

BAB II

Kerangka Konseptual dan Teori

2.1 Partai Politik

Partai politik pertama-tama lahir di negara-negara Eropa Barat. Dengan meluasnya gagasan bahwa rakyat merupakan faktor yang perlu diperhitungkan secara keikutsertaan dalam proses politik, maka partai politik telah lahir secara spontan dan berkembang menjadi penghubung antara rakyat disatu pihak dengan pemerintah di pihak lain. Partai politik umumnya dianggap sebagai manifest dari suatu sistem politik yang sudah modern atau yang sedang dalam proses memodernisasikan diri. Maka dari itu, dewasa ini di negara-negara baru pun partai sudah menjadi lembaga politik yang bisa dijumpai³⁰

Secara umum dapat dikatakan bahwa partai politik adalah suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini ialah memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik (biasanya) dengan cara konstitusional untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan mereka.

Kegiatan seseorang dalam partai politik merupakan suatu bentuk partisipasi politik. Partisipasi politik mencakup semua kegiatan sukarela melalui mana seseorang turut serta dalam proses pemilihan pemimpin-pemimpin politik dan turut serta secara langsung atau tak langsung dalam pembentukan kebijakan umum. Kegiatan ini mencakup kegiatan memilih dalam pemilihan umum; menjadi anggota golongan politik seperti partai, kelompok penekan, kelompok

³⁰ Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2007), 159

kepentingan; duduk dalam lembaga politik seperti dewan perwakilan rakyat atau mengadakan komunikasi dengan wakil-wakil rakyat yang duduk dalam badan itu; berkampanye, dan menghadiri kelompok diskusi, dan sebagainya.³¹

Partai Politik Menurut Carl J Friedrich³² adalah sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan terhadap pemerintahan bagi pemimpin partainya dan, berdasarkan penguasaan ini memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat idiil maupun materiil.

“ A political party is a group of human beings, stably organized with the objective of securing or maintaining for its leaders the control of a government, with the further objective of giving to members of the party, through such control ideal and material benefits and advantages.”

Partai politik menurut R.H Soltau³³ adalah sekelompok warga Negara yang sedikit banyak terorganisir, yang bertindak sebagai suatu kesatuan politik dan yang dengan memanfaatkan kekuasaannya untuk memilih bertujuan menguasai pemerintahan dan melaksanakan kebijakan umum mereka.

“ A group of citizen more or les organized, who act as a political unit and who, by the use of their voting power, aim to control the government and carry out their general policies.”

Partai politik menurut Neumann³⁴ adalah organisasi dari aktivis-aktivis politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintah serta merebut dukungan rakyat atas dasar persaingan dengan suatu golongan atau golongan-golongan lain yang mempunyai pandangan yang berbeda.

³¹ *Ibid*,160-161

³² Carl J Friedrich,*Constitutional Government and Democracy:Theory and Practice in Europe and America*, (Waltham:Blaisdell Publishing Company,1967),419

³³ Roger H Soltau,*An Introduction to Politics*,(London:Longmans, Green & Co,1961),199

³⁴ Sigmund Neumann. *“Modern Political Parties” dalam Comparative politics:A Reader*,adited oleh Harry Eckstein dan David E Apter,(London: The Free Press of Glencoe,1963),352

“ A political party is the articulate organization of society’s active political agents, those who are concerned with the control of governmental power and who compete for popular support with another group of group holding divergent views.”

Menurut UU no 2 tahun 2008 tentang Parpol, Partai Politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela, atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita, untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan NKRI berdasarkan Pancasila dan UUD 45.

Fungsi Partai Politik

Dalam Negara demokratis partai politik mempunyai beberapa fungsi sebagai berikut:³⁵

1. Fungsi Artikulasi Kepentingan

Artikulasi kepentingan adalah suatu proses penginputan berbagai kebutuhan, tuntutan, dan kepentingan melalui wakil-wakil kelompok yang masuk dalam lembaga legislative, agar kepentingan, tuntutan dan kebutuhan kelompoknya dapat terwakili dan terlindungi dalam pembuatan kebijakan public. Bentuk artikulasi paling umum disemua system politik adalah pengajuan, permohonan, secara individual kepada anggota dewan (legislative), atau Kepala Daerah, Kepala Desa, dan seterusnya.

2. Fungsi Agregasi Kepentingan

Merupakan cara bagaimana tuntutan-tuntutan yang dilancarkan oleh kelompok-kelompok yang berbeda, digabungkan menjadi alternatif-alternatif pembuatan kebijakan public.

³⁵ Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, 163-164

3. Fungsi Sosialisasi Politik

Sosialisasi Politik merupakan suatu cara untuk memperkenalkan nilai-nilai politik, sikap-sikap dan etika politik yang berlaku atau dianut oleh suatu Negara. Pembentukan sikap-sikap politik atau untuk membentuk suatu sikap keyakinan politik dibutuhkan waktu yang panjang melalui proses yang berlangsung tanpa henti.

4. Fungsi Rekrutmen Politik

Rekrutmen Politik adalah suatu proses seleksi atau rekrutmen anggota-anggota kelompok untuk mewakili kelompoknya dalam jabatan-jabatan administrative maupun politik. Setiap sistem politik memiliki sistem atau prosedur-prosedur rekrutmen yang berbeda. Pola rekrutmen anggota partai disesuaikan dengan sistem politik yang dianut.

5. Fungsi Komunikasi Politik

Merupakan salah satu fungsi yang dijalankan oleh partai politik dengan segala struktur yang tersedia, mengadakan komunikasi informasi, isu dan gagasan politik. Media-media massa banyak berperan sebagai alat komunikasi politik dan membentuk kebudayaan politik.

Setiap partai politik memiliki asas dan orientasi yang berbeda antara satu dengan lainnya yang disebut tipologi partai politik . Semakin banyak kepentingan politik yang diusung oleh partai politik dalam suatu negara, maka ini mencerminkan bahwa kepentingan masyarakat yang ada di negara tersebut beragam. Untuk melihat banyaknya kepentingan dalam suatu negara, maka dapat

dilihat dari asas dan orientasi yang di anut dari masing-masing partai politik dalam negara tersebut.

Ramlan Surbakti dalam bukunya “*Memahami Ilmu Politik*” mengklasifikasi asas dan orientasi partai politik menjadi tiga tipe yaitu:

1. Partai politik pragmatis

Yaitu suatu partai yang mempunyai program dan kegiatan yang tidak terikat kaku pada suatu doktrin dan ideologi tertentu.

2. Partai politik doktriner.

Yaitu suatu partai politik yang memiliki sejumlah program dan kegiatan konkret sebagai penjabaran ideologi.

3. Partai politik kepentingan

Yaitu suatu partai politik yang dibentuk dan dikelola atas dasar kepentingan tertentu, seperti petani, buruh, etnis, agama, atau lingkungan hidup secara langsung ingin berpartisipasi dalam pemerintahan.³⁶

Beberapa asas dan komposisi partai politik ini, dituangkan ke dalam sebuah program politik yang nyata, dimana program-program tersebut harus dilaksanakan berdasarkan aspirasi masyarakat secara keseluruhan. Setiap partai politik memiliki program-program yang berbeda-beda, hal ini merupakan penjabaran ideologi yang dianut partai tersebut. Jadi, semakin banyak kepentingan yang di usung oleh partai politik, maka ini menandakan adanya spesialisasi kepentingan-kepentingan yang dibawa oleh partai politik, sehingga kepentingan-kepentingan yang diaspirasikan

³⁶ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, 112

oleh partai politik tersebut dapat terlaksana dengan maksimal berdasarkan kepentingan masyarakat yang memilihnya.

Sedangkan berdasarkan komposisi dan fungsi anggotanya, partai politik memiliki karakter yang berbeda-beda antara satu dengan lainnya. Hal ini dapat dilihat dari para pengikut-pengikutnya ataupun kader-kader yang mewakili partai tersebut dalam lembaga legislatif. Untuk itu menurut Ramlan surbakti dalam bukunya "*Memahami Ilmu Politik*", setidaknya ada dua penggolongan komposisi dan fungsi anggota partai politik yaitu antara lain:

1. Partai politik massa atau lindungan.

Yaitu partai politik yang mengandalkan kekuatan pada keunggulan jumlah anggota dengan cara memobilisasi massa sebanyak-banyaknya, dan mengembangkan diri sebagai pelindung bagi setiap kelompok dalam masyarakat sehingga pemilihan umum dapat dengan mudah dimenangkan, dan kesatuan nasional dapat dipelihara, tetapi juga masyarakat dapat memobilisasi untuk mendukung dan melaksanakan kebijakan tertentu. Partai ini seringkali merupakan gabungan berbagai aliran politik yang sepakat untuk berada dalam lindungan partai guna memperjuangkan dan melaksanakan program-program yang pada umumnya bersifat sangat umum.

2. Partai politik kader.

Yaitu suatu partai yang mengandalkan kualitas keanggotaan, keketatan organisasi, dan disiplin anggota sebagai sumber kekuatan utama. Seleksi keanggotaan dalam partai kader biasanya sangat ketat,

yaitu melalui jenjang dan intensif, serta penegakan disiplin partai yang konsisten dan tanpa pandang bulu.³⁷

Adam Kuper & Jessica Kaper dalam “*Ensiklopedi Ilmu-Ilmu Sosial*” juga mengklasifikasikan partai berdasarkan tiga dimensi utama. Pertama, bentuk organisasi, yang membedakan antara partai massa dan partai cadre. Partai massa memiliki anggota yang relative lebih formal dan tersentralisasi, disiplin, dan bersifat sangat oligarkis. Sedangkan partai cadre mempunyai keanggotaan formal yang jauh lebih kecil dan sentralisasi tingkat rendah. Kedua, adalah program-program partai yang bias bersifat ideologis atau pragmatis, yang merefleksikan pandangan kiri, tengah, maupun kanan. Ketiga, adalah para pendukung partai, yang mungkin kebanyakan berasal dari kelas pekerja atau sebagian besar merupakan kelas menengah atau didefinisikan berdasarkan kerangka di luar spektrum sosio ekonomi seperti agama dan suku.³⁸

Berdasarkan komposisi dan fungsi anggota partai politik, PDI-Perjuangan termasuk dalam kategori partai massa. Sebab PDI-Perjuangan memiliki massa yang besar dan program-program yang dirumuskan secara umum dan fleksibel, serta para kader-kader PDI-Perjuangan memiliki latar belakang sosial yang berbeda-beda. Besarnya jumlah massa PDI-Perjuangan dapat dilihat pada pemilu umum legislatif tahun 2004 dan tahun 2009, PDI-Perjuangan berhasil memperoleh kemenangan pada urutan tiga besar pemenang pemilu. Dilihat dari orientasi keanggotaannya partai massa terdiri dari berbagai macam aliran politik yang kemudian dituangkan ke dalam berbagai macam program-program politik yang

³⁷ *Ibid*, 123

³⁸ Adam Kuper & Jessica Kaper, *Ensiklopedi Ilmu-Ilmu Sosial*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2008), 732

bersifat umum, tak heran partai ini pun mengatasnamakan sebagai partai nasionalis yang mampu mengakomodir segala kepentingan yang berlaku di masyarakat.

2.2 Rekrutmen Politik

Rekrutmen politik adalah suatu proses seleksi atau rekrutmen anggota-anggota kelompok untuk mewakili kelompoknya dalam jabatan-jabatan administrative maupun politik. Setiap sistem politik memiliki sistem atau prosedur-prosedur rekrutmen yang berbeda. Anggota kelompok yang rekrut/diseleksi adalah yang memiliki suatu kemampuan atau bakat yang sangat dibutuhkan untuk suatu jabatan atau fungsi politik.

Mempelajari rekrutmen adalah melihat peristiwa-peristiwa politik dengan cermat tentang bagaimana para partisipan atau peserta sampai kesana, dari mana asal mereka dan dengan jalan apa saja serta gagasan-gagasan, keterampilan-keterampilan dan hubungan-hubungan apa yang mereka peroleh atau mereka buang. Mengetahui kecakapan, sensitivits, tujuan, dan mandate mereka, orang sebaiknya dapat mengantisipasi dan menafsirkan apa yang mereka katakana dan lakukan. Pada gilirannya, penilaian yang lebih baik bias dijadikan pertimbangan kunci: kinerja, oleh para elit dan oleh lembaga-lembaga serta sistem yang mereka jalankan. Dimana rekrutmen politik merupakan suatu proses pertahanan sistem yang dilembagakan secara parsial.³⁹

Salah satu fungsi pokok partai politik yakni rekrutmen atau sistem penseleksian calon-calon pemimpin politik. Sistem rekrutmen dipengaruhi oleh

³⁹ Adam Kuper&Jessica Kaper,*Ensiklopedi Ilmu-Ilmu Sosial*,786

tradisi partai dan lingkungan sistem politiknya. Tidak semua partai menjadikan keanggotaan sebagai satu-satunya jalan masuk menuju jenjang karir politik yang terhormat. Namun tradisi partai kuat di Eropa menjadikan partai politik sebagai jalur utama menuju jenjang karir politik. Tanpa menjadi anggota partai seseorang tidak akan begitu saja diterima oleh institusi politik. Menjadi anggota partai dengan demikian merupakan keharusan bagi seseorang yang bercita-cita menekuni karir politik dalam tradisi partai kuat.

Menjadi anggota sebuah partai dalam tradisi Inggris memerlukan lebih banyak pengorbanan dari pada sekedar mendapatkan kartu anggota. Selain mendapatkan sebuah kartu anggota seseorang juga harus rajin membayar iuran anggota serta mengikuti kegiatan partai. Bagi mereka yang memiliki ambisi besar untuk meraih karir politik yang lebih tinggi perlu memasuki tradisi magang yang sudah baku dalam tradisi partai kuat Inggris. Setiap anggota legislatif berhak untuk menapak karir hingga puncak karir sebagai Perdana Menteri Inggris dengan syarat telah menjalani masa magang yang sangat lama dan menuntut berbagai pengorbanan.⁴⁰

Sistem politik Inggris memastikan tradisi magang sebagai jalur utama menuju sukses karir seorang politisi. Keberhasilan anggota legislatif selama masa magang akan membuka jalan menuju tahap selanjutnya, yakni diangkat menjadi menteri muda. Dalam menjalankan tugasnya selaku menteri muda kehebatan dan keahlian selaku politisi diuji selama debat di parlemen dengan oposisi. Jika sang menteri muda gagal maka ia akan kembali menjadi anggota legislatif. Jika

⁴⁰ Bambang Cipto, *Prospek dan Tantangan Partai Politik*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1996),31

berhasil ia bias berharap untuk menanjak menuju menteri kabinet. Partai politik Inggris sangat ketat dalam menseleksi para calon pemimpin mereka. Hanya anggota yang telah berkarir sangat bagus selama lebih dari dua puluh tahun dapat berharap menjadi Perdana Menteri Inggris. Partai politik Inggris tidak mengenal sistem pencalonan yang bersifat mendadak dan asal berani atau kaya seperti di Amerika. Inggris menuntut kehidupan politik di parlemen dan teruji kesetiaan politiknya terhadap partai masing-masing.⁴¹

Tradisi politik Amerika lebih suka menggunakan istilah nominasi (nomination) daripada rekrutmen. Seseorang tidak direkrut menjadi politisi oleh partai karena ini menumbuhkan kesan partai sangat kuat. Oleh karena itu digunakan istilah nominasi untuk memberikan kesan seseorang menjadi politisi karena ada kepercayaan dari partai. Suatu kepercayaan yang hanya diberikan pada individu yang mumpuni dan sangat dipercaya oleh masyarakat Amerika agar menjadi wakil mereka dalam lembaga dan institusi pemerintah yang ada. Nominasi untuk jabatan-jabatan di tingkat daerah maupun Negara bagian dilakukan melalui apa yang disebut sebagai pemilihan primer langsung (direct primary elections). Pemilihan primer ini diatur oleh undang-undang yang berlaku di Negara bagian dan diselenggarakan oleh pejabat pemerintah Negara bagian. Para pemilih (voters) terdiri dari anggota partai dan simpatisan.⁴²

Setiap partai politik memiliki pola rekrutmen yang berbeda. Pola perekrutan anggota partai disesuaikan dengan sistem yang dianut. Di Indonesia, perekrutan politik berlangsung melalui pemilu setelah setiap calon peserta

⁴¹ *Ibid*,32

⁴² *Ibid*,49

yang diusulkan oleh partainya diseleksi secara ketat oleh suatu badan resmi. Seleksi ini dimulai dari seleksi administrative, penelitian khusus yaitu menyangkut kesetiaan pada ideologi Negara.⁴³

Partai politik berperan merekrut pengikut-pengikut mereka, menominasikan kandidat-kandidat mereka, mencari dana untuk mendukung pilihan-pilihan mereka untuk memegang jabatan publik. Tanpa partai-partai politik proses pemilihan pejabat-pejabat menjadi kacau karena ratusan orang bias saja mencalonkan diri untuk setiap jabatan.⁴⁴ Tanpa rekrutmen politik, suatu partai politik tidak memiliki anggota-anggota atau tokoh-tokoh yang bias diandalkan dalam berbagai kegiatan politik. Dengan rekrutmen politik dimaksud upaya partai politik untuk memperluas partisipasi politik dikalangan masyarakat.⁴⁵

Sistem perekrutan politik tentu saja memiliki keragaman yang tiada terbatas. Bagimanakah pola rekrutmen politik dilakukan? Menurut Rush dan Althoff, ada dua cara khusus yang dipergunakan untuk melakukan perekrutan politik. Pertama, seleksi pemilihan melalui jalur ujian serta latihan. Cara lain adalah dengan metode penyortiran, penarikan undian yang digunakan di Yunani kuno. Kemudian metode giliran atau rotasi, perebutan kekuasaan dengan jalan menggunakan atau mengancam kekerasan.⁴⁶ Penggulingan dengan kekerasan suatu rezim politik, apakah hal itu berlangsung dengan revolusi, intervensi militer dari luar, pembunuhan atau acap kerusuhan rakyat, acap kali walaupun tidak

⁴³ Fadillah Putra, *Partai Politik dan Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003), 13

⁴⁴ Rafael Raga Maran, *Pengantar Sosiologi Politik*, (Jakarta: PT Rineka Cipta, 2001), 84-85

⁴⁵ *Ibid*, 89

⁴⁶ Michael Rush & Phillip Althoff, *Pengantar Sosiologi Politik*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2000), 186-187

selalu dijadikan sarana untuk mengefektifkan perubahan radikal pada personil di tingkat-tingkat lebih tinggi dalam partisipasi politiknya.

Di negara-negara berkembang, seperti halnya Indonesia, dimana tradisi kepartaian belum berjalan kuat, rekrutmen politik seringkali terjadi hanya dalam satu atau beberapa kelompok tertentu dan biasanya berlangsung dengan pola-pola patronase. Pola ini merupakan bagian dari sistem penyuapan dan korupsi yang rumit yang merasuki banyak bidang kehidupan masyarakat. Namun dianggap sebagai pola yang paling mapan tetapi dapat melahirkan perekrutan politik yang tidak cocok baik secara politik maupun diukur dari kemampuannya. Cara lain dari proses rekrutmen cenderung bersifat konservatif dimana kandidat diambil dari kalangan bangsawan (*ningrat*) yang secara alamiah dianggap memiliki dasar kemampuan untuk menduduki jabatan-jabatan politis, dan administrative.⁴⁷

Ada juga cara yang disebut dengan jalan *koopsi* (pemilihan anggota baru) kedalam suatu badan oleh anggota-anggota yang ada. Senentara untuk tipe kelompok yang direkrut biasanya berasal dari kaum ningrat atau keluarga politik dengan status social tertinggi, kemudian dari kaum amatir yang berasal dari status social yang agak bawahan, sering kali para hartawan. Ada juga dari kelompok atau kaum agigator yang berasal dari status social yang rendah dan mendapatkan jabatan politik dari usaha sendiri.⁴⁸

Sedangkan Almond dan Powell berusaha mengklasifikasikan prosedur tersebut kedalam dua bentuk yaitu rekrutmen terbuka dan tertutup. Rekrutmen terbuka artinya semua warga negara tanpa terkecuali mempunyai kesempatan

⁴⁷ *Ibid*,188-189

⁴⁸ *Ibid*,191

yang sama untuk direkrut apabila yang bersangkutan telah memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan.⁴⁹ Sedangkan rekrutmen tertutup adalah proses rekrutmen secara terbatas, yaitu hanya individu-individu saja yang bias direkrut untuk dapat menduduki jabatan politik atau jabatan pemerintahan.

Dalam konteks rekrutmen politik secara tertutup ini, maka individu-individu yang dekat dengan penguasa atau pemimpin politiklah yang mempunyai kesempatan untuk masuk ke dalam partai politik atau menduduki jabatan politik. Kedekatan itu bias berdasarkan hubungan darah (keturunan, keluarga), persamaan daerah, golongan etnis persahabatan, almamater dan sebagainya. Karena transparansi menjadi begitu penting dalam proses ini, terutama cara-cara yang digunakan dalam rekrutmen, apakah bisa dipertanggungjawabkan, terbuka, rasional, ataukah menggunakan cara-cara kotor (kolusi, korupsi, politik uang, nepotisme dan lain-lain).

Almond mengemukakan bahwa sekurang-kurangnya terdapat dua model rekrutmen yang banyak dilakukan oleh sistem politik hingga saat ini. Yang pertama adalah *ascriptive style*, dimana individu dipilih untuk menduduki suatu jabatan tertentu karena keturunan darah dan status social mereka.⁵⁰ Pola ini seringkali ditemui dalam Negara yang menganut sistem kerajaan seperti Saudi Arabia. Salah satu masalah yang selalu timbul dalam sistem ini adalah persoalan keahlian dan /atau kompetensi dari individu yang direkrut. Pola kedua disebut dengan *achievement-oriented recruitmen*, yang lebih menekankan kepada keahlian teknis dan kepemimpinan sebagai sesuatu yang diperlukan dalam

⁴⁹ Luki Handayani, *Tesis (Rekrutmen Calon Legislatif Pada pemilu 2009 di Kabupaten Mojokerto)*, (Surabaya:Unair,2010), 39

⁵⁰ *Ibid*, 41

pekerjaannya serta menghindari bentuk-bentuk kolusi dalam setiap kebijakan yang akan diambil.

Studi yang dilakukan oleh Putnam yang juga dikutip oleh Almond menunjukkan sejumlah kriteria model *achievement-oriented recruitmen*, seperti pengalaman teknis berupa penguasaan teknologi, kemandirian dalam mengambil keputusan, serta kemampuan melakukan penyesuaian dengan lingkungan. Menurut Putnam, dibandingkan dengan rekrutmen untuk menduduki jabatan birokrasi, dalam rekrutmen untuk menduduki jabatan politik murni, aspek pendidikan bisa lebih bersifat longgar.

Kriteria penting berikutnya yang dikemukakan oleh Almond adalah perlunya keahlian dalam organisasi, misalnya kemampuan dalam tawar-menawar (*burgaining*), negosiasi, dan mobilisasi pihak lain dalam upaya meletakkan kebijakan secara bersama. Kemudian loyalitas dan keakurasian politik. Loyalitas tersebut tentu saja sangat tergantung dari sistem politik yang dibangun. Misalnya kepada penguasa tunggal dalam sistem politik yang diktator, kepada sang raja di dalam kerajaan, kepada partai dalam sistem yang totaliter, atau kepada rezim dan konstitusi dalam sistem politik yang demokratis.⁵¹

Menurut Pippa Norris, untuk melihat bagaimana rekrutmen para anggota legislatif berpindah dari level yang lebih rendah dan kemudian berkarier sebagai anggota parlemen, ada empat level analisis yang harus dilakukan. Pertama, sistem hukum, khususnya aturan-aturan legal, sistem kepartaian, dan sistem pemilihan umum yang membuka peluang kesempatan bagi para kandidat di dalam

⁵¹ *Ibid*, 42

pencaturan politik. Kedua, proses rekrutmen yang secara khusus terkait dengan derajat internal demokrasi didalam organisasi partai dan ketentuan yang mengatur seleksi kandidat. Ketiga, penawaran kandidat yang berkeinginan untuk dipilih menduduki jabatan tertentu sebagai konsekuensi dari motivasi dan modal politik mereka. Keempat adalah tuntutan pendukung atau pimpinan-pimpinan politik yang ikut melakukan seleksi dari sumber kandidat.⁵²

Tahapan-tahapan dalam proses rekrutmen menurut Norris terbagi 3 tahap. Pertama *sertifikasi*, meliputi undangundang pemilu, aturan-aturan partai dan norma-norma social informal yang menentukan criteria untuk kandidasi yang memenuhi syarat. Kedua adalah *nominasi*, meliputi tersedianya jabatan yang memenuhi syarat dan adanya permintaan dari selector untuk memutuskan siapa yang dinominasikan. Dan tahap ketiga adalah pemilihan yaitu tahapan terakhir yang menentukan siapa yang menang dalam jabatan legislatif.⁵³

2.3 Pemilukada

Pemilihan langsung Kepala Daerah menjadi consensus politik nasional,⁵⁴ yang merupakan salah satu instrument penting penyelenggaraan pemerintahan setelah digulirkannya otonomi daerah di Indonesia. Sedangkan Indonesia sendiri telah melaksanakan Pemilukada secara langsung sejak diberlakukannya Undang-undang nomor 32 tahun 2004. tentang pemerintahan daerah. Hal ini apabila dilihat dari perspektif desentralisasi, Pemilukada langsung tersebut merupakan sebuah terobosan baru yang bermakna bagi proses konsolidasi demokrasi di tingkat lokal.

⁵² *Ibid*, 43

⁵³ *Ibid*, 44

⁵⁴ Eko Prasajo, Irfan Ridwan Maksum, dan Teguh Kurniawan, *Desentralisasi & Pemerintahan daerah: Antara Model Demokrasi Lokal & Efisiensi Struktural*, 2006,40

Pemilukada langsung akan membuka ruang partisipasi yang lebih luas bagi masyarakat dalam proses demokrasi untuk menentukan kepemimpinan politik di tingkat lokal. Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Pemilu untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁵⁵

Tujuan Pemilukada

Pemilukada adalah sebagai sarana pembelajaran demokrasi (politik) bagi rakyat (*civic education*). Ia menjadi media pembelajaran praktik berdemokrasi bagi rakyat yang diharapkan dapat membentuk kesadaran kolektif segenap unsur bangsa tentang pentingnya memilih pemimpin yang benar sesuai nuraninya. Pemilukada juga sebagai sarana untuk memperkuat otonomi daerah. Keberhasilan otonomi daerah salah satunya juga ditentukan oleh pemimpin lokal. Semakin baik pemimpin lokal yang dihasilkan dalam pilkada langsung 2005, maka komitmen pemimpin lokal dalam mewujudkan tujuan otonomi daerah, antara lain untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memerhatikan kepentingan dan aspirasi masyarakat agar dapat diwujudkan.

Tujuan mengapa diharuskan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung menurut Rozali Abdullah,⁵⁶ adalah:

1. Mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat

Warga masyarakat di daerah merupakan bagian yang tak terpisahkan dari warga masyarakat Indonesia secara keseluruhan, yang

⁵⁵ Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, pasal 1 ayat 4.

⁵⁶ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung*, (Jakarta:PT Raja Grafindo,2005),53-55

mereka juga berhak atas kedaulatan yang merupakan hak asasi mereka, yang hak tersebut dijamin dalam konstitusi kita Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Oleh karena itu, warga masyarakat di daerah, berdasarkan kedaulatan yang mereka punya, diberikan hak untuk menentukan nasib daerahnya masing-masing, antara lain dengan memilih Kepala Daerah secara langsung.

2. Legitimasi yang sama antar Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dengan DPRD

Sejak Pemilu legislatif 5 april 2004, anggota DPRD dipilih secara langsung oleh rakyat melalui sistem proporsional dengan daftar calon terbuka. Apabila Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tetap dipilih oleh DPRD, bukan dipilih langsung oleh rakyat, maka tingkat legitimasi yang dimiliki DPRD jauh lebih tinggi dari tingkat legitimasi yang dimiliki oleh Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

3. Kedudukan yang sejajar antara Kepala Daerah dan wakil daerah dengan DPRD

Pasal 16 (2) UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa DPRD, sebagai Badan Legislatif Daerah, berkedudukan sejajar dan menjadi mitra pemerintah daerah. Sementara itu, menurut Pasal 34 (1) UU No. 22 Tahun 1999 Kepala Daerah dipilih oleh DPRD dan menurut pasal 32 ayat 2 jo pasal 32 ayat 3 UU No.22 Tahun 1999, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD. Logikanya apabila Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

bertanggung jawab kepada DPRD maka kedudukan DPRD lebih tinggi daripada Kepala Daerah. Oleh karena itu, untuk memberikan mitra sejajar dan kedudukan sejajar antar Kepala Daerah dan DPRD maka keduanya harus sama-sama dipilih oleh rakyat.

4. Mencegah politik uang

Sering kita mendengar isu politik uang dalam proses pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah oleh DPRD. Masalah politik uang ini terjadi karena begitu besarnya wewenang yang dimiliki oleh DPRD dalam proses pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Oleh karena itu, apabila dilakukan pemilihan Kepala Daerah secara langsung kemungkinan terjadinya politik uang bisa dicegah atau setidaknya dikurangi.

Penyelenggara Pemilukada

Undang-undang nomor 22 tahun 2007 tentang penyelenggara pemilihan umum, mengamanatkan bahwa Pilkada dibawa kedalam ranah Pemilihan umum. Sehingga secara resmi dinamakan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Pilkada yang pertama kali diselenggarakan berdasarkan undang-undang ini adalah Pilkada DKI Jakarta. Pemilukada diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dengan diawasi oleh Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu) Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota. Khusus di Nanggroe Aceh Darussalam, Pemilukada diselenggarakan oleh Komisi Independen Pemilihan (KIP) dengan diawasi oleh Panitia Pengawas Pemilihan Aceh (Panwaslih Aceh).

Peserta Pemilukada

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pasal 56, peserta Pemilukada adalah pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Ketentuan ini diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 yang menyatakan bahwa peserta Pemilukada juga dapat berasal dari pasangan calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang. Undang-undang ini menindaklanjuti keputusan Mahkamah Konstitusi yang membatalkan beberapa pasal menyangkut peserta Pilkada dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Khusus di Nanggroe Aceh Darussalam, peserta Pemilukada juga dapat diusulkan oleh partai politik lokal.

Proses Pemilukada

Pilkada ini ditujukan untuk memilih Kepala daerah di 226 wilayah yang tersebar dalam 11 provinsi dan 215 di kabupaten dan kota. Rakyat memilih kepala daerah masing masing secara langsung dan sesuai hati nurani masing masing. Dengan begini diharapkan kepala daerah yang terpilih merupakan pilihan rakyat daerah tersebut. Dalam pelaksanaannya pilkada dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah masing masing. Tugas yang dilaksanakan KPUD ini sangat berat yaitu mengatur pelaksanaan pilkada ini agar dapat terlaksana dengan demokratis. Mulai dari seleksi bakal calon, persiapan kertas suara, hingga pelaksanaan pilkada ini.

Tabel 5
Tahapan Pemilukada

Tahapan Pemilukada Kota Surabaya	
Akhir masa Jabatan	30 Agustus 2010
Pemutakhiran Data Pemilih	
Mulai	05 Januari 2010
Penetapan	30 Mei 2010
Pencalonan	
Mulai	15 Februari 2010
Penetapan	03 April 2010
Kampanye	
Mulai	19 April 2010
Selesai	01 Juni 2010
Pemungutan dan Perhitungan Suara	
Putaran I	02 Juni 2010
Putaran II	07 Juli 2010
Pelantikan/Sumpah Janji	31 Agustus 2010

Sumber: KPUD Surabaya

2.4 Elit

Istilah *elit*⁵⁷ disini pertama-tama menunjukkan kepada suatu minoritas pribadi-pribadi yang diangkat untuk melayani suatu kolektivitas dengan cara yang

⁵⁷ Istilah *elit* berasal dari kata Latin *eligere* yang berarti “memilih”. Dalam pemakaian biasa kata itu berarti “bagian yang menjadi pilihan” atau “bunga” suatu bangsa, budaya, kelompok usia, dan juga orang-orang yang menduduki posisi social yang tinggi. Pada abad ke 18, penggunaan kata itu dalam bahasa Perancis telah meluas dengan memasukkan penjelasan baru dalam bidang-bidang lainnya. Dalam ilmu social, tekanan telah bergeser dari keadaan pilihan jadi terkemuka. Arti yang paling umum ialah sekelompok orang-orang yang memegang posisi terkemuka dalam suatu masyarakat. Seringkali suatu lapangan khusus yang terkemuka dipilih, seperti politik. *Bulletin International Social Science* 3 (1955), hlm.474. Lihat juga Otto Stammer, *Das Elitenproblem in der modernen Demokratie*, dalam *Schmollers Jahrbuch* 71, (1951), Heft (jilid) 5. Amitai Etzioni mendefinisikan elit sebagai “kelompok actor yang mempunyai kekuasaan”, jadi juga menekankan aspek politis dari problem itu. Etzioni, A. *Comparative Analysis of Complex Organizations* (1961) Bab V, hlm.89

bernilai sosial. Kaum elit adalah minoritas-minoritas yang efektif dan bertanggung jawab efektif melihat kepada pelaksanaan kegiatan kepentingan dan perhatian kepada orang lain tempat golongan elit ini memberikan tanggapannya. Golongan elit yang mempunyai arti secara sosial akhirnya bertanggung jawab untuk realisasi tujuan-tujuan sosial yang utama dan untuk kelanjutan tata sosial.⁵⁸

Salah satu tipe aktor politik yang memiliki pengaruh dalam proses politik, adalah pemimpin politik dan pemerintahan. Seperti dalam masyarakat terdapat stratifikasi dari segi kekuasaan yang dimiliki yang memiliki kekuasaan disebut *elit* (pemimpin), dan yang tidak memiliki kekuasaan, dan arena itu mematuhi pemilik kekuasaan disebut massa rakyat. Stratifikasi kekuasaan ini dapat ditemui dalam masyarakat macam apapun.⁵⁹

Harold D. Laswell mendefinisikan elite sebagai individu-individu yang berhasil memiliki bagian terbanyak dari nilai-nilai (*values*) dikarenakan kecakapannya, serta sifat-sifat kepribadian mereka; dan karena kelebihan tersebut maka mereka terlibat aktif dalam proses pengambilan keputusan. Menurut Wright Mills, elite adalah individu-individu yang menduduki posisi puncak dalam institusi ekonomi, politik dan militer.⁶⁰

Eulan dan Czudnowski menyebutkan, kebanyakan ilmuwan sosial mengartikan elite sebagai “mereka yang mengatur segala sesuatunya”, atau aktor-aktor kunci yang memainkan peran utama yang fungsional dan terstruktur dalam

⁵⁸ Suzanne Keller, *Penguasa dan Kelompok Elit*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1995), 3

⁵⁹ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, 133

⁶⁰ Michael Rush & Phillip Althoff, *Pengantar Sosiologi Politik*, 239-240

berbagai lingkup institusional keagamaan, militer, akademis, industry, komunikasi, dan sebagainya.⁶¹

Rumusan pertama tentang elite mengandung asumsi pluralis yang lemah. Mosca dan Pareto sama-sama berkeyakinan bahwa kelas penguasa secara efektif memonopoli pos-pos kunci dalam masyarakat.

*'Among the constant fact and tendencies that are to be found in all political organism, one is so obvious that it is apparent to the most casual eye. In all society... two classes of people appear- a class that rules and a class that is ruled. The first class, always the less numerous, performs all political functions, monopolizes power and enjoys the advantages that power brings, whereas the second, the more numerous class, is directed and controlled by the first, in a manner that is now more or less legal, now more or less arbitrary and violent, and supplies the first, in appearance at least, with material means of subsistence and with the instrumentalities that are essential to the vitality of the political organism.'*⁶²

Michels bahkan berkeyakinan bahwa “*hukum besi oligarki*” tak terelakkan.

Dalam organisasi apapun, selalu ada kelompok kecil namun kuat yang dominan dan mampu mendikte kepentingannya sendiri. Sebaliknya, Laswell (1936) berpendapat bahwa elite sebenarnya bersifat pluralistik. Sosoknya tersebar (tidak berupa sosok tunggal), orangnya sendiri bisa berganti-ganti pada setiap tahapan fungsional dalam proses pembuatan keputusan, dan perannya pun bias naik-turun tergantung situasinya. Bagi Laswell, situasi itu yang lebih penting; dalam situasi *egaliter*, peran elit tidak terlalu menonjol dan status elit bisa melekat kepada siapa saja yang kebetulan punya peran penting. Ini adalah persoalan empiris, bukan konseptual. Sementara itu makro analisis sejarah memperlihatkan bahwa memang ada periode di mana kedudukan elite dominan, dan ada periode di mana kedudukan elite tidak begitu jelas (dalam situasi ini, kecakapan yang diperlukan

⁶¹ Adam Kupper & Jessica Kaper, *Ensiklopedi Ilmu-Ilmu Sosial*, 286

⁶² George Allen and Unwin Ltd, *Political Elites*, (London: Ruskin House, Museum Street, 1969), 35-36

untuk menguasai keadaan sangat bervariasi, mulai dari kekerasan, propaganda, organisasi, hingga strategi tawar-menawar).

Karakter elite bisa berubah-ubah. Transformasi elite sudah sering dikupas. Pareto melihat vitalitas dan keruntuhan sebagai suatu siklus elit yang tak pernah usai. Para mahasiswa yang mempelajari modernisasi di Dunia Ketiga sering mendapati bahwa ketegangan peran elit dari generasi revolusi ke generasi teknokrasi. Para pelaksana yang memperantarai mereka dengan khalayak para teknisi, prajurit, ulama seringkali menjadi elit lapis kedua yang direkrut oleh elit penguasa untuk mendukung mereka. Sejumlah pengamat percaya bahwa elit memang acapkali lahir untuk mengemban misi historis. Peran dominan yang mereka mainkan kemudian membuat mereka merasa unggul, mereka merasa lebih pintar ketimbang para ilmuwan, lebih kuat dari pada para prajurit, dan lebih berani dari pada siapa pun untuk memikul resiko sebagai pejuang revolusi atau petinggi kapitalis.⁶³

Dalam dunia modern menurut Putnam di mana elit dipandang sebagai kalangan orang-orang mapan yang punya posisi di kemiliteran, lembaga legislatif, lingkungan diplomatik, atau struktur kepartaian, ada semacam hirarki yang semakin berlapis-lapis. Setiap anggota elit tidaklah sama status dan pengaruhnya. Meskipun elit dipandang sebagai pengemban bakat-bakat terbaik di berbagai bidang hukum, bisnis, akademik, dan lain-lain. Mereka bukanlah satu kelompok yang permanen. Anggota lama elit bisa terpentat, digantikan oleh elit lapis kedua

⁶³ *Ibid*,286

yang sejak awal sudah terpilih atau hadir sendiri, menunggu peran dominan di bidangnya.⁶⁴

Peran petinggi elit tidak selamanya saling mendukung. Kerumitan strukturnya sangat tinggi, dan satu sama lain berjuang memelihara posisinya sendiri. Elit militer contohnya. Tekanan-tekanan dari eselon setingkat di bawah elit terus berlangsung, memaksakan pergantian anggota elit puncak yang harus diterima sebagai syarat kesinambungan elit itu sendiri (Janowitz 1966). Homogenitas elit administrasi juga hanya ilusi (Dogan 1975). Dalam bidang profesi yang relatif otonom, seperti dinas kepolisian. Korps diplomatik, dinas pemadam kebakaran, dan sebagainya, pergantian anggota elit puncak lebih teratur. Namun dalam dunia politik dan kebijakan, pergantian elit ikut dipengaruhi oleh kelompok lain yang mendukungnya (Armstrong 1973).⁶⁵

Teori elit memandang bahwa setiap masyarakat terbagi dalam dua kategori (a) sekelompok kecil manusia yang berkemampuan dan karenanya menduduki posisi untuk memerintah, dan (b) sejumlah besar massa yang ditakdirkan untuk diperintah.

Mosca dan Pareto membagi stratifikasi masyarakat dalam tiga kategori yaitu elit yang memerintah (governing elite), elit yang tidak memerintah (non-governing elite) dan massa umum (non-elite).⁶⁶

Teori elit bersandar pada kenyataan bahwa setiap masyarakat terbagi dalam 2 kategori yang luas, yang mencakup:

⁶⁴ *Ibid*,287

⁶⁵ *Ibid*,289

⁶⁶ SP Varma,*Teori Politik Modern*,(Jakarta:PT Raja Grafindo Persada,2010),199

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

Asas-asas umum dalam teori elit politik:

1. Kekuasaan didistribusikan dengan tidak merata;
2. pada hakikatnya, orang hanya dikelompokkan dalam dua kelompok, yaitu mereka yang memiliki kekuasaan politik “penting” dan mereka yang tidak memilikinya;
3. Secara internal elit itu bersifat homogen, bersatu dan memiliki kesadaran kelompok;
4. Elit mengatur sendiri kelangsungan hidupnya (*self perpetuating*) dan keanggotaannya berasal dari satu lapisan masyarakat yang sangat terbatas (*exclusive*),
5. Karena keempat hal diatas, kelompok elit itu pada hakikatnya bersifat otonom, kebal terhadap gugatan dari siapa pun di luar kelompoknya mengenai keputusan-keputusan yang dibuatnya.

Dalam studi elit politik, kekuasaan diartikan sebagai probabilitas untuk mempengaruhi kebijakan dan kegiatan negara atau (dalam istilah teori sistem) probabilitas untuk mempengaruhi alokasi nilai-nilai secara otoritatif.

Yang harus senantiasa diingat dalam studi elit politik adalah bahwa kekuasaan didistribusikan dengan tidak merata. Dan hanya sedikit sekali proporsi warga negara yang mampu secara langsung mempengaruhi kebijakan-kebijakan nasional.

Penggambaran secara langsung mengenai distribusi kekuasaan ini dapat dilihat pada suatu model umum stratifikasi politik. Melalui model umum stratifikasi politik ini, sistem politik dapat dipandang berlapis-lapis atau dengan kata lain bahwa sistem politik tersebut berstratifikasi politik, yang terbagi dalam enam lapisan atau strata umum, yaitu (dari atas ke bawah) kelompok pembuat keputusan, kaum berpengaruh, aktifis, publik peminat politik, kaum partisipan, dan non partisipan.

Teori elit dibangun di atas pandangan atau persepsi bahwa keberadaan elit baik politik maupun elit agama tidak dapat dielakkan dari aspek-aspek kehidupan modern yang serba kompleks. Dalam sejarahnya, jumlah elit cenderung lebih sedikit akibat legitimasi dari masyarakat demikian berat.

Ada dua tradisi akademik tentang elit, dalam tradisi yang lebih tua elit diperlukan sebagai sosok khusus yang menjalankan misi histories, memenuhi kebutuhan mendesak, melahirkan bakat-bakat unggul. Elit dipandang sebagai kelompok pencipta tatanan yang kemudian dianut oleh semua pihak. Dalam pendekatan yang lebih baru, elit dipandang sebagai suatu kelompok yang menghimpun para petinggi pemerintahan. Pengertian elit dipadankan dengan pemimpin atau pembuat keputusan.⁶⁷

Dalam masyarakat yang menganut paham demokrasi, maka keberadaan elit tidak bisa dilepaskan dari adanya proses social yang berkembang. Keller mengemukakan empat proses utama yang mendorong perkembangan elit yakni:

1. Pertumbuhan penduduk

⁶⁷ Suzzane Keller, *Penguasa dan Kelompok Elit Penentu Dalam Masyarakat Modern*, Alih bahasa D. Noer, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada,1993),5-6

2. Pertumbuhan spesialisasi jabatan
3. Pertumbuhan organisasi formal atau birokrasi
4. Perkembangan keagamaan moral

Dengan berjalannya proses itu, kaum elit pun menjadi semakin ragam dan lebih bersifat otonom.⁶⁸

Sehingga secara umum, elit merupakan sekelompok orang yang menempati kedudukan-kedudukan tinggi dalam arti yang lebih khusus, elit juga ditunjukkan oleh sekelompok kecil yang memegang pemerintahan serta lingkungan dimana kekuasaan itu diambil. Dengan demikian, konsep tentang elit cenderung lebih menekankan kepada elit penguasa dan elit yang tidak berkuasa yang mengarah kepada adanya kepentingan yang berbeda.⁶⁹

⁶⁸ Suzanne Keller, *Penguasa dan Kelompok Elit...*, 87.

⁶⁹ *Ibid*, 112