

# BAB 1

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Demokrasi hadir sebagai ikhtiar untuk mengakhiri dominasi kekuasaan seseorang atau sekelompok orang, atas orang lain. Demokrasi mendorong lahirnya sebuah pemerintahan yang representatif. Ide representasi politik kemudian menjadi inti dari sistem politik demokrasi. Konsep representasi sebenarnya bersifat abstrak, maknanya masih diperebutkan dalam filsafat politik dan ilmu politik. Perbedaan maknanya bersifat substantif dan memformulasikan beberapa cara berkompetisi untuk menerapkan istilah representasi tersebut. Institusi legislatif dianggap sebagai wadah representasi yang khas. Potret lembaga representasi dipandang tampak seperti pelayan atau pengasuh, demikian pula institusi parlemen dipandang representatif jika merefleksikan secara akurat komposisi keterwakilan masyarakat. Dalam kata-kata John Adams (dalam Norris, 1993), badan legislatif “*harus merupakan potret yang tepat, dalam bentuk miniatur, dari orang-orang pada umumnya, sebagaimana seharusnya berpikir, merasa, bernalar dan bertindak seperti mereka*”.

Dalam ilmu politik, konsep tentang representasi politik telah difokuskan pada tiga pertanyaan utama: *apa itu representasi?*, *bagaimana dan kapan representasi itu terjadi?*, dan *siapa yang diwakili dan mewakili?* (Dovi, 2002; Saward, 2006; Rehfeld 2006). Namun,

pertanyaan keempat yang berpusat pada semua masalah teoretis itu adalah, *apa yang menentukan akses ke jabatan politik?*. Mengingat bahwa terdapat hambatan regulasi yang menghalangi setiap warga negara untuk mengajukan diri sebagai kandidat politik atau biasa disebut metafora dominasi. Masalah siapa yang dipilih dan siapa yang tidak dipilih sebagai kandidat, memiliki implikasi penting bagi semua arti dan fase representasi politik selanjutnya.

Metafora yang khas untuk representasi politik ini adalah model penawaran (*supply*) dan permintaan (*demand*) dalam seleksi kandidat (Norris, 2006; Lovenduski, 2016). Konsep ini mengandaikan bahwa buruh, petani serta perempuan yang terpilih adalah hasil gabungan dari (1) kelompok untuk mencalonkan diri dalam jabatan politik dan (2) keinginan atau kemauan elit untuk memilih kandidat (Norris, Vallance & Lovenduski 1992; Norris dan Lovenduski 1993). Kesulitan utama model ini adalah ketidakmampuannya menjelaskan mengapa perempuan kurang terwakili secara numerik di setiap negara. Secara perspektif gender, sulit untuk menjelaskan luasnya pola keterwakilan, jika akses perempuan hanyalah sebagai masalah penawaran dan permintaan. Pada saat yang sama, pencapaian rata-rata secara global menutupi variasi pencapaian lintas-negara yang substansial, seperti dinegara Rwanda, Kuba dan Bolivia memiliki jumlah perempuan lebih banyak dari laki-laki di parlemen nasional, sementara dinegara seperti Papua Nugini dan Vanuatu sama sekali tidak memiliki anggota parlemen perempuan (Inter-Parliamentary Union, 2020).

Perbedaan ini menunjukkan bahwa dinamika penawaran dan permintaan, dapat terdistorsi ke arah positif dan negatif oleh kondisi struktural serta oleh munculnya peluang politik baru dan tak terduga (Krook, 2010). Dalam pandangan Norris (1993), penduduk Yorkshire, yang penambang dan buruh pelabuhan lebih mengerti dan mengungkapkan masalah kelas pekerja, sementara kaum perempuan lebih memahami dan mengartikulasikan keprihatinan masalah perempuan. Seperti halnya penelusuran oleh *British Candidate Study* (BCS) untuk menjawab pertanyaan mengapa pria kulit putih kelas menengah lebih mungkin dipilih sebagai kandidat oleh partai politik, daripada wanita dan pria berkulit lain (Lovenduski, 2016).

Berdasarkan persamaan dan variasi, penelitian ini mengkaji; dan mengelaborasi kritik : bagaimana mengkonseptualisasikan dinamika seleksi kandidat? Kajian ini berfokus pada model *rational choice institutionalism* (North, 1990; Ostrom, 1999; Peters, 2004). Seleksi kandidat adalah tahapan di mana partai politik menentukan siapa figur yang layak didukung untuk merepresentasi institusi partai di surat suara pemilihan umum untuk jabatan-jabatan elektif. Seleksi kandidat merupakan salah satu fungsi strategis partai politik dalam demokrasi (Hazan & Rahat 2006; Rahat 2009). Dalam perspektif komparatif, seleksi kandidat dipandang sebagai langkah strategis dalam perekrutan elit politik, membangun dan atau menghancurkan karier politik. Proses-prosesnya pun penuh dengan kerahasiaan dan dilakukan pada tempat-tempat yang tertutup, sehingga sering disebut sebagai *smoke-filled room*

(Bagby, 1955) atau *secret garden of politics* (Marsh & Gallagher, 1988).

Dalam sistem politik demokratis, partai politik merupakan entitas politik untuk memediasi hubungan negara dan warga negara. Besarannya harapan warga negara terhadap partai politik, menuntut partai politik lebih terbuka dan akomodatif. Partai politik dituntut menjalankan fungsi-fungsi utama untuk keberlangsungan sistem kepartaian, sistem pemilihan umum dan sistem perwakilan politik (Sartori, 2005). Salah satu fungsi utama partai politik adalah rekrutmen kader secara berkelanjutan. Tujuannya untuk persediaan kader, yang akan di promosikan untuk merebut formasi jabatan-jabatan politik. Tahap seleksi kandidat di partai politik masih mengalami bias, dari ketentuan formal yang di atur dengan praktik-praktik informal yang dijalankan. Tempat pemilihan, tempat pengambilan keputusan secara efektif, seringkali berada di tingkat partai yang tertinggi. Seleksi kandidat merupakan salah satu hak terpenting dari unit partai lokal dan nasional (Detterbeck, 2016).

Lanskap sistem kepartaian di Indonesia pasca reformasi mengalami perubahan. Situasi yang berpengaruh pada demokratisasi tata kelola dan pengambilan keputusan di partai politik, termasuk pada seleksi kandidat kepala daerah. Upaya mendorong keterbukaan pemilihan calon dan tingkat partisipasi dari anggota partai, tidak ditentukan oleh derajat formal desentralisasi saja. Selalu tersedia mekanisme informal dari upaya elit lokal dan nasional partai untuk tetap

mengontrol proses seleksi kandidat. Dengan demikian, semua keputusan strategis partai dikendalikan oleh elit pimpinan partai politik, yang kemudian membangun tahta oligarkinya masing-masing (Winters, 2013; Hadiz & Robison, 2013; Tan, 2015).

Tabel 1.1 Partai politik di Indonesia Peserta Pemilu tahun 2014 dan 2019

<b>Pemilu Tahun 2014</b>	<b>Pemilu Tahun 2019</b>
PAN (Partai Amanat Nasioanl)	PAN (Partai Amanat Nasioanl)
Partai Demokrat	Partai Berkarya
PDI- Perjuangan	PDI- Perjuangan
Partai Gerindra	Partai Demokrat
Partai Golkar	Partai Gerindra
Partai Hanura	Partai Gerakan Perubahan Indonesia
Partai Kebangkitan Bangsa (PKB)	Partai Golkar
Partai Keadialan Sejahtera (PKS)	Partai Hanura
Partai Nasdem	Partai Keadialan Sejahtera (PKS)
Partai Persatuan Pembangunan (PPP)	Partai Kebangkitan Bangsa (PKB)
3 Partai Lokal Aceh ( <i>Partai Aceh; Partai Daerah Aceh; dan Partai Gabungan Rakyat Aceh Mandiri</i> )	Partai Nasional Demokrat (Nasdem)
	Partai Persatuan Indonesia
	Partai Persatuan Pembangunan
	Partai Solidaritas Indonesia (PSI)

Sumber: *Komisi Pemilihan Umum (KPU), 2014, 2019*

Pada tabel 1.1. memperlihatkan partai politik yang mewarnai pemilihan umum di Indonesia 10 tahun terakhir. Syarat kepesertaan

Pemilihan Umum di nilai dalam verifikasi administrasi dan verifikasi faktual ; mencakup keberadaan pengurus inti parpol di tingkat pusat, keterwakilan perempuan minimal 30 persen dan domisili kantor tetap di tingkat DPP Partai. Kemudian di tingkat provinsi, ada tambahan persyaratan, yakni memenuhi keanggotaan di 75 persen Kabupaten/Kota di 34 provinsi yang ada di Indonesia. Syarat terakhir, yakni status sebaran pengurus sekurang-kurangnya 50 persen kecamatan pada 75 persen Kabupaten/Kota di 34 provinsi yang ada di Indonesia. Partai politik lokal di Provinsi Aceh dalam Pemilu 2019 lalu Partai Aceh (PA) dengan keterwakilan perempuan sebesar 39,13 (9/23)% telah memenuhi persyaratan minimal keterwakilan perempuan sebanyak 30% dan sebaran pengurus di Kabupaten/Kota 91,00 (21.23) %. Partai Daerah Aceh dengan syarat keterwakilan perempuan yang tidak memenuhi syarat 0%. Partai Gabungan Rakyat Aceh Mandiri (Partai GRAM) dengan keterwakilan perempuan 41,93 (13/31) % dan Sebaran pengurus di Kabupaten/Kota 69,00 (16/23) %. Menjadi partai yang berhak maju dan mengikuti mewarnai kontestasi pemilu 2019 yang lalu.

Di Indonesia, fungsi-fungsi sistem politik demokrasi melalui partai politik sangat berperan penting dalam rekrutmen pasangan calon kepala eksekutif, yang ditentukan melalui jumlah kursi di parlemen. Partai yang memiliki jumlah kursi yang banyak akan menjadi penentu utama dalam penentuan arah kebijakan. Partai koalisi dengan jumlah kursi tidak terlalu signifikan akan mengikuti peta kekuatan koalisi dan ikut mendukung calon yang disepakati dalam koalisi partai. Rekrutmen

politik Pemilihan Kepala Daerah dapat berorientasi pada koalisi partai politik, penentuan siapa yang layak diusung berdasarkan inisiatif politik atau jaringan koalisi. Aktor utamanya adalah elit partai politik, kandidat, sponsor dan rakyat pemilih. Keempat aktor tersebut terlibat langsung pada tahapan, yakni pendaftaran pemilih, nominasi calon, penetapan calon, pendaftaran calon, kampanye, pemungutan suara dan perhitungan suara, dan penetapan calon terpilih.

Sejak tahun 2005, kepala-kepala daerah telah dipilih melalui demokrasi langsung untuk menjalankan kekuasaan desentralistik, sementara calon kepala daerah justru diputuskan secara sentralistik di partai politik (Reuter, 2015; Budi, 2020). Terjadi *misleading* antara tingkat demokratisasi internal dengan tingkat desentralisasi kekuasaan politik secara eksternal. Partai politik semakin tidak demokratis dan sentralistik dalam pengambilan keputusan (Budi, 2020). Dalam partai politik yang sentralistik, hubungan antara kandidat dengan partai pengusungnya bersifat *principal-agent*. Pada situasi seleksi kandidat kepala daerah, hadir peran seorang agen (*middlemen*) yang mengatur interaksi antara kandidat, pihak sponsor dan elit partai di tingkat nasional. Regulasi formal yang mengatur interaksi para pihak, tidak mampu membatasi praktik-praktik seleksi kandidat yang bersifat informal.

Dari seluruh variabel itu, maka seleksi kandidat telah bertransformasi dari berbasis permintaan dan penawaran ke arah tindakan pilihan rasional. Arena seleksi kandidat menjadi tempat

transaksi “jual-beli” dukungan calon kepala daerah. Partai politik bertindak sebagai “penyedia jasa dukungan”. Sebenarnya, hampir semua partai memiliki Pedoman Organisasi (PO) dan aturan formal lain, untuk teknis proses seleksi kandidat calon kepala daerah. Begitu pun dengan Tim Penjaringan, Tim Seleksi Calon, *Desk Pilkada*, dan semacamnya, yang berperan sebagai selektorat yang menjalankan tahapan-tahapan seleksi. Seperti melalui mekanisme survey, *fit and proper test*, ataupun mekanisme “lain”.

Penelitian tentang seleksi kandidat dari perspektif *feminist-institutionalist* menemukan bahwa kerangka demokratisasi internal berbasis *supply and demand* pada calon anggota legislatif perempuan masih bias gender (Norris, 2006; Krook, 2010; Bjarnegård & Zetterberg, 2017). Sementara untuk situasi Indonesia, riset Budi (2020) tentang seleksi kandidat kepala daerah menunjukkan gejala yang semakin tersentralisasi dan *less-democracy*. Seleksi kandidat kepala daerah pun semakin mengukuhkan pragmatisme dukungan berbasis uang melalui peran strategis para investor politik (Hidayatullah, Ngarawula & Sadhana, 2020). Bahkan dalam membangun koalisi partai pendukung, partai politik secara wajar memprioritaskan pembayaran langsung dari kandidat,- yang sebagian besar dalam bentuk pembayaran uang tunai, untuk mengamankan kursi dukungan pencalonan sekaligus mendapat perlindungan politik jangka panjang (Hendrawan, Berenschot & Aspinall, 2021).



Penelitian ini mengkaji dinamika proses seleksi kandidat kepala daerah dari perspektif *rational-choice institutionalism* pada mekanisme seleksi berbasis *supply and demand*. Pertama, penelitian ini mengidentifikasi bagaimana kerja aksi kolektif yang melembagakan pilihan rasional pada seleksi kandidat kepala daerah di partai politik. Untuk itu, peneliti akan menekankan pentingnya kegiatan pra-seleksi di tingkat cabang partai di daerah. Kedua, penelitian ini memetakan preferensi partai politik yang membentuk pilihan rasional dalam seleksi kandidat kepala daerah, khususnya tentang kepatuhan pada regulasi formal di tengah praktik-praktik informal, dari elit lokal dan nasional partai-partai politik. Ketiga, penelitian ini mengkonstruksi basis nilai pilihan rasional fenomena pasangan calon tunggal pada seleksi kandidat kepala daerah. Riset ini mengembangkan temuan sistem demokratis seleksi kandidat berbasis *supply and demand* dengan melihat tindakan yang dipengaruhi oleh tindakan-tindakan kolektif dan preferensi individual dan kelompok.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang dipaparkan di atas maka peneliti merumuskan 3 (tiga) permasalahan sebagaimana berikut ini:

1. Bagaimana kerja aksi kolektif yang melembagakan pilihan rasional pada seleksi kandidat kepala daerah di partai politik
2. Bagaimana preferensi pada partai politik yang membentuk pilihan rasional dalam seleksi kandidat kepala daerah

3. Bagaimana basis nilai pilihan rasional fenomena pasangan calon tunggal pada seleksi kandidat kepala daerah

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Disertasi ini disusun untuk menjelaskan mengapa seleksi kandidat dipandang sebagai langkah strategis dalam rekrutmen elit politik, dalam membangun dan sekaligus menghancurkan karier politik. Dengan demikian, penelitian ini difokuskan pada model representasi ideologis dan perkembangan terbaru pada tujuan penelitian sebagai berikut:

1. Untuk menemukan dan memetakan kerja aksi kolektif yang melembagakan pilihan rasional pada seleksi kandidat kepala daerah di partai politik
2. Untuk memetakan preferensi partai politik yang membentuk pilihan rasional dalam seleksi kandidat kepala daerah
3. Untuk memetakan basis nilai pilihan rasional fenomena pasangan calon tunggal pada seleksi kandidat kepala daerah

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian ini bersifat teoritis dan praktis. Secara eksplisit, manfaat itu dijelaskan sebagai berikut :

#### **1.4.1 Manfaat Teoritis**

- a. Penelitian ini dapat memberikan sumbangan terhadap perkembangan studi ilmu politik, khususnya mengenai kajian

neo-institutionalisme pada *candidate selection* dan rekrutmen politik dalam demokrasi elektoral di Indonesia.

- b. Penelitian ini dapat memberikan pijakan referensi terhadap penelitian-penelitian selanjutnya yang berhubungan dengan *candidate selection* dan rekrutmen politik dalam penyelenggaraan demokrasi elektoral di Indonesia, serta menjadi bahan pengembangan kajian lebih lanjut.

#### 1.4.2 Manfaat Praktis

- a. Penelitian ini dapat memberikan informasi dan masukan dalam membangun proses rekrutmen politik yang ideal, dan menjawab tantangan penyelenggaraan *candidate selection* yang dilakukan oleh elit partai politik yang ada di Indonesia.
- b. Penelitian ini dapat dijadikan masukan kepada pemerintah, penyelenggara pemilu dan lembaga-lembaga terkait mengenai aspek-aspek yang harus diperhatikan dalam penyelenggaraan seleksi kandidat menuju pada penguatan demokrasi substantif.
- c. Penelitian ini memberikan informasi dan masukan kepada partai politik dan lembaga demokrasi lainnya, dalam mengevaluasi sistem kepartaian dan pemilihan umum.

### 1.5 Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup dalam penelitian ini adalah dinamika proses seleksi kandidat dari perspektif *rational-choice institutionalism* pada pemilihan berbasis *supply and demand* di seluruh skema tahapan internal secara demokratis, dengan melihat tindakan yang dipengaruhi oleh tindakan-

tindakan kolektif dan preferensi individual dan kelompok. Ruang lingkup penelitian ini menjelaskan pola dan model institusionalisasi pilihan rasional sebagai berikut ini:

1. Pola institusionalisasi pilihan rasional pada seleksi kandidat kepala daerah di partai politik
2. model pilihan rasional dari perkembangan seleksi kepala daerah di partai politik yang terbaru, khususnya tentang kepatuhan pada regulasi formal di tengah praktik-praktik informal