, hlm. 4.

⁸ “Memimpikan Jiwa-Jiwa Mulia”, *Kompas*, 17 Juni 2013, hlm. 4.

² Wijayanto dan Ridwan Zachrie (Ed.), *Korupsi Mengorupsi Indonesia: Sebab, Akibat, dan Prospek Pemberantasan*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2009), hlm. 274.

³ *Ibid.*, hlm. 249.

⁴ *Ibid.*, hlm. 251.

demokratis agar upaya perbaikan ke depan dapat berkontribusi positif bagi terbentuknya tata-kelola pemerintahan yang bertanggung jawab.

Sehubungan dengan itu, tulisan ini akan disusun dengan sistematika sebagai berikut. *Pertama*, pendahuluan. *Kedua*, membahas secara singkat mengenai makna pemilu dan konsepsi legitimasi pemerintahan. *Ketiga*, problematika yang menghambat terbentuknya pemerintahan yang bertanggung jawab. *Keempat*, fisibilitas format pemilu dalam mewujudkan terbentuknya tata-kelola pemerintahan yang bertanggung jawab. *Kelima*, Penutup.

Makna Pemilu dan Konsepsi Legitimasi Pemerintahan

Secara konseptual, pemilu dilaksanakan dengan menjunjung tinggi semangat demokrasi untuk menghasilkan pemimpin yang lebih baik, berkualitas, dan mendapatkan legitimasi dari Rakyat Indonesia.⁹ Melalui pemilu, seluruh warga negara bersama-sama memberikan kedaulatannya memilih siapa yang paling layak untuk menjalankan kekuasaan pemerintahan.¹⁰ Menurut Andrew Haywood sebagaimana dikutip oleh Sigit Pamungkas, pemilu memiliki dua fungsi, yaitu fungsi *bottom-up* dan fungsi *top-down*.¹¹ Dalam fungsi *bottom-up*, pemilu difungsikan sebagai sarana rekrutmen elite politik, membentuk pemerintahan, dan sebagai sarana untuk membatasi perilaku pemerintah melalui pengalihan dukungan kepada calon yang lebih aspiratif pada pemilu berikutnya. Sementara, dalam fungsi *top-down*, pemilu difungsikan sebagai sarana elit politik untuk mengontrol rakyat agar dapat diperintah sehingga pemilu dijadikan 'pencetak' legitimasi kekuasaan agar keabsahan pemerintahan yang berkuasa dapat ditegakkan, begitu juga dengan program

dan kebijakan yang dihasilkan.¹²

Meskipun secara legal-formal penyelenggaraan pemilu dimaknai sebagai mekanisme politik yang sah untuk melegitimasi elite politik yang terpilih untuk menduduki jabatan politik, pemaknaan legitimasi tidak berhenti pada pengertian "prosesi memberikan kewenangan pada kandidat terpilih untuk menduduki jabatan politiknya" semata. Dari perspektif pandangan masyarakat sebagai pemegang kedaulatan, sesungguhnya legitimasi diberikan bukan melalui pemilihan umum, tetapi ketika hasil kerja kandidat terpilih dirasakan betul oleh mereka. Artinya, di mata masyarakat legitimasi merujuk pada kualitas pemerintahan bukan pada kualitas pemilihan umum yang diselenggarakan. Oleh karena itu, kandidat yang terpilih melalui pemilihan umum tidak dapat dikatakan memiliki legitimasi jika mereka tidak dapat meningkatkan kualitas pemerintahan bagi konstituennya, misalnya kemampuan menyediakan pelayanan publik di bidang pelayanan kesehatan, pendidikan, air bersih, dan fasilitas sanitasi, serta memberikan solusi atas persoalan publik lainnya.¹³ Dengan demikian, untuk dapat dikatakan memiliki legitimasi, penyelenggara negara harus dipilih melalui mekanisme pemilu demokrasi dan juga harus diakui kapabilitas kinerjanya oleh masyarakat pasca dilantik dan memperoleh kewenangan untuk menjalankan fungsi pemerintahan yang dibebankan padanya. Hal ini sebagaimana dikemukakan juga oleh Levi and Sack yang dikutip sebagai berikut.¹⁴

"Legitimacy does not signify that power will be used to promote the good of the nation or of humanity. It implies only that the populace acquiesces in the exercise of governmental power. Legitimacy beliefs come from a variety of sources, some of which may support accountable, responsive, and even democratic government, but many of which most definitely do not. To achieve legitimacy requires the rule of law and the provision of infrastructure, justice, education and other services that make

⁹ Nur Hidayat Sardini, *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*, (Yogyakarta: Fajar Media Press, 2011), hlm. 298.

¹⁰ *Ibid.*, hal. 177.

¹¹ Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu*, (Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, 2009), hlm. 6.

¹² Syamsuddin Haris, dkk, *Pemilihan Umum di Indonesia: Telaah atas Struktur, Proses, dan Fungsi*, (Jakarta: PPW-LIPI, 1997), hlm. 6-9.

¹³ "2014 Elections: Putting State Legitimacy into Perspective", <http://thejakartapost.com/news/2013/03/11/2014-elections-putting-state-legitimacy-perspective.html>, diakses pada tanggal 23 Januari 2014.

¹⁴ Levi dan Sacks, *op.cit.*, hlm. 22.

populations better off than they would be without government. But law and services are insufficient without government commitments to procedural fairness and relative transparency. This, in turn, involves public servants with pay and other incentives to withstand corruption and to serve constituents, all constituents. And that in turn rests on a symbiotic relationship with an alert citizenry willing to make demands and hold their public servants accountable. They will do so only if they believe—and for good reason—that they are getting something in return for their compliance and active citizenship. There is a chicken and egg problem here to be sure: Without services, citizens will not find government legitimate, but funds for services can be a source of corruption rather than legitimate government.”

Oleh karena legitimasi pemerintahan masih diterjemahkan dalam bentuk perolehan suara terbanyak *an sich*, akibatnya prosesi pemilu yang telah dilangsungkan sejak tahun 1999 tidak berkorelasi positif dengan terbentuknya pemerintahan yang baik dan bertanggung jawab. Sebaliknya, yang muncul kemudian justru terlihat dari praktik politik transaksional atas dasar kepentingan sempit dan jangka pendek yang tetap mendominasi interaksi, kerja sama, dan persaingan para elite politik hasil pemilu. Hal itu dapat dilihat dari sejumlah kasus korupsi dan penyalahgunaan kekuasaan yang mengemuka di harian publik di mana pelakunya sebagian berasal dari elite politik yang duduk di lembaga legislatif. Realitas ini pun diperkuat dengan laporan Transparansi Internasional Indonesia mengenai *Global Corruption Barometer* yang dirilis tahun 2007.¹⁵ Dari laporan tersebut diketahui bahwa parlemen dan partai politik merupakan lembaga yang paling korup di Indonesia. Hal ini pun menjawab pertanyaan tentang ketidakefektifan pemberantasan korupsi, karena dua pilar utama pemberantasan korupsi justru dipegang oleh institusi yang korup (parlemen dan partai politik).¹⁶ Korupsi yang menggejala di partai politik dan parlemen, yang merupakan produsen “kebijakan” publik dan perundangan, menyebabkan kebijakan yang dikeluarkan tidak bisa diandalkan untuk memberantas

korupsi secara efektif.¹⁷ Kondisi ini justru memungkinkan korupsi dalam skala besar (*grand corruption*) tumbuh dan berkembang.¹⁸

Meskipun praktik korupsi yang dilakukan oleh elite politik tidak sebangun dengan tatakelola pemerintahan yang buruk, realitas ini menunjukkan adanya “salah-urus negara”¹⁹ yang dilakukan oleh elite politik. Perilaku korup para pemegang otoritas politik ini menjauhkan kita dari impian bangsa sebagaimana yang tertuang dalam alinea keempat Pembukaan UUD NKRI 1945.²⁰ Dalam kaitan ini, menurut Mark Philp sebagaimana diuraikan oleh J. Kristiyadi, realitas korupsi yang dilakukan oleh para elite politik (korupsi politik) ini tumbuh subur karena runtuhnya otoritas politik yang cenderung disebabkan oleh ketidakkompetenan negara (inkompetensi pemerintah) dalam melaksanakan fungsi-fungsi politik karena lemahnya lembaga-lembaga politik negara yang bersangkutan.²¹ Artinya, praktik korupsi ini dipengaruhi oleh kegagalan pemerintah dalam mewujudkan makna politik sebagai ranah terbuka untuk menyelesaikan dan mengatur konflik kepentingan secara damai dan beradab dalam masyarakat atas nama kepentingan umum. Inkompetensi pemerintahan yang demikian mengakibatkan delegitimasi politik atas pemerintahan yang tengah berlangsung karena tidak mampu mengendalikan dominasi kelompok tertentu sehingga merusak tatanan politik yang ada.²² Akibatnya, prosesi demokrasi yang dilangsungkan melalui pemilu hanya dijadikan wahana oleh elite politik untuk memperoleh otoritas secara legal demi mengejar

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Istilah salah-urus negara ini kerap digunakan oleh Syamsuddin Haris untuk menunjukkan tata kelola pemerintahan yang berlangsung saat ini, dapat dilihat di antaranya dalam Syamsuddin Haris, *Partai, Pemilu, dan Parlemen: Era Reformasi*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2014).

²⁰ Syamsuddin Haris, “Skema Alternatif Pemilu Presiden Untuk Efektivitas Demokrasi Presidensial”, dalam Syamsuddin Haris (Ed.), *Skema Alternatif Pemilu Presiden Untuk Efektivitas Demokrasi Presidensial*, Laporan Penelitian, (Jakarta: P2P LIPI, 2014), hlm. 2.

²¹ J. Kristiyadi, “Demokrasi dan Korupsi Politik”, dalam Wijayanto dan Ridwan Zachrie (Ed.), *Korupsi Mengorupsi Indonesia: Sebab, Akibat, dan Prospek Pemberantasan*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2009), hlm. 448.

²² J. Kristiyadi, *op.cit.*, hlm. 447.

¹⁵ Wijayanto, “Mengukur Tingkat Korupsi”, dalam Wijayanto dan Ridwan Zachrie (Ed.), *Korupsi Mengorupsi Indonesia: Sebab, Akibat, dan Prospek Pemberantasan*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2009), hlm. 85.

¹⁶ *Ibid.*

keuntungannya sendiri. Mereka menganggap sudah mendapatkan legitimasi jika sudah mengikuti prosedur dan regulasi yang mereka buat sendiri, sehingga yang terjadi kemudian adalah manipulasi demokrasi prosedural. Pendapat serupa juga dikemukakan oleh Syamsuddin Haris yang menyatakan bahwa:²³

“Dalam gambar yang lebih besar, berlangsung “salah urus negara dan pemerintahan” yang tak kunjung berakhir. Ketika para penyelenggara negara dan pemerintahan telah dipilih melalui pemilu-pemilu yang semakin demokratis dan langsung, kapasitas negara mengelola pluralitas dan keberagaman yang menjadi fondasi identitas keindonesiaan kita justru cenderung menurun. Merebaknya tindak kekerasan dan anarki sektarian yang berlatar identitas asal, mengindikasikan hal ini. Meskipun konstitusi menjamin kebebasan beragama dan berkepercayaan, negara kerap kali teragap sebagai penonton belaka ketika minoritas agama dan kepercayaan mengalami tindakan kekerasan dan anarki dalam menjalankan ritual ibadah mereka. Gambar besar lain memperlihatkan tidak jelasnya visi, strategi, prioritas, dan fokus dalam pengelolaan ekonomi dan sumberdaya alam, sehingga negara dan korporasi asing dengan leluasa menjadikan negeri kita sebagai sumber bancakan yang pada akhirnya memiskinkan rakyat kita. Salah urus ekonomi dan sumberdaya alam ini tampak jelas dari dominannya penguasaan asing atas kekayaan tambang dan mineral, juga terlihat mencolok dari fenomena impor hampir semua bahan pangan yang seharusnya bisa dicukupi dari sumber di dalam negeri. Di sisi lain, produktifitas dan akuntabilitas lembaga-lembaga legislatif nasional dan lokal yang dihasilkan pemilu juga relatif rendah. Alih-alih memanfaatkan peluang emas meningkatkan kinerja legislasi dan akuntabilitasnya, partai-partai politik yang menempatkan para wakilnya di DPR dan DPRD justru sibuk “berpolitik” dalam arti negatif, yakni mempertukarkan otoritas dan hak politik mereka dengan pencarian peluang memperebutkan kekuasaan politik di satu pihak, dan rente yang bersifat ekonomis di lain pihak.”

Berdasarkan uraian di atas, sebenarnya kita tengah menghadapi persoalan legitimasi pemerintahan (*legitimacy crisis*). Namun, tidak ada upaya serius untuk mengukuhkan kembali legitimasi pemerintahan pasca pemilu. Padahal, legitimasi memiliki arti penting dan wajib

²³ Syamsuddin Haris, *op.cit.*, hlm. 3.

ada dalam penyelenggaraan pemerintahan sebagaimana dikemukakan pula oleh Max Weber yang menyatakan bahwa pemerintahan yang stabil akan sulit terbentuk tanpa adanya legitimasi.²⁴ Sebaliknya, dengan memiliki legitimasi, pemerintah dapat mengatur masyarakat secara sah tanpa harus mengeluarkan “biaya untuk memaksa” agar masyarakat patuh dan tunduk pada kebijakan atau peraturan yang dikeluarkan.²⁵

Problematika yang Menghambat Terbentuknya Pemerintahan yang Bertanggung Jawab

“Pemerintahan yang bertanggung jawab” merupakan istilah yang kerap kali dihubungkan dengan konsep *good governance*. Secara konseptual, *good governance* merujuk pada tugas pelaksanaan pemerintahan atau organisasi suatu negara. Lahirnya konsep *good governance* ini dilatarbelakangi oleh berkembangnya sistem politik multi partai yang tidak didukung oleh sistem merit politik, tidak ada kepastian dan jaminan perlindungan hukum, serta birokrasi yang masih berorientasi pada kekuasaan, bukan pada pelayanan. Hal ini menyebabkan pengelolaan negara menjadi tidak efektif dan banyak aset potensial menjadi objek jorok dengan motif mencari keuntungan oleh golongan tertentu.²⁶ Penerapan prinsip *good governance* ini umumnya didahului oleh penerapan Azas Umum Pemerintahan yang Baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*) sebagai kaidah dasar yang melingkupi serangkaian asas yang harus diperhatikan sebagai panduan tidak tertulis bagi badan atau pejabat pemerintah dalam melaksanakan tugas pemerintahan sehari-hari.²⁷ Serangkaian azas yang dimaksud tersebut meliputi azas larangan penyalahgunaan wewenang, larangan melakukan tindakan sewenang-wenang, azas kecermatan, azas kewajiban memberi dasar pertimbangan pada

²⁴ Levi dan Sacks, *op.cit.*, hlm. 2.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Juanda Nawawi, “Membangun Kepercayaan dalam Mewujudkan *Good Governance*”, *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, Vol. 1 No. 3 Juni, 2012, hlm. 26.

²⁷ “Azas-azas Pemerintahan yang baik”, <http://widyawati.boediningsih.dosen.narotama.ac.id/files/2011/04/BAB-VIII-Asas-asas-Pemerintahan-yang-Baik.pdf>, diakses pada tanggal 25 Januari 2013.

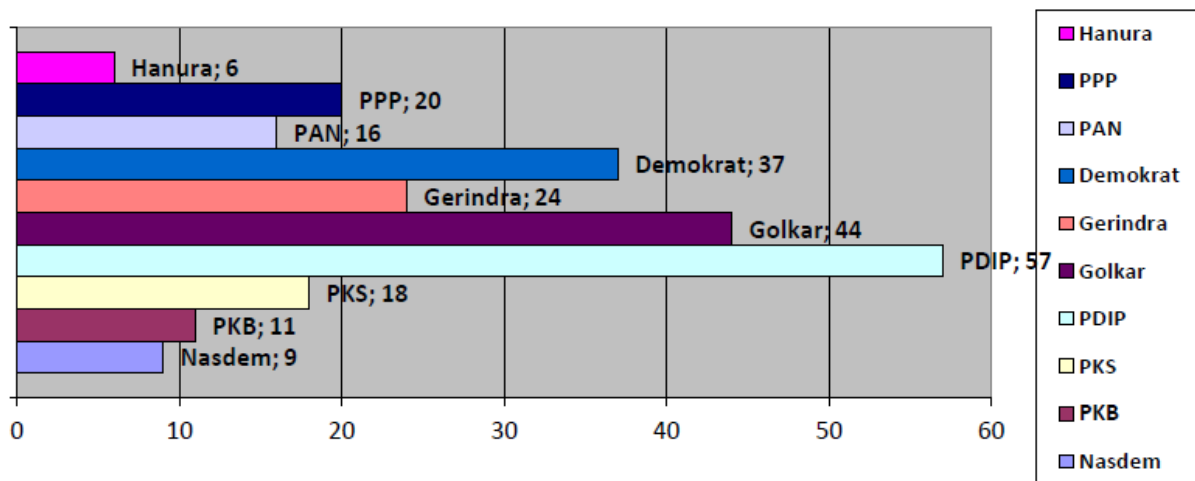
putusan, dan azas kepentingan umum.

Penerapan *good governance* ini akan berpengaruh pada persoalan legitimasi pemerintahan secara politik, dan akan berpengaruh pada kompetensi pemerintah dalam mengelola sektor publik secara ekonomi,²⁸ sebagaimana telah sempat disinggung sebelumnya. Salah satu faktor yang dapat mendorong terbentuknya pemerintahan yang bertanggung jawab ini adalah pemenuhan aparatur pemerintah atau penyelenggara negara yang profesional dan memiliki integritas yang kokoh.²⁹ Selain melalui pembentukan peraturan perundang-undangan³⁰ dan lembaga-lembaga

pemerintahan yang baik, hal tersebut juga diwujudkan melalui proses seleksi penyelenggara negara yang dilakukan melalui pemilihan umum yang berintegritas.³²

Persoalannya, desain pemilu yang berlaku saat ini belum dapat dijadikan tumpuan untuk menghasilkan penyelenggara negara yang dapat melangsungkan tata kelola pemerintahan yang bertanggung jawab. Banyak elite politik yang terpilih pasca pemilu justru “memunggungi” tanggung jawabnya sebagai penyelenggara negara melalui rekam jejak (*track record*) yang buruk selama periode jabatannya.

Grafik 1. Anggota DPR RI Periode 2014-2019 yang Mempunyai *Track Record* Buruk



Sumber: Hasil Pemilu 2014-2019

negara³¹ yang membantu perwujudan

²⁸ Nawawi, *op.cit.*, hlm. 28.

²⁹ Faktor lainnya adalah *Supremacy of the law* (supremasi hukum) : setiap tindakan harus didasari oleh hukum bukan berdasarkan pada diskresi; *Legal certainty* (kepastian hukum) : menjamin suatu masalah diatur secara jelas, tegas dan tidak duplikatif; Hukum yang *responsive* : hukum mampu menyerap aspirasi masyarakat luas dan mengakomodasinya; Penegakan hukum yang konsisten dan nondiskriminasi; Independensi peradilan sebagai syarat penting dalam perwujudan *rule of law*;

³⁰ Di antaranya UU No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN; UU No. 28 Th 1999 Tentang Pemerintahan yang bersih, bebas kolusi, korupsi, dan Nepotisme; UU Administrasi Pemerintahan; UU Etika Penyelenggara Negara; UU No.12 Th 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan; dan tersebar dalam berbagai UU lainnya

³¹ Di antaranya KPK; Ombudsman; dan Komisi/badan-badan lainnya

Hal itu dapat dilihat dalam grafik yang disajikan di bawah ini (Lihat Grafik 1).

Ironisnya, para kader yang bermasalah karena terlibat korupsi dan pelanggaran lainnya serta memiliki track record buruk diusung kembali untuk mengikuti pemilu selanjutnya. Hal tersebut dapat dilihat melalui tabel berikut ini di mana petahana (incumbent) yang di antaranya memiliki track record buruk, selama periode 2009-2014, masih dicalonkan kembali pada pemilu 2014.

Pola pencalonan partai politik yang seperti itu tentunya akan menghambat terbentuknya tata-kelola pemerintahan yang bertanggung jawab. Untuk mengantisipasi terpilihnya calon-calon dengan *track record* yang buruk, maka format pemilu perlu dikaji kembali agar benar-benar dapat menyeleksi kandidat berdasarkan kemampuan dan kapabilitasnya.

³² *Ibid.*

Tabel 2. Caleg Petahana di Masing-masing Parpol pada Pemilu 2014

Partai Politik	Jumlah Kursi DPR RI Periode 2009-2014	Jumlah Caleg DPR RI Pemilu 2014	Persentase Caleg DPR RI Pemilu 2014
PKS	57	57	100
Hanura	17	16	94,1
PKB	28	26	92,8
Gerindra	26	24	92,3
PAN	46	42	91,3
Demokrat	148	133	89,8
PDIP	94	84	89,3
PPP	38	33	86,8
Golkar	106	92	86,7
Jumlah	560	507	90,5

Sumber: Formappi, *Daftar Calon Bermasalah*, 28 April 2013.

Salah satu hal krusial dalam pemilu adalah perihal pencalonan³³ atau *candidacy*, khususnya pada tahap rekrutmen calon kandidat yang akan dimasukkan dalam daftar calon sementara (DCS). Pada tahap ini sejumlah kandidat yang layak akan dipilih untuk maju dalam pemilihan umum. Dengan kata lain, kualitas calon yang ikut serta dalam pemilu berada di bawah kendali partai politik. Namun, persoalannya muncul ketika partai politik tidak mampu menjalankan fungsinya untuk mensuplai kandidat yang layak maju dalam pemilu sebagaimana yang dapat dilihat dari fenomena rekrutmen politik pada pemilu legislatif 2014. Pada pemilu legislatif 2014, selain mengandalkan petahana (*incumbent*), parpol membuka kesempatan bagi masyarakat luas untuk mendaftar sebagai caleg.³⁴ Bahkan, ada parpol yang membuka kesempatan tersebut dengan memasang iklan di media massa.³⁵ Akibatnya, daftar calon kandidat didominasi kalangan pengusaha, artis, dan keluarga elite partai, sebagaimana pemilu sebelumnya. Hal ini tidak hanya dilakukan oleh partai politik baru, tetapi partai politik lama juga mempraktekkan cara yang sama demi memperoleh suara sebanyak-banyaknya. Akibatnya, sistem kaderisasi yang memang belum berjalan sempurna, bahkan di beberapa

parpol tidak berjalan, malah semakin tidak berarti sebab selain membutuhkan biaya besar, kaderisasi membutuhkan proses panjang.³⁶ Alhasil, parpol lebih memilih merekrut kader secara instan daripada melakukan investasi mahal jangka panjang.³⁷

Terhadap fenomena di atas, ada pendapat yang menyatakan bahwa kondisi tersebut didorong oleh sistem pemilu yang menganut prinsip proporsional terbuka dengan mekanisme suara terbanyak sehingga partai politik membutuhkan caleg yang memiliki popularitas dan kemampuan finansial tinggi.³⁸ Hal ini tentu bertentangan dengan kehendak masyarakat yang menginginkan calon kandidat yang berkualitas dan dapat mengakar di level *grass root*, sehingga dapat memahami permasalahan detail dan bukan hanya populer di mata publik.³⁹ Di samping itu, argumen demikian juga tidak sepenuhnya dijadikan acuan, karena ketentuan Pasal 57 ayat 2 UU No. 8 Tahun 2012 sebenarnya telah mengubah jangka waktu penyusunan daftar calon kandidat sehingga proses pengajuan nama bakal calon kandidat lebih panjang dari sebelumnya, yakni 12 bulan sebelum hari pemungutan suara. Namun pada praktiknya, seperti yang terjadi pada tiap-tiap pemilu, partai politik mulai bekerja untuk menyusun daftar caleg sesaat menjelang pemilu. Hal ini juga sejalan dengan yang dikemukakan oleh Luky Sandra Amalia yang menyatakan bahwa:⁴⁰

³³ Luky Sandra Amalia, *op.cit.*, hlm. 41.

³⁴ Lihat “Demokrat Buka Pendaftaran Caleg”, <http://news.okezone.com/read/2013/03/04/339/770714/demokrat-buka-pendaftaran-caleg>, diakses pada tanggal 3 April 2013.

³⁵ “1700 Caleg Gerindra Mendaftar Karena Iklan di Media”, <http://hot.detik.com/read/2013/03/22/153647/2201281/10/1700-caleg-gerindra-mendaftar-karena-iklan-di-media>, diakses pada tanggal 24 April 2013.

³⁶ Luky Sandra Amalia, *op.cit.*, hlm. 56.

³⁷ Luky Sandra Amalia, *op.cit.*, hlm. 42.

³⁸ Luky Sandra Amalia, *op.cit.*, hlm. 41.

³⁹ Luky Sandra Amalia, *op.cit.*, hlm. 41.

⁴⁰ Luky Sandra Amalia, *op.cit.*, hlm. 42.

“Kerja intensif yang seharusnya dilakukan dalam rentang waktu di antara dua pemilu tidak dilaksanakan. Akibatnya, parpol terkesan asal comot kandidat yang dinilai mampu menaikkan suara parpol dengan popularitas, elektabilitas, maupun kemampuan finansial yang dimilikinya dalam waktu singkat. Pada satu sisi, keterbukaan parpol untuk merekrut masyarakat umum di luar kader memang membuka partisipasi masyarakat yang selama ini tidak mengabdikan diri di parpol. Di sisi lain kegiatan ini juga menunjukkan bahwa parpol tidak menjalankan fungsinya dengan baik, meskipun rekrutmen secara garis besar dapat dilakukan melalui dua sumber, yakni perekrutan dari dalam partai (internal) dan perekrutan dari luar parpol (eksternal). Jika praktek seperti ini terus dilakukan bukan tidak mungkin akan merusak tatanan demokrasi yang ada selain juga mencederai loyalitas kadernya sendiri.”⁴¹

Oleh sebab itu, untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan hasil pemilu yang dapat bekerja secara efektif, skema pemilu demokratis harus didukung dengan sistem kepartaian yang dapat melahirkan pemimpin yang bersih, bertanggung jawab, serta memiliki kemampuan untuk mengelola pemerintahan dengan baik agar menghasilkan penyelenggara negara yang dilegitimasi oleh masyarakat. Hal ini dikarenakan fungsi strategis partai politik adalah sebagai aktor utama (*primary actor*) yang berperan sebagai mediator antara rakyat dan pemerintah sekaligus menginisiasi calon peserta pemilu, baik untuk mengisi jabatan politik di lembaga legislatif, maupun di eksekutif. Namun, hingga saat ini perbaikan pelembagaan partai politik belum diupayakan secara serius.

Di samping itu, selama ini hampir tidak pernah ada perdebatan serius di kalangan elite partai-partai di DPR tentang ke mana sesungguhnya arah sistem kepartaian pasca-Orde Baru kita.⁴² Satu-satunya diskursus tentang sistem kepartaian di Indonesia tidak lain adalah seputar diskusi mengenai pencarian jumlah partai.⁴³ Diskursus tersebut pun tidak

pernah sampai pada pertanyaan tentang sistem kepartaian seperti apa yang dianggap tepat bagi bangsa Indonesia, dalam pengertian tidak hanya koheren dengan pilihan terhadap sistem pemerintahan dan sistem perwakilan serta sistem pemilihan, melainkan juga dapat memberikan kontribusi bagi cita-cita keadilan, demokrasi, dan kesejahteraan rakyat.⁴⁴ Hasil yang muncul kemudian adalah lahirnya UU No. 2 Tahun 1999 dan UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik yang tidak visioner dan cenderung membiarkan partai-partai merumuskan dirinya sendiri.⁴⁵

Dilihat dari segi substansi, UU tentang partai politik cenderung dibentuk sebagai “perikatan terbuka” yang diberikan pemerintah kepada partai politik. Hal itu dapat dilihat dalam klausul yang tercantum dalam ketentuan Pasal 12 UU No. 2 Tahun 2011. Pada pokoknya ketentuan tersebut berisi pendelegasian kewenangan oleh UU kepada Partai politik untuk mengatur sendiri persoalan yang berkaitan dengan partai politik yang bersangkutan seluas-luasnya. Berdasarkan ketentuan itu partai politik dapat mengatur dirinya sendiri dengan membentuk peraturan internal yang disebut Anggaran Dasar (AD)/Anggaran Rumah Tangga (ART) Partai Politik. Di sinilah embrio persoalan muncul, yakni ketika kewenangan yang luas ini tidak diikuti dengan pelembagaan partai politik yang matang. Hal ini menyebabkan kewenangan luas untuk “mengatur diri sendiri” tersebut relatif disalahgunakan secara sepihak dan malah dijadikan ‘tameng’ bagi elite partai untuk kepentingan pribadi dan/atau golongan. Terkait dengan hal ini, Syamsuddin Haris pun menyatakan bahwa:⁴⁶

“Hingga saat ini, hampir tidak ada tradisi berorganisasi secara rasional, kolegial, demokratis, dan bertanggung jawab di dalam partai-partai karena tidak jarang keputusan dan pilihan politik ditentukan secara sepihak dan oligarkis oleh segelintir atau bahkan seorang pemimpin partai. Dalam konteks ideologi, para politikus partai cenderung bersifat mendua dan tidak konsisten. Di satu pihak secara formal dan verbal mendukung ideologi, baik ideologi negara maupun ideologi partai. Namun, dalam

⁴¹ Firmanzah, *Mengelola Partai Politik*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2011), hlm.71-72.

⁴² Syamsuddin Haris, *Partai, Pemilu, dan Parlemen: Era Reformasi*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2014), hlm. 52.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Syamsuddin Haris, *Masalah-Masalah Demokrasi dan Kebangsaan Era Reformasi*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2014), hlm. 32.

perilaku sering digunakan dukungan itu untuk kepentingan kekuasaan belaka. Kepentingan kelangsungan kekuasaan pribadi dan *vested interest* kelompok akhirnya mengalahkan komitmen mereka terhadap ideologi. Pada akhirnya, kepentingan pribadi dan kelompok itulah yang menjadi ideologi para politikus partai kita dewasa ini. Sementara itu, dalam konteks taktik dan strategi, pada umumnya partai-partai terperangkap upaya mempejuangkan jabatan-jabatan publik ketimbang perjuangan memenangkan kebijakan publik.”

Dengan kata lain, regulasi tentang partai politik yang berlaku justru menghasilkan ketidakpaduan institusionalisasi partai politik ke arah yang lebih maju dalam rangka membentuk tata-kelola pemerintahan yang baik. Hal ini dikarenakan para elite partai pada masing-masing partai cenderung menginstitusikan kepentingannya dalam tubuh partai politik tanpa dikorelasikan dengan fungsi tradisional partai untuk membangun demokrasi yang lebih baik. Salah satunya dapat dilihat dari distorsi partai politik dalam menyuplai tokoh pemimpin yang kredibel dan kapabel untuk mengelola pemerintahan ke depan. Partai politik tidak jarang hanya mengikutsertakan kader yang berasal dari golongan elite partai dalam Daftar Calon Sementara (DCS). Selain itu, fenomena perekrutan *public figure* untuk memenuhi DCS juga menjadi bukti kegagalan partai dalam melaksanakan fungsi kaderisasi politik. Situasi ini semakin menjauhkan langkah untuk mewujudkan pemerintahan dengan tata kelola pemerintahan yang lebih baik karena partai politik tidak bisa menjamin kapabilitas tokoh yang dicalonkannya untuk menjalankan fungsi pemerintahan pasca pemilu. Padahal, melalui proses pemilu diharapkan dapat menghasilkan pemimpin yang cakap dan lebih bertanggung jawab untuk mampu memperbaiki tata-kelola pemerintahan sebelumnya. Akibatnya, legitimasi pemerintahan yang dihasilkan melalui pemilu didelegitimasi sendiri oleh kiprah kerja pemerintahan hasil pemilu yang cenderung berorientasi pada upaya-upaya yang menguntungkan golongan semata.

Dari segi praktik, masing-masing parpol sebenarnya telah memiliki sistem rekrutmen caleg yang memadai, seperti Partai Golongan Karya (Golkar) dengan PDLT (pengabdian, dedikasi, loyalitas, tak tercela) dan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) dengan

sistem *scoring*. Namun, sistem yang sudah tersusun rapi ini seringkali harus terkalahkan dengan unsur subyektifitas pimpinan parpol karena tidak dapat dipungkiri bahwa sebagian besar partai politik di Indonesia masih bergantung pada figur ketua umum maupun ketua dewan pembina partai. Hal ini berdampak pada proses rekrutmen caleg di tubuh partai.⁴⁷

Persoalan pencalonan ini tidak hanya terjadi dalam pemilu legislatif, tetapi juga dalam pemilu presiden dan wakil presiden. Sejak pemilu presiden dilakukan secara langsung pada tahun 2004, tidak seluruh partai politik melakukan seleksi internal secara terbuka, *fair*, dan demokratis, kecuali partai Golkar yang melakukan seleksi calon presiden melalui mekanisme konvensi.⁴⁸ Kandidat calon presiden dari partai politik lainnya muncul lebih karena posisi mereka selaku ketua umum atau tokoh sentral partai yang bersangkutan, misalnya Susilo Bambang Yudhoyono (Demokrat), Megawati (PDI Perjuangan), Amien Rais (PAN), dan Hamzah Haz (PPP).

Proses pencalonan yang demikian berulang kembali pada pemilu presiden tahun 2009, yang diikuti oleh Susilo Bambang Yudhoyono selaku ketua dewan pembina Partai Demokrat, Jusuf Kalla selaku Ketua Umum Partai Golkar, dan Megawati selaku ketua umum PDI Perjuangan. Artinya, posisi sebagai ketua umum dan tokoh sentral di dalam partai sudah secara langsung menjadi prasyarat bagi yang bersangkutan untuk maju sebagai kandidat calon presiden. Selanjutnya dalam pemilu presiden 2014, format pilpres masih belum berubah dari pemilu tahun 2009 karena dasar hukum penyelenggaraannya masih berpedoman pada UU Nomor 42 Tahun 2008. Pemilu presiden 2014 masih diikuti oleh tokoh sentral partai politik, misalnya, Prabowo sebagai Ketua Dewan Pembina Partai Gerindra. Oleh sebab itu dapat disimpulkan bahwa format pemilu presiden 2014 masih belum mewartakan berlangsungnya pencalonan yang transparan dan demokratis. Walaupun tokoh seperti Jokowi bisa mengikuti pencalonan, hal itu terjadi bukan karena difasilitasi oleh format pemilu presiden

⁴⁷ Luky Sandra Amalia, *op.cit.*, hlm. 44.

⁴⁸ Syamsuddin Haris, Format Alternatif Pemilu Presiden Untuk Efektivitas Demokrasi Presidensial, dalam Syamsuddin Haris (Ed.), *Skema Alternatif Pemilu Presiden Untuk Efektivitas Demokrasi Presidensial*, Laporan Penelitian, (Jakarta: P2P LIPI, 2014), hlm. 109.

yang berlaku saat ini, melainkan karena dukungan media dan elektabilitas Jokowi yang melampaui siapa pun. Terhadap hal ini, Syamsuddin Haris berpendapat bahwa:⁴⁹

“Berkaca pada pengalaman Pilpres 2014, kemunculan Jokowi yang fenomenal—karena tidak menjabat posisi ketua umum atau pimpinan parpol, tidak berasal dari lingkaran elite politik sipil, militer, ataupun keluarga serta keturunan tertentu—tak mengurangi urgensi penataan kembali format pilpres ke arah yang lebih baik, tak hanya terkait skema waktu penyelenggaraannya, melainkan juga formatnya, termasuk di dalamnya proses pencalonan.”

Sama halnya dengan aturan rekrutmen kandidat calon legislatif yang diatur oleh UU No. 8 Tahun 2012, UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden pun menyimpan persoalan yang serupa. Pengaturan tersebut memberikan kewenangan yang luas pada partai politik untuk mencalonkan kandidatnya tanpa campur tangan siapa pun. Pada implementasinya, model pencalonan yang demikian cenderung menutup akses dan partisipasi publik untuk mengetahui dinamika pencalonan kader yang dilakukan oleh partai politik. Berkaitan dengan hal ini, Syamsuddin Haris menyatakan bahwa:⁵⁰

“UU pilpres justru memberi “cek kosong” kepada parpol untuk menentukan capresnya masing-masing, sehingga yang berlangsung kemudian adalah penetapan capres dan mekanisme capres secara oligarkis oleh ketua umum ataupun pimpinan parpol.⁵¹ Menurutny, hampir tidak ada kesempatan bagi publik memilih kandidat berdasarkan kapabilitas para capres. Padahal, model pemilihan presiden dan sistem kepartaian yang berada dibalik pencalonan kandidat calon presiden bukanlah semata-mata bermakna proseduralis. Model pemilu dan pencalonan *nominee* berpengaruh pada karakter yang akhirnya dibentuk politisi untuk dapat *fit* pada tokoh pemimpin yang dibutuhkan dan pada upayanya untuk berusaha memenangkan pemilihan itu sendiri. Format pemilu presiden saat ini tidak menjanjikan tampilnya presiden yang kapabel dan akuntabel. Begitu banyak tokoh dari berbagai kalangan format pilpres tidak menjanjikan tampilnya

presiden yang kapabel dan akuntabel. Begitu banyak tokoh dari berbagai kalangan yang berambisi menjadi presiden, tapi tidak begitu jelas visi dan agenda strategis mereka bagi masa depan bangsa kita. Hampir tidak ada perdebatan serius tentang agenda para capres bagi masa depan bangsa kita, katakanlah untuk 10, 20, atau 30 tahun kedepan. Misalnya saja, hampir tidak muncul diskusi dan perdebatan tentang arah dan strategi kebijakan seperti apa yang ditawarkan para kandidat presiden dalam pengelola sumber daya alam, strategi dalam membangun kedaulatan pangan, energi, dan seterusnya. Orientasi dan arah kompetisi masih berputar disekitar upaya meraih popularitas dan elektabilitas belaka.”⁵²

Oleh karena itu, upaya merekonstruksikan model pencalonan kandidat, baik calon anggota legislatif, maupun calon presiden dan wakil presiden harus dilakukan dengan mengutamakan keterpilihan kandidat yang memiliki kapasitas dan kapabilitas. Selama ini hampir tidak ada upaya partai politik untuk melembagakan mekanisme rekrutmen calon anggota legislatif dan calon presiden secara terbuka, partisipatif, demokratis dan akuntabel. Menurut Syamsuddin Haris, Partai Golkar menjelang Pilpres 2004 memang pernah mencoba melembagakan proses seleksi capres melalui mekanisme konvensi yang akhirnya menghasilkan mantan Panglima ABRI Jenderal TNI (Purn) Wiranto sebagai calon presiden. Namun sayangnya tradisi politik yang baik ketika Golkar dipimpin oleh Akbar Tandjung tersebut tidak dilanjutkan pada akhir era kepemimpinan Jusuf Kalla menjelang Pilpres 2009. Mekanisme konvensi kemudian dihidupkan lagi oleh Partai Demokrat menjelang Pilpres 2014, tetapi tampaknya lebih sebagai upaya memulihkan kepercayaan publik akibat berbagai skandal korupsi yang diduga melibatkan sejumlah petinggi Demokrat daripada sebagai gagasan *genuine* untuk mencari capres terbaik. Persoalannya, format konvensi yang digagas Presiden SBY tersebut bukan hanya tidak lazim—sebagaimana tradisi konvensi parpol yang sudah melembaga dalam pilpres di Amerika Serikat misalnya—melainkan juga mengajak serta kader parpol lain dan para kandidatnya telah “disiapkan” oleh sebuah komite yang dibentuk oleh SBY selaku tokoh sentral Demokrat. Tidak mengherankan jika kemudian sejumlah kandidat seperti Mahfud MD, Jusuf Kalla, dan Rustiningsih, akhirnya

⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 112.

⁵⁰ *Ibid.*, hlm. 109.

⁵¹ Syamsuddin Haris, 2014, *op.cit.*, hlm. 154.

⁵² *Ibid.*, hlm. 153.

mundur sebelum konvensi digelar.⁵³

Hakikatnya, model pencalonan seperti diuraikan diatas, baik bagi pemilu legislatif maupun pemilu eksekutif, hanya akan menjadi hambatan bagi munculnya *figure* yang *credible* di pemerintahan. Terutama mengingat besarnya kadar kooptasi elite partai terhadap kandidat peserta pemilu yang akan dimajukan di dalam pemilu.⁵⁴ Kondisi ini selanjutnya akan berujung pada melembaganya dominasi elite partai dalam birokrasi pemerintahan melalui pencalonan "kandidat boneka" yang jelas tidak berorientasi sepenuhnya untuk mengelola pemerintahan untuk rakyat kecuali untuk kepentingan elite partai yang mengusung calon yang bersangkutan. Oleh sebab itu, proses pencalonan kader (*candidacy mechanism*) di dalam internal partai politik perlu disorot lebih tajam dengan menuntut transparansi rekrutment politik yang dilakukan masing-masing partai politik.

Fisibilitas Format Pemilu dalam Mewujudkan Terbentuknya Tata-Kelola Pemerintahan yang Bertanggung Jawab

Berdasarkan problem delegitimasi sebagaimana dikemukakan sebelumnya, keberadaan partai politik saat ini lebih cenderung menjadi beban atau masalah ketimbang inisiator bagi solusi permasalahan rakyat. Secara tidak langsung ini menunjukkan kegagalan partai dalam memproduksi pilihan kader yang berkualitas. Menurut Winters, Kegagalan ini disebabkan oleh kondisi nyata sumber daya manusia yang ada dalam tubuh partai, berkaitan dengan kepribadian mereka.⁵⁵ Sudah menjadi rahasia

⁵³ Lihat antara lain, Syamsuddin Haris, "Konvensi Setengah Hati", *Kompas*, 17 Juli 2013; Syamsuddin Haris, "Konvensi dan Pertaruhan", *Kompas*, 4 September 2013.

⁵⁴ Hal itu dapat dilihat dalam aturan baku pengusulan bakal calon presiden dan penetapan pasangan calon presiden di mana dalam hal mendaftarkan pasangan calon, tanda tangan yang dibutuhkan berasal dari ketua umum atau sebutan lain dari pimpinan partai politik yang bersangkutan dengan menyerahkan sejumlah dokumen yang salah satunya meliputi naskah visi, misi, dan program dari bakal Pasangan Calon.

⁵⁵ Harjoko Sangganagara, "Reformasi dan Kaderisasi", <http://harsablog.blogspot.com/2009/07/reformasi-dan-kaderisasi.html>, diakses pada tanggal

umum bahwa banyak kader partai yang menduduki jabatan-jabatan publik berperilaku tidak sesuai dengan yang diharapkan masyarakat, misalnya berjudi, bermabuk-mabukan, berfoya-foya, berselingkuh hingga berperilaku koruptif.⁵⁶ Setelah memperoleh kursi legislatif dan eksekutif, para petinggi partai politik lebih sibuk memburu rente dengan cara mengutak-atik dana publik (APBN dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah-APBD) untuk disalahgunakan ketimbang kerja "kering" merawat dukungan konstituen di daerah pemilihan masing-masing. Berbagai kasus korupsi yang diungkap KPK yang melibatkan anggota parlemen, kepala daerah, hingga menteri telah mengindikasikan hal itu.⁵⁷ Hal-hal seperti itu merupakan cerminan tindakan yang menjauhkan mereka dari tanggung jawabnya kepada masyarakat untuk mengelola pemerintahan dengan bertanggung jawab. Padahal, peran partai sangat berpengaruh bagi terbentuknya tata kelola pemerintahan yang baik karena seharusnya partai politik harus mampu melahirkan tokoh pemimpin yang kredibel, kapabel, dan akuntabel untuk mengelola pemerintahan ke depan.

Untuk menangani persoalan ini, dibutuhkan instrumen yang dapat memaksa partai politik agar melakukan fungsi rekrutmen calon peserta pemilu secara profesional dan transparan karena partai politik bertanggung jawab atas terbentuknya pemerintahan hasil pemilu yang mampu mengelola pemerintahan secara baik dan berkelanjutan. Di dalam praktik politik selama ini, metode rekrutmen calon yang dipraktikkan oleh masing-masing partai politik menjadi sebuah misteri yang tidak pernah diketahui oleh publik karena proses rekrutmen tidak berlangsung secara terbuka dan partisipatif.⁵⁸ Hal ini diperburuk lagi oleh cara kerja partai politik dalam melakukan proses rekrutmen dengan pendekatan "asal comot" terhadap kandidat yang dipandang sebagai "mesin politik".⁵⁹ Padahal, partai politik yang

24 Januari 2013.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Syamsuddin Haris, "Berburu Calon Anggota Legislatif", *Kompas*, 28 Januari 2013, hlm.6.

⁵⁸ Syamsuddin Haris, 2014, *op.cit.*, hlm. 29.

⁵⁹ Ainur Rofiq, "Fungsi Rekrutmen Politik Pada Calon Legislatif Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) 2009", <http://download.portalgaruda.org/article.php?article=19709&val=1237>, diakses pada tanggal 24 Januari 2013.

ada seharusnya dapat melakukan mekanisme rekrutmen politik yang dapat menghasilkan pelaku-pelaku politik yang berkualitas. Hal ini penting dilakukan dalam pengelolaan pemerintahan, karena salah satu tugas pokok dalam rekrutmen politik adalah bagaimana partai-partai politik yang ada dapat menyediakan kader-kadernya yang berkualitas untuk duduk di parlemen atau pemerintahan.⁶⁰

Berkaitan dengan rekrutment politik ini, proses yang ditempuh tiap-tiap partai politik dalam memilih calon untuk diikutsertakan dalam pemilu legislatif berbeda-beda. Namun, secara umum terdapat tiga tahapan yang ditempuh berkaitan seleksi kader untuk pencalonan ini, yaitu tahap penjangkaran calon, tahap penyaringan dan seleksi calon yang telah dijangkar, dan tahap penetapan calon berikut nomor urutnya.⁶¹ Dalam tahapan penjangkaran calon terjadi proses interaksi antara elit partai di tingkat lokal atau ranting partai dengan elite partai di tingkat atasnya atau anak cabang.⁶² Tahapan tersebut lebih mengutamakan pola interaksi internal partai.⁶³ Selanjutnya, dalam tahap penyaringan dan seleksi calon yang telah dijangkar terjadi interaksi antara elite tingkat anak cabang dan elite tingkat cabang daerah.⁶⁴ Terakhir, dalam penetapan calon berikut nomor urutnya, terjadi interaksi antara elit tingkat cabang daerah, terutama pengurus harian partai tingkat cabang dengan tim kecil yang dibentuk dan diberikan wewenang untuk menetapkan calon legislatif.⁶⁵ Dari ketiga tahapan tersebut, dapat dilihat kekosongan ruang bagi publik untuk mengetahui proses dan dinamika pencalonan yang berlangsung di tubuh partai.

Hal yang sama juga terjadi dalam pemilu presiden dan wakil presiden, tidak semua partai politik menerapkan mekanisme pemilihan internal yang transparan dan demokratis. Praktik yang umum menunjukkan calon presiden berasal dari pemegang jabatan ketua umum atau

tokoh sentral di partainya tanpa memasukkan variabel lainnya sebagai penentu kelayakan tokoh yang bersangkutan untuk maju sebagai calon presiden dan atau wakil presiden.

Secara normatif, hal tersebut memang tidak melanggar tertib hukum, karena Pasal 29 UU No. 2 Tahun 2011 mengatur bahwa "Partai Politik melakukan rekrutmen terhadap warga negara Indonesia untuk menjadi: a. anggota Partai Politik; b. bakal calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; c. bakal calon Presiden dan Wakil Presiden; dan d. bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah secara demokratis dan terbuka sesuai dengan AD dan ART serta peraturan perundang-undangan yang dilakukan dengan keputusan pengurus Partai Politik sesuai dengan AD dan ART". Oleh sebab itu, berdasarkan aturan tersebut partai politik diperkenankan secara leluasa untuk memutuskan siapa saja yang akan dicalonkan untuk mengikuti pemilu legislatif dan/atau pemilu presiden. Namun, dari segi prinsip demokrasi elektoral, praktik tersebut tidak dapat dibenarkan karena secara tidak langsung menempatkan publik selaku pemilih pada posisi *secondary*. Format pemilu tersebut justru menjauhkan akses rakyat dalam mengikuti proses pemilihan calon pemimpin yang akan menduduki posisi politik di pemerintahan. Padahal, pemaknaan prinsip "Langsung" sebagai salah satu asas pemilu demokratis seharusnya dimaknai sebagai pelibatan publik (*public engagement*) pada setiap tahapan pemilu, termasuk rekrutmen politik yang dilakukan partai politik.

Dalam konteks ini, publik berhak mengetahui dan memperoleh informasi yang jelas tentang dinamika pencalonan yang dilakukan secara internal oleh partai politik, serta bagaimana praktik seleksi internal yang ditempuh oleh suatu partai politik dalam pemilu tersebut dilaksanakan. "Segi pengawasan publik" inilah yang hilang dari proses pencalonan yang dilakukan oleh partai politik dalam menyeleksi kandidat terbaik yang akan dicalonkan dalam pemilu. Padahal, pengertian prinsip penyelenggaraan pemilu secara langsung bertumpu pada proses pemberian suara dari pemilih kepada kandidat *secara langsung dalam proses pemilu*. Artinya, pemilih seharusnya dilibatkan sejak awal di tiap tahapan pemilu, termasuk dalam tahapan pencalonan untuk ikut serta menentukan kandidat yang akan

⁶⁰ Koirudin, *Partai Politik dan Agenda Transisi Demokrasi: Menakar Kinerja Partai Politik Era Transisi di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004), hlm. 1.

⁶¹ Syamsuddin Haris (Ed.), *Pemilu Langsung di Tengah Oligarki Partai: Proses Nominasi dan Seleksi Calon Legislatif Pemilu 2004*, (Jakarta: Gramedia, 2005), hlm. 8.

⁶² *Ibid.*

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*

dimasukkan dalam DCS. Hal ini pun didukung dengan pendapat Irine Hiraswari Gayatri, yang mengemukakan bahwa:⁶⁶

“Secara teoretik ada dampak dari kepemimpinan politik terhadap kondisi dan situasi yang terjadi di masyarakat. Di sisi ini tidak dapat dipungkiri bahwa kepemimpinan politik merupakan hasil dari sebuah proses pemilihan politik yang melibatkan rakyat dan institusi-institusi politik, dalam konteks demokrasi elektoral. Dari sini saja sudah jelas bahwa demokrasi elektoral melalui pilpres memang membuka ruang baru untuk masyarakat terlibat langsung baik dalam arti memilih maupun mencalonkan.”

Dengan demikian, Akar persoalan ini sebenarnya dapat diselesaikan melalui perbaikan mekanisme pencalonan kandidat yang akan diikuti partai politik dalam pemilu dengan mendesain pelibatan publik secara terbuka. Hal ini juga dikemukakan oleh Irine Hiraswari Gayatri yang menyatakan bahwa:⁶⁷

“Kaderisasi dan pelembagaan parpol akan mendukung lahirnya kandidat capres yang layak dan dapat diterima publik. Ini harus dilengkapi dengan mekanisme internal misalnya pemilihan pendahuluan di internal parpol, baik itu uji publik atau lainnya. Pencalonan dalam pilpres fokusnya terletak pada kesungguhan melembagakan pencalonan internal. Pada tahun 2014 menjelang Pilpres walaupun ada konvensi tapi tidak serius bahkan terkesan seperti main-main, hanya untuk kepentingan pencitraan. Secara idealistik pencalonan seseorang untuk maju menjadi presiden, apakah melalui parpol atau jalur independen, dapat melalui proses yang sistematis, demokratis, dan akuntabel. Parpol sebagai sebuah organisasi politik yang mempunyai disiplin internal setelah berhasil menjaring kandidat potensial dari kader-kader mereka di berbagai wilayah, laki-laki maupun perempuan, seharusnya bisa memfasilitasi seleksi awal melalui pemilihan pendahuluan secara internal, dan, dengan menerapkan serangkaian indikator yang lebih khusus dan umum, dapat menyertakan kandidatnya pada mekanisme uji publik.”

Selain itu, dalam kaitannya dengan persoalan mekanisme pencalonan ini, Syamsuddin Haris juga menyatakan bahwa:⁶⁸

”Semestinya peraturan pemilu mengatur tentang mekanisme pemilihan pendahuluan baik secara internal parpol ataupun internal koalisi sebagai salah satu kewajiban yang harus dipenuhi parpol atau gabungan parpol sebelum mengusung pasangan capres dan cawapres, ataupun mengusulkan daftar nama yang masuk dalam DCS untuk mengikuti pemilu. Melalui mekanisme pemilihan pendahuluan tersebut diharapkan akan terseleksi kandidat capres yang tidak hanya memiliki rekam jejak yang baik dan berintegritas, tetapi juga kompeten serta mempunyai kapasitas kepemimpinan yang dibutuhkan”

Berdasarkan uraian di atas, seleksi kader yang dilakukan secara internal partai politik ini perlu dipertimbangkan sebagai bahan revisi bagi UU pemilu presiden, UU Pemilu Legislatif, serta UU Partai Politik. Secara substansi, ketentuan baru tentang kewajiban transparansi dalam rekrutmen partai politik melalui pemilihan pendahuluan ini tidak bertentangan dengan ketentuan lainnya yang berkenaan dengan pencalonan. Agar koheren dengan tahapan pemilu yang berlaku sekarang, implementasi pemilihan pendahuluan sebagai ajang seleksi internal kader oleh partai politik ini dapat ditempatkan dalam periode pencalonan dengan jangka waktu sebagaimana yang diatur oleh UU Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden.

Selain itu, upaya perbaikan pelembagaan partai politik untuk mendorong terwujudnya tata kelola pemerintahan yang bertanggung jawab dapat dilakukan melalui beberapa cara lainnya, sebagaimana yang pernah ditawarkan Tim LIPI yang terangkum dalam Usulan Naskah Akademik Revisi UU Bidang Politik pada tahun 2007 yang masih relevan untuk dibuka kembali.⁶⁹

Pertama, mendorong pengembangan partai kader. Upaya pengembangan partai politik dari

⁶⁶ Irine Hiraswari Gayatri, *op.cit.*, hlm. 31.

⁶⁷ *Ibid.*, hlm. 26.

⁶⁸ Syamsuddin Haris, 2014, “Format Alternatif..”, *op.cit.*, hlm. 117

⁶⁹ Tim LIPI, *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial yang Demokratis, Kuat, dan Efektif, Usulan Naskah Akademik Revisi UU Bidang Politik*, Kerjasama Pusat Penelitian Politik LIPI & Ditjen Kesbangpol Departemen Dalam Negeri RI, (Jakarta: LIPI Press, 2007), hlm. 102-117.

partai massa ke partai kader memang tidak mudah dilakukan, tetapi partai bisa mulai dengan cara mengkombinasikan partai massa dan partai kader. Untuk itu, sistem keanggotaan parpol juga harus dibuat lebih ketat sehingga terbangun disiplin internal partai.

Kedua, kewajiban merealisasikan fungsi parpol. Partai politik sebagai sebuah institusi demokrasi tentu memiliki fungsi yang wajib dijalankan, di antaranya fungsi rekrutmen dan pengkaderan politik; artikulasi dan agregasi kepentingan; pendidikan politik; dan fungsi komunikasi politik. Contohnya, dalam proses rekrutmen parpol semestinya tidak begitu saja merekrut orang dari luar partai yang semata-mata populer, sebab hal ini menunjukkan bahwa proses kaderisasi parpol sebenarnya tidak berjalan. Parpol boleh saja merekrut orang dari luar partainya untuk dicalonkan sebagai wakil rakyat, tetapi harus memenuhi beberapa syarat yang penting, misalnya seseorang yang memiliki pemahaman mengenai seluk beluk politik, mempunyai program, dan lain sebagainya. Bukan hanya bermodal popularitas dan finansial tinggi saja. Selanjutnya, parpol mengumumkan bakal calon anggota legislatif yang akan diusung kepada masyarakat (sebagai konstituen) dan menerima masukan dari masyarakat mengenai daftar bakal calon tersebut sebelum didaftarkan ke KPU. Masyarakat perlu mengetahui siapa dan bagaimana bakal calon yang akan mewakili mereka di parlemen nantinya dan mereka berhak memberikan masukan kepada partai atas bakal calon anggota legislatif tersebut. Bahkan, jika diperlukan parpol bisa melakukan *primary election*. Hal yang penting adalah parpol tidak boleh menutup mata dan telinga atas masukan masyarakat.

Ketiga, setelah berhasil memenangkan pemilu dan mendudukkan kader-kadernya di parlemen, hubungan parpol dengan masyarakat bukan berarti terputus, justru sebaliknya parpol harus semakin meningkatkan intensitas hubungan antara kader yang duduk di lembaga legislatif dengan konstituennya. Parpol semestinya membuat semacam mekanisme komplain terhadap kinerja anggota dewan kepada konstituen. Selanjutnya, partai mengumumkan kebijakan yang dilakukan sebagai tindak lanjut atas komplain-komplain yang diberikan oleh masyarakat tersebut. Artinya, komplain masyarakat tidak berhenti sebagai masukan belaka, melainkan terbangun sistem *feedback*

yang baik, di mana anggota dewan maupun parpol memberikan respon terhadap masukan dari masyarakat tersebut. Tidak hanya itu, lebih jauh partai bisa mengumumkan kinerja yang telah dilakukan oleh anggota parpol yang menjadi anggota legislatif melalui *website* atau ditempel pada papan pengumuman di tiap-tiap kantor kepengurusan parpol. Pengumuman itu juga harus diberikan kepada media massa. Jika diperlukan, aturan ini bisa dimasukkan ke dalam UU Parpol sehingga sifatnya wajib dan mengikat. Misalnya, parpol membuat laporan secara berkala (waktunya mengikuti mekanisme reses) tentang apa saja yang telah dilakukan oleh parpol dan anggotanya yang duduk di parlemen.

Penutup

Kinerja pemerintah dalam mengelola pemerintahan secara bertanggung jawab akan mempengaruhi derajat legitimasi pemerintahan yang diperolehnya melalui pemilu. Bahkan, dalam hal pemerintahan hasil pemilu melakukan praktik korupsi, manajerial pemerintahan yang buruk dalam menyediakan *public service* akan mendelegitimasi kekuasaan pemerintahan secara langsung karena makna legitimasi tidak bersifat formal sebagaimana dijamin oleh pemilu. Dalam sejarah politik Indonesia, upaya delegitimasi pemerintahan pernah berujung pada reformasi menjatuhkan rezim pemerintahan Soeharto. Oleh karena legitimasi lebih dimaknai sebagai kerja konkret penyelenggara negara, maka upaya mengukuhkan kembali legitimasi pemerintahan perlu dilakukan dengan memastikan format pemilu dapat menghasilkan penyelenggara negara yang mampu menyelenggarakan fungsi pemerintahan secara bertanggung jawab. Namun, persoalannya hingga kini format pemilu masih belum dapat menghasilkan penyelenggara negara yang benar-benar dapat menyelenggarakan pemerintahan dengan tata kelola yang baik dan bertanggung jawab. Untuk itu dibutuhkan pembenahan pada format pemilu yang saat ini berlaku dengan mengidentifikasi tahap pemilu yang berpengaruh pada kualitas kandidat pemilu, yakni tahap pencalonan.

Dalam tahapan pencalonan, partai politik melakukan rekrutmen politik dan menyeleksi kader yang akan diikutsertakan dalam pemilu, baik pemilu legislatif maupun pemilu eksekutif. Proses seleksi tersebut sepenuhnya menjadi kewenangan partai politik

sehingga baik buruknya kandidat menjadi tanggung jawab partai politik. Keadaan ini menimbulkan persoalan tersendiri karena praktik yang terjadi selama ini menunjukkan tidak adanya transparansi dalam rekrutment kandidat untuk pencalonan oleh partai politik. Akibatnya, kandidat yang dicalonkan lebih didasarkan pada hubungan relasi dan faktor posisi kandidat yang bersangkutan di dalam suatu partai politik. Akibatnya, kandidat yang mengikuti pemilu tidak lagi diutamakan kualitas dan kapabilitasnya. Hal inilah yang kemudian menjadi salah satu prakondisi yang menghambat keberhasilan pemilu dalam menghasilkan penyelenggara negara yang kapabel. Dengan demikian, untuk menangani persoalan ini, praktik rekrutmen politik harus dilakukan secara transparan melalui mekanisme pemilihan pendahuluan agar publik dapat mengetahui dinamika pencalonan yang terjadi di dalam partai politik dan tidak salah dalam menjatuhkan pilihannya pada hari pemungutan suara.

Daftar Pustaka

Buku

- Hanan, Djayadi. 2014. *Menakar Presidensialisme Multipartai di Indonesia: Upaya Mencari Format Demokrasi yang Stabil dan Dinamis dalam Konteks Indonesia*. Bandung: Mizan.
- Haris, Syamsuddin. 2014. *Masalah-Masalah Demokrasi dan Kebangsaan Era Reformasi*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Haris, Syamsuddin. 2014. *Partai, Pemilu, dan Parlemen: Era Reformasi*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Koirudin. 2004. *Partai Politik dan Agenda Transisi Demokrasi: Menakar Kinerja Partai Politik Era Transisi di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Kristiyadi, J. 2009. "Demokrasi dan Korupsi Politik", dalam Wijayanto dan Ridwan Zachrie (Ed.). *Korupsi Mengorupsi Indonesia: Sebab, Akibat, dan Prospek Pemberantasan*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Romli, Lili, Dkk. 2009. *Evaluasi Pemilu Legislatif 2009: Tinjauan atas Proses Pemilu, Strategi Kampanye, Perilaku Memilih, dan Konstelasi Politik Hasil Pemilu*. Jakarta: LIPI Press.
- Sigit Pamungkas. 2009. *Perihal Pemilu*. Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Gajah Mada.
- Wijayanto dan Ridwan Zachrie. 2009. (Ed.), *Korupsi Mengorupsi Indonesia: Sebab, Akibat, dan Prospek Pemberantasan*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Yuda, Hanta. 2010. *Presidensialisme Setengah Hati: Dari Dilema ke Kompromi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Jurnal

- Nawawi, Juanda. 2012. "Membangun Kepercayaan dalam Mewujudkan Good Governance". *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan* 1(3).

Laporan dan Makalah

- Amalia, Luky Sandra. 2014. "Basis Keterpilihan Calon Anggota DPR RI Pada Pemilu 2014", dalam Luky Sandra Amalia (Ed.), *Evaluasi Pemilu Legislatif 2014: Analisis Proses dan Hasil, Laporan Penelitian*, Jakarta: P2P-LIPI.
- Gayatri, Irine Hiraswari. 2014. "Fisibilitas Pengajuan Capres Dalam Pemilu Serentak: Berkaca dari Populisme Substantif". dalam Syamsuddin Haris (Ed.). *Skema Alternatif Pemilu Presiden Untuk Efektivitas Demokrasi Presidensial*. Laporan Penelitian. Jakarta: P2P LIPI.
- Haris, Syamsuddin. 2014. "Format Alternatif Pemilu Presiden Untuk Efektivitas Demokrasi Presidensial". dalam Syamsuddin Haris (Ed.), *Skema Alternatif Pemilu Presiden Untuk Efektivitas Demokrasi Presidensial*. Laporan Penelitian. Jakarta: P2P LIPI.
- Levi, Margaret, Audrey Sacks. 2005. "Achieving Good Government-And, Maybe, Legitimacy". Makalah disampaikan pada *World Bank Conference "New Frontiers of Social Policy*, Washington, Desember 12-15.
- Haris, Syamsuddin. 2014. "Evaluasi Proses dan Analisis Hasil Pemilu Legislatif 2014" dalam Luky Sandra Amalia (Ed.), *Evaluasi Pemilu Legislatif 2014: Analisis Proses*

dan Hasil. Laporan Penelitian. Jakarta:
P2P-LIPI.

Undang-Undang

UUD NKRI 1945

UU No. 2 Tahun 2012 tentang Partai Politik

UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota
DPR, DPD, dan DPRD

UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden
dan Wakil Presiden