

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Memasuki tahun terakhir menjelang Pemilu 2004, pandangan masyarakat terhadap kinerja partai-partai politik tetap saja buruk. Bahkan, publik kurang simpatik terhadap kehadiran partai-partai baru yang akan meramaikan pemilu tahun depan. Mereka juga tidak percaya, partai baru akan lebih berkualitas dari partai-partai lama.

Ironisnya, di tengah maraknya persiapan parpol menghadapi pemilu, sambutan masyarakat terhadap kehadiran mereka terbilang biasa-biasa saja. Padahal, sampai saat ini parpol-parpol tersebut, termasuk parpol yang telah memenuhi ketentuan *electoral threshold*, belum ada satu pun yang berhasil menunjukkan perannya sesuai dengan harapan masyarakat. Parpol dianggap lebih banyak mengecewakan ketimbang membuat masyarakat puas.

Demikian rangkuman jajak pendapat Kompas yang mengamati kinerja parpol sepanjang tahun 2003. Dari jajak pendapat ini terungkap, sebagian besar (64 persen) dari 970 responden menilai kinerja parpol selama tahun 2003 masih buruk. Sebaliknya, yang mengatakan bahwa kinerja parpol sudah baik hanya seperlima bagian (21 persen) responden.<sup>1</sup> Untuk mengetahui kinerja

---

<sup>1</sup> Samsul Arifin, *Partai-partai Kacang Yang Lupa Kulitnya*, <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0312/19/nasional/754266.htm> (Jumat, 19 Desember 2003)

parpol, segenap responden yang dipilih menyatakan komentarnya mengenai fungsi parpol selama ini.

Paling tidak, ada lima fungsi strategis yang diemban oleh parpol. *Pertama* fungsi komunikasi politik, yaitu parpol berperan sebagai agen untuk menyampaikan pesan-pesan politik kepada anggotanya. *Kedua* fungsi sosialisasi politik, fungsi ini merupakan fungsi parpol untuk menanamkan sekaligus mewariskan nilai dan semangat yang menjadi ideologi partai kepada para anggotanya. *Ketiga* fungsi agregasi kepentingan, dimana parpol berperan sebagai penghimpun berbagai kepentingan atau aspirasi yang berbeda menjadi suatu alternatif kebijakan publik. *Keempat* fungsi rekrutmen politik, fungsi ini merupakan fungsi parpol dalam memperluas partisipasi politik masyarakat dalam rangka kaderisasi pemimpin politik. *Kelima* fungsi pengendali konflik.

Di Indonesia fungsi-fungsi parpol diatur dalam Undang-Undang (UU) Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik. Dengan jelas UU itu mengatakan, parpol memiliki fungsi sebagai sarana pendidikan politik bagi masyarakat; perekat persatuan dan kesatuan bangsa; penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi masyarakat; partisipasi politik warga negara; dan rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik.

Dari jajak pendapat yang diselenggarakan pada periode September dan November lalu terungkap, dua dari tiga responden mengatakan bahwa parpol saat ini tidak peka dalam menangkap dan menyalurkan aspirasi yang

terhadap partai-partai baru. Kebanyakan responden merasa tidak yakin partai-partai baru akan mampu memperbaiki kualitas partai politik, memperjuangkan aspirasi rakyat, memberi pendidikan politik pada rakyat, dan menciptakan kondisi politik yang lebih demokratis. Mereka juga tidak mempercayai partai-partai politik baru yang hadir saat ini mampu melahirkan pemimpin bangsa yang berkualitas. Mereka lebih mempercayai kemunculan partai baru ini lebih berorientasi pada uang daripada kehendak untuk memperjuangkan aspirasi masyarakat.

Menurut pengamat politik dari Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), Syamsudin Haris, hakikat pembentukan parpol memang untuk kekuasaan. Persoalannya, kekuasaan itu dipakai tidak untuk kemaslahatan bangsa, menegakan keadilan, atau menyejahterakan rakyat, melainkan hanya untuk tujuan sempit, yakni mengejar posisi-posisi politik dalam pemerintahan. Dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 Pasal 1 telah diatur secara jelas bahwa Partai politik adalah organisasi politik yang dibentuk oleh sekelompok warga negara Republik Indonesia secara sukarela atas dasar persamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan kepentingan anggota, masyarakat, bangsa, dan negara melalui pemilu. Jadi partai politik bukan merupakan tempat untuk mencari jabatan pemerintah yang mengatasnamakan partai politik untuk kepentingan pribadi.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Sri Hartati Samhadi, *Parpol Untuk Kekuasaan*, <http://www.kompas.com/kompas-staf/0611/18/Tabung/2102284.htm> (Sabtu, 18 November 2006 Pkl. 20.25)

Baik buruknya kepemimpinan negara atau pejabat-pejabat politik juga ditentukan oleh hitam putihnya parpol yang ada. Menjadi persoalan ketika ternyata parpol-parpol yang diharapkan menjadi lokomotif perubahan dalam tata kelola kenegaraan itu sendiri belum melakukan reformasi ke dalam. Sebagian besar partai politik juga gagal menjalankan fungsi pengkaderan (rekrutmen).

Kelompok-kelompok yang ada dalam partai politik sekarang ini bukan kelompok yang sengaja dipelihara secara fungsional untuk mengakomodasi ragam kepentingan yang ada, tetapi lebih mencerminkan buruknya proses kaderisasi. Orang yang tidak memiliki sumbangsih dan prestasi dalam pembangunan partai, atau bahkan ditolak di beberapa partai lain, begitu saja bisa mengambil alih posisi seperti kutu loncat (*hostile take over*) hanya karena ia punya uang.

## **B. Rumusan Masalah**

Sesuai dengan latar belakang tersebut yang menjadi pokok permasalahan dari penelitian ini adalah: Bagaimana peranan partai politik dalam menjalankan fungsi rekrutmen politik pada proses pengisian jabatan politik di Kota Yogyakarta?

## **C. Tinjauan Pustaka**

Dengan meluasnya gagasan bahwa rakyat harus di ikutsertakan dalam proses politik, maka partai politik telah lebih dan berkembang menjadi

penghubung penting antara rakyat dan pemerintah. Bahkan partai politik dianggap sebagai perwujudan atau lambang negara modern. Oleh karena itu, hampir semua negara demokrasi maupun komunis, negara maju maupun negara berkembang memiliki partai politik. Namun bentuk dan fungsi partai politik di berbagai negara berbeda satu sama lain sesuai dengan sistem politik yang diterapkan di negara itu. Gagasan mengenai partisipasi politik rakyat melalui partai politik di negara-negara yang menetapkan sistem politik demokrasi, memiliki dasar budaya politik dan ideologi yang kuat bahwa rakyat berhak ikut serta menentukan seseorang yang akan menjadi pemimpin mereka untuk membentuk isi kebijakan publik yang mempengaruhi kebijakan mereka.

Di Indonesia, pasca reformasi tahun 1998 ternyata masih menunjukkan intensitas yang terlalu bebas dari partai politik yang ada pada proses pergeseran kekuasaan di tingkat elite semata. Memang harus diakui, partisipasi rakyat yang begitu besar dalam pesta Pemilu tahun 1999 telah berbuah para wakil partai yang demikian keras sekaligus kritis. Segenap persoalan masyarakat yang dianggap keliru dan perlu dibenahi cukup banyak. Hanya saja respon yang muncul dari anggota dewan masih belum optimal. Kesan seperti ini dirasakan pula oleh sebagian besar masyarakat. Mereka mengatakan bahwa partai politik saat ini sudah terlalu menyimpang dari harapan masyarakat. Mereka kecewa lantaran segenap perilaku partai politik yang dipraktikkan para tokohnya lebih berdasarkan pada kepentingan partai

memang buah dari masa lalu. Karena hasil Pemilu tahun 1999 yang tidak menunjukkan satu partai pun yang dominan dalam perolehan suara, maka tidak heran jika memungkinkan munculnya pembagian kekuasaan yang rapuh. Kondisi demikian sudah barang tentu tidak mencerminkan hubungan kekuasaan yang efektif.<sup>3</sup>

Dengan adanya pembagian kekuasaan, kekuasaan-kekuasaan (dalam arti fungsi dan tugas) yang ada dan dimiliki negara pelaksanaanya dibagi antara beberapa alat perlengkapan negara sehingga tiap-tiap alat perlengkapan negara hanya memiliki tugas dan kekuasaan terbatas, sesuai dengan wewenang yang diberikan, dan semuanya itu diatur dengan hukum agar jelas dan tertata dengan baik.

Berbicara tentang pembagian kekuasaan, orang akan selalu teringat pada seorang *jurist* pemikir kenegaraan seorang Perancis yang bernama *Charles Louis Secondat Baron de la Bride et de Montesquieu* (1689-1775), yang mengemukakan pikirannya dalam bukunya yang termashur *Espirit des Lois* (*the spirit of law*, jiwa undang-undang). Ajaran Montesquieu merupakan suatu usaha untuk menemukan cara penempatan kekuasaan-kekuasaan pemerintah yang dapat memberikan jaminan tidak terpusatnya kekuasaan negara dalam suatu tangan (*organ*), sebagai reaksi atas kemutlakan kekuasaan raja, yaitu untuk menghindari penyalahgunaan pemerintah agar hak-hak dan kebebasan individu tetap terpelihara maka kekuasaan dibagi tiga macam, yaitu: kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif dan masing-masing

---

kekuasaan itu diserahkan pada satu organ. Kekuasaan legislatif dipegang oleh legislatif, kekuasaan eksekutif dipegang oleh eksekutif, dan kekuasaan yudikatif dipegang oleh yudikatif.

Kekuasaan tersebut saling terpisah satu sama lain secara mutlak, sehingga ajaran Montesquieu tidak hanya pembagian kekuasaan (*distribution of power*), melainkan ajaran pemisahan kekuasaan negara (*separation of power*). Ajaran Montesquieu merupakan hasil analisis atas sistem pemerintahan di Inggris yang sangat dikaguminya, yang merupakan pengembangan teori John Locke yang oleh Kant dinamakan dengan teori *Trias Politica*.<sup>4</sup>

Keterwakilan politik rakyat tidak semata-mata ditentukan oleh pemilu tetapi yang lebih penting adalah seberapa jauh partai politik dapat memainkan peranannya secara aktif di dalam segenap proses politik. Bahkan jika dilacak lebih jauh lagi dari sejarah pemilihan umum dapat diketahui bahwa pemilu merupakan satu-satunya cara untuk mewadahi keikutsertaan rakyat dalam politik melalui partai politik. Tidak hanya itu, demokrasi pun baru dapat direalisasikan manakala terdapat partai politik dan pemilihan umum.<sup>5</sup> Dari sisi yuridis telah disebutkan beberapa fungsi partai politik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, adalah sebagai berikut:

✓ Partai politik berfungsi sebagai sarana:

<sup>4</sup> Mukhtie Fadjar, 2005, *Tipe Negara Hukum*, Malang, Bayu Media, hlm. 63.

<sup>5</sup> *14 Dunia*, 1991, *Demokrasi dan Pemilihan Umum*, Tim Wacana, hlm. 8.

1. pendidikan politik bagi anggotanya dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Republik Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
2. penciptaan iklim yang kondusif serta sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa untuk menyejahterakan masyarakat;
3. penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat secara konstitusional dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara;
4. partisipasi politik warga negara; dan
5. rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

Pada umumnya, para ilmuwan biasa menggambarkan adanya 4 (empat) fungsi partai politik. Keempat fungsi partai politik itu menurut Miriam Budiardjo, meliputi sarana:<sup>6</sup> sarana komunikasi politik, sosialisasi politik (*political socialization*), sarana rekrutmen politik (*political recruitment*), dan pengatur konflik (*conflict management*). Dalam istilah Yves Mny dan Andrew Knapp,<sup>7</sup> fungsi partai politik itu mencakup fungsi, mobilisasi dan integrasi, sarana pembentukan pengaruh terhadap perilaku memilih (*voting patterns*), sarana rekrutmen politik, dan sarana elaborasi pilihan-pilihan kebijakan.

Keempat fungsi itu sama-sama terkait satu dengan yang lainnya. Sebagai sarana komunikasi politik, partai sangat berperan penting dalam upaya mengartikulasikan kepentingan (*interests articulation*) atau “*political*

*interests*” yang terkadang bersembunyi dalam masyarakat. Berbagai kepentingan itu diserap sebaik-baiknya oleh partai politik sebagai ide-ide, visi dan kebijakan-kebijakan partai politik yang bersangkutan. Setelah itu, ide-ide dan kebijakan-kebijakan itu di advokasikan sehingga dapat diharapkan mempengaruhi atau bahkan menjadi materi kebijakan kenegaraan yang resmi. Partai dibentuk memang dimaksudkan untuk menyeleksi kader-kader pemimpin negara pada jenjang-jenjang dan posisi-posisi tertentu. Kader-kader itu ada yang dipilih secara langsung oleh rakyat, ada pula yang dipilih melalui cara yang tidak langsung, seperti oleh Dewan Perwakilan Rakyat, ataupun dengan cara-cara tidak langsung lainnya.<sup>8</sup>

Tentu tidak semua jabatan yang dapat diisi oleh peranan partai politik sebagai sarana rekrutmen politik. Jabatan-jabatan profesional di bidang-bidang kepegawai-negerian, dan lain-lain yang tidak bersifat politik (*political appointment*), tidak boleh melibatkan partai politik. Partai hanya boleh terlibat dalam pengisian jabatan-jabatan yang bersifat politik dan karena itu memerlukan pengangkatan pejabatnya melalui prosedur politik juga.

Untuk menghindarkan terjadinya pencampuradukan, perlu dimengerti benar perbedaan antara jabatan-jabatan yang bersifat politik itu dengan jabatan-jabatan yang bersifat teknis-administratif dan profesional. Di lingkungan kementerian, hanya ada 1 jabatan saja yang bersifat politik, yaitu Menteri. Sedangkan para pembantu Menteri di lingkungan instansi yang dipimpin adalah pegawai negeri sipil yang tunduk kepada peraturan

---

<sup>8</sup> Jimly Asshiddiqie, 2005, “*Kemerdekaan Berserikat Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*”, Jakarta, Konstitusi Press, hlm. 59-60.

perundang-undangan yang berlaku di bidang kepegawaian. Menurut Prof. Jimly, jabatan dibedakan antara jabatan negara dan jabatan pegawai negeri. Yang menduduki jabatan negara disebut sebagai pejabat negara. Seharusnya, supaya sederhana yang menduduki jabatan pegawai negeri disebut pejabat negeri. Dalam jabatan negeri atau jabatan pegawai negeri, khususnya pegawai negeri sipil, dikenal adanya dua jenis jabatan, yaitu jabatan struktural dan jabatan fungsional.

Untuk pengisian jabatan atau rekrutmen pejabat negara/kenegaraan, baik langsung ataupun tidak langsung, partai politik dapat berperan. Dalam hal ini, fungsi partai politik dalam rangka rekrutmen politik (*political recruitment*) dianggap penting. Sedangkan untuk pengisian jabatan negeri seperti tersebut diatas, partai sudah seharusnya dilarang untuk terlibat dan melibatkan diri.<sup>9</sup>

#### **D. Tujuan Penelitian**

Untuk mengetahui dan mengkaji Peranan Partai Politik Dalam Menjalankan Fungsi Rekrutmen Politik Pada Proses Pengisian Jabatan Politik di Kota Yogyakarta.

#### **E. Manfaat Penelitian**

##### **1. Bagi Ilmu Pengetahuan**

Untuk menambah ilmu pengetahuan di bidang Hukum Tata Negara khususnya tentang Peranan Partai Politik Dalam Menjalankan Fungsi

Rekrutmen Politik Pada Proses Pengisian Jabatan Politik di Kota Yogyakarta.

## 2. Bagi Pembangunan

Untuk memberikan masukan dan dukungan kepada kader-kader partai politik di Kota Yogyakarta agar dapat lebih menjaga idealisme politiknya dalam menjalankan tugas sebagai wakil rakyat.

## F. Metode Penelitian

### 1. Jenis Penelitian

#### a. Penelitian Hukum Empiris

Penelitian ini dilakukan dengan cara melakukan tanya jawab secara langsung dengan responden (wawancara) untuk mendapat informasi yang akurat mengenai peranan partai politik dalam menjalankan fungsi rekrutmen politik pada proses pengisian jabatan politik di Kota Yogyakarta.

#### b. Penelitian Hukum Normatif

Penelitian ini dilakukan dengan cara pengumpulan data dengan studi pustaka terhadap bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, maupun bahan hukum tertier dan atau bahan non hukum. Penelusuran bahan-bahan hukum tersebut dapat dilakukan dengan membaca, melihat, mendengarkan maupun melalui media

Penelitian dilakukan dengan cara langsung ditujukan pada responden penelitian guna memperoleh data tentang Peranan Partai Politik Dalam Menjalankan Fungsi Rekrutmen Politik Pada Proses Pengisian Jabatan Politik di Kota Yogyakarta. Responden tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) DPD Partai Amanat Nasional
- 2) DPD Partai Keadilan Sejahtera
- 3) DPD Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
- 4) DPD Partai Golkar
- 5) DPD Partai Demokrat

#### b. Penelitian Kepustakaan

Penelitian dilakukan terhadap sumber-sumber data penulisan yang berasal dari buku-buku, media massa, peraturan perundang-undangan yang berlaku berkaitan dengan Peranan Partai Politik Dalam Menjalankan Fungsi Rekrutmen Politik Pada Proses Pengisian Jabatan Politik di Kota Yogyakarta, yang terdiri dari:

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang terdiri dari Undang-undang Dasar 1945, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 Tentang Partai politik, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 Tentang Tindakan Pembekuan dan Tindakan Pembekuan Terhadap Organisasi Kemasyarakatan

- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang terdiri teks book, jurnal, majalah, koran dan internet.
- 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang terdiri dari kamus hukum ensiklopedia, kamus ilmiah populer, yang berkaitan dengan Peranan Partai Politik Dalam Menjalankan Fungsi Rekrutmen Politik Pada Proses Pengisian Jabatan Politik di Kota Yogyakarta.

### 3. Lokasi Penelitian

Lokasi Penelitian di Wilayah Kota Yogyakarta.

### 4. Teknik Pengolahan Data

Data yang diperoleh dari penelitian disusun secara sistematis dan logis untuk mendapatkan gambaran umum mengenai Peranan Partai Politik Dalam Menjalankan Fungsi Rekrutmen Politik Pada Proses Pengisian Jabatan Politik di Kota Yogyakarta.

### 5. Analisis Data

Analisis data dilakukan dengan menggunakan metode yuridis kualitatif, artinya data yang telah diolah digunakan untuk menemukan unsur-unsur pokok dan menjawab permasalahan yang berkaitan dengan Peranan Partai Politik Dalam Menjalankan Fungsi Rekrutmen Politik Pada Proses Pengisian Jabatan Politik di Kota Yogyakarta.