

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Proses reformasi saat ini terus bergulir di Indonesia terutama di bidang pembangunan politik dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang bersih (*clean government*) dan tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Setelah pemilu tahun 2004 yang dinilai “sukses”, maka sejak bulan Juni 2005 bangsa Indonesia memulai babak baru dalam perubahan politik di negeri ini. Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) yang dilaksanakan secara langsung menjadi populer dalam sistem demokrasi di Indonesia. Sistem pemerintahan yang diterapkan pada masa Orde Baru yang cenderung sentralistik. Sehingga sistem pemerintahan masa reformasi lebih diarahkan pada makin menguatnya otonomi pemerintahan di daerah.

Pilkada untuk pertama kalinya dilakukan secara langsung oleh pemilik kedaulatan yakni rakyat. Walaupun konsepsi Pilkada secara langsung pernah diatur secara yuridis dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, namun sampai undang-undang tersebut diganti dengan Penetapan Presiden (Penpres) No. 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah, Pilkada secara langsung belum bisa direalisasikan.

Hal ini berbeda dengan sistem dalam Pilkada pada masa Orde Baru dilaksanakan melalui peran wakil-wakil rakyat di DPRD dengan suara terbanyak. Praktek politik ini ternyata menghasilkan situasi yang cenderung mengesampingkan peran rakyat dan menjadikan rakyat sebagai komoditas politik dalam meraih dukungan semata. Partai politik yang berada di dewan lebih dominan (oligarkhi partai) dalam menentukan figur kepala daerah sehingga memunculkan kesenjangan dengan aspirasi rakyat dan menghasilkan ketidakpuasan masyarakat.

Pemilihan kepala daerah yang dilaksanakan selama ini pada kenyataannya mengalami beberapa penyimpangan (distorsi) dari ketentuan perundang-undangan yakni *pertama*, politik oligarkhi yang dilakukan oleh DPRD dalam memilih kepala daerah dimana kepentingan partai bahkan kepentingan segelintir elit partai

sering memanipulasi kepentingan masyarakat. *Kedua*, mekanisme pemilihan kepala yang dijalankan cenderung menciptakan ketergantungan kepala daerah terhadap DPRD sehingga para kepala daerah lebih bertanggung jawab kepada DPRD daripada kepada masyarakat. Juga sering terjadinya kolusi dan *money politics*, khususnya pada proses pemilihan kepala daerah antara calon dengan anggota DPRD. *Ketiga*, seringnya terjadi tindakan-tindakan *over reactive* dari para anggota DPRD seperti penghentian atau pencopotan dari jabatan kepala daerah sehingga menimbulkan instabilitas politik bahkan konflik politik.

Kemudian sejak reformasi politik 1998 membawa sejumlah agenda politik untuk menata kembali pengelolaan negara termasuk perbaikan hubungan pemerintah pusat dengan daerah, maka dikeluarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah oleh Presiden BJ. Habibie sebagai respon atas kebutuhan perubahan yang dikehendaki oleh daerah. Namun sejalan dengan dinamika ketatanegaraan dan perkembangan politik di tingkat nasional dan dengan praktek yang keliru di lapangan, maka undang-undang tersebut dirasa perlu untuk direvisi. Revisi ini didasarkan pada pertimbangan bahwa dalam pelaksanaannya sangat tergantung pada pemahaman masing-masing daerah sehingga menimbulkan berbagai masalah dan pelaksanaan yang beranekaragam.

Berdasarkan permasalahan tersebut sehingga dilakukan revisi terhadap Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yang menghasilkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang diharapkan dapat mengikuti perkembangan keadaan, ketatanegaraan dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah. Dalam undang-undang tersebut, secara umum lebih banyak mengatur tentang pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat secara demokratis.

Pemilihan kepala daerah langsung dalam rangka upaya penguatan otonomi pemerintahan daerah merupakan amanat dari Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 (hasil amandemen kedua yang disahkan tanggal 18 Agustus 2000) yang berbunyi :

"Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis."

Untuk mewujudkan pemilihan yang demokratis, maka pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan

sebagaimana diatur dalam Pasal 24 ayat (5) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 bahwa :

”Kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.”

Selanjutnya dalam Pasal 56 ayat (1), mengatur bahwa :

”Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, bebas, rahasia, jujur, dan adil.”

Pilkada langsung yang dilaksanakan atas asas luber jurdil adalah wujud dari semangat pemerintah pusat untuk menciptakan dan mengembangkan kehidupan demokrasi di tingkat lokal. Hal ini salah satu terobosan penting dalam penyelenggaraan pemerintahan, mengingat selama ini pusat perhatian pemerintahan, parpol dan badan perwakilan hanya pada upaya mewujudkan praktek demokrasi di lembaga-lembaga perwakilan yang ada di tingkat pusat. Akibatnya pengembangan kehidupan yang demokratis di lokal hanya didasarkan pada transformasi internal pemerintah yang diberikan secara terbatas melalui penyelenggaraan pemerintahan dan pemberian otonomi kepada hirarki pemerintahan yang ada di daerah. Dengan kata lain demokrasi lokal sangat ditentukan oleh kemauan pemerintah pusat bukan bertujuan untuk penguatan demokrasi di tingkat lokal. Karena demokrasi di tingkat nasional akan tumbuh dan berkembang apabila terjadinya kedewasaan dan kemampuan kehidupan demokrasi di tingkat lokal (*all Politics is local*)¹.

Dengan pertimbangan tersebut maka Pilkada sebagai langkah pemerintah untuk menumbuhkan tatanan pemerintahan lokal yang baik (*local democratic governance*), karena *Pertama*, Pilkada langsung merupakan jawaban atas tuntutan aspirasi rakyat, karena pemilihan presiden, wakil presiden, DPR, DPRD, bahkan kepala desa telah berhasil dilakukan secara langsung. *Kedua*, Pilkada merupakan perwujudan konstitusi yang diamanatkan dalam pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945, kemudian dipertegas dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. *Ketiga*, Pilkada langsung sebagai

¹ Leo Agustino, dalam *Pilkada Langsung : Beberapa Catatan Kritis*, yang dikutip dari Makalah Tommi A. Legowo, ”Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung, Good Governance dan Masa Depan Otonomi Daerah”, dalam Analisis CSIS Nol. 34, No. 2, 2005, hal. 190.

sarana pembelajaran demokrasi (politik) bagi masyarakat (*civic education*). *Keempat*, Pilkada sebagai sarana untuk memperkuat otonomi daerah. *Kelima*, Pilkada langsung merupakan sarana penting bagi proses kaderisasi kepemimpinan nasional kedepan².

Namun pilkada akan kehilangan maknanya apabila parameter keberhasilannya hanya dilihat sebatas partisipasi masyarakat dalam menggunakan hak pilihnya. Tetapi disamping aspek tersebut masih banyak aspek lain yang sangat menentukan dalam penilaian kualitas pilkada misalnya terletak pada penyelenggara pilkada yakni KPUD, Panwas, Pemantau dan Pemerintah bekerja sesuai dengan tugas dan tanggung jawab masing-masing. Kemudian peran dari lembaga *stake-holders* lainnya seperti dari kelompok akademisi, LSM dan kelompok masyarakat dalam mendukung penyelenggaraan pilkada.

Indikator dalam mengukur keberhasilan pelaksanaan pilkada baik secara prosedural maupun secara substansial pada setiap tahap kegiatan dalam pilkada berjalan dengan baik. Salah satu tahap yang cukup penting ketika dalam proses penetapan calon oleh partai. Namun hal yang sangat penting sehubungan dengan penetapan calon oleh partai sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 59 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah ; *pertama*, partai politik yang merupakan pintu satu-satunya dalam pengajuan calon harus memberi ruang bagi aspirasi calon perseorangan (*independen*). Ketentuan mengharuskan partai membuka kesempatan yang seluas-luasnya bagi bakal calon perseorangan melalui mekanisme yang demokratis dan transparan. *Kedua*, partai politik harus menjamin terlaksananya mekanisme yang demokratis dan transparan, melaksanakan konvensi penjurangan bakal calon yang diumumkan secara luas kepada masyarakat. *Ketiga*, partai politik harus memperhatikan pendapat dan tanggapan masyarakat dalam proses penetapan calon.

Memang ketentuan dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, partai politik memegang peranan penting untuk melakukan proses penetapan calon sehingga cenderung tetap menempatkan dominasi partai politik dalam proses penjurangan dan penetapan pasangan calon kepala daerah/wakil kepala daerah. Partai politikkah merupakan jalan satu-satunya jalur bagi seseorang untuk menjadi

² Gregorius Sahdan, *Pilkada dan Prospek Demokrasi Lokal*, Analisis CSIS, Vol. 34 N0. 1, Jakarta, 2005, hal 113-114.

anggota legislatif atau eksekutif sehingga menyebabkan oligarki partai. Dalam prakteknya kadang-kadang peran partai politik diibaratkan sekadar "broker" yang memperdagangkan kekuasaan.

Kondisi inilah yang seharusnya mendorong partai politik di Indonesia menjadi partai yang modern yang mempunyai *platform* yang jelas dan tidak semata-mata mengandalkan kepemimpinan yang kharismatik. Dalam hal ini Maswardi Rauf³ menilai partai politik di Indonesia belum tumbuh menjadi partai politik modern. Dalam hal rekrutmen misalnya masih diandalkannya sentimen primordial sebagai basis dukungan dan bukan menjadikan visi dan program partai sebagai daya tarik. Bahkan masih banyak terjadi praktek-praktek korupsi, kolusi dan nepotisme yang bertolak belakang dengan cita-cita reformasi. Rekrutmen calon kepala daerah lebih terkesan calon yang membutuhkan "kendaraan" partai politik bukan partai yang punya kepentingan mencari kader-kader yang aksebilitas dan kredibilitas untuk dicalonkan. Sehingga yang dikhawatirkan terjadinya praktek beli "kendaraan" partai oleh kandidat.

Di samping latar belakang tersebut, peneliti memilih Pilkada DKI Jakarta sebagai objek penelitian karena didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan bahwa : *Pertama*, DKI Jakarta yang menyandang status sebagai Ibu Kota Negara, seharusnya sebagai contoh yang baik bagi pelaksanaan Pilkada daerah lain. *Kedua*, DKI Jakarta sebagai sumber orang-orang berkualitas dan tokoh-tokoh nasional justru hanya menampilkan dua pasangan calon kontestan dalam pilkada. *Ketiga*, Pilkada DKI Jakarta merupakan pilkada pertama di Indonesia yang salah satu pasangan calon didukung oleh koalisi partai terbanyak (koalisi multi partai). *Keempat*, Pilkada DKI Jakarta diperkirakan menghabiskan biaya yang cukup besar bahkan mungkin hampir sama dengan biaya yang dikeluarkan dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden pada pemilu 2004.

Dengan melihat permasalahan dalam proses rekrutmen calon kepala daerah khususnya dalam pilkada di DKI Jakarta, sehingga mendorong peneliti untuk melaksanakan penelitian ini dengan judul : **MODEL REKRUTMEN DALAM PENENTUAN BAKAL CALON KEPALA DAERAH (Studi Kasus Pada Pilkada DKI Jakarta Periode 2007-2012).**

³ Fitriyah, *Sistem dan Proses Pilkada Secara Langsung*, dalam Analisis CSIS, Vol. 34, No. 3, Jakarta, 2005, hal. 298.

1.2. Pembatasan Masalah

Sehubungan dengan kompleksnya permasalahan yang muncul dalam pilkada mulai dari penjurangan bakal calon sampai pada berakhirnya pelaksanaan pilkada khususnya pilkada DKI Jakarta, maka penelitian ini akan dibatasi pada model rekrutmen yang diterapkan dalam menentukan bakal calon Kepala Daerah pada pemilihan Kepala Daerah (Gubernur) DKI Jakarta periode tahun 2007-2012 yang dilakukan oleh partai politik yang mempunyai kursi di legislatif atau DPRD DKI Jakarta yaitu Partai Persatuan Pembangunan, Partai Keadilan Sejahtera, Partai Demokrat, Partai Amanat Nasional, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Partai Damai Sejahtera dan Partai Golongan Karya

1.3. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan pembatasan masalah di atas, maka dalam penulisan tesis ini dirumuskan masalah pokok penelitian mengenai model rekrutmen dalam penentuan bakal calon kepala daerah, kemudian diuraikan dalam bentuk pertanyaan penelitian sebagai berikut :

- a. Bagaimana model rekrutmen dalam penentuan bakal calon kepala daerah pada pilkada DKI Jakarta.
- b. Faktor-faktor apa yang berpengaruh dalam penentuan bakal calon kepala daerah pada pilkada DKI Jakarta.
- c. Bagaimana dampak rekrutmen dalam penentuan bakal calon kepala daerah pada pilkada DKI Jakarta terhadap ketahanan daerah.

1.4. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian yang hendak dicapai sebagai berikut :

- a. Untuk mengetahui model rekrutmen dalam penentuan bakal calon kepala daerah pada pilkada DKI Jakarta.
- b. Untuk mengetahui faktor-faktor yang berpengaruh dalam penentuan bakal calon kepala daerah pada pilkada DKI Jakarta.
- c. Untuk mengetahui dampak rekrutmen dalam penentuan bakal calon kepala daerah terhadap ketahanan daerah di DKI Jakarta.

1.5. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada berbagai pihak sebagai berikut :

- a. Secara teoritis bermanfaat bagi para peneliti dan kalangan akademisi sebagai referensi dalam mengembangkan teori-teori yang berhubungan dengan sistem demokrasi di Indonesia umumnya dan pelaksanaan pilkada secara langsung pada khususnya.
- b. Secara praktis dapat menjadi bahan masukan bagi pemerintah maupun bagi partai politik dalam mengevaluasi penyelenggaraan pilkada guna diadakannya perbaikan kebijakan terutama dalam mewujudkan kehidupan politik yang lebih demokratis.

1.6. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

Bab I Pendahuluan

Membahas tentang latar belakang, pembatasan masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian dan manfaat penelitian serta sistematika penulisan.

Bab II Tinjauan Pustaka

Membahas tentang teori-teori yang relevan dan mendukung dalam menganalisis permasalahan penelitian yakni mengenai pengertian model, model rekrutmen (politik) dalam Pilkada, partai politik, desentralisasi, demokratisasi lokal dan otonomi daerah, perkembangan pelaksanaan pemilihan kepala daerah di Indonesia serta Ketahanan Nasional dan Ketahanan Daerah.

Bab III Metodologi Penelitian

Membahas tentang jenis penelitian, tempat dan waktu penelitian, populasi dan sampel penelitian, definisi operasional variabel penelitian, instrumen penelitian, metode analisis data dan uji validitas serta reliabilitas instrumen penelitian.

Bab IV Gambaran Umum Obyek Penelitian

Membahas tentang gambaran umum obyek penelitian yang mencakup profil partai dan hasil-hasil yang pernah dicapai dalam pelaksanaan pemilihan umum, gambaran umum wilayah DKI Jakarta, peta politik pemilu di DKI Jakarta dan deskripsi karakteristik responden penelitian.

Bab V Analisis Hasil Penelitian dan Pembahasan

Membahas tentang hasil penelitian dan analisis mengenai model rekrutmen dan faktor-faktor yang berpengaruh dalam penentuan bakal calon kepala daerah serta dampak yang ditimbulkan terhadap ketahanan daerah DKI Jakarta dan ketahanan nasional.

Bab VI Kesimpulan dan Saran

Memuat mengenai kesimpulan dan saran-saran yang dapat peneliti rekomendasikan kepada pihak-pihak yang terkait dengan topik dan fokus penelitian ini, khususnya pemerintah yang terkait dan partai politik.

