

## Demokratisasi Internal Partai Politik di Indonesia Dalam Proses Rekrutmen Calon Kepala Daerah

Zieyad Alfeiyad Ahfi<sup>1</sup>

### Abstract

*In modern democracies, political parties are the means of connecting people with government. The existence of political parties is mandatory because it is a forum for public participation to exercise their political rights in becoming a candidate for leader. This paper analyzes the internal democratization of political parties in Indonesia in the recruitment process for candidates for regional heads. This research is a normative legal research using primary, secondary and non-legal sources. The finding of this study is that in the recruitment process for candidates for regional heads, there is still a process that is not transparent so that it is not participatory. This is because of the privilege owned by political parties as a mandatory democratic facility and the high cost of politics so that political parties apply unwritten rules, namely political dowry. There are two solutions that the author offers to decide the problem of political dowry, namely: First, provisions regarding the recruitment of candidates for regional heads must not be fully given to political parties, second, political financing must be re-regulated, lest any personal money enter the politics.*

**Key Words:** *political party, democracy, political dowry.*

### Abstrak

Di dalam negara demokrasi modern, partai politik adalah sarana yang menghubungkan antara rakyat dengan pemerintah. Keberadaan partai politik menjadi wajib karena sebagai wadah partisipasi publik untuk menggunakan hak politiknya dalam menjadi calon pemimpin. Tulisan ini menganalisis mengenai demokratisasi internal partai politik di Indonesia dalam proses rekrutmen calon kepala daerah. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan menggunakan sumber-sumber hukum primer, sekunder serta sumber non-hukum. Temuan dari penelitian ini adalah bahwa di dalam proses rekrutmen calon kepala daerah, masih terdapat proses yang tidak transparan sehingga tidak partisipatif. Hal itu dikarenakan *privilege* yang dimiliki partai politik sebagai fasilitas wajib demokrasi dan mahalannya biaya politik sehingga partai politik menerapkan aturan tak tertulis, yakni mahar politik. Ada dua solusi yang penulis tawarkan untuk memutuskan masalah mahar politik, yakni: *pertama*, ketentuan mengenai rekrutmen calon kepala daerah jangan berikan sepenuhnya kepada partai politik, *kedua*, pembiayaan politik harus diregulasi ulang, jangan sampai ada uang pribadi yang masuk ke dalam politik.

**Kata-kata kunci:** partai politik, demokrasi, mahar politik

## Pendahuluan

Dalam sejarahnya, sebelum dinamai “partai politik”, wadah aspirasi rakyat terbangun ke dalam “faksi-faksi”. Di era tersebut, aspirasi rakyat memiliki arti yang negatif, karena keberadaan faksi yang hanya dimanfaatkan untuk kepentingan sekelompok orang saja. Namun, seiring berjalannya waktu, sejak lahirnya konsep lembaga perwakilan, barulah faksi-faksi tersebut memiliki dampak yang positif, yakni sebagai wadah aspirasi rakyat.

Menguatnya lembaga perwakilan (parlemen) bermula sejak tumbangannya kekuasaan raja-raja. Awal mula lahirnya ide tersebut adalah sebagai antitesa dari praktek kejam bangsawan yang rakus, angkuh dan tidak mementingkan hak rakyat. Sampai akhirnya kekecewaan itu memuncak menjadi sebuah gerakan revolusi di Prancis yang dipelopori oleh pikiran bahwa manusia memiliki derajat yang sama.

Pasca revolusi tersebut, lahirlah konsep demokrasi langsung. Konsep ini mengandung nilai bahwa setiap warga Negara memiliki hak untuk ikut serta di dalam pembuatan peraturan perundang-undangan. Namun di era Negara demokrasi modern,

---

<sup>1</sup> Zieyad Alfeiyad Ahfi, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Email: 22912049@students.uui.ac.id

konsep tersebut mengalami pergeseran dengan konsep bahwa kehendak rakyat harus diwakili oleh orang-orang terpilih melalui mekanisme pemilihan umum (pemilu). Pembuat undang-undang diberikan kepada wakil rakyat dengan syarat harus mempertimbangkan partisipasi publik. Sebab kembali kepada nilai awal, bahwa rakyatlah sang pemilik daulat.

Di era demokrasi modern, keberadaan partai politik menjadi salah satu pondasi penting dalam berjalannya proses berdemokrasi. Partai politik menjadi penting karena bertugas sebagai fasilitator atau jembatan aspirasi rakyat. Sebagai sarana pemenuhan hak politik warga Negara atau juga dikatakan sebagai sarana antara yang menghubungkan warga Negara dengan pemerintah.<sup>2</sup>

Tanpa partai politik, mustahil demokrasi dapat berjalan aspiratif apabila melihat kondisi geografis negara-negara modern yang sudah luas, masyarakat yang semakin banyak dan urusan kenegaraan yang semakin kompleks. Sebagaimana yang dikatakan oleh Schattscheider, bahwa partai politiklah yang membentuk demokrasi, bukan justru sebaliknya.<sup>3</sup>

Ketentuan mengenai partai politik tidak diatur secara jelas di dalam UUD NRI 1945, namun, meskipun demikian, aturan mengenai partai politik selalu dikaitkan dengan Pasal 28 E ayat (3) mengenai hak berserikat, berkumpul dan menyatakan pendapat. Di level undang-undang, aturan mengenai partai politik diatur di dalam undang-undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang perubahan atas undang-undang nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik yang di dalam penjelasannya mengatakannya bahwa keberadaan undang-undang ini memiliki semangat untuk memperkuat sistem dan kelembagaan partai politik, terutama untuk memperkuat demokratisasi internal partai politik.

Dengan adanya ketentuan tersebut, menjadi kewajiban bagi seluruh partai-partai politik untuk menerapkan sistem yang demokratis di dalam internalnya masing-masing, karena partai politik adalah alat atau fasilitator untuk menciptakan warga masyarakat yang demokratis. Apabila menginginkan masyarakat yang demokratis, maka partai politik harus lebih dulu demokratis di dalam internalnya.<sup>4</sup>

Namun, di dalam kenyataannya, kondisi partai politik hari-hari ini tidak dapat dielakkan oleh beberapa masalah, yakni:<sup>5</sup> *Pertama*, untuk mempertahankan eksistensinya, partai politik memerlukan biaya politik yang besar. *Kedua*, pada kenyataannya, dana tersebut tidak cukup sekadar apabila berasal dari iuran internal partai, sehingga partai-partai politik memerlukan dukungan dana yang besar dari eksternal, seperti dari para donatur atau pemodal.

Dari pendonor-pendonor itulah terjadi proses yang tidak sehat di internal partai politik, karena partai politik memiliki ketergantungan moral dengan pendonor atau

---

<sup>2</sup> Josh Maiyo, *Political Parties and Intra-Party Democracy in East Africa-From Representative to Participatory Democracy*, Thesis, Leiden University, Netherland 2008, hlm 19.

<sup>3</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT Bhuna Ilmu Populer Kelompok Gramedia, Jakarta, 2007, hlm 207-208

<sup>4</sup> Lili Romli, "Reformasi Partai Politik dan Sistem Kepartaian di Indonesia", *Jurnal Politica*, Vol. 2, No. 2, November 2011, hlm. 208.

<sup>5</sup> Soebagio, "Distorsi Dalam Transisi Demokrasi Di Indonesia", *Jurnal Makara*, Social Humaniora, Vol. 13, No. 2, Desember 2009, hlm. 111-112.

pemodal sehingga berkemungkinan besar partai politik dikendalikan oleh segenilantar orang dan dapat menjauhkannya dari kepentingan rakyat secara konkret.

Dalam kondisi yang seperti itu, dengan kondisi manajemen partai yang dikendalikan oleh kekuatan kapital, maka kekuasaan di tubuh internal partai politik akan berorientasi pada dominasi kartel politik. Seperti yang dikatakan oleh Slater sebagai relasi antar elit politik yang dicirikan dengan tingginya kekompakan elit, minimnya kekuatan oposisi dan terlindungnya para elit dari realitas mekanisme akuntabilitas politik.<sup>6</sup>

Kenyataan ini menjadi catatan penting bahwa partai politik berpotensi besar tidak lagi diurus secara demokratis, melainkan secara feodal, dengan mengutamakan kepentingan pemilik modal ketimbang suara kader atau masyarakat, sehingga bagi siapapun yang hendak maju sebagai calon legislatif atau kepala daerah adalah mereka-mereka yang ditunjuk oleh para elit dan pemilik modal dan tentunya dengan pertimbangan modal politik yang besar juga.

### **Rumusan Masalah**

- 1) Bagaimana demokratisasi internal partai politik dalam proses rekrutmen calon kepala daerah?

### **Metode Penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang dilakukan dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan, dengan meninjau semua regulasi hukum yang berkaitan dengan isu hukum dengan penelitian ini. Sumber penelitian ini terdiri atas: *pertama*, bahan hukum primer, yakni bahan hukum yang bersifat otoritatif, di antaranya adalah UUD NRI 1945 dan Undang-Undang tentang Partai Politik. *Kedua*, bahan hukum sekunder, yakni semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi seperti buku, jurnal dan sebagainya. *Ketiga*, sumber bahan non hukum seperti liputan-liputan media massa dan sebagainya. Pengumpulan data dilakukan melalui studi pustaka dengan melihat pada sumber bahan hukum primer dan sekunder serta bahan non hukum.

### **Hasil Penelitian dan Pembahasan**

Dari beberapa fungsi partai politik, salah satunya adalah fungsi rekrutmen. Seperti yang dikatakan Miriam Budiardjo bahwa partai politik adalah sarana rekrutmen politik yang berfungsi untuk mencari dan mengajak orang yang layak memimpin untuk turut aktif dalam kegiatan politik. Demikian juga seperti yang dikatakan Affan Gafar bahwa partai politik berfungsi sebagai sarana rekrutmen politik, yakni proses mencari

---

<sup>6</sup> R.H. Chilcote, *Teori Perbandingan Politik: Penelusuran Paradigma*, Rajawali Press, Jakarta, 2003.

anggota baru dan mengajak orang yang berbakat untuk berpartisipasi dalam proses politik.<sup>7</sup>

Tujuan dari rekrutmen politik adalah untuk menjamin keberlangsungan partai dan juga sekaligus salah satu cara untuk menyeleksi para calon pemimpin yang akan memimpin rakyat nantinya. Salah satu kegiatan rekrutmen politik yang dilakukan oleh partai politik adalah rekrutmen calon kepala daerah yang akan mengisi jabatan pimpinan di suatu daerah (Gubernur maupun Bupati/Walikota). Rekrutmen calon kepala daerah dapat dilihat sebagai proses seleksi calon pemimpin daerah yang akan berkompetisi di perhelatan pilkada (pemilihan kepala daerah), baik pilgub (pemilihan gubernur) ataupun pilbup/pilwalkot (pemilihan bupati/pemilihan walikota).

Menurut Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik, yakni 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. Namun, dalam proses rekrutmen tersebut, terdapat syarat yang ditentukan oleh ayat (2), yakni rekrutmen sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara demokratis dan terbuka sesuai dengan AD dan ART serta peraturan perundang-undangan. Kemudian di ayat (3) mempertegas kembali bahwa penetapan atas rekrutmen sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilakukan dengan keputusan partai politik sesuai dengan AD dan ART.

Di dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 44/PUU-XX/2022, di dalam pertimbangannya, hakim MK mengatakan bahwa Pasal 29 ayat (2) pada prinsipnya adalah mengatur mengenai ketentuan proses rekrutmen bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah serta bakal calon presiden dan wakil presiden dilakukan secara demokratis dan terbuka sesuai dengan AD dan ART serta peraturan perundang-undangan. Maksud dari "dilakukan secara demokratis" tersebut bermaksud bahwa proses rekrutmen bakal calon kepala daerah sepenuhnya adalah menjadi ranah partai politik.

Dalam proses rekrutmen tersebut, baik calon pemimpin di tingkat pusat maupun daerah, harus dilakukan secara demokratis sebagaimana yang tertuang di dalam Pasal 27 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik bahwa pengambilan keputusan politik di setiap tingkatan dilakukan secara demokratis. Artinya, apabila dalam proses rekrutmen sudah jelas dikatakan harus demokratis, maka di dalam AD/ART (Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga) partai politik juga harus mengatur bahwa proses rekrutmen calon kepala daerah dilaksanakan secara demokratis pula.

Kenyatannya, proses yang diharapkan demokratis justru berbanding terbalik dengan harapan. Penyelenggaraan proses rekrutmen calon kepala daerah masih ditemukan mengalami penyimpangan. Penyimpangan itu dapat dilihat pada terjadinya

---

<sup>7</sup> Adlina Adelia, "Implikasi Sistemik dari Rekrutmen Kepala Daerah Oleh Partai Politik", *Journal of Islamic Law and Studies*, Vol. 4 No. 1 Juni 2020, hlm 39.

proses yang tidak demokratis, di mana arah gerak partai ditentukan oleh kepentingan segelintir elit partai. Hal ini akibat dari wewenang mengenai rekrutmen calon kepala daerah diberikan sepenuhnya kepada partai politik, sehingga tidak ada ukuran objektif.

Kepentingan segelintir elit partai itulah yang nantinya berdampak pada terjadinya praktik yang sering kita dengar dengan istilah “mahar politik”. Praktik mahar politik tidak lagi melihat calon yang akan diusung sebagai calon yang memiliki ide ataupun gagasan, melainkan seberapa besar biaya politik yang sanggup atau ia punya untuk melenggang sebagai calon kepala daerah. Praktik mahar politik inilah nantinya yang membuat sistem politik menjadi rusak, karena di awal, di proses rekrutmen, sudah terjadi praktik buruk dengan masuknya uang pribadi atau uang yang tidak jelas sumbernya berasal dari mana.

Seperti yang pernah diungkapkan oleh Bupati Jember, Faida. Ia mengungkapkan bahwa politik mahar masih terjadi di internal partai politik. Kejadian ini spesifik terjadi pada Pilkada 2020. Untuk mendapat rekomendasi parpol, calon kepala daerah harus mengeluarkan uang miliaran rupiah. Hal yang sama juga pernah diungkapkan oleh Menteri Dalam Negeri, Tito Karnavian pada saat rapat dengan Komite I DPD RI pada 18 November 2019. Ia mengatakan bahwa untuk mendapat kendaraan politik partai, seorang calon Bupati sekurang-kurangnya harus memiliki Rp.30 miliar untuk maju di pemilihan kepala daerah.<sup>8</sup>

Padahal jelas, di dalam Pasal 187 B Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilu menyatakan bahwa anggota partai politik atau anggota gabungan partai politik yang dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum menerima imbalan dalam bentuk apapun pada proses pencalonan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota diancam pidana paling singkat 36 bulan dan paling lama 72 bulan, dan denda antara 300 juta hingga 1 miliar rupiah.

Meskipun sudah diatur demikian, tetap saja mahar politik tidak bisa dihindarkan dari proses rekrutmen pencalonan kepala daerah karena meliha fakta bahwa biaya politik yang mahal membuat partai-partai politik membutuhkan syarat tidak tertulis di dalam proses rekrutmen calon kepala daerah, yakni mahar politik.

Tidak heran apabila banyak dari kepala daerah yang terjerat tindak pidana korupsi. Menjelang Pilkada 2024, terdapat beberapa kepala daerah yang tertangkap Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Sekurang-kurangnya terdapat 3 (tiga) kepala daerah yang terjerat kasus korupsi, yakni, *pertama*, Bupati Kapuas, Ben Brahim S Bahat, ditangkap 28 Maret 2023 karena kasus meminta, menerima dan memotong pembayaran pegawai negeri. *Kedua*, Bupati kepulauan Meranti, M Adil, ditangkap 6 April 2023 karena kasus pemotongan anggaran, gratifikasi travel umrah dan suap pemeriksaan keuangan. *Ketiga*, Wali Kota Bandung, Yana Mulyana, ditangkap 14 April 2023 karena kasus suap, pengadaan CCTV dan jaringan internet tahun anggaran 2022-2023.

---

<sup>8</sup> <https://nasional.sindonews.com/read/159690/12/bongkar-praktik-mahar-politik-pencalonan-kepala-daerah-1599696591> diakses terakhir pada tanggal 10 November 2020 pada pukul 09.02 WIB.

Sebagaimana yang disampaikan oleh KPK, ketiganya ditangkap karena uang korupsi yang berkaitan dengan kepentingan pilkada 2024.<sup>9</sup>

Fakta ini menjadi penting karena memperlihatkan kepada kita bahwa sistem perekrutan politik di Indonesia sangat buruk dan perlu dirubah. Partai politik karena dianggap sebagai kendaraan wajib yang harus ditanggung oleh siapapun yang hendak menggunakan hak politiknya menjadi calon pemimpin, digunakan sebagai alat monopoli bagi elit partai. Dengan *privilege* yang dimilikinya, partai politik tidak lagi melindungi hak warga Negara, melainkan berorientasi menjadi pedagang kekuasaan.

Untuk mengatasi masalah demikian, Penulis berpendapat bahwa harus ada upaya dalam merubah sistem rekrutmen calon kepala daerah, yakni:

1. Ketentuan mengenai rekrutmen calon kepala daerah jangan berikan sepenuhnya kepada partai politik. Harus ada undang-undang yang mengaturnya. Supaya ada ukuran objektif dalam menentukan siapa-siapa saja yang layak dijadikan sebagai calon kepala daerah. Kalau ketentuan rekrutmen diserahkan hanya kepada partai politik, apalagi melihat hubungan partai politik dekat dengan pemodal, jangan heran kalau calon kepala daerah adalah orang-orang yang ditentukan secara subjektif oleh segelintir elit melalui praktik mahar politik.
2. Pembiayaan politik harus diregulasi ulang. Negara harus mulai mengatur mengenai mekanisme pembiayaan politik. Jangan sampai ada uang pribadi yang masuk ke dalam politik. Hal ini didasari karena apabila ada uang pribadi yang ikut terlibat di dalam politik, maka ada kekhawatiran akan terjadi praktik korupsi ketika calon kepala daerah tersebut terpilih di kemudian hari.

## Penutup

Partai politik adalah wadah yang wajib ada sebagai tiang penyanggah demokrasi. Keberadaan partai politik menjadi wajib karena sebagai sarana partisipasi publik atau rakyat untuk menggunakan hak politiknya dalam menjadi calon pemimpin.

Namun, partai politik membutuhkan biaya besar untuk merawat dan memenangkan partai. Dengan alasan itu partai politik mencari modal besar yang sebagian besarnya datang dari pihak eksternal, yakni pemodal. Dari praktik demikian, proses demokrasi internal parpol menjadi rusak, karena keputusan partai politik hampir sepenuhnya berada di tangan segelintir orang. Dengan kekuatan kapital, partai politik berorientasi menjadi kartel politik yang dikendalikan oleh elit partai. Sehingga, proses rekrutmen calon pemimpin, ditentukan oleh segelintir orang tersebut.

Rakyat yang seharusnya berperan sebagai pemeran utama pada pemilihan umum kepala daerah tidak dilibatkan dalam memilih siapa yang akan ditetapkan lolos sebagai calon dari partai tersebut maupun gabungan partai politik. Padahal, rakyat adalah yang kelak akan merasakan dampak dari kepemimpinan seseorang yang diusung oleh partai politik tersebut.

---

<sup>9</sup> <https://www.beritasatu.com/nasional/1038844/tergoda-ikut-pilkada-2024-3-kepala-daerah-terjerat-kasus-korupsi/2> diakses terakhir tanggal 18 April 2023 pada pukul 05.59 WIB.

Peristiwa ini mencerminkan bahwa partai politik masih memegang peran penting bagi seseorang yang memiliki ambisi politik untuk dapat maju dalam pemilihan kepala daerah. Kondisi inilah yang menjadi penyebab terjadinya mahar politik dalam suatu sistem rekrutmen kepala daerah yang dilakukan oleh partai politik.

## **Daftar Pustaka**

### **Buku**

Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT Bhuana Ilmu Populer Kelompok Gramedia, Jakarta, 2007.

Josh Maiyo, *Political Parties and Intra-Party Democracy in East Africa-From Representative to Participatory Democracy*, Thesis, Leiden University, Netherland, 2008.

R.H. Chilcote, *Teori Perbandingan Politik: Penelusuran Paradigma*, Rajawali Press, Jakarta, 2003.

### **Jurnal**

Adlina Adelia, "Implikasi Sistemik dari Rekrutmen Kepala Daerah Oleh Partai Politik", *Journal of Islamic Law and Studies*, Vol. 4 No. 1 Juni 2020.

Lili Romli, "Reformasi Partai Politik dan Sistem Kepartaian di Indonesia", *Jurnal Politica*, Vol. 2, No. 2, November 2011.

Soebagio, "Distorsi Dalam Transisi Demokrasi Di Indonesia", *Jurnal Makara, Social Humaniora*, Vol. 13, No. 2, Desember 2009.

### **Internet**

<https://nasional.sindonews.com/read/159690/12/bongkar-praktik-mahar-politik-pencalonan-kepala-daerah-1599696591> diakses terakhir pada tanggal 10 November 2020 pada pukul 09.02 WIB.

<https://www.beritasatu.com/nasional/1038844/tergoda-ikut-pilkada-2024-3-kepala-daerah-terjerat-kasus-korupsi/2> diakses terakhir tanggal 18 April 2023 pada pukul 05.59 WIB.