

# MASYARAKAT

Jurnal Sosiologi

Artikel

ISSN: 0852-8489

e- ISSN: 2460-8165



---

## ***Korupsi Demokratis dalam Partai Politik: Studi Kasus Penyelenggaraan Pemilukada Lampung***

Penulis: Muhammad Aqil Irham

Dipublikasikan oleh: *LabSosio*, Pusat Kajian Sosiologi FISIP-UI

Diterima: September 2015; Disetujui: April 2016

---

**MASYARAKAT, Jurnal Sosiologi**, diterbitkan oleh *LabSosio*, Pusat Kajian Sosiologi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP) Universitas Indonesia. Jurnal ini menjadi media informasi dan komunikasi dalam rangka pengembangan sosiologi di Indonesia. Redaksi MASYARAKAT mengundang para sosiolog, peminat sosiologi dan para mahasiswa untuk berdiskusi dan menulis secara bebas dan kreatif demi pengembangan sosiologi di Indonesia. Untuk kriteria dan panduan penulisan artikel maupun resensi buku, silahkan kunjungi tautan berikut: [www.journal.ui.ac.id/mjs](http://www.journal.ui.ac.id/mjs)

Untuk mengutip artikel ini (ASA Style):

Irham, Muhammad Aqil. 2016. "Korupsi Demokratis dalam Partai Politik: Studi Kasus Penyelenggaraan Pemilukada Lampung." *MASYARAKAT: Jurnal Sosiologi* 21(1):35-56.

SK Dirjen Dikti Akreditasi Jurnal No. 80/DIKTI/Kep/2012

# Korupsi Demokratis dalam Partai Politik: Studi Kasus Penyelenggaraan Pemilukada Lampung

Muhammad Aqil Irham

Fakultas Ushuluddin, IAIN Raden Intan, Lampung  
Email: aqil.irham@gmail.com

## Abstrak

Pasca-Reformasi 1998 Indonesia mengalami proses demokratisasi dan desentralisasi, salah satunya melalui pemilihan umum kepala daerah (pemilukada) secara langsung sejak 2005. Kendati demokratisasi dan desentralisasi ini dipandang positif oleh sebagian peneliti, tetapi berbagai bentuk tindakan koruptif juga tak luput dari perhatian para peneliti lain. Konsepsi Warren mengenai korupsi demokratis membantu menyelidik paradoks demokratisasi dan desentralisasi pasca-Reformasi tersebut. Menurut Warren, korupsi dalam demokrasi merupakan sebarang eksklusi “muka dua” yang menguntungkan segelintir pihak dengan merugikan pihak-pihak lain yang dieksklusi dalam pengambilan keputusan dan tindakan kolektif. Namun demikian, penulis menilai terdapat ketidaklengkapan dalam konseptualisasi Warren ketika ia mengidentifikasi lokasi korupsi yang telah terdiferensiasi di dalam rezim demokratis. Warren hanya mengidentifikasi empat ranah yang menjadi lokasi korupsi, yakni negara, ranah publik, masyarakat sipil, dan pasar. Mengambil pemilukada di Lampung sebagai studi kasus, tulisan ini berhasil mengidentifikasi lokasi korupsi lain, yakni partai politik. Penulis berargumen, korupsi demokratis pada partai politik ditandai terutama dengan sentralisme partai politik dalam melakukan rekrutmen dan seleksi bakal calon kepala daerah.

## Abstract

After 1998 Reformation, Indonesia has been experiencing democratization and decentralization. Among others, general election for local government (pemilukada) since 2005 is an implementation of democratization and decentralization. Although democratization in Indonesia was praised by some researchers, many others also figured out some corruptive actions in the democratic process. Warren's conception about democratic corruption helped us to understand the paradox of post-Reformation democratization and decentralization. According to Warren, corruption in a democracy is a duplicitous exclusion that gives an advantage to few parties in the expense of the others who are excluded from the process of decision-making and collective action. However, the author suggests that there is incompleteness in Warren's conceptualization when he identified the location of corruption that is differentiated in a democratic regime. Warren identified only four locations of corruption, that is the state, public sphere, civil society, and market. Took local elections in Lampung as a case study, this article identified other location, that is the political party. This article argues, corruption of democracy in the political party is indicated primarily by political party's centralism in recruiting and selecting local leader candidates.

Keywords: corruption of democracy, political party, local election, democratization, Warren

## PENDAHULUAN

Pasca-kejatuhan Orde Baru pada 1998 Indonesia mengalami masa demokratisasi yang berjalan seiring dengan proses desentralisasi. Proses demokratisasi di Indonesia salah satunya mewujud dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah (pemilukada) secara langsung yang untuk pertama kalinya diselenggarakan pada Juni 2005 di 191 kabupaten. Demokratisasi dan desentralisasi yang tengah berlangsung di Indonesia dipandang positif oleh beberapa peneliti dan lembaga-lembaga terpercaya (Webber 2006; Freedom House 2009). Namun demikian, fenomena mutakhir demokrasi lokal sering kali secara mencolok menampilkan praktik politik kartel (Supriatma 2009); politik kekerabatan atau dinastik (Harjanto 2011); praktik jejaring para bos (Sidel 2005); oligarki politik uang para bandar (Hadiz 2005). Fenomena-fenomena tersebut menandakan situasi paradoks antara terpilihnya kepala daerah melalui proses prosedural demokrasi modern dan hadirnya “raja-raja” lokal yang patrimonialistik dan feodalistik.

Pandangan-pandangan yang disebutkan di atas cenderung terpolarisasi ke dalam dua pendirian. Satu pihak menilai tinggi demokratisasi sebagai sebuah proses yang mengalami perbaikan dari waktu ke waktu. Pihak lainnya menitikberatkan munculnya fenomena-fenomena negatif yang justru berkembang bersamaan dengan perkembangan demokratisasi. Demokratisasi ini seolah menunjukkan kondisi “kemuka-duaan”. Di satu sisi, demokratisasi dan desentralisasi memberikan harapan untuk membangun kehidupan berpolitik dan bernegara yang lebih baik dari masa otoritarianisme Orde Baru. Di sisi lain, demokratisasi dan desentralisasi juga diiringi dengan meningkatnya tindakan-tindakan koruptif di tingkat lokal.

Pandangan-pandangan dalam kedua kutub pendirian di atas memiliki kelemahan karena tidak dapat menjelaskan secara jernih keterkaitan antara demokrasi dan korupsi. Oleh karena itu, masih diperlukan kerangka pandang yang dapat memperlihatkan keterkaitan ini. Retakan di antara konsepsi demokrasi dan konsepsi korupsi inilah yang coba diisi oleh Warren (2004; 2006) dengan gagasannya mengenai demokrasi “muka dua” (*duplicitous democracy*). Secara sederhana, demokrasi “muka dua” dapat dipahami sebagai kondisi di mana nilai-nilai dan norma-norma demokrasi dijunjung tinggi di hadapan publik, tetapi sekaligus secara diam-diam dilanggar dan digerogeti. Hal itu nampak dalam praktik korupsi yang marak terjadi di Indonesia. Demi meraih du-

kungan, para politikus selalu menjual slogan antikorupsi, namun sekiranya menduduki jabatan publik, tidak jarang sebagian dari mereka menyelewengkannya demi mengembalikan “modal” yang telah mereka keluarkan selama masa kampanye dan pencalonan kepala daerah.

Definisi korupsi yang Warren kembangkan disebutnya sebagai konsepsi demokratis mengenai korupsi (*the democratic conception of corruption*) atau korupsi demokrasi (*corruption of democracy*) atau korupsi demokratis (*democratic corruption*) (Warren, 2004). Warren (2004:333) menjelaskan, tindakan-tindakan yang tergolong korupsi demokratis berupa tindakan-tindakan yang disembunyikan dari publik dengan maksud mengeksklusi orang-orang yang sebenarnya berhak dilibatkan dalam pengambilan keputusan atau tindakan kolektif tersebut. Dalam hal ini, orang-orang korup ini mengetahui, atau setidaknya menyadari, bahwa mereka melanggar norma-norma kolektif sehingga mereka menutup-nutupi tindakannya.

Di dalam tulisan ini penulis menggunakan konsepsi Warren di atas untuk menjelaskan praktik demokrasi “muka dua” dalam penyelenggaraan pemilukada di Provinsi Lampung. Berdasarkan hasil penelitian, penulis melihat masih adanya “kekuranglengkapan” dalam gagasan Warren. Warren (2004) menyebutkan adanya diferensiasi korupsi demokratis ke dalam empat ranah: negara (*state*), ranah publik (*public sphere*), masyarakat sipil (*civil society*), dan pasar (*market*). Penelitian yang penulis lakukan menunjukkan adanya ranah lain di mana korupsi demokratis itu terjadi, yakni partai politik. Korupsi demokratis pada partai politik terjadi terutama dalam penyelenggaraan pemilukada. Bahkan untuk konteks pemilukada di Indonesia, khususnya di Lampung, korupsi demokratis tersebut berpengaruh signifikan terhadap keseluruhan proses pemilukada, dan pada gilirannya juga memengaruhi keseluruhan proses demokratisasi yang tengah berlangsung.

Tulisan ini berargumen, korupsi demokratis pada partai politik ditandai dengan sentralisme partai politik dalam proses penyelenggaraan pemilukada. Sentralisme yang dimaksud berupa peran sentral elite partai politik yang mengeksklusi pihak-pihak tertentu dalam mengambil keputusan terkait rekrutmen dan seleksi kandidat calon kepala daerah. Di dalam tulisan ini penulis menjelaskan bagaimana proses eksklusi tersebut berlangsung sedemikian rupa sehingga mengindikasikan tindakan-tindakan koruptif di ranah partai politik selama proses berlangsungnya prosedur demokrasi.

## METODE PENELITIAN

Tulisan ini disusun berdasarkan penelitian mengenai pemilukada di Lampung yang penulis lakukan menggunakan studi kasus sebagai metodenya. Pemilihan Lampung sebagai studi kasus dalam penelitian ini didasarkan pada beberapa pertimbangan. Pertama, ketika pertama kali pemilukada langsung diberlakukan, Lampung termasuk daerah yang turut melaksanakannya, yakni pada Juni dan September 2005 di enam kabupaten. Selain itu, untuk pertama kalinya pula dalam sejarah Indonesia Lampung menyelenggarakan pemilu nasional dan lokal secara serentak, yakni pemilihan gubernur dan pemilu legislatif pada 9 April 2014. Kedua, setelah mengalami empat gelombang pemilukada langsung sejak 2005 muncul korupsi politik dan dinasti politik di beberapa kabupaten di Lampung. Ketiga, terdapat beberapa perubahan signifikan sebagai buah dari penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh kepala daerah yang terpilih secara langsung, terutama di Kota Bandar Lampung.

## KONSEPSI DEMOKRATIS MENGENAI KORUPSI

Di dalam tulisannya, “What Does Corruption Mean in a Democracy?” Mark E. Warren (2004) mencoba merumuskan konsepsi korupsi yang dapat menjelaskan secara jernih keterkaitannya dengan demokrasi. Konsepsi ini ia sebut konsepsi demokratis mengenai korupsi (*democratic conception of corruption*) atau korupsi demokratis (*democratic corruption*). Dua langkah utama diambil Warren (2004:32) untuk merumuskan konsepsi tersebut, yaitu: (1) mengidentifikasi norma umum demokrasi yang boleh jadi dirusak oleh korupsi. Norma umum yang dimaksud Warren sebut sebagai inklusi yang diberdayakan (*empowered inclusion*), sementara korupsi yang merusaknya merupakan sebetulnya eksklusif “bermuka dua” (*duplicitous exclusion*); (2) lantaran struktur demokrasi saat ini terdiferensiasi, pengertian dari *empowered inclusion* pun terdiferensiasi sesuai domain dari tiap struktur tersebut. Konsekuensinya, pengertian korupsi juga terdiferensiasi mengikuti pengertian tiap *empowered inclusion*-nya. Lebih lanjut Warren (2004:333) menjelaskan, “... *Corruption of democracy is about actions being taken out of public view, as a means of excluding those who have rightful claims to be included. The corrupt hide their actions because they know, or at least intuit at some level, that they are violating collective norms.*” Sebagai sebetulnya eksklusif “bermuka dua” (*duplicitous exclusion*), korupsi menggerogoti kapasitas

masyarakat untuk melakukan tindakan kolektif. Pada akhirnya, korupsi juga mengikis budaya demokrasi dan keyakinan masyarakat terhadapnya (Warren 2004:328-329; 2006:803).

Di dalam masyarakat demokratis yang sudah kompleks dewasa ini, terdapat diferensiasi struktur dengan diferensiasi tindakan kolektif, cara pengambilan keputusan kolektif, serta kekuasaan kolektif yang juga berbeda-beda. Warren (2004) mengidentifikasi empat ranah atau arena yang menyokong bangunan demokrasi. Tiap-tiap arena itu memiliki modus inklusinya tersendiri, sehingga eksklusi yang berlangsung di setiap arena tersebut juga memiliki kekhasan. Konsekuensinya, pada arena-arena tersebut kita dapat definisi korupsi yang berbeda-beda. Keempat arena tersebut adalah negara (*state*), ranah publik (*public spheres*), masyarakat sipil (*civil society*), dan pasar (*market*).

Mengikuti pembagian yang sudah umum diterima, arena negara dapat dikategorikan ke dalam tiga fungsi: eksekutif, yudikatif, dan legislatif. Pada fungsi eksekutif, tindakan-tindakan koruptif meliputi tindakan-tindakan aparat yang tidak sesuai dengan norma, hukum, dan ekspektasi yang berlaku di dalam institusinya, tetapi membuahkan keuntungan-keuntungan pribadi bagi aparat tersebut (2004:335). Pada yudikatif, fungsi institusionalnya korup tatkala motivasi-motivasi lain selain memenangkan argumen turut bermain di dalam proses pencarian kebenaran (*truth*), keadilan (*fairness*), dan kesetaraan (*equity*) (Warren 2004:337), misalnya ketika hakim dapat disuap. Adapun legislatif, di dalam pemerintahan demokratis menjalankan fungsi perwakilan (*representatives*). Objek dari korupsi di dalam fungsi legislatif adalah jalinan perwakilan (*representative linkages*) (Warren 2004:337). Jalinan perwakilan ini korup tatkala terjadi pengambilan keputusan yang tidak transparan dan pembohongan yang berlawanan dengan pertimbangan publik.

Pada ranah publik korupsi tidak mengacu pada kebaikan (*rightness*) atau kebenaran (*truth*), mengingat masing-masing orang berhak atas versi kebaikan dan kebenaran tertentu yang diyakininya. Oleh karena itu, pada ranah ini korupsi mengacu pada proses deliberatif yang terjadi di sana. Dari segi motivasi, suatu pernyataan di ranah publik dikatakan korup bukan karena hal itu dinilai salah atau benar, tetapi karena dimaksudkan untuk membelokkan, menyembunyikan, mengalihkan, atau mengaburkan klaim seseorang dengan maksud mengamankan keuntungan atau kepentingan pribadi orang tersebut (Warren 2004:338).

Pada masyarakat sipil, korupsi terjadi manakala (a) asosiasi yang terbentuk difungsikan untuk mengamankan kekuasaan atau uang yang dimiliki asosiasi, dan (b) eksklusivitas yang menjaga ikatan asosiasi tersebut digunakan demi kepentingan orang-orang di dalamnya sembari merugikan orang-orang yang tereksklusui darinya (Warren 2004:339-340). Terakhir, korupsi pada pasar terjadi ketika aktor-aktor di dalamnya diam-diam berusaha menggunakan kekuatan ekonomi untuk memengaruhi proses demokrasi dan tindakan kolektif. Tujuannya adalah agar regulasi yang dikeluarkan pemerintah menguntungkan bagi kegiatan ekonomi aktor yang bersangkutan atau setidaknya agar aktor tersebut dapat dengan mudah memenangkan tender proyek dari pemerintah.

#### DEMOKRASI “MUKA DUA” DAN PARTAI POLITIK

Demokrasi langsung merupakan konsekuensi dari desentralisasi dan otonomi daerah yang bertujuan mendekatkan pemimpin daerah dengan masyarakatnya. Asumsinya, pemimpin yang berasal dari daerah bersangkutan akan lebih dekat dengan masyarakat setempat, serta mengetahui seluk-beluk, kebutuhan, dan aspirasi mereka. Hal ini berbeda dari masa Orde Baru, di mana kepala daerah hampir selalu orang kiriman dari pusat. Mereka ini biasanya merupakan aktor-aktor dari kalangan ABRI, birokrasi, ataupun Golkar.

Hingga tahun 2015, pilukada di Lampung dapat dibagi menjadi lima gelombang. Gelombang pertama merupakan pengalaman pertama demokrasi langsung. Pilukada ini dilaksanakan secara serentak pada 27 Juni dan 15 September 2005 di enam kabupaten/kota (Way Kanan, Lampung Selatan, Lampung Timur, Metro, Bandar Lampung, dan Lampung Tengah) untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah periode 2005-2010. Selanjutnya, pilukada dilaksanakan sesuai periodisasinya. Sampai saat penelitian ini dilakukan pilukada di enam kabupaten/kota tersebut sudah diselenggarakan untuk periode kedua, yaitu untuk masa jabatan 2010-2015, ditambah pilukada satu kabupaten baru, yaitu Pasawaran. Gelombang kedua, pilukada yang dilaksanakan pada 6 November dan 29 Desember 2007 di tiga kabupaten (Kabupaten Lampung Barat, Tulang Bawang, dan Tanggamus) untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah periode 2007-2012. Pada 2012 dilaksanakan pilukada untuk kedua kalinya di tiga kabupaten tersebut.

Gelombang ketiga, pemilukada langsung yang diselenggarakan untuk pertama kalinya di tingkat provinsi untuk masa jabatan gubernur 2009-2014 dan di Kabupaten Lampung Utara untuk masa jabatan bupati 2008-2013. Sebelumnya, di tingkat Provinsi Lampung dan Kabupaten Lampung Utara ini pemilihan kepala daerah dilakukan melalui DPRD sesuai UU No. 22 Tahun 1999. Pemilihan bupati berikutnya untuk Kabupaten Lampung Utara telah dilaksanakan pada tahun 2013. Adapun untuk pemilukada tingkat provinsi berikutnya telah dilaksanakan secara bersamaan dengan pemilu legislatif 9 April 2014. Gelombang Keempat, pemilukada langsung pertama kali untuk Daerah Otonomi Baru (DOB), yaitu Kabupaten Mesuji, Tulangbawang Barat, dan Pringsewu, yang dilaksanakan pada 28 September 2011. Gelombang kelima, merupakan bagian dari agenda penyelenggaraan pilkada serentak secara nasional tahap pertama. Pilkada ini dilaksanakan pada 9 Desember 2015 di delapan kabupaten/kota, meliputi Kota Bandar Lampung dan Metro, serta Kabupaten Lampung Tengah, Lampung Selatan, Lampung Timur, Pringsewu, Pesawaran, dan Waykanan.

Seperti halnya di berbagai daerah lain di Indonesia, pemilukada yang telah diselenggarakan dalam lima gelombang di atas merupakan pengalaman baru bagi masyarakat Lampung dalam menjalankan demokrasi langsung. Hal ini telah menciptakan dan mengondisikan budaya politik baru, baik bagi elite maupun masyarakat di akar rumput. Selain itu, muncul pula institusi-institusi baru yang menjadi infrastruktur politik dan demokrasi, seperti partai politik yang menguat perannya, badan penyelenggara pemilu, kontrol pers, dan lembaga swadaya masyarakat (LSM). Bagi masyarakat lokal, implikasi dari kebaruan tersebut tentu ada yang positif dan ada pula yang negatif.

Kendati telah dilaksanakan dalam lima gelombang sebagaimana disebutkan, studi kasus yang diangkat dalam tulisan ini dibatasi hanya pada pilkada langsung di tingkat Provinsi Lampung yang dilaksanakan pada tahun 2008 dan 2014. Oleh karena itu, sebelum membahas lebih lanjut temuan penelitian ini terkait korupsi demokratis pada partai politik, terlebih dahulu akan diuraikan deskripsi mengenai proses pelaksanaan kedua pemilukada tersebut. Melalui uraian ini, diharapkan akan diperoleh cukup gambaran tentang sentralisme partai politik dalam penentuan bakal calon kepala daerah yang merupakan salah satu bentuk korupsi demokratis.

*Partai Politik dan Rekrutmen Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam Pemilukada Provinsi Lampung 2008*

Untuk mengetahui peta politik pada Pemilihan Gubernur (Pilgub) Lampung 2008 perlu terlebih dahulu kita cermati hasil Pemilu Legislatif 2004. Pemilu 2004 diikuti oleh 24 partai politik. Berdasarkan hasil pemilu tersebut, perolehan kursi partai politik di DPRD Provinsi Lampung adalah sebagai berikut: Partai Golkar 16 kursi, PDI Perjuangan 13 kursi, Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) 6 kursi, Partai Keadilan Sejahtera (PKS) 6 kursi, Partai Demokrat 6 kursi, Partai Amanat Nasional (PAN) 6 kursi, Partai Bintang Reformasi (PBR) 4 kursi, Partai Persatuan Pembangunan (PPP) 4 kursi, Partai Karya Peduli Bangsa (PKPB) 3 kursi, dan Partai Demokrasi Kebangsaan (PDK) 1 kursi.

Dengan komposisi perolehan kursi seperti di atas, parpol yang berhak mencalonkan pasangan calon gubernur dan wakil gubernur tanpa harus berkoalisi adalah Partai Golkar dan PDI Perjuangan. DPP Partai Golkar mengesahkan pasangan M. Alzier Dianis Thabranie dan Brigjen (Purn.) TNI Bambang Sudibyo sebagai cagub–cawagub Provinsi Lampung periode 2009-2014. Pengesahan Alzier–Bambang ini sesuai surat DPP Partai Golkar kepada Ketua DPD Golkar Lampung tertanggal 20 Februari 2008 yang ditandatangani oleh Ketua Umum DPP Partai Golkar Jusuf Kalla dan Sekjen Sumarsono. Penetapan Alzier sebagai cagub sudah dilakukan sejak 7 Desember 2007, sementara penetapan Bambang sebagai cawagub baru dilakukan secara resmi oleh DPD Partai Golkar Lampung melalui rapat pleno pengurus pada 11 Februari 2008. PPP dan PKB kemudian bergabung dengan Golkar untuk mengusung pasangan Alzier–Bambang.

Di lain pihak, Sekretaris DPD PDIP Lampung menyatakan bahwa partainya memprioritaskan kader mereka dalam pilgub ini. Calon gubernur dan wakil gubernur Lampung dari PDIP ditetapkan oleh DPP PDIP pada awal Februari 2008. Dalam Rakerda PDIP Lampung yang dihadiri fungsionaris DPP PDIP dan seluruh jajaran struktural, fungsionaris, serta anggota legislatif PDIP seprovinsi Lampung, dicapai suara secara bulat untuk memenangkan calon gubernur Sjachroedin Z. P. (Ketua DPD PDIP Lampung/gubernur petahana berstatus non-aktif) dan calon wakil gubernur M. S. Joko Umar Said.

Tabel 1. Perolehan Suara Pilgub Lampung Tahun 2008

No.	Pasangan Calon			Perolehan Suara	%	Keterangan
	Parpol pendukung	KDH	WKL KDH			
1.	PAN, PKS	Zulkifli Anwar	Akhmadi Sumaryato	541.926	15,49	
2.	Perseorangan	Muhajir Utomo	Andi Arif	119.329	3,41	
3.	P. Golkar, PPP, PKB	M. Alzier Dianis Thabranie	Bambang Sudibyso	721.434	20,62	
4.	PKPB, PPDK, PNUI PNBK, PBB, PDS, PNIM, Pelopor	Oemarsono	Thomas Azis Riska	181.005	5,17	
5.	PD, PBR	Andy Achmad Sampurna Jaya	M. Suparjo	342.300	9,79	Tingkat Partisipasi Pemilih 66,84 %
6.	PDI-P	Sjachroedin Z. P. (Petahana)	M. S. Joko Umar Said	1.513.666	43,27	
7.	Perseorangan	Moch. Sofjan Jacob	Bambang Waluyo Utomo	78.636	2,25	
Jumlah suara sah				3.498.296	97,15	
Jumlah suara tidak sah				102.790	2,85	
Jumlah total suara				3.601.086	100	

Sumber: KPUD Lampung (telah diolah kembali)

Adapun DPW PKS, melalui Tim Optimalisasi Musyarokah Wilayah (Tomwil) yang bekerja sejak 2006, sudah mengantongi delapan bakal calon gubernur dan wakil gubernur, hingga akhirnya Presiden PKS Tifatul Sembiring memutuskan bahwa partainya akan mencalonkan Zulkifli Anwar yang tengah menjabat sebagai Bupati Lampung Selatan. Zulkifli akan berpasangan dengan Ahmadi Sumaryanto yang merupakan anggota DPRD Tanggamus. Untuk mengusung pasangan calon tersebut, PKS menjalin koalisi dengan PAN.

Dalam pilgub ini Partai Demokrat mencalonkan Andy Achmad Sampurna Jaya yang merupakan Bupati Lampung Tengah. Untuk memenuhi persyaratan pencalonan, Partai Demokrat berkoalisi dengan PBR dan memasang Andy Achmad dengan H. M. Suparjo. Adapun gabungan PKPB, PPNUI, PPDK, PBB, PNBK, PNIM, Partai Pelopor, dan PDS resmi mengusung Oemarsono–Thomas Azis Riska untuk mengimbangi kekuatan politik partai-partai besar dalam Pilgub Lampung 2008.

Pilgub Lampung akhirnya dilaksanakan pada tanggal 3 September 2008 dengan diikuti oleh tujuh pasang kandidat gubernur dan wakil gubernur. Dua dari tujuh pasangan calon kepala daerah tersebut maju melalui jalur independen atau perseorangan, sedangkan lima lainnya diusung oleh parpol atau koalisi parpol sebagaimana sudah dijelaskan. Kedua pasang calon independen yang turut berkontestasi adalah Muhajir Utomo–Andi Arif dan M. Sofjan Jacob–Bambang Waluyo Utomo. Pemilukada tersebut ternyata hanya berhasil meraih tingkat partisipasi masyarakat 66,84% dari total 5.387.814 pemilih yang terdaftar sebagai pemilih tetap di KPUD Provinsi Lampung. Artinya, hanya ada 3.601.086 pemilih yang menggunakan hak suaranya.

Pemilihan Gubernur Lampung yang diprediksi oleh banyak kalangan akan berlangsung dalam dua putaran ternyata dimenangkan oleh pasangan Sjachroedin Z. P.–M. S. Joko Umar Said hanya dalam satu putaran. Atas hasil tersebut, semua pasangan calon gubernur dan wakil gubernur yang kalah merespon dengan mengajukan gugatan ke Mahkamah Agung (MA). Mereka menduga telah terjadi kesalahan dan/atau kecurangan pada tahapan-tahapan Pemilukada Provinsi Lampung, sejak tahap pendataan pemilih, pemungutan suara, hingga penghitungan suara. Menurut mereka, hal ini berindikasi dari penggelembungan jumlah perolehan suara untuk pasangan Nomor Urut 6, Sjachroedin Z. P.–M. S. Joko Umar Said, sekaligus pengurangan suara terhadap para pemohon. Menurut mereka, perolehan suara pasangan Nomor Urut 6, sebanyak 1.513.664 suara (43%), adalah jumlah yang “fantastik”; atau dengan kata lain, tidak masuk akal. Apalagi, pemilukada tersebut diikuti oleh tujuh pasangan kandidat. Kendati demikian, permohonan tersebut akhirnya ditolak oleh MA karena dinilai tidak jelas dan kabur.

### *Pemilukada Provinsi Lampung 2014 dan Persoalan Terkait Jadwal Pelaksanaannya*

Menghadapi Pemilukada Provinsi Lampung 2014, koordinasi antara KPU, DPRD, dan kepala daerah terkait tahapan pemilukada menjadi masalah tersendiri karena tidak menemukan titik temu. Sebagaimana pemilukada terdahulu, yang diselenggarakan pada tahun 2008, meski akhir masa jabatan kepala daerah sebelumnya adalah 2009, maka pemilukada kali ini sedianya diselenggarakan lebih awal, yakni sebelum 2014. Rencana awal ini juga diambil karena terdapat kekhawatiran bahwa pemilukada dan pemilu nasional, baik pemilu legislatif maupun pemilu presiden, akan saling mengganggu jika sama-sama dilaksanakan pada tahun 2014. Terlebih, jadwal pelaksanaan pemilu legislatif 9 April 2014 dinilai terlalu dekat dengan akhir masa jabatan gubernur 2 Juni 2014.

Berdasarkan alasan di atas, KPU menjadwalkan tahapan pemilukada dilaksanakan pada 2013. Akan tetapi, tahapan pemilukada yang dijadwalkan KPU terhambat pendanaannya karena pemerintahan daerah—kepala daerah dan DPRD—tidak menganggarkan APBD maupun APBD-P untuk menyelenggarakan hajat demokrasi tersebut. Konflik berkepanjangan antara KPU dengan gubernur menjadi bahan pemberitaan di media massa daerah, bahkan mengundang perhatian dan keterlibatan LSM, mahasiswa, serta pejabat tinggi di tingkat pusat (Kemendagri, KPU dan Bawaslu, Komisi II DPR RI). Setelah melalui proses yang panjang, KPU gagal menyelenggarakan tiga skenario pemilukada yang telah disiapkan pada tahun 2013, meskipun tahapannya sudah memasuki tes kesehatan calon kepala daerah. Ketidakjelasan pelaksanaan pemilukada itu akhirnya mengakibatkan mundurnya pasangan calon independen Tarmizi–Gunadi Ibrahim dari kontestasi.

Pemerintah Provinsi (Pemprov) Lampung akhirnya mengalokasikan anggaran pemilukada dalam APBD 2014. KPU kemudian meneruskan tahapan pilgub dengan melakukan tes kesehatan pasangan calon dan pengundian nomor urut peserta. Dalam proses ini pun masih cukup kuat prasangka publik bahwa Pemprov belum menerima sepenuhnya penyelenggaraan pemilukada di tahun 2014. Prasangka semacam itu kian menguat ketika pengumuman tes kesehatan dimundurkan, dari Sabtu, 22 Februari 2014 menjadi Senin, 24 Februari 2014. Selain itu, dua pejabat yang memiliki sertifikat pengadaan barang dan jasa

di sekretariat KPU juga tidak bersedia mengurus tender logistik pemilukada yang waktunya sudah semakin dekat. Akhirnya, Ketua KPU mengambil alih pelaksanaan proses tender tersebut.

Tabel 1. Potensi dan Alokasi Waktu Kerja Rumah Tangga Petani Pada Usaha Tani Padi Tahun 2012

Jilid 1	Jilid 2	Jilid 3	Jilid 4
2 Oktober 2013; batal karena tidak ada anggaran di APBD 2013.	2 Desember 2013; batal karena tak ada anggaran di APBD-P 2013.	27 Februari 2014; tahapan tes kesehatan dan penetapan calon 27 Desember 2013 sampai 13 Januari 2014; batal karena pihak rumah sakit menolak lantaran belum ada anggaran.	Pilgub dijadwal serentak dengan Pileg 9 April 2014.

Sumber: Sumber: Tribun Lampung, Minggu, 23 Februari 2014, hlm. 1 dan 7 (telah diolah kembali)

Pada pemilihan gubernur yang dilaksanakan bersamaan dengan pemilihan legislatif 9 April 2014 ini, kontestasinya diikuti oleh empat pasangan calon gubernur dan wakil gubernur, yaitu Berlian Tihang (Sekretaris Provinsi Lampung)–Mukhlis Basri (Bupati Lampung Barat) yang diusung koalisi PDIP, PKB, PPP, PKPI, dan partai nonparlemen dengan total dukungan 15% suara atau 12 kursi; M. Ridho Ficardo (Ketua DPD PD Lampung)–Bakhtiar Basri (Bupati Tulang Bawang Barat) yang diusung koalisi Partai Demokrat, PKS, PKPB, PDK, dan partai nonparlemen dengan total dukungan 37,66% suara atau 27 kursi; Herman H. N. (Wali Kota Bandar Lampung)–Zainuddin Hasan (adik Menteri Kehutanan Zulkifli Hasan) yang diusung koalisi PAN dan partai nonparlemen dengan total dukungan 20,84% suara atau 6 kursi; Alzier Dianis Thabranie (Ketua DPD Golkar Lampung)–Lukman Hakim yang diusung koalisi Partai Golkar dan Hanura dengan total dukungan 17,4% suara atau 16 kursi.

Tabel 3. Pasangan Calon dan Dukungan Partai pada Pilgub 9 April 2014

No. urut	Nama Pasangan	Jabatan	Dukungan Parpol	Jumlah Kursi dan Persentase
1.	“Berlianmu” Berlian Tihang (Cagub) Mukhlis Basri (Cawagub)	Sekprov - Bupati Lampung Barat	PDIP, PKB, PPP, PKPI dan nonparlemen	12 kursi; 15% dukungan
2.	“Ridho Berbakti” M. Ridho Ficardo (Cagub) - Bakhtiar Basri (Cawagub)	Ketua DPD PD Lampung - Bupati Tubabar	Partai Demokrat, PKS, PKPB, PDK, & nonparlemen	27 kursi; 37,66 % dukungan
3.	“Manzada” Herman H. N. (Cagub) - Zainuddin Hasan (Cawagub)	Wali Kota Bandar Lampung - Adik Menteri Kehutanan	PAN, dan parpol nonparlemen	6 Kursi; 20,84% dukungan
4.	“Aman” Alzier Dianis Thabranie (Cagub) - Lukman Hakim (Cawagub)	Ketua DPD Golkar Lampung - Wali Kota Metro	P. Golkar dan Hanura	16 kursi; 17,4% dukungan

Sumber: KPUD Lampung (telah diolah kembali)

Pemilihan gubernur ini akhirnya dimenangkan oleh pasangan M. Ridho Ficardo–Bakhtiar Basri dengan perolehan suara 1.816.533 (44,8%), disusul pasangan Herman H. N.–Zainuddin Hasan dengan perolehan 1.342.763 suara (33,12%), kemudian Berlian Tihang–Mukhlis Basri dengan 606.566 suara (14,96%), dan Alzier Dianis Thabranie–Lukman Hakim dengan 288.272 suara (7,1%). Dalam pilgub ini partisipasi pemilih mengalami peningkatan dibandingkan pilgub sebelumnya, yakni mencapai 78%.

### *Demokrasi “Muka Dua” dalam Penyelenggaraan Pemilukada di Lampung*

Di tingkat makro, data lapangan yang telah dihimpun menunjukkan bahwa dalam kontestasi demokrasi di aras lokal partai-partai politik masih mengedepankan proses rekrutmen yang bersifat sentralistik, baik

dalam menjaring anggota maupun mengusung calon kepala daerah. Di saat yang bersamaan, terdapat kecenderungan bahwa di tengah dominasi dan hegemoni partai-partai politik, partai-partai tersebut miskin kader internal yang berhasil tampil menjadi kepala daerah. Dari hasil pemilukada di Lampung sejak 2005, kandidat kepala daerah yang menjadi pemenang nyaris selalu berasal dari kalangan eksternal partai politik, kendatipun pencalonannya diusung oleh partai politik. Para kepala daerah terpilih ini umumnya berlatar belakang birokrat, purnawirawan TNI/Polri, pengusaha, atau bahkan tokoh ormas.

Gejala umum juga menunjukkan, setelah kandidat tertentu memenangkan kontestasi pemilukada, ia akan “bersenyawa” dengan partai politik untuk membangun kekuatan bersama dalam rangka mempertahankan kekuasaan pada periode berikutnya. Hal ini dilakukan dengan menempatkan kepala daerah terpilih sebagai ketua partai politik pengusungnya. Bagi kepala daerah bersangkutan, dukungan kuat dari partai politik yang dipimpinnya itu akan membantu kelancaran program-program dan kebijakannya selama menjabat. Bagi partai politik itu sendiri, memiliki pimpinan yang merupakan orang nomor satu di daerah juga memberikan keuntungan yang tak sedikit. Jadi, dapat dikatakan bahwa dalam kontestasi pemilukada, partai politik “menjual” aktor luar yang telah mengalami proses “naturalisasi”. Aktor-aktor ini biasanya sudah memiliki popularitas di mata masyarakat, atau memiliki sumber daya, terutama ekonomi, yang dapat dikontribusikan untuk kegiatan politik partai. Sebaliknya, untuk memperoleh dukungan parlemen agar kebijakannya tidak diganggu di DPRD, dan juga dalam rangka mempertahankan kekuasaan untuk periode berikutnya, kepala daerah mencoba “membeli” partai politik yang dominan kursinya atau paling tidak memiliki kursi di DPRD.

Terdapat beberapa contoh kepala daerah yang berasal dari eksternal partai politik dan mengalami perjalanan politik sebagaimana dijelaskan di atas. Sjahroedin Z. P., misalnya, merupakan jenderal purnawirawan polisi. Setelah menjadi Gubernur Lampung, ia menjadi ketua DPD PDIP Lampung. Zulkifli Anwar, Andy Achmad Sampurna Jaya, Zainal Abidin, dan Bustomi Zainuddin juga berasal dari eksternal partai politik. Mereka dikenal sebagai pengusaha. Setelah menjadi bupati, mereka menjadi kader atau ketua pada Partai Demokrat dan PDIP. Contoh lainnya adalah Satono, Bambang Kurniawan, dan Herman H. N. yang berasal dari kalangan birokrat atau PNS. Setelah menjadi Bupati Lampung Timur, Satono menjadi ketua DPD Golkar Kabupaten

Lampung Timur. Setelah menjadi Bupati Tanggamus, Bambang Kurniawan menjadi ketua PDIP Tanggamus. Adapun Herman H. N., setelah menjadi Wali Kota Bandar Lampung, menjadi Ketua Satgas PDIP Provinsi Lampung.

Gejala di atas mengindikasikan beberapa hal yang menjadi persoalan di dalam tubuh partai-partai politik. Salah satu yang cukup kentara yaitu partai politik tidak cukup sistemik, reguler, dan terstruktur dalam menjalankan fungsi rekrutmen dan kaderisasi kepemimpinan. Akibatnya, mereka hampir selalu terkendala dalam mendistribusikan kader-kader di lembaga-lembaga eksekutif maupun legislatif, karena kompetensi dan kapabilitas mereka untuk menduduki jabatan-jabatan publik yang penting kerap kali diragukan.

Modus yang kemudian dilakukan oleh partai politik untuk mengakali kelemahan ini adalah memberikan dukungan atau rekomendasi kepada calon kepala daerah dan wakil kepala daerah tertentu yang berasal dari eksternal partai. Mereka biasanya tokoh-tokoh “jadi” yang sudah menghimpun pengalaman dan kecakapan dari institusi-institusi lain di luar partai politik. Baru ketika hendak maju dalam kontestasi pemilukada, “orang-orang luar” ini dijadikan “kader” atau anggota partai. Sebagai tahap awal, mereka diminta mengisi formulir keanggotaan dan menerima Kartu Tanda Anggota (KTA) partai. Dalam banyak kasus, jika persekutuan antara tokoh luar dan partai politik ini meraih keberhasilan dalam perebutan kursi kepala daerah, proses “naturalisasi” yang sudah berjalan selanjutnya akan menjadi tiket bagi sang tokoh untuk memimpin partai tersebut. Dapat dikatakan, partai politik menempuh jalan pintas dengan mengambil sumber daya manusia yang telah “dikader” di tempat lain, baik di birokrasi sipil, militer, korporasi, atau bahkan organisasi massa (ormas). Tak mengherankan jika kemudian, kendatipun struktur kekuasaan telah mengalami perubahan yang cukup mendasar dan berbeda dari struktur kekuasaan pada masa Orde Baru, figur-figur yang mengambil tempat di dalamnya masih didominasi figur yang berlatar belakang birokrat ataupun purnawirawan TNI/Polri, sebagaimana pada masa Orde Baru.

Pada titik ini kita melihat bahwa partai politik pada akhirnya membutuhkan figur-figur eksternal untuk mengatasi ketidakmampuan mereka menyediakan kader internal yang mumpuni untuk diusung dalam kontestasi pemilukada. Di lain pihak, figur-figur eksternal yang berkeinginan maju dalam pemilukada ini pun masih membutuhkan

partai sebagai kendaraan politiknya. Sekalipun keberadaan kandidat-kandidat independen nonparpol dalam pemilu sudah telah dimungkinkan, namun aliansi dengan partai politik masihlah rasional untuk dilakukan. Simbiosis antara kedua kepentingan demikian berjalan beriringan dengan sentralisme partai politik dalam melakukan rekrutmen calon kepala daerah.

Ufen (2006) telah mengidentifikasi bahwa salah satu karakteristik yang berkembang di antara partai politik di Indonesia selama masa demokratisasi pasca-Reformasi adalah munculnya personalisme otoritarian (*authoritarian personalism*). Ciri ini dapat kita lihat dari kecenderungan partai dalam menjalankan mekanisme-mekanisme politik di internal mereka, di mana dua di antaranya adalah alasan pembentukan partai yang sejak awal memang ditujukan untuk mengusung bakal kandidat presiden tertentu dan pengambilan keputusan yang dikuasai oleh satu atau beberapa elite puncak partai (Ufen 2006:18-21). Partai Demokrat merupakan contoh “klasik” partai di era pasca-Reformasi yang dibentuk khusus untuk mengusung tokoh tertentu, dalam hal ini Susilo Bambang Yudhoyono, yang bahkan berhasil menjadi presiden untuk dua periode berturut-turut (2004-2009 dan 2009-2014). Adapun dominasi segelintir atau bahkan seorang saja elite puncak dalam pengambilan keputusan partai terlihat di banyak partai politik. Dalam hal ini, contoh yang paling gamblang adalah PDIP yang didominasi oleh Megawati. Sebagai ketua umum, Megawati bahkan memiliki hak prerogatif yang memungkinkannya mengambil keputusan-keputusan vital tanpa berkonsultasi terlebih dahulu dengan dewan pimpinan (Ufen 2006:20). Selain itu, dalam setiap kongres, Megawati selalu muncul sebagai calon tunggal ketua umum PDIP.

Personalisme otoritarian di atas tak urung disertai pula dengan pembungkaman-pembungkaman terhadap kritik-kritik internal. Kecenderungan antikritik ini kerap kali juga bekerja berkat adanya mekanisme *recall* di parlemen, di mana kader-kader yang duduk sebagai wakil rakyat dapat saja dicabut mandatnya dan digantikan oleh kader lain jika dianggap “bandel” atau “tidak disiplin” dalam menjalankan fungsinya sebagai petugas partai. Kecenderungan elite puncak yang antikritik terbukti mendorong kader-kader kritis untuk mengundurkan diri dan keluar dari partainya. Mereka sering kali berpindah ke partai lain atau bahkan mendirikan partai sendiri. Dengan minimnya kritik internal, kunci-kunci pengambilan keputusan dipegang hampir secara mutlak oleh elite-elite puncak. Kunci-kunci inilah yang mereka

manfaatkan dalam menjalin aliansi dan melakukan transaksi politik dengan bakal-bakal kandidat kepala daerah. Tak mengherankan jika penentuan kandidat kepala daerah sebenarnya amat ditentukan oleh proses-proses politik transaksional yang terjadi di tingkat pusat. Padahal semangat di balik pemilukada adalah mendekatkan kepala daerah dengan masyarakat yang hendak dipimpinnya, namun ternyata “restu dari pusat” masih mengambil peran utama. Dalam artian tertentu, satu hal ini merupakan tabiat Orde Baru yang masih dipraktikkan sampai sekarang.

Beberapa kasus di Lampung dapat dijadikan contoh untuk memperjelas sentralisme partai politik di atas. Pertama, kasus Herman H. N., Wali Kota Bandar Lampung periode 2010-2015, yang berniat menjadi kontestan dalam pemilukada tingkat Provinsi Lampung tahun 2014. Sejak awal proses rekrutmen bakal calon gubernur, Herman H. N. memperoleh hasil survei yang tinggi. Herman H. N. juga merupakan Ketua Satgas PDIP Provinsi Lampung yang sedikit banyak sudah memberikan kontribusi bagi partainya sehingga dapat dikatakan ia bukan lagi orang luar bagi PDIP. Dalam pemilihan Gubernur Lampung ini, pada awalnya PDIP mengambil sikap akan merekomendasikan kandidat yang berdasarkan survei internal meraih hasil tertinggi. Herman H. N., sebagaimana dilansir di beberapa media dan dipublikasikan oleh beberapa lembaga survei, selalu mendapat posisi teratas dalam survei. Namun menjelang pendaftaran di KPU, tarik-menarik kepentingan antar-elite partai semakin memanas. Penentuan kandidat tidak lagi didasarkan pada sikap awal PDIP yang menaruh pertimbangan utama pada hasil survei karena diduga lebih didorong oleh praktik-praktik politik transaksional. Akhirnya, PDIP malah merekomendasikan Berlian Tihang dan Muchlis Basri ke KPU sebagai pasangan calon gubernur dan wakil gubernur. Sebaliknya, Herman H. N. yang notabene kader PDIP justru direkomendasikan oleh DPP PAN, dengan menggandeng Zainuddin Hasan yang merupakan adik kandung Zulkifli Hasan, mantan sekretaris jenderal yang kemudian menjadi Ketua DPP PAN.

Politik transaksional di kalangan elite partai nampaknya lebih berpengaruh dalam menentukan sikap akhir yang dikeluarkan oleh para pengambil keputusan di internal partai. Dalam konteks ini, para pemangku kepentingan, organisasi massa, apalagi rakyat, tidak memiliki ruang keterlibatan, kecuali sebagai “penonton dan penikmat berita”. Bahkan, sebagaimana terlihat dari kasus Herman H. N., kader-kader

internal partai pun mengalami eksklusi dalam proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh elite-elite puncak partai saja.

Kasus serupa terjadi pada Partai Golkar Provinsi Lampung, di mana hasil survei internal tidak pula dijadikan pertimbangan. Justru, Partai Golkar Provinsi Lampung tetap mengusung ketuanya, M. Alzier Dianis Thabrani untuk dicalonkan kembali untuk ketiga kalinya dalam kontestasi pemilihan gubernur. Padahal, hasil survei menunjukkan bahwa popularitas Alzier rendah. Berdasarkan aturan internal Partai Golkar, yaitu petunjuk pelaksanaan (Juklak) 13/DPP/GOLKAR/XI/2011 tentang Tata Cara Pilkada huruf b (4) poin (5), dalam tahap pemilihan dan penetapan calon terpilih disebutkan:

... Apabila tidak ada kader Partai Golkar ataupun tokoh independen yang memiliki peluang menang, karena tingkat elektabilitasnya relatif berat untuk dapat mengungguli tokoh dari partai lain, maka rapat dapat memutuskan bahwa Partai Golkar akan meraih posisi sebagai calon wakil kepala daerah.

Juklak tersebut tentu mengikat Ketua DPD Partai Golkar M. Alzier Dianis Thabrani; juga mengikat anggota DPR RI dari Fraksi Golkar Riswan Tony yang sama-sama memiliki niat untuk maju sebagai calon gubernur. Akan tetapi, sekalipun berdasarkan hasil survei, elektabilitas keduanya tidak cukup bagus, mereka tetap bersikeras untuk mengajukan diri sebagai calon gubernur dan tidak berkenan dijadikan calon wakil gubernur. Pada saat yang bersamaan, dukungan dan rekomendasi Golkar sebenarnya tidak mencukupi untuk mengusung sendiri calon mereka. Untuk itu, tentu Golkar perlu mencari calon yang berpeluang didukung oleh partai lain sebagai mitra koalisi agar kuota 15% terpenuhi. Menurut analisis *Radar Lampung*, jika memang tidak memungkinkan bagi Golkar untuk mengusung calon gubernur, kader Golkar yang kemungkinan diusung sebagai calon wakil gubernur adalah Pairin, Bupati Lampung Tengah. Ia bisa saja dipasangkan dengan Herman H. N. yang merupakan kader PDIP. Perkembangan berikutnya semakin menarik dan sulit diprediksi.

Di luar dugaan, seolah acuh terhadap hasil survei Indo Barometer yang menunjukkan posisi Alzier anjlok, beredar kabar di media digital, *blackberry messengers*, dan media cetak bahwa Ketua Umum Golkar Aburizal Bakrie dan Sekjen Golkar Idrus Marham telah menandatangani surat rekomendasi calon gubernur untuk Alzier. Surat rekomendasi

tersebut bernomor B-271/Golkar/VI/2013 tertanggal 22 Juni 2013. Alzier sendiri mengakui bahwa surat tersebut benar. Pesaing utamanya, Riswan Tony, tentu saja meragukan kebenaran surat tersebut. Riswan Tony mengatakan bahwa DPP Partai Golkar sebelumnya memang akan mendukung Alzier, dengan catatan ada tambahan koalisi dari Partai Hanura. Namun karena Hanura belum menentukan dukungan, maka SK rekomendasi untuk Alzier ditarik kembali (*Lampung Post*, 24 Juni 2013). Untuk memuluskan jalannya menjadi calon gubernur, Alzier merasa yakin dan optimistis akan mendapatkan dukungan dari tujuh partai guram (nonparlemen), yaitu PPI, PDP, PIS, PMB, Partai Kedaulatan, Partai Patriot, dan PDS. Total suara ketujuh partai tersebut adalah 3,47%; jika ditambahkan ke suara Golkar yang 12,64%, jumlah suara mereka jadi 16,11% (*Radar Lampung*, 24 Juni 2013).

Data-data di atas menunjukkan betapa cair dan lenturnya bongkar pasang relasi di antara elite-elite partai dalam menjalin aliansi menghadapi pemilukada. Dalam bongkar pasang aliansi ini, terlihat jelas adanya inkonsistensi dalam menjalankan kebijakan dan regulasi internal partai politik selama proses penentuan kandidat yang akan diusung dalam pemilukada. Partai politik besar seperti PDIP dan Golkar sekalipun masih mengalami masalah krusial terkait rekrutmen kandidat. Padahal kedua partai tersebut seharusnya sudah memiliki mekanisme kaderisasi yang mapan dan sudah menjalankannya secara berkala. Pertimbangan-pertimbangan untuk mengusung kader internal sering kali dikalahkan oleh transaksi politik yang dilakukan oleh kandidat eksternal dengan penentu kebijakan partai politik di tingkat pusat. Kader internal partai sering kali terpinggirkan dan tidak masuk ke dalam nominasi karena kalah “gagah” dan kurang “gizi” untuk melakukan negosiasi dengan pengurus partai di tingkat pusat. Pada akhirnya, bukan saja proses rekrutmen itu tertutupi dari perhatian publik, tetapi juga tidak dapat diakses oleh kader-kader internal di tingkat bawah.

Akibat lanjutan dari eksklusivitas elite-elite puncak dalam pengambilan keputusan di atas, salah satunya adalah tingginya faksionalisasi di dalam tubuh partai-partai politik (Ufen 2006). Kita telah melihat betapa elite-elite partai besar yang saling berseberang pandangan, kerap mengalami perpecahan hingga melahirkan partai-partai baru yang muncul sebagai pesaing di ajang pemilu nasional maupun pemilukada. Dari rahim Partai Golkar saja, misalnya, telah muncul partai-partai baru seperti Gerindra yang mengusung Prabowo

Subianto, Hanura yang mengusung Wiranto, dan Partai Nasdem yang mengusung Surya Paloh. Begitu pula dengan PPP yang telah “melahirkan” PBR bentukan dai kondang Zainuddin M. Z., serta PDIP yang juga “melahirkan” beberapa partai politik lain, sekalipun partai-partai ini tidak bertahan lama karena gagal mencapai ambang batas perolehan suara dalam pemilu 2004, 2009, ataupun 2014.

Sentralisme dalam penentuan kebijakan partai politik ketika akan mengusung seseorang sebagai calon kepala daerah di atas merupakan salah satu bentuk dari eksklusi “bermuka dua”, sebagaimana diidentifikasi oleh Warren. Transaksi kepentingan antara bakal calon eksternal dengan para elite partai di tingkat pusat, pada akhirnya mengeksklusi, bukan hanya konstituen partai secara umum, tetapi juga kader-kader internal partai beserta aspirasi mereka. Daripada mengusung kader internal, para elite partai politik kerap “menjual restu” kepada figur-figur eksternal yang kuat, baik karena popularitas maupun karena sumber daya yang dimilikinya, terutama sumber daya ekonomi.

Menurut analisis Mietzner (2007), kecenderungan partai politik untuk “menjual” tiket calon kepala daerah kepada aktor eksternal ini dipicu terutama oleh kebutuhan partai akan dana operasional dan ongkos politik yang besar. Aktor-aktor eksternal mampu menyediakan kontribusi untuk memenuhi kebutuhan ini. Namun demikian, Mietzner luput dalam melihat bahwa transaksi antara kandidat-kandidat eksternal dan elite-elite puncak partai politik ini dimungkinkan karena adanya eksklusivitas yang mereka bangun dengan meminggirkan aspirasi-aspirasi dari kader-kader di tingkat bawah. Modus eksklusi yang menyelimuti transaksi politik inilah yang dapat kita identifikasi dengan meminjam kerangka analisis Warren.

## KESIMPULAN

Eksklusivitas partai politik dalam rekrutmen dan seleksi kandidat merupakan modus korupsi demokratis yang kerap terjadi dalam penyelenggaraan pemilukada di Indonesia. Sentralisme partai politik yang mengabaikan kontrol anggota partainya dan pertimbangan publik dalam rekrutmen calon kepala daerah telah menumbuhkan korupsi demokratis di kalangan kandidat dan elite partai politik. Dengan demikian, sentralisme ini telah menciptakan lokasi diferensiasi korupsi baru, yaitu korupsi demokratis pada partai politik. Lokasi korupsi ini belum dilihat oleh Warren. Disfungsi partai politik dalam rekrutmen,

kaderisasi, dan kepemimpinan berkontribusi pada minimnya kehadiran kader-kader internal yang memiliki kompetensi, integritas, dan kapabilitas yang mumpuni untuk diusung sebagai calon kepala daerah. Akibatnya, terbukalah “lapak jual-beli tiket” kandidat yang transaksinya hanya bisa diakses oleh aktor-aktor yang bermodal besar dan para elite parpol di tingkat pusat. Modus inklusi parpol yang seharusnya menyalurkan aspirasi kader dan konstituen mereka pun tercederai oleh eksklusivitas di tingkat elite. Jika institusionalisasi parpol tidak kunjung dibenahi, kemungkinan besar hal ini masih akan terus berlanjut, dan semakin kecil peluang bagi munculnya kepala-kepala daerah hasil pemilukada yang benar-benar berkualitas.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Freedom House. 2009. *Freedom in the World 2009*. Wasington DC: Freedom House.
- Hadiz, Vedi R. 2005. *Dinamika Kekuasaan Ekonomi Politik Indonesia pasca-Soeharto*. Jakarta: LP3ES.
- Harjanto, Nico. 2011. “Politik Kekerabatan dan Institusionalisasi Partai Politik di Indonesia.” Analisis CSIS: Politik dan Kekeabatan di Indonesia 40(2):138-159.
- Mietzner, Marcus. 2007. “Party Financing in Post-Soeharto Indonesia: Between State Subsidies and Political Corruption.” *Contemporary Southeast Asia* 29(2):238-263.
- Sidel, John T. 2005. “Bossism and Democracy in the Philipines, Thailand and Indonesia: Towards an Alternatif Framework for the Study ‘Local Strongmen.’” hlm. 51-74 dalam *Politicizing Democracy: Local Politics and Democratisation in Developing Countries*, disunting oleh John Harris, Kristian Stokke, dan Olle Tornquist. London and New York: Palgrave Macmillan.
- Supriatma, A. M. T. 2009. “Menguatnya Kartel Politik Para Bos.” *Prisma* 28(2):3-14.
- Ufen, Andreas. 2006. “Political Parties in Post-Suharto Indonesia: Between Politik Aliran and ‘Philippinisation.’” *GIGA Working Papers* 37.
- Warren, Mark E. 2004. “What Does Corruption Mean in a Democracy?” *American Journal of Political Science* 48(2):328-343.

- , 2006. "Political Corruption as Duplicitous Exclusion." *Political Science and Politics* 37(4):803-807.
- Webber, Douglas. 2006. "Consolidated Patrimonial Democracy? Democratization in Post Suharto Indonesia." *Democratization* 13(3):396-429.