



PENGAJUAN PASANGAN CALON MELALUI JALUR PARPOL DALAM PILKADA

Prayudi*)

Abstrak

Substansi pengajuan pasangan calon di dalam RUU tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang Undang (revisi RUU Pilkada 2016) melalui jalur parpol belum sebanding dengan tuntutan demokrasi partisipatif. Pola klasik nominasi yang masih digunakan dikhawatirkan memicu konflik internal berkepanjangan dan sentralisasi organisasinya yang berlawanan dengan tuntutan otonomi lokal pemerintahan. Sebaliknya, pola itu dapat “memelihara” prasangka berlebihan bagi sekedar orientasi kekuasaan dan mengembalikan “modal” calon. Untuk itu, langkah pembenahan internal partai menyambut pilkada di masa mendatang juga harus dibarengi komitmen revisi UU Partai Politik yang sejalan dengan langkah desentralisasi organisasi partai.

Pendahuluan

Salah satu materi krusial revisi RUU Pilkada 2016 adalah soal pengajuan pasangan calon melalui jalur parpol. Masalah ini muaranya dituangkan di Pasal 40, Pasal 40A, dan Pasal 42. Ketentuan hulu pengaturan tersebut memiliki implikasi di tingkat hilir, misalnya soal pasangan calon meninggal dunia atau berhalangan tetap (Pasal 54), pemilihan dengan satu pasangan calon (Pasal 54A), pemenuhan persyaratan pencalonan (Pasal 7), dan soal dana kampanye (Pasal 74). Meskipun jalur perseorangan dimungkinkan dalam nominasi pasangan calon dalam Pilkada, tetapi keberadaan partai tetap penting guna proses seleksi elit lokal yang berjalan secara demokratis, fair, dan adil.

Perilaku politik partai sering dicap negatif oleh masyarakat dengan segala eksekusinya bagi DPR dan DPRD. Padahal, partai menjadi instrumen yang strategis bagi kehidupan demokratis. Beranjak dari pelaksanaan Pilkada serentak 2015, NA revisi RUU Pilkada ini juga memuat evaluasi antara lain terkait menata kepesertaan parpol, terutama ketika terjadi sengketa kepengurusannya. Rumusan atas pasal-pasal terkait peran partai untuk mengajukan pasangan calon menunjukkan bahwa kualifikasi kandidat secara berpasangan memiliki konteks yang kuat bagi peluang koalisi partai untuk dibangun dengan segala akses kekuasaan di pemerintahan daerah bagi dirinya. Sehubungan peranan strategis partai

*) Peneliti Utama Politik Pemerintahan Indonesia pada Bidang Politik Dalam Negeri, Pusat Penelitian, Badan Keahlian DPR RI. Email: prayudi_pr@yahoo.com



tadi maka masalahnya adalah bagaimana jalur partai politik itu ditempatkan pada konteks regulasi Pilkada? Apa saja makna substansinya dan langkah-langkah yang perlu diambil bagi upaya perbaikannya di masa depan?

Substansi Pencalonan Melalui Jalur Parpol

Revisi RUU Pilkada 2016 mengatur beberapa substansi terkait jalur parpol menominasikan pasangan calonnya. Substansi *pertama* adalah menempatkan persaingan secara ketat dengan pengaturan terhadap jalur perseorangan. Ini mulai dari soal persentase syarat kepemilikan kursi DPRD dan perolehan suara sah di pemilu legislatif dengan syarat dukungan bagi jalur perseorangan terkait persentase dukungan dari hitungan daftar pemilih tetap (DPT). Hingga soal yang dihebohkan pegiat Pemilu dan media massa terkait kurun waktu verifikasi faktual yang menemui langsung pendukung calon (Pasal 48). Substansi saling kompetisi juga menjangkau pada “ruang belakang” operasi relawan dan Ini dianggap kesetaraan saat pasangan calon dari jalur kepartaian pun harus melampaui audit serupa bagi dana kampanye dan sekaligus sanksi bagi pelanggarnya. Verifikasi faktual metode sensus (populasi) dukungan yang sempat disuarakan agar diumumkan ke publik bagi pasangan calon perseorangan, walaupun kemudian diputuskan batal oleh Panja RUU Pilkada, juga menjadi upaya “kesetaraan” bagi verifikasi dukungan yang diusulkan melalui jalur parpol. Realisasi gagasan membuka hasil verifikasi akan membuka ruang intimidasi pendukung dan konflik di akar rumput yang masing-masing memiliki preferensi bagi pasangan calonnya.

Kedua, adalah posisi jalur kepartaian yang dominan. Pertimbangan kejelasan posisi kekuatan politik pengusul menguatkan posisi partai dan seolah-olah mempersulit jalur perseorangan. Ironisnya, kelemahan nominasi jalur parpol di tengah menguatnya kasus tertentu jalur perseorangan, didistorsi oleh ungkapan deparpolisasi yang tidak produktif. Apalagi kecurigaan ini diwarnai oleh isu figur tertentu menjelang Pilkada DKI Jakarta 2017, waktu masih terkait pemberlakuan persentase yang ingin diterapkan di tahap pencalonan. Substansi dominan ini juga semakin meluas hingga pada pengisian di mekanisme DPRD ketika salah satu atau kedua pihak secara

berpasangan dari jalur perseorangan yang berhalangan harus diambil penggantinya dari usulan jalur kepartaian. Ini dengan syarat pemenuhan kepemilikan persentase minimal kursinya di DPRD dan sisa masa jabatannya yang lebih dari 18 bulan terhitung sejak kosongnya jabatan itu (Pasal 174 UU No. 8 Tahun 2015 dan RUU revisi).

Demikian halnya saat kepala daerah dan/atau wakilnya dari jalur partai atau gabungan partai pengusul tidak lagi memiliki kursi di DPRD saat pengisian jabatan kepala daerah pengganti, maka mengalami transformasi menjadi otoritas bagi partai atau gabungan partai yang memiliki kursi di DPRD untuk mengusulkan pasangan calon penggantinya. Kalkulasi politik terhadap proses pengisian semacam ini dapat menjadi sandungan di tingkat DPRD saat harus mengambil keputusan. Konstelasi kekuatan politik partai melalui wakilnya di fraksi masing-masing dapat “menyandera” proses pengambilan keputusan itu di DPRD melalui alasan “quorum”. Ini mengingat rezim hasil Pemilu anggota legislatif dan rezim hasil Pilkada yang sudah berbeda antara saat perserorangan mengusulkan pasangan calon dengan di saat harus mengisi penggantinya dari jalur parpol.

Substansi *ketiga* adalah, peluang instrumen negara di tengah dominasi peran nominasi melalui jalur parpol. UU Pilkada sejak masih menggunakan acuan UU No. 8 Tahun 2015 ketika pilkada serentak 2015 lalu dan revisinya dalam substansi RUU Pilkada tahun 2016 ini di tengah rencana Pilkada serentak 2017, juga masih bersandar pada otoritas negara penentu legitimasinya. Meskipun istilah yang digunakan adalah pendaftaran kepengurusan sebagai bentuk registrasi secara administrasi oleh negara, tetapi dampaknya legitimasi politik sangat menunjukkan intervensi negara. Substansi nominasi pasangan calon melalui jalur kepartaian pada revisi RUU Pilkada 2016 menunjukkan posisi registrasi dan dampak legitimasi politiknya bagi pasangan calon yang diajukan untuk dapat menjadi peserta pilkada yang absah. Ketentuan di Pasal 40A menunjukkan hal itu dengan rentang kewenangan Mahkamah Partai terkait putusan untuk menyelesaikannya secara internal terhadap konflik yang terjadi dengan pihak eksternal di Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham) melalui

keputusan menteri untuk menetapkan kepengurusan partai yang berhak mengajukan pasangan calon. Di antara jeda masing-masing keputusan itu, keabsahan pengurus partai yang berhak menominasikan calon juga bisa terjerat dengan soal kepastian putusan yang diambil melalui jalur hukum pengadilan tentang penyelesaian sengketa kepengurusan partai yang dihadapi.

Substansi *keempat* adalah, pengukuhan pola sentralisasi organisasi jalur kepartaian. Meskipun negara berpeluang mengendalikan partai tetapi jalan hukum melalui Mahkamah Agung (MA), dengan putusannya yang dianggap bersifat final-mengikat di satu sisi dan faktor dinamika internal partai di sisi yang lain, menjadi substansi penentu lain dari proses pengajuan pasangan calon Pilkada. Khusus mengenai dinamika internal partai, jalur yang dibangun cenderung masih bersifat sentralisasi. Sifat sentralisasi semakin dikuatkan oleh Pasal 42 dalam revisi RUU Pilkada yang menegaskan antara lain di ayat (4), ayat (4a), ayat (5), dan ayat (5a), yang menegaskan kewenangan ketua dan sekretaris partai tingkat pusat menyubordinasi peran pengajuan pasangan calon pilkada oleh pengurus lokal partai. Substansi nominasi pasangan calon Pilkada yang masih sentralistis di jalur kepartaian justru menjadi paradoks dengan aspirasi desentralisasi yang berkembang dalam birokrasi pemerintahan daerah. Posisi dominan Dewan Pengurus Pusat (DPP) semakin diperkuat oleh Pasal 186A di RUU terkait sanksi pidana minimal/maksimalnya dan sanksi denda minimal/maksimalnya bagi pengurus lokal partai yang mendaftarkan pasangan calon bukan berdasarkan surat keputusan pengurus pusat partai.

Peran determinan nominasi dari DPP sejalan dengan sifat sentralisasi organisasi kepartaian. Kesejalaran ini di Bab VIII, khususnya di Pasal 17, Pasal 18, dan Pasal 19 mengenai keorganisasian dan pengurusnya di UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik yang menyebutkan hubungan kerjanya yang hierarkis. Dalam konteks nominasi calon, Reuven Y Hazan dan Gideon Rahat (2001) mengingatkan langkah itu didahului dengan seleksi calon merupakan hal pertama yang dilakukannya sebelum pemilu berlangsung. Seleksi calon harus dilihat secara *extralegal* dan bergantung internal partai. Ini berarti kuatnya otonomi

partai dalam seleksi calon. Tahapan ini dapat berlangsung dengan desentralisasi atau sebaliknya bersifat sentralisasi. Baik desentralisasi organisasi partai maupun sentralisasi, kontrol seleksi calon tetap berpeluang bagi oligarki. Pada sentralisasi jalur kepartaian, seleksi dikontrol oleh oligarki pusat, dan sebaliknya bagi desentralisasi adalah melalui oligarki lokal. Partai politik, sebagaimana dikutip Alan Ware dari definisi Edmund Burke (1960), merupakan lembaga yang: (a) mencari pengaruh di negara, sering berusaha menduduki posisi di pemerintahan; (b) selalu terdiri lebih dari kepentingan tunggal dalam masyarakat dan untuk derajat tertentu berusaha menggabungkan berbagai kepentingan. Orientasi kekuasaan demikian membutuhkan organisasi internal partai yang modern untuk mengelolanya, termasuk ketika mencalonkan kandidatnya saat Pemilu.

Realitas manajemen internal organisasi partai yang belum solid antar-kepengurusan pusat-daerahnya, bisa menjadi acuan ketika partai terjebak pada dugaan karakter transaksional dan pragmatis saat Pilkada. Itu sebabnya bisa terjadi perbedaan antara koalisi di tingkat nasional saat Pemilu Presiden/Pemilu Legislatif dengan koalisi yang dibangunnya saat Pilkada. Perbedaan ini sejalan dengan gejala minimnya calon-calon yang diusung secara tunggal oleh partai-partai politik dan fenomena koalisi yang dibangun, mengindikasikan ketidakmampuan partai dalam membentuk kader-kadernya yang siap diuji dalam Pilkada. Litbang *Kompas* saat Pilkada 2015 misalnya, dengan mengambil sampel tiga partai politik yaitu: PDI Perjuangan, Partai Demokrat, dan Partai Gerindra (partai-partai berpola *patronase* tergolong di papan atas saat Pemilu 2014) sebagai data perbandingan, menguatkan kesan ketidaksiapan partai mengajukan kadernya untuk berkontestasi dalam penguasaan kepemimpinan daerah.

Penempatan jalur nominasi kandidat berpasangan melalui jalur parpol yang rawan bias posisi UU Pilkada terhadap demokrasi lokal, diperkuat oleh opini publik terkait keberadaan partai politik yang negatif. Opini publik demikian pada gilirannya menghasilkan tingkat kepercayaan masyarakat yang rendah terhadap partai politik. Menkumham Yassona Laoly dan Ketua DKPP Jimly Asshiddiqie, misalnya menyoroti tingkat kepercayaan yang rendah itu dengan mengajukan gagasan

perlunya desain ulang kelembagaan untuk perbaikan sistem kepartaian.

Masyarakat yang kecewa dengan perilaku partai mendorong posisi relawan justru berhadap-hadapan dengan posisi partai sebagai instrumen demokrasi yang “dipelesetkan” sebagai instrumen kekuasaan semata. Untuk itu pembenahan atas seleksi calon sebagai awal dari proses nominasi pasangan calon Pilkada, menjadi agenda yang tidak saja sekedar orientasi partikular, tetapi dalam konteks politik seleksi calon dalam arti yang luas. Pembenahan ini tetap mengarahkan pada jalur parpol dalam nominasi pasangan calon Pilkada yang tidak lagi bersifat sentralisasi, tetapi harus bersifat desentralisasi organisasi kepartaian. Meskipun baik sentralisasi maupun desentralisasi seleksi calon sebelum menuju tahapan pencalonan tidak lepas dari kendali politik oligarki, desentralisasi jalur kepartaian kiranya lebih senafas dengan aspirasi otonomi daerah dan agenda pembangunan daerah yang partisipatif. Untuk itu, nominasi pasangan calon Pilkada sebaiknya bukan lagi bertumpu pada determinasi keputusan pengurus pusat partai untuk proses pengajuannya. Tetapi sebaliknya, tahapan ini lebih pada upaya pusat partai untuk merekomendasikan pasangan calon dukungannya berdasarkan hasil musyawarah politik partai di tingkat lokal.

Dua keuntungan substansi kalau pola relasi pengurus pusat dan pengurus lokal partai semacam ini dilembagakan. *Pertama*, mengurangi potensi konflik internal yang mudah terjadi dan sekaligus “politik mahar” yang memanfaatkan ruang ekstra legal dan otonom partai. *Kedua*, adalah keuntungan bagi proses pematangan kaderisasi partai di tingkat lokal secara berjenjang untuk pengisian jabatan politik yang diincar partai. Dengan langkah desentralisasi organisasi dan kelembagaan kaderisasi partai bagi nominasi pasangan calon pilkada, partai politik terhindar dari jebakan kontraproduktif sinisme gerakan relawan. Sebaliknya, partai politik memanfaatkan momentum Pemilu dan Pilkada sebagai upaya pembenahan internal organisasinya.

Penutup

Substansi pola klasik di revisi RUU Pilkada dalam nominasi pasangan calon menyebabkan manajemen organisasi kepartaian tertinggal berhadapan dengan

dinamika lokal dan relasi pusat-daerah yang cair. Kalau memang nantinya pola ini masih tetap digunakan maka agenda revisi undang-undang partai politik menjadi harapan lain untuk mengoreksinya. Agenda revisi UU Partai Politik dituntut “nafas” koherensinya bagi upaya pembenahan UU Pemilu sebagai regulasi di tingkat penyelenggaraan dan pihak penyelenggara pemilu. Ini artinya revisi RUU Pilkada yang saat ini sudah disepakati menjadi Undang-Undang nantinya tetap harus direvisi kembali agar sejalan dengan kodifikasi UU Pemilu yang komprehensif. Sekaligus, ini pertanda agar regulasinya jangan bergantung nasibnya pada aturan turunannya, yaitu di Peraturan KPU.

Referensi

- Alan Ware, *Political Parties and Party System*, Oxford University Presss, Oxford, 1996.
- KompasPedia, *Partai Politik Indonesia 1999-2009*, Jakarta, Penerbit Kompas, 2016.
- Richard. S. Katz & William Crotty, *Hand Book Partai Politik*, Penerbit Nusa Media, Bandung, 2015.
- “Kemenkumham Buka Pendaftaran Partai Politik Baru”, *Kompas*, 25 Mei 2016.
- Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang Undang.
- Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.
- RUU tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang Undang (Draft yang disetujui Panja 20 Mei 2016).
- Naskah Akademik RUU tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang Undang.