

## MODEL KANDIDASI BIROKRAT OLEH PARTAI POLITIK PADA PEMILIHAN KEPALA DAERAH LANGSUNG DI KABUPATEN ROKAN HILIR TAHUN 2015

Amir Syamsuadi<sup>1</sup>, Mhd. Rafi Yahya<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup>Program Studi Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik,  
Universitas Abdurrab Pekanbaru  
[amir.syamsuadi@univrab.ac.id](mailto:amir.syamsuadi@univrab.ac.id)  
[rafi.yahya@univrab.ac.id](mailto:rafi.yahya@univrab.ac.id)

Received: September 15 2018; Revised: Oktober 12 2018; Accepted: Oktober 22 2018

**Abstract:** *This research wants to know the model candidacy, and motive political party choose the candidate with bureaucrat background in head election government in Rokan Hilir Regency year 2015. This study uses a qualitative approach; Triangulation technique was operated to get the more in-depth analysis to give about model candidacy and motives political party to chose the candidate with background bureaucrat. The results show that the bureaucrat candidacy model by political parties with the mechanism of selection, classification, and recommendation of candidates. The motive of the political party choose bureaucrat background candidates on the direct local head election implementation in Rokan Hilir Regency in the year 2015 is based on several aspects, First, the agreement of support through bargaining and political contracts. Second, the social status and governance management capability. Third, financial sponsor and electability network. Fourth, the weakness of the system of cadres in the political party. Fifth, bureaucracy mobilization capability.*

**Keywords:** *Candidacy, Direct Local Government Election, Model, Political Party, Rokan Hilir Regency.*

**Abstrak:** Penelitian ini ingin mengetahui model pencalonan dan motif Partai Politik memilih kandidat berlatar belakang birokrat pada pemilihan kepala daerah di Kabupaten Rokan Hilir tahun 2015. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif; Teknik triangulasi digunakan untuk mendapatkan analisis lebih dalam mengenai model pencalonan dan motif partai politik memilih kandidat berlatar belakang birokrat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa model candidacy birokrat oleh partai politik dilakukan dengan mekanisme seleksi, klasifikasi, dan rekomendasi calon. Motif partai politik memilih calon latar belakang birokrat pada pelaksanaan Pilkada langsung di Kabupaten Rokan Hilir pada tahun 2015 didasarkan pada beberapa aspek. Pertama, kesepakatan dukungan melalui kontrak politik. Kedua, status sosial dan kemampuan tata kelola pemerintahan. Ketiga, memiliki jaringan sponsor dan finansial. Keempat, lemahnya sistem kaderisasi di dalam partai politik. Kelima, kemampuan mobilisasi birokrasi.

**Kata kunci:** Kandidasi, Pilkada Langsung, Model, Partai Politik, Kabupaten Rokan Hilir

**Pendahuluan**

Kabupaten Rokan Hilir merupakan salah satu kabupaten partisipan pelaksana Pemilihan umum kepala daerah (pilkada) langsung serentak gelombang pertama pada tahun 2015. Hegemoni pilkada langsung tidak hanya menyoal aktor yang berkompetisi saja, namun disisi lain peranan partai politik juga dianggap vital sebagai mobilisator mesin politik kandidat calon kepala daerah. Penelitian ini mengkaji motif partai poilitik melakukan kandidasi birokrat pada pelaksanaan pilkada langsung Kabupaten Rokan Hilir tahun 2015.

Berdasarkan data komisi pemilihan umum (KPU) Provinsi Riau ada empat pasangan calon bupati pada pelaksanaan Pilkada langsung Kabupa-ten Rokan Hilir

Tahun 2015. Dari keseluruhan pasangan calon pada Pilkada di Kabupaten Rokan Hilir tahun 2015, seluruh calon bupati berasal dari kalangan birokrat yakni Wan Syamsir Yus nomor urut 1 pensiunan pegawai negeri sekretariat daerah Provinsi Riau tahun 2013, Suyatno nomor urut 2 pensiunan pegawai negeri sekretariat daerah Kabupaten Rokan Hilir tahun 2005, Syafrudin nomor urut 3 merupakan kepala Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Kabupaten Rokan Hilir periode 2011-2014 dan Herman Sani Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Bengkalis. Untuk melihat nama-nama pasangan calon bupati dan wakil bupati, partai politik pengusung dan latar belakang calon bupati dapat dilihat pada tabel 1.1 berikut ini :

**Tabel 1.**  
**Nama Pasangan Calon, Latar Belakang, dan Partai Politik Pengusung pada Pilkada Langsung Kabupaten Rokan Hilir tahun 2015**

No	Pasangan Calon kepala daerah	Latarbelakang Kandidat	Partai Pengusung
I	Wan Syamsir Yus Helmi Jazid	Birokrat Pengusaha	Golkar
II	Suyatno Djamiludin	Birokrat Politisi	PDIP, Hanura, Nasdem, PKPI, PBB
III	Syafrudin M. Ridwan	Birokrat Politisi	Gerindra & Demokrat
IV	Herman Sani Taem Pratama	Birokrat Pengusaha	PKB, PKS dan PAN

Sumber: (<http://ppid.kpu.go.id>, 2017)

Menurut Miriam Budiardjo (2008) partai politik sebagai suatu kelompok terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai serta

cita-cita yang sama dan yang mempunyai tujuan untuk memperoleh kekuasaan politik dan melalui kekuasaan itu melaksanakan kebijakan

mereka. Fungsi partai politik diantaranya adalah sebagai sarana perekrutan politik, perekrutan politik merupakan suatu proses melakukan pemilihan, pengangkatan, dan penetapan kandidat baik seseorang atau kelompok orang untuk jabatan politik dan pemerintahan (Damsar, 2012).

Membahas kandidasi (penetapan kandidat) akan mengurai banyak hal tentang partai politik, diantaranya kandidasi menunjukkan dimana lokus kekuasaan di partai politik itu berada sesungguhnya, kandidasi menggambarkan bagaimana sirkulasi elit terjadi, kandidasi akan menunjukkan politik representasi yang dihadirkan partai politik, kandidasi memperlihatkan perjuangan kekuasaan di internal partai, kandidasi menjadi penentu bagaimana wajah partai di ruang publik dan kandidasi memperlihatkan tipe kepartaian (rumahsuluh.or.id, 2014).

Penelusuran dan pengkajian motif partai politik memilih calon bupati yang berlatar belakang birokrat pada pelaksanaan pilkada langsung Kabupaten Rokan Hilir tahun 2015 ini, diharapkan mampu memperkuat fungsi pokok partai politik dalam hal rekrutmen dan kandidasi calon kepala daerah di Kabupaten Rokan Hilir dan juga daerah-daerah lainnya yang juga memiliki kemiripan fenomena politik pada pelaksanaan pilkada langsung.

Mekanisme penentuan calon melalui partai politik menurut Czudnomski (Fadillah Putra, 2008) menganut dua pola yaitu pola terbuka dan tertutup. Pola terbuka mengharuskan syarat dan prosedur untuk menampilkan seorang tokoh

untuk diketahui secara luas. Dengan demikian partai politik berfungsi sebagai alat bagi elit politik yang berkualitas untuk mendapatkan dukungan masyarakat.

Cara ini memberikan kesempatan bagi rakyat untuk melihat dan menilai kemampuan elit politik yang dicalonkan oleh partai politik untuk bertarung dalam pemilihan. Jika dihubungkan dengan paham demokrasi, maka cara ini sangat kompetitif dan berfungsi sebagai sarana rakyat untuk mengontrol legitimasi politik para elit. Beberapa manfaat dari pola terbuka adalah mekanisme penentuan calon demokratis, tingkat kompetisi politik sangat tinggi dan masyarakat mampu memilih pemimpin yang benar-benar dikehendaki, tingkat akuntabilitas pemimpin tinggi, melahirkan sejumlah pemimpin yang demokratis dan mempunyai nilai integritas pribadi yang tinggi. Sedangkan pola kedua yaitu pola tertutup mengandaikan syarat dan prosedur pencalonan secara tertutup dan tidak diketahui umum.

Dengan demikian partai politik berkedudukan sebagai promotor dari elit yang berasal dari dalam tubuh dan lingkaran sekitar partai politik sendiri untuk dicalonkan sebagai kandidat akibatnya masyarakat tidak memiliki peluang dan kesempatan untuk melihat dan menilai kemampuan elit yang dicalonkan oleh Partai dan hal ini pada akhirnya akan menghasilkan pilihan-pilihan politik yang terbatas bagi masyarakat dan cenderung tidak kompetitif. Demokrasi dan pemilihan umum hanya berfungsi sebagai sarana bagi partai dan elit untuk memperbarui

legitimasi politiknya di dalam pemerintahan, sedangkan masyarakat hanya bertindak sebagai pengamat luar lapangan saja.

### Metode

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Rokan Hilir Provinsi Riau. Pendekatan dalam penelitian ini adalah kualitatif. Pendekatan ini dianggap mampu mengungkap secara mendalam model kandidasi birokrat oleh partai politik pada pelaksanaan pilkada langsung di Kabupaten Rokan Hilir Tahun 2015 dan motif partai politik memilih calon kepala daerah berlatar belakang birokrat pada pelaksanaan pilkada langsung di Kabupaten Rokan Hilir tahun 2015.

Hal ini disebabkan, pertama, peneliti kualitatif akan masuk ke obyek dan melakukan penjelajahan dengan pertanyaan besar sehingga masalah akan ditemukan dengan jelas; kedua, peneliti dapat memahami makna dibalik data yang tampak karena gejala sosial dan politik sering tidak dapat dipahami berdasarkan apa yang diucapkan dan dilakukan orang; dan ketiga, untuk memastikan kebenaran data karena data sosial sering sulit dipastikan kebenarannya.

Dengan metode kualitatif, melalui teknik pengumpulan data secara triangulasi maka kepastian data akan lebih terjamin (Sugiyono, 2008). Jenis penelitian yang digunakan adalah *field research* (penelitian lapangan), dimana peneliti akan menganalisa mekanisme elit politik partai memilih calon bupati berlatar belakang birokrat pada pilkada langsung Kabupaten Rokan Hilir tahun 2015.

### Hasil dan Diskusi

#### Partai Politik dan Kandidasi

Dalam tata pemerintahan sangat penting peran dari pemimpin. Seorang pemimpin adalah seorang yang memegang amanah, yang mempunyai tanggung jawab besar akan kekuasaannya dan akan mempertanggungjawabkan apa yang dipimpinnya terhadap masyarakat dan Tuhannya (Syamsuadi, 2017).

Sebagai pilar demokrasi, peran partai politik dalam sistem perpolitikan nasional merupakan wadah seleksi kepemimpinan nasional dan daerah. Partai politik dalam dunia perpolitikan, khususnya dalam politik lokal akan mudah dipahami dengan mengerti terlebih dahulu definisi partai politik.

Sigmund Neumann (dalam Miriam Budiardjo, 2008) mengemukakan definisi partai politik sebagai berikut: Partai politik adalah organisasi dari aktifitas-aktifitas politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintahan serta merebut dukungan rakyat melalui persaingan dengan suatu golongan atau golongan-golongan lain yang mempunyai pandangan yang berbeda.

Ada tiga teori yang mencoba menjelaskan asal usul partai politik. Pertama, teori kelembagaan yang melihat ada hubungan antara parlemen awal dan timbulnya partai politik, kedua, teori situasi historik yang melihat timbulnya partai politik sebagai upaya suatu sistem politik untuk mengatasi krisis yang ditimbulkan dengan perubahan masyarakat secara luas. Ketiga, teori pembangunan yang melihat partai politik sebagai produk

modernisasi sosial ekonomi (Surbakti, 1992).

Di antara banyak fungsi demokratisasi oleh partai politik, ada lima yang sangat penting:

1. Mengagregasikan kepentingan-kepentingan dan nilai-nilai dan berbagai kalangan masyarakat.
2. Menjajaki, membuat, dan memperkenalkan kepada masyarakat *platform* pemilihan umum parpol mereka.
3. Mengatur proses pembentukan kehendak politis (*'political will'*) dengan menawarkan alternatif-alternatif kebijakan yang lebih terstruktur.
4. Merekrut, mendidik, dan mengawasi staf yang kompeten untuk kantor publik mereka dan untuk menduduki kursi di parlemen.
5. Memasyarakatkan, mendidik, serta menawarkan kepada anggota-anggotanya saluran mana yang efektif bagi *partisipasi* politik mereka sepanjang masa antar pemilu (Meyer, 2012)

Tahap kandidasi menjadi tonggak awal yang penting bagi setiap partai politik. Rekrutmen politik merupakan salah satu fungsi agar partai politik itu berjalan, setiap partai butuh kader-kader yang berkualitas, karena hanya dengan kader yang demikian ia dapat menjadi partai yang mempunyai kesempatan lebih besar untuk mengembangkan diri (Budiardjo, 2008).

Dalam ilmu politik proses penyusunan calon disebut juga sebagai kandidasi. Kandidasi dapat dimaknai sebagai proses bagaimana kandidat

dipilih dari kandidat-kandidat yang potensial. Kandidasi merupakan salah satu fungsi partai yang penting, dan partai yang gagal menjalankan fungsi ini dapat dikatakan telah berhenti sebagai partai politik (Field dan Siavelis, 2008). Ada tiga model tahapan dalam proses pemilu pada hari ini, yakni *elite selection*, *constitutional qualification*, dan *public election* seperti yang tertera pada gambar berikut ini:

**Gambar.1**  
**Bagan Proses Kandidasi Politik**



Sumber: (Budi, A. 2014: 54)

Ada seleksi yang mendahului pemilihan. Dalam proses seleksi elit politik bekerja, sebelum sampai pada hal kualifikasi sebagai prasyarat konstitusional dan pemilihan umum yang menjadi minat masyarakat dan mewarnai debat politik saat ini. Artinya bahwa pada level seleksi inilah, politik pemilu tidak diselami karena semua berbondong-bondong melihat berfokus pada pemilu secara umum.

Tiga tahapan ini adalah refleksi atas proses kandidasi seorang kader maupun non kader partai hingga duduk di kursi jabatan publik seperti kepala daerah. Pertama, calon harus mendapat persetujuan elit partai untuk dicalonkan (*elite selection*). Kedua, harus memenuhi prasyarat dan kualifikasi sebagai kandidat berdasarkan regulasi yang berlaku (*constitutional qualification*). Ketiga, harus terpilih (*public election*)

dalam pemilu untuk mendapatkan kursi jabatan politik (kepala daerah, presiden, anggota dewan). Dalam beberapa kasus terkait kandidasi kepala daerah, kandidat dapat jadi hanya melalui *constitutional, qualification* dan *public election* karena terbukanya calon independen (Hajad, 2016).

Secara Sederhana terdapat empat hal penting yang dapat menunjukkan bagaimana partai politik dalam menentukan calon yang diusung. Pertama terkait siapa kandidat yang dapat dinominasikan, kedua, siapa yang akan melakukan seleksi, ketiga, dimana kandidat tersebut diseleksi, dan keempat, bagaimana selanjutnya kandidat diputuskan. Apabila proses ini berjalan dengan benar sesuai prosedur maka akan diperoleh kandidat yang berkualitas dan kompeten dari partai politik (Rahat & Hazan, 2001).

Pelaksanaan Pilkada Langsung di Kabupaten Rokan Hilir tahun 2015 tidak dapat dilepaskan dari keberadaan partai politik dan kandidat. Pasangan calon merupakan hasil dari konsolidasi politik yang dilakukan oleh kandidat dan juga partai politik. Secara terbuka bahwa proses politik mengenal adanya lobi-lobi dan bahkan sangat besar dalam proses pengambilan keputusan.

Mekanisme pencalonan kepala daerah oleh partai politik pada pelaksanaan pemilihan kepala daerah langsung di Kabupaten Rokan Hilir tahun 2015 menggunakan pola terbuka yakni melakukan penjangkaran bakal calon, mengklasifikasikan kandidat potensial, dan memutuskan mendukung kandidat potensial.

Mekanisme tersebut ditandai dari adanya proses pendaftaran bakal calon

bupati (penjangkaran bakal calon) yang dibuka umum oleh seluruh partai politik yang berpartisipasi dalam Pilkada ini, kemudian ada seleksi administratif partai dan terakhir pengumuman calon yang direkomendasikan oleh partai kepada khalayak melalui media massa. Model seperti ini tentunya juga terjadi di daerah-daerah lainnya, situasi tersebut terjadi mengingat demokrasi prosedural mendorong partai politik harus bersifat terbuka dan demokratis.

### **Model Kandidasi Birokrat oleh Partai Politik pada Pilkada Kabupaten Rokan Hilir Tahun 2015**

Sebagaimana diketahui dalam Undang-undang Nomor 08 Tahun 2015 tentang pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Pasal 40 ayat (1) bahwa, Partai Politik atau gabungan Partai Politik dapat mendaftarkan pasangan calon jika telah memenuhi persyaratan perolehan dukungan paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau 25% (dua puluh lima persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di daerah yang bersangkutan.

Mekanisme penjangkaran bakal calon oleh partai politik pada pilkada di Kabupaten Rokan Hilir 2015 dilakukan dengan ketentuan bakal calon mengambil dan mengisi formulir pendaftaran calon yang telah disediakan oleh partai dan setelahnya mengambalikan berkas formulir pendaftaran tersebut ke partai politik berdasarkan waktu yang telah ditentukan.

Partai Politik yang terlibat langsung dalam mengusung pasangan calon di Pilkada Langsung Kabupaten Rokan Hilir Tahun 2015 yakni, Partai Golongan Karya (Golkar), Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI P), Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura), Partai Nasional Demokrat (Nasdem), Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI), Partai Bulan Bintang

(PBB), Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra), Partai Demokrat (PD), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Keadilan Sejahtera (PKS) dan Partai Amanat Nasional (PAN), keseluruhannya melakukan mekanisme terbuka dengan melakukan proses penjangingan bakal calon. Seperti yang tertera pada tabel berikut ini:

**Tabel 2.**  
**Penjangingan Bakal Calon oleh Partai Politik pada Pilkada Kabupaten Rokan Hilir Tahun 2015**

No.	Partai Politik	Status	Penjangingan Bakal Calon
1	Golongan Karya	PP	√
2	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	PP	√
3	Partai Hati Nurani Rakyat	PP	√
4	Partai Nasional Demokrat	PP	√
5	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	PP	√
6	Partai Bulan Bintang	PNP	√
7	Partai Gerakan Indonesia Raya	PP	√
8	Partai Demokrat	PP	√
9	Partai Kebangkitan Bangsa	PP	√
10	Partai Keadilan Sejahtera	PP	√
11	Partai Amanat Nasional	PP	√

Catatan: PP= Partai Parlemen , PNP= Partai Non Parlemen , (√)= Melakukan, (X)= Tidak Melakukan  
Sumber: Hasil Analisis Penulis (2018)

Mekanisme penjangingan bakal calon merupakan alternatif tepat untuk mendapatkan calon kepala daerah yang memiliki integritas dan berkredibilitas tinggi, namun sayangnya jika mekanisme ini dicampuri dengan politik jual beli perahu, maka mekanisme ini hanya jadi penghantar formalitas demokrasi saja. Karena figur-figur manapun yang mampu memenuhi persyaratan tersebut maka secara mudah akan mendapat dukungan dari elit daerah dan elit pusat, bahkan cara

ini terkadang dapat mematahkan figur-figur berkualitas pilihan masyarakat.

Partai Golkar Kabupaten Rokan Hilir yang semula di khawatirkan mengalami kesulitan dalam pencalonan karena memiliki dualisme kepemimpinan pusat, pada akhirnya memiliki kesamaan keputusan dalam pencalonan.

Mekanisme penjangingan yang dilakukan mengumpulkan nama-nama kandidat bakal calon seperti Asri Auzar (DPRD Riau), Nasrudin Hasan (ketua DPRD Kabupaten Rokan Hilir 2014-

2019), figur berlatar belakang birokrat seperti Wan Syamsir Yus, Suyatno, Erianda, Bahtiar kemudian figur berlatar belakang militer seperti Yatim Maamun adik dari Mantan Gubernur Riau Non Aktif Anas Maamun dan figur berlatar belakang pengusaha seperti Taem Pratama, Khaidir, Kodri Helmi Jazid, dan M. Makmur.

Suyatno merupakan kandidat terbanyak melakukan peninjauan kepada partai politik selain ke Partai Golkar Suyatno juga melakukan peninjauan politik dengan PDI P, Hanura, Nasdem, PKPI dan PBB. Berdasarkan data dan informasi yang diperoleh dari masing masing partai politik dalam proses peninjauan bakal calon pada Pilkada Kabupaten Rokan Hilir diketahui bahwa bakal calon bupati pada Partai Golongan Karya (Golkar) sebanyak 11 bakal calon, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI P) 6 bakal calon, Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura) 2 bakal calon, Partai Nasional Demokrat (Nasdem) 3 bakal calon, Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI) 1 bakal calon, Partai Bulan Bintang (PBB) 1 bakal calon, Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra) 7 bakal calon, Partai Demokrat (PD) 5 bakal calon, Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) 2 bakal calon, Partai Keadilan Sejahtera (PKS) 2 bakal calon dan Partai Amanat Nasional (PAN) 2 bakal calon. Antusias berbagai aktor dengan beragam latar belakang seperti birokrat, pengusaha, politisi dan militer tertarik untuk menjadi calon kepala daerah di Kabupaten Rokan Hilir tahun 2015 (Sumber: Diolah dari hasil wawancara dengan informan dan berbagai data sekunder, 2018).

Namun aktor yang dapat rekomendasi dan dukungan partai politik, yang tentunya dapat melangkah lebih jauh ke arena pilkada Kabupaten Rokan Hilir tahun 2015. Klasifikasi kandidat dapat dipahami sebagai upaya mengelompokkan kandidat dengan melakukan pemeringkatan untuk melihat perbandingan kandidat terbaik dari hasil peninjauan bakal calon yang dilakukan oleh partai politik.

Ketentuan verifikasi secara administratif dan kelengkapan persyaratan pada akhirnya akan mengerucut kepada calon yang akan direkomendasikan. Untuk maju mengikuti pesta demokrasi, partai politik haruslah memenuhi syarat suara dalam pemilu legislatif di daerah yang bersangkutan dan perolehan kursi di DPRD dalam pemilu legislatif yang diatur dalam perundang-undangan.

Jika melihat komposisi kekuatan partai dengan merujuk jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Rokan Hilir selama periode 2014-2019. Dari jumlah tersebut Fraksi Golkar memperoleh 11 kursi, Fraksi Demokrat plus 5 kursi, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan memperoleh 5 kursi, Fraksi Gabungan Nurani Nasionalis 5 kursi, Fraksi Gabungan Nasional Persatuan Indonesia 3 kursi, Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa 5 kursi, Fraksi Partai Gerindra 5 kursi, dan Fraksi PPP 4 kursi. Ini menjadi catatan bahwa partai mana yang memiliki dominasi besar dengan representasi jumlah kantong pemilih di daerah pemilihannya akan menjadi daya tarik kandidat bakal calon kepala daerah.

**Tabel 3.**  
**Distribusi Suara dan Perolehan Kursi Anggota DPRD Kabupaten Rokan Hilir berdasarkan Hasil Pemilu Legislatif Tahun 2014**

No	Nama Partai Politik	Distribusi Suara	Perolehan kursi
1	Golkar	33.322	11
2	Demokrat	9.457	4
3	PPP	9.878	4
4	PDI Perjuangan	15.565	6
5	Partai Keadilan Sejahtera	2.524	1
6	Partai Gerindra	8.846	5
7	Partai Kebangkitan Bangsa	10.626	5
8	Partai Amanat Nasional	6.758	3
9	Hanura	5.748	3
10	Nasdem	4.577	2
11	PKPI	2.325	1
	<b>Jumlah Total</b>	<b>109.626</b>	<b>45</b>

Sumber: KPU, Kabupaten Rokan Hilir 2015

Seperti diketahui Partai Golkar yang menjadi rebutan karena dominasi perolehannya dihadapkan dengan situasi dwi kepengurusan partai di level pusat yakni Partai Golkar versi Agung Laksono dan Partai Golkar Versi Abu Rizal Bakri. Imbas dari situasi ini adalah polemik di seluruh kepengurusan termasuk kepengurusan di Kabupaten Rokan Hilir. Namun permasalahan tersebut dapat segera diatasi, rekomendasi Partai Golkar baik itu versi kepengurusan Agung Laksono maupun Kepengurusan Abu Rizal Bakri secara kompak mendukung Wan Syamsir Yus dan Helmi Jazid.

Seperti diketahui bahwa Wan Syamsir Yus melakukan lobi kepada kedua kepengurusan ini yang tentunya menguras waktu, biaya dan energi yang tidak sedikit. Keputusan kepengurusan Partai Golkar mengusung Wan Syamsir Yus dan Helmi Jazid melahirkan sebuah pemahaman bahwa lobi dan tawar

menawar kader non partai mampu mengesampingkan fungsi partai politik sebagai sumber kaderisasi politik. Golkar dengan 11 Kursinya di Parlemen Kabupaten Rokan Hilir memberi rekomendasi secara mutlak kepada Wan Syamsir Yus dan Helmi Jazid.

Suyatno yang juga berlatar belakang birokrat harus bersaing untuk mendapatkan dukungan partai politik pengusung dengan aktor kuat lain yang sama-sama berasal dari birokrat yakni Erianda. Erianda merupakan menantu dari tokoh politik Riau sekaligus Tokoh Politik Kabupaten Rokan Hilir Anas Maamun. Lobi politik Suyatno terhadap partai terutama PDI Perjuangan memberikan dukungan kuat kepada dirinya.

Sehingga Kesepakatan muncul dari Partai yang kemudian membentuk bangunan koalisi dengan partai Hanura, Nasdem, PKPI, PBB untuk memantapkan

mengusung Suyatno bersama Djamiludin dalam Pencalonan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Rokan Hilir. Gabungan koalisi di parlemen ditambah dukungan dari partai non parlemen Partai Bulan Bintang. Total koalisi pasangan Suyatno dan Djamiluddin mengantongi dukungan 12 kursi.

Syafrudin dengan latar belakang birokrat juga melakukan peninjauan ke beberapa partai politik. Berdasarkan Keputusan Pengurus Pusat Partai Gerindra, Syafrudin dicalonkan pada Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Rokan Hilir yang berkoalisi dengan partai Demokrat. M. Ridwan (Politisi Partai

Demokrat Kabupaten Rokan Hilir) sebagai pasangan calon wakil bupati. Sembilan kursi gabungan antara Partai Gerindra dan Demokrat merekomendasikan Syafrudin dan M. Ridwan dalam Pilkada Kabupaten Rokan Hilir tahun 2015.

Terakhir, calon berlatar belakang birokrat yang masuk kedalam pilihan dukungan partai politik yakni Herman Sani. Bahwa Partai kebangkitan Bangsa, Partai Amanat Nasional, Partai Keadilan Sejahtera bersepakat membangun koalisi dengan Taem Pratama sebagai pasangan calon wakil bupati. Herman Sani dan Taem Pratama (Pengusaha) mengantongi 9 kursi dari koalisi PKB, PKS dan PAN.

**Gambar.2**  
**Model Kandidasi Birokrat oleh Partai Politik pada Pilkada Langsung Kabupaten Rokan Hilir tahun 2015**



Sumber: Hasil Analisis Penulis (2018)

**Motif Partai Politik Memilih Kandidat Berlatar belakang Birokrat pada Pilkada Kabupaten Rokan Hilir tahun 2015**

Jika mencermati prosedur maupun proses pemilihan di dalam Pilkada secara langsung, secara metafora

kita bisa menggambarkan bahwa kontestasi itu ibarat balapan mobil. Pasangan calon kepala daerah itu berkemungkinan memenangkan Pilkada secara langsung manakala memiliki tiga kombinasi di dalam berkendara, yakni adanya mobil yang baik, sopir yang

piawai, dan bensin yang memadai. Secara konseptual metafora itu terwujud dari tiga modal utama yang dimiliki oleh para calon yang akan mengikuti kontestasi dalam Pilkada. Ketiga modal itu adalah modal politik (*political capital*), modal sosial, (*social capital*) dan modal ekonomi (*economical capital*), ketiga modal ini dapat mempengaruhi seorang kandidat dalam memperoleh dukungan dari masyarakat. Semakin besar akumulasi modal yang dimiliki oleh seorang kandidat maka semakin besar pula dukungan yang diperoleh (Marijan, 2006).

Birokrat yang merupakan personifikasi negara atau alat negara tentunya tidak diperkenankan untuk menjadi anggota dan pengurus salah satu partai politik dalam rangka menciptakan pemerintahan yang baik, berwibawa dan bersih, sehingga jika mencalonkan diri pada Pilkada harus melalui jalur perseorangan atau mencari dukungan partai politik.

Hasil identifikasi penelitian bahwa calon birokrat yang diusung oleh partai politik pada Pilkada Kabupaten Rokan Hilir itu berdasarkan beberapa pertimbangan diantaranya: Pertama, adanya kesepakatan dukungan melalui kontrak politik. Kedua, status sosial dan kemampuan tata kelola pemerintahan. Ketiga, memiliki jaringan sponsor dan finansial. Keempat, lemahnya sistem kaderisasi di dalam partai politik. Kelima, kemampuan mobilisasi birokrasi dalam rangka mempertegas strategi kemenangan.

### **Kesepakatan Dukungan Melalui Kontrak Politik**

Menggandeng birokrat merupakan salah satu strategi yang digunakan partai politik untuk memenangkan pilkada, karena birokrat memiliki banyak keunggulan. Disisi lain birokrat yang tidak memiliki perahu partai namun punya ambisi politik yang kuat untuk menjadi calon kepala daerah mau tidak mau harus melakukan penjajakan dengan partai politik. Model Penjajakan yang dilakukan ini dikemas dalam bingkai kontrak politik. Secara parsial kontrak politik yang dimaksud mengarah kepada gejala politik transaksional.

Dalam percaturan politik Indonesia mutakhir istilah mahar (*dowry*), ini kemudian digunakan untuk menggambarkan fenomena politik transaksional antara kandidat-kandidat pemimpin politik dengan partai politik untuk memperebutkan jabatan yang dipilih (*elected office*), baik di awal maupun di belakang hari kemudian, transaksi ini jauh dari sifat sakral sebagaimana istilah ini muasalnya digunakan dalam fiqh munakahat. Bentuk mahar dalam konteks perpolitikan ini adalah berupa pemberian/setoran dana dalam jumlah tertentu dari para kandidat kepada partai politik dengan maksud agar partai yang bersangkutan bersedia mencalonkan dirinya dalam suatu kontestasi pemilihan umum. Dalam sejarah perhelatan pilkada di tanah air, mahar politik ini mulai marak sejak era reformasi dimana proses pilkada baik ketika masih dilakukan oleh DPRD maupun dan, terlebih lagi ketika dilaksanakan secara langsung oleh rakyat tidak lagi bergantung pada kehendak pemerintah pusat. Hanya saja, karena praktik mahar politik ini dilakukan di bawah tangan (*illicit deal*), maka modus

operandi dan bukti-bukti otentiknya bahwa praktik-praktik tak sehat ini berlangsung masif memang sukar didapat (Sutisna, 2017).

Seperti diketahui bahwa politik transaksional adalah suatu bentuk transaksi atau perjanjian antar dua pihak yang saling mempunyai kebutuhan terutama pada praktik politik dimana terdapat proses ada yang memberi dan menerima sesuatu baik berupa materi maupun non materi sesuai dengan perjanjian yang telah disepakati. Politik transaksional disebabkan karena politik berbiaya tinggi. Adanya fenomena politik biaya tinggi sebagai salah satu konsekuensi yang harus ditanggung oleh partai politik, bila calon yang diusungnya ingin menang dalam pemilu. Adanya politik biaya tinggi ini hanya akan melahirkan politik plutokrasi, yakni sistem politik yang hanya menempatkan orang-orang dengan kekuatan finansial yang besar yang akan terpilih. Dalam sistem seperti ini, parpol menetapkan kriteria bakal calon terpilih yang akan diusungnya menjadi calon kepala daerah adalah seseorang yang memiliki kekuatan logistik yang besar. Sementara calon yang tidak memiliki kemampuan logistik yang kuat, walaupun memiliki integritas dan kemampuan memimpin daerah, tetap saja akan tersingkirkan dalam peta politik (Solihah, 2017).

Praktiknya, mengindikasikan partai politik tidak menggunakan proses rekrutmen yang demokratis. Tetapi, lebih mengedepankan kandidat yang mampu memberikan kontribusi berupa uang kepada elit partai (Yusuf A., 2009).

Politik biaya tinggi ini dapat dilihat pada saat partai politik dalam mengusung calon di pilkada lebih pada pertimbangan

kemampuan finansial calon yang bersangkutan. Dalam rekrutmen lebih terkesan para calon yang membutuhkan perahu partai politik. Informasi penelitian menunjukkan bahwa lebih dari Rp 1 Milyar untuk mendapatkan dukungan dari partai politik pada Pilkada Kabupaten Rokan Hilir tahun 2015. Nilai yang cukup fantastis dalam proses demokrasi langsung ditingkat lokal (Sumber: Diolah dari hasil wawancara dengan informan dan berbagai data sekunder, 2018)

Pemberitaan media massa dalam banyak kasus Pilkada di berbagai daerah, memberikan gambaran akan kebenaran itu. Istilah yang saat ini lebih dikenal adalah “sewa perahu,” maksudnya adalah ada seorang yang berminat menjadi kandidat kepala daerah, tetapi tidak memiliki afiliasi dengan partai politik. Di sisi lain, ia memiliki kapasitas keuangan yang memungkinkan mencari partai politik yang bersedia mengajukannya dengan kompensasi uang. Persoalan dari cara ini adalah melihat momentum Pilkada sebagai kesempatan untuk berkuasa, tanpa visi misi yang jelas tentang apa yang akan dikerjakan untuk rakyat daerahnya. Praktik kekuasaan akan dikuasai oleh orang-orang bermodal dan mapan secara ekonomi namun memiliki libido politik untuk berkuasa (Yusuf A., 2009).

### **Status Sosial dan Kemampuan Tata Kelola Pemerintahan**

Akar historis birokrasi Indonesia yang berasal dari kaum priyayi menempatkan birokrat dalam posisi yang lebih tinggi dibandingkan kelompok masyarakat lainnya. Pemilahan antara birokrat (pemerintah) dengan rakyat menjadi tegas yang kemudian

berimplikasi pada pola pikir kalangan birokrat yang seringkali menampakkan diri dengan citra diri yang benevolent, yaitu dengan ungkapan sebagai pamong praja yang melindungi rakyat, sebagai guru atau pendidik bagi rakyatnya yang harus menampakkan diri sebagai kelompok yang pemurah, baik hati, dan pelindung bagi seluruh rakyatnya (Gaffar, 1999).

Adanya budaya dan persepsi di kalangan masyarakat bahwa pekerjaan sebagai birokrat mempunyai status sosial ekonomi yang lebih tinggi dapat diubah secara gradual jika masyarakat melihat bahwa sektor bisnis ataupun sektor lain non-pemerintah (misalnya LSM) juga dapat menjadi sumber penghasilan yang menjanjikan. Peran pemimpin dan kepemimpinan dalam birokrasi juga dapat menjadi sumber motivasi untuk mendorong birokrat berorientasi pada kerja dan berprestasi (Mariana, 2006).

Bahwa argumen administrasi merupakan bagian dari proses politik mengandaikan peluang keterlibatan birokrasi dalam proses politik. Tentunya, aktor politik hanya akan bisa terlibat aktif dalam proses politik ketika ia memiliki power. Masalahnya, power seperti apa yang dimiliki birokrasi? Secara teoritik, birokrasi beberapa sumber kekuasaan yakni: penguasaan informasi dan keahlian, kewenangan yang terkait dengan pengambilan kebijakan, monopoli legitimasi politik dan instrumen koersif, sifatnya yang permanen dan stabil, diskresi, penguasaan *resources*, perannya sebagai personifikasi negara (Mas'oed, 1995).

Ketika mereka sebagai mesin politik harus efisien, sederhana, pada saat

itu mereka sebagai manusia yang memiliki *self interest* bertindak boros, berbelit, diskriminatif karena dengan cara inilah birokrat memperoleh penghasilan yang lebih banyak (Samin, 2011). Perubahan paradigma pengelolaan negara dari *government-oriented* ke *governance-oriented*. Selama ini birokrasi publik diasumsikan memiliki otoritas tunggal terhadap masalah-masalah publik. Birokrasi publik seolah-olah berdiri di atas masyarakat. Sementara aktor-aktor lain yang ada di masyarakat dianggap tidak memiliki dimensi kepublikan dan hanya mengedepankan kepentingan kelompok masing-masing (Alamsyah, 2003).

Di bidang pemerintahan muncul ide-ide menarik yang ditujukan untuk memperbaiki kinerja aparat dan institusi pemerintahan, misalnya mengadopsi karya Ted Gaebler dan David Osborne (1992) tentang "*reinventing government*", Michael Barzelay (1992) tentang "*post-bureaucratic paradigm*", dan Steven Cohen dan Ronald Brand (1993) tentang penerapan "*Total Quality Management*" dalam tubuh pemerintahan. Ide-ide monumental tersebut kini mulai mewarnai wawasan dan sikap kaum cendekiawan termasuk birokrat yang menginginkan perubahan menuju Indonesia Baru (Keban, 2000). Berdasarkan beberapa informasi dan keterangan dari elit dan fungsionaris partai yang ikut berperan dalam pelaksanaan Pilkada Kabupaten Rokan Hilir tahun 2015 menyebutkan bahwa status sosial juga menjadi hal yang mendasari partai tertarik untuk menggandeng kandidat dengan latar belakang birokrat. Status sosial tersebut

juga identik dengan jargon bahwa birokrat paham mengenai manajemen dan tata kelola pemerintahan daerah (Sumber: Diolah dari hasil wawancara dengan informan dan berbagai data sekunder, 2018).

Birokrat memiliki keunggulan tersendiri dibandingkan dengan politisi, akademisi, pengusaha, dan purnawirawan ABRI, sehingga yang terjadi kemudian adalah partai politik menggandeng kandidat yang berasal dari kalangan birokrat/ pensiunan birokrat. Partai politik menggandeng birokrat karena merupakan salah satu strategi yang dilakukan oleh partai untuk memenangkan pilkada.

Tentunya keunggulan birokrat adalah memiliki segudang pengalaman dan pengetahuan selama dia menjabat di birokrasi pemerintahan sehingga dengan kemampuan tersebut akan mampu mendesain birokrasi mewujudkan pemerintah yang bersih dan baik, sehingga kepercayaan masyarakat akan semakin meningkat pula. Birokrat mempunyai *skill* dalam rangka membangun pemerintahan.

### **Memiliki Jaringan Sponsor dan Finansial**

Proses politik pilkada membutuhkan biaya/ongkos yang sangat mahal. Hal ini menyebabkan tantangan bagi proses perkembangan demokrasi lokal, karena kandidat yang bertarung adalah para pemilik uang/modal yang besar.

Mahalnya ongkos pilkada dapat disebabkan oleh 3 (tiga) faktor, yaitu: 1. Pasangan calon kepala daerah yang akan bertarung diharuskan membeli partai politik sebagai kendaraan politik. Partai

politik yang akan dijadikan kendaraan dalam pilkada mengharuskan pasangan calon untuk menyeteror dana sumbangan hingga miliaran rupiah. 2. Model kampanye politik yang dilakukan oleh pasangan calon membutuhkan banyak biaya. Misalnya, buat poster, pemasangan iklan di media massa baik cetak maupun elektronik. 3. Untuk membujuk pemilih biasanya menggunakan praktek politik uang. Model pemberian uang kepada pemilih biasanya dilakukan hampir pada setiap proses pentahapan pilkada dalam konteks pilkada penggunaan dana politik dilakukan oleh calon pasangan tidak hanya untuk pengeluaran kampanye dalam bentuk mencetak brosur, konvoi, biaya transportasi, biaya konsumsi, cetak kaos, poster dan iklan. Tetapi juga mengenai pengeluaran pasangan calon untuk bayar partai politik yang akan dijadikan kendaraan politik, dan membeli suara masyarakat (Sahdan dan Haboddin, 2009).

Modal utama yang harus dimiliki para kandidat yang hendak mengikuti kontestasi di dalam Pilkada langsung, yaitu modal sosial, modal budaya, modal politik dan modal ekonomi. Pasangan calon kepala daerah itu memiliki peluang besar terpilih manakala memiliki akumulasi lebih dari satu modal, semakin besar pasangan calon yang mampu mengakumulasi empat modal itu, maka semakin berpeluang terpilih sebagai kepala daerah. Peluang terpilihnya pasangan kandidat merupakan bagian dari proses yang kompleks, maka tidak bisa dikatakan sebagai hasil hanya dari salah satu faktor saja atau modalitas tertentu. (Pantouw, 2012).

Saat Pilkada tentu setiap kandidat dalam mempersiapkan dan menghadapi

kontestasi perlu modalitas ekonomi atau dana politik yang tidak sedikit, karena berkaitan dengan pembiayaan yang besar atau berdasarkan penggunaan dana politik itu sendiri.

Pengertian modal ekonomi berangkat dari pemahaman terhadap benda yang memiliki nilai ekonomis yang disimbolkan dengan uang/mata uang. Dalam perspektif ekonomi, modal bisa pula berupa investasi yang diberikan seseorang pada pihak lain, kemudian dipertukarkan dengan keuntungan berupa barang atau uang/jasa politik. Modal ekonomi memiliki makna penting sebagai “penggerak” dan “pelumas” mesin politik yang dipakai. Di dalam musim kampanye misalnya membutuhkan uang yang besar untuk membiayai berbagai kebutuhan seperti mencetak poster, spanduk, membayar iklan, dan berbagai kebutuhan yang lainnya (Pantouw, 2012).

Bahkan modal ekonomi dapat menjadi prasyarat utama ketika calon itu bukan berasal dari partai yang dicalonkannya. Kandidat memerlukan dukungan ekonomi selain dari kandidat juga berasal dari aktor-aktor ekonomi untuk kemenangan pilkada dalam pembiayaan semua kegiatan politik kandidat (Baharuddin, 2017).

Politik Lokal di Indonesia sering menunjukkan kombinasi dominasi antara birokrat dan kepentingan bisnis dalam bentuk pembelian suara dan kleintalisme politik (Hidayat & Van Klinken, 2009).

Partai politik menggandeng birokrat pada Pilkada karena birokrat memiliki akses ekonomi yang cukup baik di pemerintahan. Proses Pilkada meliputi tahapan yang dimulai dari pencalonan dan seleksi kepala daerah, dilanjutkan

dengan kampanye pilkada dan diakhiri pada hari pemungutan suara. Modal ekonomi sangat dibutuhkan karena salah faktor yang menentukan kemenangan kandidat kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Relasi yang terbangun antara pengusaha dan birokrat pada Pilkada karena ada sebagian birokrat menjadi pasangan dengan pengusaha dan ada juga sebagai penggalang dana bagi dana birokrat selama proses Pilkada berlangsung. Salah satu cara untuk mempermudah langkah untuk maju sebagai kandidat adalah dibutuhkannya dana pendamping karena jika mengandalkan dana pribadi sangatlah sulit, maka dari itu menerima pengusaha untuk menyumbang dengan kesepakatan-kesepakatan jika nantinya terpilih.

Relasi yang terbangun antara pengusaha dan birokrat sama-sama memiliki ketergantungan besar. Birokrat yang mencalonkan calon kepala daerah tentunya tergantung terhadap pengusaha didalam modal politik dan ekonomi pada proses pencalonan, sementara pengusaha berusaha merepresentasikan kepentingan-kepentingan sendiri sehingga yang terjadi kebijakan-kebijakan yang lahir akan pro pengusaha dalam rangka mengamankan bisnis. Para pengusaha berdatangan menanamkan investasi melalui jalur pemerintahan. Sehingga para pengusaha tersebut ikut ambil bagian dalam pendanaan para birokrat yang menjadi kontestan Pilkada.

Jaringan sponsor dan finansial berupa modal politik ekonomi yang dimiliki birokrat ini yang kemudian juga mendasari partai politik memilih calon berlatar belakang birokrat pada

pelaksanaan Pilkada Langsung di Kabupaten Rokan Hilir tahun 2015. (Sumber: Diolah dari hasil wawancara dengan informan dan berbagai data sekunder, 2018)

Para investor politik yang menanamkan modal tentu tidak akan tinggal diam manakala calon yang diusungnya terpilih menjadi pemangku jabatan kepala daerah. Logika investasi yang berusaha melipatgandakan investasi-kapital sudah barang tentu akan menagih berbagai macam bentuk konsensi. Akibat buruk dari banyaknya konsensi dan kompromi yang dilakukan sebelum Pilkada berlangsung bias tender, bias proyek dan bias ekonomi politik. Persengkolan antara birokrat dan pengusaha terjadi sehingga para pengusaha mengamankan kepentingan bisnisnya sementara birokrat melanggengkan kekuasaannya.

Tidak jarang jauh sebelum Pilkada berlangsung, praktek *take and give* antara pengusaha dan birokrat telah terjadi dalam hal pelelangan proyek. Pengusaha dipermudah dalam mengurus izin mendapatkan proyek tersebut serta hasilnya dipakai untuk Pilkada nantinya. Sangat ironis memang yang terjadi di daerah persoalan pemenangan tender mudah diatur oleh para birokrat.

Jadi tidak heran selama ini daerah tidak dapat berkembang padahal pembangunan selama ini setiap tahunnya dianggarkan begitu besar tetapi hasilnya kurang maksimal, sebab pengusaha yang memenangkan tender proyek hanya berpikir bagaimana modal yang dikeluarkan dapat kembali, urusan proyek hasilnya bagus urusan dibelakang. Pada akhirnya proses pengerjaan proyek tidak sesuai kesepakatan yang telah

ditandatangani. Masyarakat menjadi korban politik antara pengusaha dan penguasa.

### **Lemahnya Sistem Kaderisasi didalam Partai Politik**

Rekrutmen politik ialah seleksi dan pemilihan atau seleksi dan pengangkatan seseorang atau sekelompok orang untuk melaksanakan sejumlah peranan dalam sistem politik pada umumnya dan pemerintah pada khususnya. Dari partai politiklah diharapkan ada proses kaderisasi pemimpin-pemimpin ataupun individu-individu yang mempunyai kemampuan untuk menjalankan tugasnya dengan baik sesuai dengan jabatan yang mereka pegang.

Dalam alam demokrasi walaupun individu disini diberikan kesempatan sama untuk mencapai derajat tertentu, untuk mendapatkan suatu hal tetapi ada aturan bagaimana cara individu tersebut mencapai hal tersebut melalui undang-undang atau peraturan yang ada. Dengan adanya partai politik maka individu-individu tadi akan lebih mudah untuk mendapatkan keinginannya di bidang politik, dalam artian walaupun tanpa partai politikpun dapat mendapatkannya tetapi tentunya akan lebih sulit (Prasetya, 2011).

Partai politik merupakan sarana untuk mendapatkan kekuasaan yang didalamnya juga dikenal istilah pelembagaan politik. Pelembagaan politik adalah proses pementapan partai politik baik dalam wujud perilaku yang memola maupun dalam sikap atau budaya. Ciri khas masing-masing sebuah partai dapat dilihat dan dianalisis dari bagaimana model pelembagaan politik partai tersebut. Menurut (Randall dan Svasand,

2002) ada (4) variabel yang menentukan pelebagaan partai politik yakni *systemness*, *decisional autonomy*, *value infusion* dan *reiftcation* seperti yang tertera pada gambar berikut ini :

**Gambar 2.**  
**Analisa Pelebagaan Partai Politik**

<i>The Institutionalization of Political Parties</i>	1. <i>Systemness</i>
	2. <i>Decisional Autonomy</i>
	3. <i>Value Infusion</i>
	4. <i>Reifacation</i>

Sumber: Hasil Analisis Penulis (2018)

*Systemness*, merujuk pada pengelolaan infrastruktur partai politik dan dinamika internalnya, *decisional autonomy* terkait dengan hubungan partai politik dan lingkungan eksternalnya khususnya menyangkut otonomi politik, finansial serta keterkaitannya dengan organisasi massa, dan kemampuan partai politik untuk otonom dari permainan politik di tingkat nasional dan lokal. *Value infusion*, mirip dengan pemahaman di atas, terkait dengan dimensi nilai-nilai ideologis yang dapat menarik dan melekat pada para anggota atau pendukung menjadi perhatian utama. *Reiftcation* terkait dengan kemampuan partai politik untuk menanamkan suatu citra tertentu di benak para pemilih. Jika suatu partai politik bisa mengelola keempat variabel tersebut dengan baik, maka dapat dikatakan partai politik tersebut telah mengalami pelebagaan politik yang optimal, dengan hasilnya tentu adanya stabilitas organisasi, efektivitas peran dan posisi politiknya, menguatnya basis konstituen dan penerimaan pemilih, serta adanya dinamika internal yang

mendorong soliditas partai politik (Harjanto, 2011).

Ketika pelebagaan partai politik sudah optimal maka pragmatisme partai politik dalam melakukan kandidasi akan mudah untuk dihilangkan. Pragmatisme partai politik dalam Pilkada yakni kompetisi politik antar kandidat yang menjadikan metode pemasaran politik modern menjadi suatu kenyataan. Partai politik tidak lagi mengandalkan kerja-kerja konvensional untuk menjangir aspirasi masyarakat, namun sekarang semakin umum menggunakan jasa-jasa konsultan politik dan survei opini untuk mendapatkan gambaran mengenai preferensi pilihan politik masyarakat.

Karena rekrutmen untuk kandidat ini berdasarkan survei popularitas dan elektabilitas yang tidak terbatas pada tokoh-tokoh partai politik, maka seringkali ditemukan bahwa pekerja politik rnaupun politisi kalah *rating* nya dibandingkan tokoh-tokoh populer yang berasal dari kalangan selebriti, artis, pengusaha besar, birokrat, atau tokoh patronase lokal (Harjanto, 2011).

Fenomena calon bupati berlatar belakang birokrat mengindikasikan buruknya institusionalisasi kepartaian, serta melemahnya kemampuan rekrutmen dan kaderisasi partai politik pada pelaksanaan Pilkada Langsung di Kabupaten Rokan Hilir tahun 2015 (Sumber: Diolah dari hasil wawancara dengan informan dan berbagai data sekunder, 2018).

**Kemampuan Mobilisasi Birokrasi**

Kandidat yang berasal dari birokrat memiliki modal politik tersendiri

dengan dukungan yang didapatkan dari jajaran birokrasi. Birokrat memanfaatkan otoritas legal sebagai pimpinan untuk melakukan perintah kepada bawahan untuk memilih pimpinan pada Pilkada atau menjadi tim sukses bayangan. Hubungan tersebut terjalin tidak hadir begitu saja tetapi jauh sebelum Pilkada berlangsung sudah berjalan dengan baik. Hubungan tersebut mendapatkan keuntungan timbal balik jika bawahan memilih pimpinan pada Pilkada imbalannya promosi jabatan atau menjadi pegawai negeri sipil sementara pimpinan menjadi kepala daerah atau wakil kepala daerah.

Para birokrat setidaknya lebih mudah dalam melancarkan strategi politik karena mengandalkan birokrasi sebagai bahan tumpuan untuk memenangkan pertarungan. Birokrasi yang selama ini mulai sejak pra kemerdekaan sampai sekarang budaya birokrasinya bersifat paternalistik, sehingga dengan otoritas legal yang dimiliki mampu untuk mengajak para bawahannya untuk memilih calon tersebut.

Birokrasi yang pada umumnya tidak dapat bekerja profesional, karena birokrat yang menjadi kontestan dalam Pilkada akan menjual dirinya dalam artian bahwa dia dari unsur birokrat yang mempunyai berbagai macam pengalaman dalam mengurus urusan pemerintahan serta tanpa sadar dia juga mengatakan bahwa dengan pengalaman yang dimilikinya tersebut tentunya para bawahan akan diajak untuk kerjasama dalam rangka pemenangan kandidat tersebut. Kehadiran birokrat pada Pilkada memberikan ruang tersendiri kepada bawahan dengan harapan bawahannya

ketika memilih pimpinannya berharap menjadi pegawai sementara pimpinannya mendapatkan suara tetapi dipihak lain ketika pimpinannya tidak menjadi kepala daerah atau wakil kepala daerah ada keraguan tersendiri bagi bawahan.

Birokrasi merupakan modal politik tersendiri bagi birokrat untuk meraih suara, setidaknya hubungan yang terjalin antara pimpinan dan bawahan tidak hadir begitu saja, namun jauh jauh hari terbangun sebelum pelaksanaan Pilkada berlangsung. Struktur organisasi dalam birokrasi juga menentukan kewenangan pejabat atau orang dalam organisasi. Semakin tinggi posisi dalam struktur organisasi atau semakin tinggi hirarki seorang birokrat, semakin besar pula wewenang atau otoritas formal yang dimilikinya. Hirarki kewenangan dapat menciptakan adanya keharusan untuk tunduk kepada atasan atau orang yang berada dalam struktur organisasi yang lebih tinggi, karena otoritas legal yang dimilikinya. Dalam birokrasi tertanam sistem hierarki yang sangat kental, maka tentu saja warna birokrasi yang ada sangat dipengaruhi oleh kebijakan pemimpin ditingkat atasnya. Sebagai *client*, maka seorang bawahan dituntut loyal terhadap patronnya yaitu atasannya.

Otoritas legal yang dimiliki oleh para pejabat yang menjadi calon kepala daerah dapat digunakan sebagai alat untuk memperoleh kekuasaan terhadap bawahan, sehingga para pejabat memaksa bawahan untuk mengikuti apa yang diinginkan oleh pejabat berdasarkan otoritas legal yang diperolehnya. Dengan demikian perilaku pemilih dari kalangan birokrasi didasari oleh alasan yang bersifat birokratis.

Birokrat yang berpasangan dengan kader partai tentunya mempermudah jalan pemerintahan sehingga terjadi sinergitas antara hubungan eksekutif dan legislatif, karena memiliki kekuatan di legislatif yang membantu pelaksanaan program-program di daerah dengan dukungan alokasi pos-pos anggaran serta telah memiliki segudang pengalaman bekerja di instansi pemerintahan.

Birokrat memiliki basis massa yang jelas sehingga memudahkan dalam pemenangan birokrat mampu meraih massa dari kalangan birokrasi, dianggap matang, mempunyai kapasitas dan pengalaman birokrasi. Kekuatan inilah sehingga partai politik menggandeng birokrat, sementara birokrat juga memerlukan kendaraan partai politik dalam rangka mengikuti kandidasi Pilkada.

## Kesimpulan

Tingkat kepercayaan masyarakat terhadap keberadaan partai politik dan fungsinya seharusnya semakin hari semakin meningkat. Partai politik yang menjembatani suksesi kepemimpinan jabatan politik dipandang bukan hanya sebagai media formalitas yang tidak memiliki pendirian dalam proses kaderisasi dan kandidasi.

Konstelasi Pilkada Kabupaten Rokan Hilir memberikan gambaran secara nyata bahwa terjadi disfungsi partai dalam proses kaderisasi dan kandidasi. Kader partai tidak ada yang dipercaya oleh elit partai politik, sehingga muncul kader berlatar belakang birokrat yang mengisi panggung demokrasi Pilkada

langsung pada Pilkada Langsung Kabupaten Rokan Hilir Tahun 2015.

Model kandidasi terbuka yang dilakukan hanya untuk menutupi ketidakmampuan partai politik dalam melakukan kandidasi. Seharusnya ini menjadi perhatian lebih bagi elit partai politik untuk memperbaiki sistem pelembagaan dan kaderisasi, sehingga Partai Politik tidak lagi disusupi oleh virus pragmatisme dan politik transaksional yang menjadi preseden buruk bahwa partai hanya dijadikan sebagai sebuah "perahu" menuju kekuasaan yang dapat disewa atau diperjual belikan.

Arah penelitian lanjutan, bahwa perlu penelusuran lebih mendalam untuk membahas *trendmark* tingkat keberfungsian partai politik dalam proses demokrasi aras lokal, mengingat hegemoni partai politik dalam kontestasi lokal selalu berubah mengikuti budaya politik yang terjadi didalamnya.

## Referensi

- Alamsyah, A. (2003). *POLITIK DAN BIROKRASI: Reposisi Peran Birokrasi Publik dalam Proses Politik Lokal*. Jurnal Administrasi Publik, 2(1).
- Baharuddin, T. (2017). *Modalitas Calon Bupati Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Tahun 2015 (Studi Kasus: Indah Putri Indriani Sebagai Bupati Terpilih di Kabupaten Luwu Utara Provinsi Sulawesi Selatan)*. Retrieved from <http://repository.ums.ac.id/handle/123456789/8830>
- Bonnie N. Field and Peter M. Siavelis. (2008). "Candidate Selection Procedures in Transitional Politics: A Research Note," *Party Politics* 14.5 (September), pp. 620-39.

- <https://doi.org/10.1177/1354068808093393>
- Budi, Arya. (2013). *Membongkar Veto Player dalam Politik Kepartaian Indonesia Menuju Pemilu 2014*. Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik 17(1), 51-66  
<https://doi.org/10.22146/jsp.10893>
- Budiardjo, Miriam. (2008). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. PT. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.
- Daftar Pasangan Calon Bupati Dan Wakil Bupati Kabupaten Rokan Hilir Tahun 2015, Retrieved from <http://ppid.kpu.go.id/?idkpu=1407&idmenu=gallery>
- Damsar. (2012). *Pengantar Sosiologi Politik*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Field, B. N., & Siavelis, P. M. (2008). Candidate selection procedures in transitional polities: A research note. *Party Politics*, 14(5), 620-639.  
<https://doi.org/10.1177/1354068808093393>
- Gaffar, Afan. (1999). *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Hajad, Vellayati. (2016). *Kandidasi Partai Aceh Menjelang Pemilihan Gubernur 2017*. Jurnal Administrasi dan Kebijakan Kesehatan Indonesia, 9(2) 63-70
- Harjanto, N. (2011). *Politik Kekerabatan dan Institutionalisasi Partai Politik di Indonesia. Analisis CSIS: Politik dan Kekerabatan di Indonesia*, 40 (2), 138-159.
- Hidayat, S., & van Klinken, G. (2009). Provincial Business and Politics. In G. van Klinken, & J. Barker (Eds.), *State of Authority: The State in Society in Indonesia*. Ithaca New York: Cornell Southeast Asia Program Publications
- Keban, Y. T. (2000). Good Governance dan Capacity Building sebagai Indikator Utama dan Fokus Penilaian Kinerja Pemerintahan. dalam *Jurnal Perencanaan Pembangunan, Jakarta. Lembaga Administrasi Negara*.
- Levine, C. H., Peters, B. G., & Thompson, F. J. (1990). *Public administration: Challenges, choices, consequences*. Scott Foresman & Company.
- Mariana, D. (2006). Reformasi Birokrasi Pemerintah Pasca Orde Baru. *Sosiohumaniora*, 8(3), 240.
- Marijan, K. (2006). *Demokratisasi di Daerah. Pelajaran dari Pilkada Secara Langsung*, Surabaya: Pustaka Eureka,
- Mas'oed, M. (1995). *Penanggulangan Tindak Pidana Korupsi Dalam Birokrasi Patrimonial Orde Baru: Suatu Tinjauan Normatif dan Sosio-Politik* (Doctoral Dissertation, (Yogyakarta): Universitas Gadjah Mada).
- Meyer, Thomas, (2012). *Peran Partai Politik dalam Sebuah Sistem Demokrasi: Sembilan Tesis*. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Cetakan ketiga. Jakarta.
- Pantouw, S. M. I. (2012). *Modalitas Dalam Kontestasi Politik (Studi tentang Modalitas dalam Kemenangan Pasangan Hanny Sondakh dan Maximiliaan Lomban pada Pemilukada di Kota Bitung Sulawesi Utara tahun 2010)* (Thesis Magister, Program Pascasarjana Undip).
- Prasetya, I. Y. (2011). Pergeseran Peran Ideologi Dalam Partai Politik. *Jurnal Ilmu Politik dan Ilmu Pemerintahan*, 1(1), 30-40.
- Putra, Fadillah. (2008). *Partai Politik dan Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Rahat, G., & Hazan, R. Y. (2001). *Candidate Selection Methods An Analytical Framework*. *Party Politics*, 7(3), 297-322.  
<https://doi.org/10.1177/1354068801007003003>
- Randall, V., & Svasand, L. (2002). *Party Institutionalization In New*

- Democracies*. Party Politics, 8 (1), 5-29 SAGE Publication.  
<https://doi.org/10.1177/1354068802008001001>
- Sahdan, Gregorius dan Muhtar Haboddin (editor). (2009). Evaluasi Kritis Penyelenggaraan Pilkada Di Indonesia, IPD, Yogyakarta.
- Samin, R. (2011). Reformasi Birokrasi. *Jurnal Fisip UMRAH*, 2(2), 172-182.
- Syamsuadi, A. (2017). Membangun Demokrasi Pemerintahan di Riau Dalam Perspektif Budaya Melayu. *Jurnal Dinamika Pemerintahan (JDP)*, 1(1), 1-10.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan 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
- Yusuf A., R. M. 2009. *Praktek Influence Buying Dalam Domokrasi Di Indonesia*. Jurnal Ganec Swara Vol. 3 No.3, 49-52.
- Signifikansi Kandidasi Partai Politik. Retrieved from <http://www.rumahsuluh.or.id/signifikansi-kandidasi-partai-politik/>.
- Solihah, R. (2017). Politik Transaksional dalam Pilkada Serentak dan Implikasinya bagi Pemerintahan Daerah di Indonesia. *The POLITICS: Jurnal Magister Ilmu Politik Universitas Hasanuddin*, 2(1), 97-109.
- Sugiyono. (2008). *Metode penelitian pendidikan: (pendekatan kuantitatif, kualitatif dan R & D)*. Alfabeta.
- Surbakti, Ramlan.(1992).*Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Sutisna, A. (2017). Demokrasi Elektoral dan Pilkada Langsung: Tinjauan Teori dan Sisi Gelapnya. *Suyatno Ladiqi, Ismail Suardi Wekke, Cahyo Seftyono*, 115.