

## **KONFIGURASI AKTOR DAN INSTISUSI POLITIK DALAM PENETAPAN BAKAL CALON KEPALA DAERAH PADA PILKADA KOTA PEKANBARU TAHUN 2017**

**Tito Handoko & Erman Muchtar**

Dosen Program Studi Ilmu Pemerintahan  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Riau  
[Titohandoko.th@gmail.com](mailto:Titohandoko.th@gmail.com)

### ***ABSTRACT***

The election of Regional Heads is in addition to the procedures and mechanisms for delegating popular sovereignty to the state administrators, also the most important is the orderly and periodic procedures and mechanisms of political change, both changes in the elite circulation, and the direction and pattern of political policy. It is undeniable that Political Parties are still the most dominant media in the elections even in the case in Riau Province there has not been a single political space from the independent track that won the political contestation in the elections in Riau. The dominance of the political party has made the hegemony party in determining candidates including the National Mandate Party in the Pekanbaru City Election 2017. This study specifically looks at the actor's configuration and the role of political party institutions in determining the candidate for regional heads as part of the mechanism of delegating people's sovereignty to the state's administrators. The study of actors in local democracy and the interaction of actors in the political realm are the main concepts put forward in the analysis of this study. Furthermore, this study was carried out with a qualitative approach with an emphasis on the interpretation of the phenomenon in question, namely the actor's configuration and the role of the political party institution in determining the prospective regional head candidates. The results of this study indicate that the actor's configuration in the determination of PAN Regional Head candidates is illustrated that local (local) actors do not have a significant influence because ultimately the determination of candidates is the PAN DPP domain. This assumption was reinforced by the awarding of cadre status to Irvan Herman who clearly had not participated in cadre formation (LKAD) at the National Mandate Party. The institutional situation arising from the determination of candidates for the Regional Head by the PAN DPP is the weak role of the DPD or party structure at the local level in escorting the Candidate Pairs set by the DPP. This further strengthens the occurrence of transactional politics in the determination of

candidates for regional heads by the National Mandate Party which has an impact on the withdrawal of democratization in the party body because all party strategic decisions are in the hands of the DPP.

**Keywords: Elections, Political Parties, Actors and Political Space**

### **ABSTRAK**

Pemilihan Kepala Daerah di samping merupakan prosedur dan mekanisme pendelegasian kedaulatan rakyat kepada penyelenggara Negara, juga yang terpenting merupakan prosedur dan mekanisme perubahan politik secara tertib dan periodik, baik perubahan sirkulasi elit, maupun arah dan pola kebijakan politik. Tidak dapat dipungkiri bahwa Partai Politik masih menjadi media yang paling dominan dalam Pilkada bahkan dalam kasus di Provinsi Riau belum ada satupun ruang politik dari jalur independen yang berhasil memenangkan kontestasi politik Pilkada di Riau. Dominannya partai politik itu menjadikan partai hegemoni dalam menetapkan kandidat termasuk Partai Amanat Nasional pada Pilkada Kota Pekanbaru 2017. Kajian ini secara spesifik melihat konfigurasi aktor dan peran institusi partai politik dalam penetapan bakal calon kepala daerah sebagai bagian dari mekanisme pendelegasian kedaulatan rakyat kepada penyelenggara negara tersebut. Studi aktor dalam demokrasi lokal dan interaksi aktor dalam ranah politik menjadi konsep pokok yang dikedepankan dalam analisis kajian ini. Selanjutnya, kajian ini dilakukan dengan pendekatan kualitatif dengan penekanan pada interpretasi terhadap fenomena yang dimaksud yaitu konfigurasi aktor dan peran institusi partai politik dalam penetapan bakal calon kepala daerah. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa konfigurasi aktor dalam penetapan calon Kepala Daerah dari PAN tergambar bahwa aktor daerah (lokal) tidak memiliki pengaruh yang cukup signifikan karena pada akhirnya penetapan calon menjadi domain DPP PAN. Asumsi ini diperkuat dengan diberikannya status kader kepada Irvan Herman yang jelas-jelas belum mengikuti kaderisasi (LKAD) pada Partai Amanat Nasional. Situasi kelembagaan yang timbul akibat penetapan calon Kepala Daerah oleh DPP PAN yakni lemahnya peran DPD atau struktur partai di tingkat lokal dalam mengawal Pasangan Calon yang ditetapkan oleh DPP. Hal itu semakin menguatkan terjadinya politik transaksional dalam penetapan calon kepala daerah oleh Partai Amanat Nasional yang berdampak pada mundurnya demokratisasi di tubuh partai karena semua keputusan strategis partai ada di tangan DPP.

**Kata Kunci: Pemilu, Partai Politik, Aktor dan Ruang Politik**

### **PENDAHULUAN**

Partai Politik masih menjadi media yang paling dominan dalam Pilkada bahkan

dalam kasus di Provinsi Riau belum ada satupun ruang politik dari jalur independen yang berhasil memenangkan kontestasi politik. Hal itu disebabkan mesin partai yang cukup mumpuni untuk digerakkan sebagai salah satu dari sekian banyak variabel kemenangan kandidat dalam Pilkada. Bekerjanya mesin partai politik tidak dapat dilepaskan dari situasi yang berkembang dalam proses seleksi calon yang dilakukan oleh partai politik itu. Kecenderungan partai politik dalam melakukan penjaringan atau rekrutmen calon-calon kepala daerah dalam pilkada langsung juga berlangsung pragmatis dan tidak jarang menimbulkan potensi perpecahan internal di partai politik. Sebagaimana yang sudah-sudah, kecenderungan penonjolan peran figur juga dibaca partai politik dalam cara melakukan penjaringan nama-nama yang memiliki potensi menang besar. Figur yang memiliki potensi ini tidak harus berasal dari mereka yang memiliki latar belakang sebagai kader internal partai politik itu sendiri, tetapi juga dari kalangan eksternal partai. Dalam hal ini, proses seleksi yang dilakukan partai politik bisa dilakukan dengan melalui mekanisme terbuka atau dengan tertutup.

Rahat dan Hazan (2006) menyatakan setidaknya terdapat dua pola sistem seleksi kandidat. Pertama, inklusif (terbuka) bagi siapapun dapat mencalonkan melalui partai politik dengan memenuhi syarat ringan (*eligible*). Di sini, tidak ada semacam keharusan untuk menjadi anggota partai politik terkait, ataupun memiliki kesamaan ideologi. Pola kedua adalah eksklusif (tertutup), di mana pada pola ini terdapat sejumlah syarat yang membatasi hak pemilih untuk ikut serta dalam seleksi kandidat. Semakin inklusif proses seleksi kandidat, maka semakin demokratis. Sebaliknya, semakin eksklusif seleksi kandidat semakin tidak demokratis seleksinya, karena tidak transparan dan hanya internal elite saja sebagai penyeleksi ataupun penentu kandidat.

Lebih lanjut Rahat dan Hazan menyatakan bahwa terkait dengan perekrutan kandidat secara inklusif, ada dua faktor yang cukup menentukan terekrutnya

anggota dari luar ini. Pertama, syarat keterjaminan terpilihnya kandidat tersebut (tingkat elektabilitas). Dalam kerangka politik lokal, proses seleksi kandidat terletak pada rekam jejak seorang figur. Rekam jejak dan popularitas ini sangat menentukan dapat diterimanya seseorang oleh masyarakat. Elektabilitas ini bisa menjangkau lintas-kelompok, etnis, agama, dan seterusnya, karena hal-hal yang bersifat konsep dan ideologis telah diabaikan melalui kompromi. Kedua, pada syarat biaya. Bahwa pertimbangan penentu dalam proses perekrutan kandidat dari orang luar adalah dari segi biaya. Hal ini karena keikutsertaan dalam pilkada membutuhkan biaya tidak sedikit. Kebutuhan dana menjadi inheren dalam pilkada.

Selain hal itu, yang perlu dicermati adalah partai politik juga memiliki mekanisme terkait dengan apakah akan memberikan kewenangan besar kepada daerah dalam memilih calon atau menciptakan sistem sentralistik di mana kewenangan memilih dan menentukan calon berada di tangan pengurus pusat. Kedua pilihan itu menyimpan dampak bagi partai politik. Jika pilihan pertama yang diambil, pengurus partai pusat tidak bisa mengontrol proses mekanisme pemilihan calon kepala daerah dan akibatnya bisa jadi nama yang dipilih bukanlah nama yang potensial menang. Tetapi jika pilihan kedua yang diambil, dampak buruknya adalah pada proses pengkaderan dan pendewasaan struktur partai politik di daerah. Partai politik lebih berkepentingan memilih nama yang punya potensi menang. Ada kecenderungan rekrutmen calon kepala daerah yang diusung oleh partai politik dalam pilkada lebih ditentukan oleh kepentingan pengurus partai di pusat.

Berkenaan dengan itu, Partai Amanat Nasional sebagai salah satu kendaraan politik dalam Pilkada juga melakukan hal yang sama sebagaimana yang dijelaskan oleh Rahat dan Hazan di atas. Partai Amanat Nasional dalam Pilkada juga menempatkan dirinya sebagai salah satu penopang demokrasi di

tingkat lokal sehingga dalam proses politik penentuan calon kepala daerah Partai Amanat Nasional melakukan sistem rekrutmen calon yang bersifat terbuka. Berikut kandidat Kepala Daerah Kota Pekanbaru yang mendaftar melalui Partai Amanat Nasional pada Pilkada Kota Pekanbaru tahun 2017.

**Tabel 1.1 Calon-calon yang mengikuti rekrutmen Walikota/Wakil Walikota Partai Amanat Nasional Pada Pilkada Kota Pekanbaru Tahun 2017**

No	Nama Kandidat	Latar Belakang
1	Irvan Herman	Dosen
2	Edi Satria	PNS Pemprov Riau
3	Ade Hartati	Anggota DPRD Riau F-PAN
4	Jufri Zubir	Pengusaha
5	Zulfan Hafis	Anggota DPRD Kota Pekanbaru Nasdem
6	Nofrizal	Anggota DPRD Kota Pekanbaru F-PAN
7	Destrayani Bibra	PNS Kota Pekanbaru

Sumber: DPD PAN Kota Pekanbaru 2017

Berdasarkan tabel di atas dapat diketahui bahwa kandidat yang berasal dari internal PAN adalah Ade Hartati dan Nofrizal. Hasil penjaringan DPD PAN itu untuk selanjutnya disurvei oleh lembaga survey nasional yang telah ditentukan oleh DPD PAN. Berdasarkan Pedoman Partai tentang Pilkada, kandidat yang diutamakan adalah kandidat yang berasal dari internal partai artinya peluang Ade Hartati dan Nofrizal dalam konteks penjaringan di internal partai itu lebih besar dibandingkan dengan calon yang lain.

Persoalan yang kemudian muncul adalah proses penjaringan yang telah dilakukan oleh DPD PAN Kota Pekanbaru itu hanya dianggap sebagai formalitas karena di tingkat pusat sudah terjadi negosiasi yang difasilitasi oleh elit DPW PAN Riau. DPP PAN pada akhirnya menetapkan Bakal Paslon Ramlin Walid dan Irvan Herman diusung dalam Pilkada Kota Pekanbaru tahun 2017. Lahirnya keputusan DPP PAN itu jelas menimbulkan polemik baik dikalangan PAN Kota Pekanbaru maupun para kandidat yang telah mendaftarkan diri di DPD PAN Kota Pekanbaru sebagai bakal calon.

Keputusan yang diambil oleh DPP PAN yang dianggap kontroversial karena Ramlid Walid yang diusung sebagai bakal calon dianggap tidak merepresentasikan keinginan kader PAN serta Irvan Herman yang dianggap sebagai kader karbitan. Kondisi itu menggambarkan interaksi elit sebagaimana yang digambarkan oleh Tornquist. Linz, Stephan, dan Diamond bahwa interaksi antar aktor dalam ranah politik yang terdapat dalam dua arena utama : *pertama*, interaksi di arenanya masing-masing (*micro politic*). *Kedua*, interaksi antar aktor dalam arena yang lebih luas (*macro politic*), salah satu arena penting yang bisa digunakan untuk melihat lebih jauh keterlibatan aktor-aktor dalam arena yang lebih luas adalah kompetisi publik dan pembuatan kebijakan publik. Interaksi antar aktor juga berlangsung dalam arena kompetisi politik dimana aktor-aktor dalam masyarakat berkontestasi dalam merebut jabatan terpilih (*elected official*). Dalam kompetisi itu, aktor-aktor politik (politisi dan partai politik) bertemu, bersentuhan dan membangun jejaring dengan aktor lain, seperti masyarakat sipil dan ekonomi. Sebagai akibatnya, arena pilkada menjadi arena interaksi antar aktor ditingkat lokal.

Berdasarkan latar belakang di atas, kajian ini hendak menggambarkan interaksi antar aktor tersebut sesuai derajat susunannya serta peran yang dimainkan oleh masing-masing aktor dalam penetapan bakal calon kepala daerah sehingga studi ini dirumuskan dalam pertanyaan penelitian yaitu bagaimanakah konfigurasi peran para aktor dalam penetapan calon kepala daerah dari Partai Amanat Nasional pada Pilkada Kota Pekanbaru tahun 2017?. Terkait dengan itu, penelitian ini bertujuan untuk, *pertama* mengetahui dan menjelaskan mekanisme penjangkaran calon kepala daerah oleh Partai Amanat Nasional di Kota Pekanbaru. *Kedua*, mengetahui dan menjelaskan peran para aktor dalam penetapan calon kepala daerah oleh Partai Amanat Nasional di Kota Pekanbaru, dan *ketiga* mengetahui dan

menjelaskan situasi kelembagaan Partai Amanat Nasional pada Pilkada Kota Pekanbaru tahun 2017.

## **TINJAUAN PUSTAKA**

Kajian tentang konfigurasi aktor dan peran institusi politik dalam penetapan bakal calon kepala daerah ini ditinjau dari tiga konsep utama, yaitu konsep studi aktor dalam perspektif demokrasi lokal, konsep interaksi aktor dan konsep tentang peran aktor dan dinamika politik di tingkat lokal.

### **a) Studi Aktor Dalam Perspektif Demokrasi Lokal**

Kajian tentang peran aktor dalam proses demokrasi lokal menjadi penting untuk dilakukan mengingat dua hal : *Pertama*, dalam kaitannya dengan budaya politik lokal, aktor adalah *agency* budaya, disatu sisi aktor merupakan penerus nilai-nilai budaya politik yang tumbuh dan berkembang di ranah lokal. Namun, disisi lain aktor juga merupakan produsen (kreator) budaya, dimana perilaku politik aktor mempengaruhi perubahan dan kesinambungan nilai-nilai budaya politik lokal. Dengan kata lain, peran aktor merupakan salah satu kunci penting keberhasilan demokrasi karena tingkah laku aktor dan kebijakan yang dihasilkan mempunyai arti penting dan juga berpengaruh terhadap konsolidasi demokrasi. *Kedua*, dalam kaitannya dengan demokrasi, proses transisi politik yang berlangsung di Indonesia dalam sepuluh tahun terakhir telah memberikan wadah, sekaligus menempatkan para aktor baik di aras nasional maupun lokal. (RS. Zuhro, 2009, 2)

Dua *mainstream* pendekatan yang mengemuka dalam studi transisi adalah pendekatan yang lebih mengedepankan peran elite dan pendekatan yang lebih mengedepankan perhatian pada dimensi struktural. Pada awalnya studi-studi transisi lebih menekankan pada faktor struktural, namun selanjutnya pusat perhatian bergeser ke faktor elite. Oleh karena itu, dalam

perkembangan berikutnya, sejumlah studi mengenai transisi umumnya memusatkan perhatian pada peran aktor untuk memetakan dan menjelaskan proses demokrasi. Studi peran aktor dianggap penting karena melalui studi ini dapat dilihat pertarungan antar aktor dalam menentukan apakah transisi akan berasal dari atas, bawah, atau tengah (RS. Zuhro; 2009,17).

### **b) Interaksi Aktor Dalam Arena Politik**

Selanjutnya, preferensi yang menghubungkan politik lokal tentu tidak terlepas dari elit lokal dalam mensikapi, menentukan dan mempengaruhi rekrutmen dan perjalanan politik di tingkat lokal. Varma SP. dalam "Teori Politik Modern" (2003,197) mengatakan bahwa, teori elit menegaskan bahwa ialah yang bersandar pada kenyataan bahwa setiap masyarakat terbagi dalam 2 (dua) kategori yang luas mencakup :

1. Sekelompok kecil manusia yang berkemampuan dan karenanya menduduki posisi untuk memerintah, dan
2. Sejumlah besar massa yang ditakdirkan untuk diperintah.

Dengan konsep teori elit yang lahir di Eropa ini mengemukakan bahwa di dalam kelompok penguasa (*the rulling class*) selain ada elit yang berkuasa (*the rulling elite*) juga ada elit tandingan, yang mampu meraih kekuasaan melalui massa jika elit yang berkuasa kehilangan kemampuan untuk memerintah. Soelaeman Soemardi dalam bukunya Miriam Budiarjo (1991,34), Laswell menggunakan konsep elit, yaitu :

*Kedudukan didominasi dalam masyarakat, dalam arti bahwa nilai-nilai (values) yang mereka bentuk (ciptakan-hasilkan) mendapat penilaian tinggi dalam masyarakat yang bersangkutan. Nilai-nilai tersebut mungkin tanpa kekuasaan, kekayaan, kehormatan, pengetahuan dan lain-lain. Mereka yang memilikinya yang paling banyak elite orang banyak selebihnya merupakan massa.*

*Elite berhasil memiliki sebagian terbanyak dari nilai-nilai, karena kecakapan-kecakapan serta sifat-sifat kepribadian mereka.*

Linz dan Stephan (1996) menyebutkan bahwa arena politik ditandai oleh hadirnya empat aktor utama : *pertama, the state* yang dalam berbagai literatur ditempatkan sebagai *public agency*. *Kedua, political society*, yang di dalamnya terdapat partai politik. *Ketiga, economic society*, yang selalu bergerak dalam logika-logika kapital dan pasar. *Keempat, civil society*, yang memiliki karakteristik keswadayaan (voluntarisme) dan mandiri dari pengaruh negara” (RS.Zuhro,2009:22).

Dengan meminjam kerangka Tornquist. Linz, Stephan, dan Diamond, studi ini memusatkan perhatian pada interaksi antar aktor dalam dua arena utama : *pertama*, interaksi di arenanya masing-masing (*micro politic*). *Kedua*, interaksi antar aktor dalam arena yang lebih luas (*macro politic*), salah satu arena penting yang bisa digunakan untuk melihat lebih jauh keterlibatan aktor-aktor dalam arena yang lebih luas adalah kompetisi publik dan pembuatan kebijakan publik. Interaksi antar aktor juga berlangsung dalam arena kompetisi politik dimana aktor-aktor dalam masyarakat berkontestasi dalam merebut jabatan terpilih (*elected official*). Dalam kompetisi itu, aktor-aktor politik (politisi dan partai politik) bertemu, bersentuhan dan membangun jejaring dengan aktor lain, seperti masyarakat sipil dan ekonomi. Sebagai akibatnya, arena pilkada menjadi arena interaksi antar aktor ditingkat lokal.

Seperti yang terlihat dari hasil penelitian Siti Zuhro (2009). Adapun birokrasi (*the state*), dengan kekuasaannya sampai ketinggian desa (kelurahan) birokrasi relatif digunakan secara efektif untuk menggalang dukungan melalui program-program pembangunan yang populis dikenalkan *incumbent*. Jaringan birokrasi menjadi alat efektif bagi *incumbent* untuk menggalang

kekuatan. Tak jarang pula aktifitasnya dilakukan dengan menggunakan kekuasaan yang dimilikinya sehingga *incumbent* menjadi relatif populer ditengah-tengah masyarakat.

Sementara kelompok *economic society*, melalui dana yang dimilikinya, pengusaha atau “investor pilkada” berperan penting dan cenderung menentukan kemenangan calon, khususnya ketika para elite, tokoh-tokoh masyarakat dan semua *stakeholder* memiliki pragmatisme tinggi dan cenderung hanya berorientasi pada kekuasaan dan uang. Selanjutnya peran organisasi kemasyarakatan (ormas) dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) cenderung mencari keuntungan melalui pilkada, seperti menjadi tim sukses. Tidak sedikit ormas yang menjadi partisan dan menunjukkan keberpihakannya pada pasangan calon tertentu.

### **c) Peran aktor dan Dominasi Elite Lokal**

Lebih tajam mengupas dominasi elite dan oligarki elite, N. Susan (2008,72-73), Charles W. Mills dalam risetnya tentang struktur kekuasaan di Amerika (*The Power*, 1956) yang sepakat dengan paparan Max Weber (1864-1920), Mills memiliki pengertian bahwa elite kekuasaan dikomposisikan dari orang-orang yang memungkinkan mereka melebihi lingkungan biasa, laki-laki atau perempuan; mereka ada diposisi pembuatan keputusan yang memiliki konsekuensi besar. Mereka menempati posisi pimpinan strategis dari struktur sosial, seperti pimpinan partai politik atau keagamaan yang memusatkan alat-alat efektif dari kekuasaan, kekayaan dan kemasyhuran. Posisi penting mereka dalam mempengaruhi opini publik dan mengarahkan tindakan sosial massa merupakan keahlian yang dimiliki karena tingkat pengetahuan dan kepemilikan mereka terhadap alat-alat kekuasaan, seperti usaha ekonomi, politik dan militer. Dari riset tersebut diperoleh suatu hubungan dominatif antara elite dan rakyat, yaitu:

*Struktur sosial dikuasai elite dan rakyat adalah pihak di bawah kontrol politisnya. Hubungan dominasi itu muncul karena elite- elite berusaha memperoleh dukungan politis rakyat demi kepentingan mobilitas vertikal mereka secara ekonomi dan politik. Mills menemukan bahwa mereka para elite kekuasaan mempunyai kecenderungan untuk kaya, baik diperoleh melalui investasi atau duduk dalam posisi eksekutif.*

Semangat reformasi dan demokratisasi secara prosedural terwadahi melalui perubahan sistim pemilu dan pilkada, meskipun pada praktiknya, dominasi elite masih kuat menentukan dinamika politik di level nasional dan lokal. Kondisi inilah yang mengindikasikan bahwa demokrasi tengah mengalami stagnasi bahkan memunculkan kekhawatiran bahwa demokrasi gagal mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Mariana dan Paskarina dalam bukunya "Demokrasi dan Politik Desentralisasi" (2007,13) membedah secara lugas tentang kegagalan demokrasi dan desentralisasi yang bergeser menjadi oligarki elite, dimana:

*Praktik demokrasi yang dijalankan saat ini baru sebatas prosedural dan formal, masih jauh dari substansial. Indikasinya, institusi demokrasi yang ada hanya dikuasai segelintir elit politik sehingga praktik demokrasi bergeser menjadi oligarki elit-elit strategis. Politik desentralisasi yang dijalankan baru sebatas elit dan parpol, belum sampai ke massa atau rakyat/warga, sehingga otonomi daerah cenderung oligarkis dalam pelaksanaannya.*

Sementara dari dominasi perilaku aktor politik, orientasi para pelaku politik sekarang ini cenderung mengalami pergeseran, dari yang semula didasari orientasi ideologis menjadi sekedar orientasi pragmatis yakni untuk memperoleh kekuasaan dan menggunakannya untuk kepentingan kelompoknya.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini bermaksud memberikan gambaran yang jelas dan mendalam mengenai konfigurasi aktor dan peran institusi politik dalam penetapan bakal calon kepala daerah pada Pilkada Kota Pekanbaru Tahun 2017. Jenis penelitian ini bersifat deskriptif yaitu penelitian yang mengemukakan ciri-ciri dari sesuatu, penelitian deskriptif kualitatif bertujuan menggambarkan dengan katakata atau alasan secara cermat karakteristik dari gejala permasalahan yang diteliti. Menurut Sugiono (2009) penelitian deskriptif adalah penelitian yang dilakukan untuk mengetahui nilai variabel mandiri, baik satu variabel atau lebih tanpa membuat perbandingan, atau menghubungkan antara variabel satu dengan variabel lain.

Sebagai lokasi penelitian dari penelitian mengenai konfigurasi aktor dan peran institusi politik dalam penetapan bakal calon kepala daerah pada Pilkada Kota Pekanbaru Tahun 2017 adalah DPD PAN Kota Pekanbaru, lokasi penelitian juga mencakup wilayah kerja PAN baik pada lingkup nasional maupun lokal (Riau). Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Data Primer, data primer dalam penelitian ini meliputi data tentang peraturan organisasi PAN yang mengatur tentang Pilkada, aktor-aktor yang terlibat dalam penetapan bakal calon tersebut dan institusi-institusi yang berperan dalam penetapan bakal calon tersebut (baik institusi internal PAN maupun di luar PAN)
2. Data Sekunder, data sekunder dalam penelitian ini meliputi data-data yang telah dipublikasikan baik oleh peneliti maupun instansi-instansi sebelumnya. Sementara yang terkait dengan kajian ini seperti data tentang sejarah PAN, regulasi-regulasi, pemberitaan media massa dan kajian-kajian terdahulu.

Data-data tersebut diperoleh dengan cara wawancara, observasi dan analisis terhadap data dokumentasi untuk selanjutnya dianalisis dengan teknik

analisis data deskriptif yang berpedoman pada kaedah penelitian kualitatif sehingga data-data yang telah dikumpulkan tersebut diinterpretasikan berdasarkan kebutuhan.

## **PEMBAHASAN**

### **a) Mekanisme Penjarigan Calon Kepala Daerah Oleh Partai Amanat Nasional Kota Pekanbaru**

#### **1. Penjaringan Bakal Calon**

Untuk melihat sejauh mana mekanisme penjaringan calon Kepala Daerah oleh Partai Amanat Nasional dalam pemilihan Kepala Daerah di Kota Pekanbaru, apakah sudah sesuai dengan konstitusi partai atau sekedar formalisasi konstitusi partai, maka yang pertama penulis melihat dari mekanisme tahapan. Seperti yang di jelaskan oleh Ronald Akhyar sebagai Wakil Ketua POK DPD PAN Kota Pekanbaru, mekanisme penjaringan calon dilakukan dalam Rapat DPD PAN Kota Pekanbaru untuk kemudian disepakati jadwal dan tahapan penjaringan Calon oleh DPD PAN Kota Pekanbaru.

Sebagaimana merujuk pada Peraturan Partai tentang Pilkada, DPD PAN Kota Pekanbaru setelah berkonsultasi dengan DPW PAN Riau membentuk **“Tim Pilkada PAN Kota Pekanbaru”** yang terdiri dari 9 orang atau yang populer di kalangan pengurus DPD PAN Kota Pekanbaru disebut sebagai **“Tim Sembilan”**. Tim ini bertugas melaksanakan tahapan penjaringan Calon Kepala Daerah Kota Pekanbaru mulai dari tahap awal hingga pelaksanaan rapat pleno penetapan Calon Kepala Daerah oleh DPD PAN Kota Pekanbaru.

Dengan merujuk pada PP PAN tentang Pilkada, Tim Sembilan membuka posko pendaftaran Calon Walikota dan Wakil Walikota Pekanbaru di Kantor DPD PAN Kota Pekanbaru. Selanjutnya Tim Sembilan DPD PAN Kota Pekanbaru mensyaratkan para bakal calon untuk melengkapi berkas pendaftaran sebagai

bakal calon Walikota dan Wakil Walikota Pekanbaru sesuai dengan persyaratan yang ditetapkan oleh UU dan tambahan kesediaan untuk membayar dana survey yang akan dilakukan oleh lembaga survey nasional sebesar Rp. 20.000.000,-.

Tim Sembilan kemudian melakukan verifikasi terhadap bakal calon mencakup pengalaman kerja; pengabdian pada Partai; ijazah sebagai bukti pemenuhan persyaratan ketentuan undang-undang (SR/SD, SLTP, SLTA) dan pendidikan formal terakhir) dan pemenuhan kriteria peraturan perundang-undangan. Verifikasi dilakukan dengan meneliti kebenaran dan keabsahan atas seluruh kelengkapan persyaratan bakal calon kepala daerah dan/ atau wakil kepala daerah sebagaimana diatur dalam ketentuan UU Pilkada dan Peraturan Partai yang berlaku.

Pada saat verifikasi dilakukan, Rapat Partai juga melakukan evaluasi terhadap komitmen bakal calon kepada Partai, serta analisa dukungan kekuatan politik/ ketokohan bakal calon. Dalam melakukan verifikasi dan evaluasi terhadap bakal calon tersebut, DPD pada tingkatannya dapat meminta keterangan secara tertulis dan pihak lain sebagai tambahan informasi terhadap bakal calon. Hasil verifikasi bakal calon Walikota disampaikan ke DPP Partai oleh DPD Partai.”

Dalam prosesnya sebagaimana merujuk pada tabel 1.1. di atas terdapat paling tidak 7 (tujuh) orang Bakal Calon Walikota yang mendaftar dan 4 (empat) orang Bakal Calon Wakil Walikota yang mendaftar. Sebagaimana mekanisme penjaringan yang telah ditetapkan oleh DPP PAN, DPD PAN Kota Pekanbaru selanjutnya melaksanakan survey popularitas dan elektabilitas para bakal calon. Survey itu dilakukan oleh lembaga survey SMRC dengan menggandeng enumerator lokal. Berikut pemaparan hasil survey oleh Program Director Lembaga Survei Saifulmujani, Sirojudin Abbas PhD:

*“...dari pertanyaan yang diutarakan tim survei kepada masyarakat, siapa Balon Walikota Pekanbaru yang banyak dipilih masyarakat, berada diperingkat teratas yaitu Irvan Herman Abdullah, disusul Firdaus MT, Ayat Cahyadi, Septina, Nofrizal, Erizal Muluk, Dwi Agus Sumarno, Jufri Zubir, Firdaus Ces, Zulfan Hafiz, Said Usman Abdullah, Syahril, Ade Hartati Rahmad, Edi Satria, Suroto, Sondia Warman, Ramli Walid, Herman Nazar, Yusuf Daeng, Yusfar, Marlis Kasim, Dastrayani Bibra, Yose Saputra, Syamsinar, dan yang terakhir Darnil...”*  
[\(<http://m.riaupos.co/124009-berita-dpd-pan-pekanbaru-usulkan-8-nama-balon-wakowawako-ke-dpp.html>\)](http://m.riaupos.co/124009-berita-dpd-pan-pekanbaru-usulkan-8-nama-balon-wakowawako-ke-dpp.html)

Namun ketika dikerucutkan menjadi empat nama, hanya nama-nama ini yang muncul yaitu Firdaus MT, Irvan Herman Abdullah, Ayat Cahyadi, dan Septina sebagai Balon Walikota Pekanbaru. Jika dilihat kekuatan dukungan, Firdaus MT memiliki dukungan lemah tertinggi, yakni 42 persen, kemudian yang terendah dukungan lemahnya Irvan Herman Abdullah hanya 30 persen. Dari survei ini juga ditemukan hasil bahwa kesempatan incumbent untuk kembali memimpin Kota Pekanbaru sangat kecil, hanya 27 persen warga yang ingin incumbent duduk lagi di Pemerintah Kota Pekanbaru, 58 persen menolak incumbent, sementara 15 persen tidak tahu dan belum menetapkan pendirian.

Sirojudin mengatakan memang, Irvan Herman Abdullah dinilai mendapat tanggapan baik dari masyarakat pemilih, karena didompleng dari popularitas orang tuanya yang pernah menjadi Walikota Pekanbaru dua periode berturut-turut sebelum Firdaus MT. Sementara itu, hancurnya elektabilitas incumbent di mata masyarakat, hasil survei mengatakan, dikarenakan masyarakat tidak puas dengan kinerja pemerintah. Dari hasil survei, kepuasan terhadap pemerintahan Firdaus-Ayat tercatat hanya 26 persen yang memandang buruk dan 25 persen memandang baik.

Berdasarkan hasil survey ini kemudian DPD PAN Kota Pekanbaru melakukan rapat pleno DPD terkait dengan penjaringan bakal Calon Walikota dan Wakil

Walikota Pekanbaru tersebut. Dalam rapat pleno itu disepakati bahwa DPD PAN merekomendasi 8 (delapan) nama kepada DPW PAN Riau dan DPP PAN untuk selanjutnya ditetapkan oleh DPP PAN sebagaimana merujuk pada UU Pilkada. Delapan nama yang direkomendasikan itu adalah:

1. Irvan Herman Abdullah
2. Jufri Zubir
3. Nofrizal
4. Firdaus,Cs
5. Desrayani Bibra
6. Edi Satria
7. Ade Hartati Rahmad
8. Dwi Agus Sumarno

## **2. Penetapan Bakal Calon**

Setelah pelaksanaan rapat pleno oleh DPD PAN Kota Pekanbaru, selanjutnya nama-nama bakal calon Walikota yang direkomendasikan itu dikirim ke DPW PAN Riau. Pada saat itu DPW PAN Riau juga tengah dalam kondisi kritis karena pecahnya faksi Ketua DPW dan Sekretaris DPW PAN Riau sehingga proses pembahasan rekomendasi dari DPD PAN Kota Pekanbaru tidak dilakukan oleh DPW PAN Riau. Selain itu, karena Ketua DPW PAN Riau telah mendapatkan informasi bahwa DPP PAN sudah menetapkan pilihan maka Ketua DPW PAN Riau tidak lagi terlalu memikirkan rekomendasi DPD PAN Kota Pekanbaru.

Pada akhirnya DPP PAN memutuskan untuk mengusung Irvan Herman sebagai Bakal Calon Walikota atau Wakil Walikota dari PAN. Dalam artian bahwa Irvan Herman diperintahkan untuk mencari pasangannya sendiri dengan garansi perahu PAN sudah untuk Irvan Herman. Munculnya nama Irvan Herman ini tentu mengejutkan banyak pihak sebab Ketua DPW PAN Riau secara eksplisit lebih tertarik untuk mengusung Firdaus MT yang kemudian dipasang

dengan kader PAN.

Perihal penetapan calon yang dilakukan oleh DPP PAN, DPW PAN Riau dan DPD PAN Kota Pekanbaru tidak dapat bersuara banyak mengingat keputusan akhir sebagaimana merujuk pada UU ada di tangan DPP PAN. Oleh karena itu, naiknya nama Irvan Herman disinyalir oleh sebagian fungsionaris DPW PAN Riau tak luput dari peran Sekretaris DPW PAN Riau waktu itu sehingga penetapan nama Irvan Herman berjalan mulus.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa, proses rekrutmen Calon Kepala Daerah melalui partai politik (PAN) Kota Pekanbaru Riau yang telah dilakukan sejak tahun 2016 pada prinsipnya sudah berjalan sesuai dengan mekanisme konstitusi partai dan sudah terpenuhi melalui tahapan-tahapan rekrutmen seperti, Penjaringan Calon, Penyaringan dan Seleksi Calon, dan sampai Penetapan Calon. Meskipun ada beberapa faktor penghambat yang mempengaruhi proses rekrutmen tersebut, yaitu (1) terjadinya perpecahan di dalam partai itu sendiri dalam mengusung calon, dari ketidak kompakannya tersebut terjadilah dualisme karena adanya kepentingan di masing-masing pengurus, (2). Adanya penekanan dari wilayah untuk membuka penjaringan dan penetapan.

Meskipun ada beberapa faktor yang mempengaruhi proses rekrutmen calon kepala daerah Kota Pekanbaru di atas namun ada faktor yang mendukungnya yaitu, (1). Dukungan pengurus partai amanat nasional yang dari DPD, DPW, dan DPP, (2). Tim-tim dari pemenang dari luar yang mampu meyakinkan calon tersebut, (3). Tim seleksi melihat dari sosial backgroundnya calon yaitu dari keluarga yang mempunyai kemampuan untuk maju menjadi calon Kepala Daerah (finansial) dan dari keluarga elit, (4). Tim seleksi melihat calon dari seorang figure dalam birokrasi atau pemerintahan.

## **b) Konfigurasi Aktor dan Tindakan Aktor Dalam Penetapan Bakal Calon Walikota dan Wakil Walikota Pekanbaru**

Sistem rekrutmen Bakal Calon Walikota dan Wakil Walikota Pekanbaru Periode 2017-2022 yang dilakukan oleh Partai Amanat Nasional pada dasarnya mengacu pada tiga hal pokok, yaitu : mengutamakan kader, kapasitas dan loyalitas kepada Partai. Ketiga hal pokok tersebut merupakan pilar untuk mewujudkan cita-cita PAN sebagai partai yang senantiasa memperjuangkan nilai-nilai reformasi dan demokrasi. Untuk mewujudkan cita-cita tersebut maka diperlukan adanya seleksi kepemimpinan melalui tiga pilar tersebut. Kader, dianggap sebagai asset utama dan spirit bagi berlangsungnya kehidupan berpartai. Ditangan Kader tersebut, PAN dapat melakukan tugas-tugas dan orientasi politik berupa mengumpulkan suara dalam pemilu (*voting seeker*), mengisi dan memperebutkan jabatan-jabatan politik (*public holder seeker*) maupun memperjuangkan “visi dan misi” partai kedalam kehidupan masyarakat ketika berkuasa.

Kapasitas kader sebagai pilar kedua, didasarkan pada pemikiran bahwa pemilukada merupakan peristiwa pemilu, dimana perilaku politik pemilih lebih cenderung memilih “figur” daripada partai/ideology partai. Untuk kepentingan ini, maka PAN senantiasa mengedepankan untuk mengusung kader yang berkualitas, kader yang memiliki kemampuan untuk memimpin bagi masyarakat yang akan dipimpinnya. Untuk keperluan ini, PAN telah mengadakan survey internal, untuk memastikan kualitas dan kepemimpinan kader yang akan diusung dalam pemilukada. Survey pemilukada tersebut berkisar pada a) persoalan-persoalan apa saja yang mendesak dan harus segera diatasi; b) criteria-kriteria kepemimpinan seperti apa yang dapat mengatasi persoalan-persoalan mendesak tersebut; c) Siapa-siapa saja yang layak memimpin (sebagai Walikota), dan d) bagaimana kecenderungan-kecenderungan perilaku memilih, terutama factor pesona figure, identitas

kepartaian dan politik uang.

Sedang sinergisitas dengan DPP PAN, dideskripsikan sebagai pola hubungan yang "*patron-client*". Bagaimana mekanisme system rekrutmen bakal calon Walikota dan Wakil Walikota dilakukan ?. Pada tahap pertama, PAN melakukan system penjaringan, yaitu system yang menggunakan pola-pola seleksi terbuka. Sistem penjaringan ini dilakukan oleh Dewan Pimpinan Daerah (DPD) PAN Kota Pekanbaru dengan cara membuka pendaftaran bakal-calon Kepala Daerah kepada masyarakat luas.

Melihat system rekrutmen bakal calon Walikota dan Wakil Walikota seperti di atas, fungsi-fungsi politik PAN sebagai Partai Politik tampaknya dijalankan secara sentralistik oleh lembaga yang bernama DPP PAN yang ada di Jakarta. Sedang DPD PAN Kota Pekanbaru, hanya menjalankan fungsi administrative-normatif, yaitu membuat surat keputusan (SK) yang menetapkan pasangan Ramli Walid-Irvan Herman Ke KPU Kota Pekanbaru, sebagai calon Walikota dan Wakil Walikota dalam pemilukada Pekanbaru 2017 yang lalu. Adapun substansi dari isi keputusan tersebut semuanya berasal dari perintah maupun restu DPP PAN.

Padahal, jika semangat otonomi daerah dan desentralisasi yang dikedepankan maka mestinya kewenangan mengusulkan atau menetapkan pasangan calon kepala daerah berada dikepengurusan daerah. Menanggapi fenomena seperti di atas, salah seorang fungsionaris DPD PAN Kota Pekanbaru menyatakan bahwa PAN Kota Pekanbaru dalam menjalankan fungsi-fungsi politik senantiasa menjunjung nilai-nilai gotong royong, musyawarah-mufakat dan senantiasa taat pada Anggaran Dasar (AD) dan Anggaran Rumah Tangga (ART) Partai.

DPD PAN Kota Pekanbaru merasa telah berkontribusi dalam tahapan Pilkada itu, maka keputusan DPP PAN untuk mengukung Ramli Walid-Irvan Herman

merupakan keputusan partai, maka keputusan tersebut harus didukung penuh oleh jajaran partai di Kota Pekanbaru. Untuk menunjang dan mensosialisasikan pasangan ini, Ketua Desk Pilkada DPP PAN Asman Abnur memerintahkan semua pengurus partai di semua tingkatan, para pimpinan /anggota DPRD yang berasal dari Partai Amanat Nasional untuk ikut mendukung pencalonan Ramli-Irwan. Bagi mereka yang tidak loyal, mereka akan dikenai sanksi tegas dapat berupa pemecatan, teguran, sanksi administratif dan lain sebagainya karena dianggap menentang keputusan partai.

Dengan demikian fungsi-fungsi politik kepartaian termasuk didalamnya fungsi rekrutmen kepala daerah, sepenuhnya dijalankan oleh elite partai yang bernama DPP PAN. Kepengurusan partai yang ada ditingkat Provinsi (DPW) dan ditingkat Kabupaten/Kota (DPD PAN Kota Pekanbaru) hampir tidak memiliki fungsi-fungsi politik, kewenangan pengurus daerah adalah kewenangan administrative, kewenangan yang hanya sebatas menjalankan perintah dan meminta petunjuk dari DPP PAN.

Pertanyaan berikutnya adalah bagaimana model pengambilan keputusan di DPP PAN? apakah melalui mekanisme organisasi modern atau melalui kebajikan seorang tokoh. Berdasarkan hasil pengamatan melalui pernyataan-pernyataan beberapa tokoh di media cetak maupun media elektronik, proses pengambilan keputusan dalam proses rekrutmen kepala daerah pada pemilukada Kota Pekanbaru Tahun 2017, mengindikasikan bahwa kedaulatan keputusan ada ditangan Ketua Umum DPP PAN dan elit-elit di DPP PAN.

### **c) Tindakan Para Aktor Dalam Penetapan Bakal Calon Walikota dan Wakil Walikota Pekanbaru**

Hasil atau keluaran dari sebuah proses rekrutmen politik adalah terpilihnya kader untuk diusung dalam pemilukada. Seperti diketahui dalam proses

penjaringan bakal calon kepala daerah di Kota Pekanbaru, telah muncul nama yang paling banyak menghiasi berbagai media massa dan perhatian dari pengamat politik. Singkat kata, praktek system rekrutmen PAN pada pemilukada Pekanbaru 2017, mengarah pada model semi tertutup, sentralistik, dan sifat keputusannya bersifat personal. Dengan demikian PAN belum menunjukkan perilaku politik yang demokratis, baik dari sisi kelembagaan maupun sisi perilaku elit politiknya. Terlepas dari itu, kekalahan pasangan Ramli-Irwan semakin menambah preseden buruk penetapan calon oleh DPP. System rekrutmen bakal calon Walikota dan Wakil Walikota, menyisakan pertanyaan fundamental. Sudah siapkah PAN menjadi partai modern, kawah candradimuka bagi kepemimpinan politik Indonesia yang demokratis, transparan dan akuntabel.

#### **d) Situasi Kelembagaan Partai Amanat Nasional pada Pilkada Kota Pekanbaru Tahun 2017**

##### **1. Peran Perencana Konseptual**

Peran sebagai perencana konseptual berkaitan dengan perumusan Visi dan Misi, Tim Sukses, dan Strategi Politik. Makna Visi secara harafiah adalah suatu pandangan kedepan dan tujuan-tujuan utama sebuah organisasi/ gerakan yang ingin dicapai selama periode tertentu. Visi yang dibuat harus mampu mempresentasikan mengenai hal-hal apa saja yang ingin diperjuangkan, sehingga visi tersebut mampu menarik simpati pemilih. Untuk keperluan ini, Dewan Pimpinan Pusat PAN menugaskan Jon Erizal, salah satu Ketua DPP PAN sebagai pengarah tim sukses Ramli-Irwan.

##### **2. Peran Sebagai Mesin Suara**

Peran sebagai mesin pengumpul suara, DPP PAN telah menggandeng Saiful Mujani Research and Consulting untuk melakukan survey internal mengenai kekuatan dan kelemahan semua bakal calon dan memetakan kecenderungan

perilaku memilih masyarakat Kota Pekanbaru. Ada hal yang menarik mengenai peran atau fungsi DPP PAN sebagai mesin pengumpul suara, yaitu minimnya dana yang dimiliki oleh Tim Pemenangan dan kemampuan ekonomi calon.

## **PENUTUP**

Mekanisme penetapan bakal calon kepala daerah yang dilakukan oleh PAN adalah merujuk pada peraturan partai sehingga secara formal struktur partai di tingkat lokal melaksanakan proses yang dimulai dari penjaringan Calon Kepala Daerah dan diakhiri dengan penetapan bakal calon untuk selanjutnya dikirim ke DPP PAN. Secara administratif DPD PAN Kota Pekanbaru telah melaksanakan konstitusi partai, mekanisme penjaringan itu secara politis meliputi publikasi media massa, pembukaan posko penjaringan, pembentukan tim penjaringan dan pelaksanaan penjaringan oleh tim penjaringan. Keseluruhan proses itu telah dilaksanakan sesuai dengan mekanisme yang ditetapkan oleh konstitusi partai. Dalam hal penetapan bakal calon menjadi calon dari PAN, terlihat bahwa peran DPD PAN Kota Pekanbaru sangat lemah sehingga semakin menguatkan asumsi bahwa PAN dalam satu sisi menjadi partai yang sentralistis.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Adian, D.G. 2005. *Menyoal Dimensi Kultural Demokrasi*. Sinar Harapan, Jakarta
- Andi Ramses, 2003. *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*. Jakarta:Jurnal Ilmu Pemerintahan
- Dede Mariana & Caroline Paskarina. 2008. *Demokrasi & Politik Desentralisasi*. Graha Ilmu, Yogyakarta
- Helmi Mahadi, "Pragmatisme Politik: Studi Kasus Proses Rekrutmen Politik PDIP Pada Pilkada Sleman", *Jurnal Studi Pemerintahan*, Volume 2, Nomor 1, Tahun 2011.
- J. Prihatmoko. Joko. 2008. *Mendemokrasikan Pemilu*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

- Miriam Budiarjo. 2001. Dasar-Dasar Ilmu Politik. PT.Gramedia Pustaka, Jakarta.
- Moleong. J. Lexy., 2001, *Metode Penelitian Kualitatif*. PT. Remaja Posdakarya, Bandung.
- RS Zuhro, 2009. *Demokrasi Lokal: Peran Aktor Dalam Demokrasi*. Ombak, Jakarta
- SP Varma, 2003. Teori Politik Modern. Raja Grafindo Persada, Jakarta