

## **POLA REKRUITMEN ELIT ANGGOTA DPRD TINGKAT II BANDAR LAMPUNG PADA MASA PEMILU 1987-1992**

*The Elite Recruitment Pattern of Members of DPRD II  
Bandar Lampung for The 1987-1992 General Election*

Arianto<sup>1</sup>, Afan Gaffar<sup>2</sup>, and Budi Winarno<sup>2</sup>

*Program Studi Ilmu Politik  
Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada*

### **ABSTRACT**

Political and representation issues in a country following the democratic line are always an interesting subject for political observers. Political party and its all attached function characteristics, should be not separated from party system, even from its surrounding political system.

In terms of politics in Indonesia as well as political representation, political party function may be actually and explicitly indicated by to what extent of party's thought contribution manifested through the house of representatives at local level.

Based on such a perspective, this study focused on the recruitment function of political party and was limited to local level by selecting DPC-PDI Bandar Lampung as a study object. By finding out the political life in Bandar Lampung, especially, DPC-PDI and its background, this thesis was to identify a recruitment pattern members of DPRD II Bandar Lampung. Recruitment mechanism followed by DPC-PDI Bandar Lampung was more determined by leaders of DPC-PDI, particularly, its chairman and secretary. Nomination mechanism applied, verbally showed a democratic pattern, beginning from the lower level involving subdistrict commissioners. However, when looking further it was just a formality in order to appear the presence of democracy in DPC-PDI. In fact, the largest authority was held by chairman and secretary. Therefore, it was uncommon, that the recruitment mechanism in DPC-PDI Bandar Lampung indicated a collegial pattern.

By using three approaches integrally including recruitment, party, and political systems as an analytic device, this study was to identify the established pattern in recruitment mechanism. It was to be an expectation that there would be an explanation about recruitment mechanism of members of DPRD II Bandar Lampung from PDI fraction.

**Key words :** *Political System — DPC-PDI — Elite Recruitment Pattern.*

1. *Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Lampung, Bandar Lampung*

2. *Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada Yogyakarta*

## PENGANTAR

Kehadiran partai politik merupakan konsekuensi dari setiap negara demokrasi yang menganut sistem perwakilan. Sulit untuk dibayangkan bahwa pemerintahan demokrasi yang konstitusional akan dapat berjalan dengan aman dan berada dalam tingkat kesetabilan politik yang tinggi tanpa adanya suatu mekanisme sistem perwakilan, yaitu suatu sistem yang mencerminkan suatu proses preferensi, pandangan dan keinginan seluruh atau sebahagian masyarakat berdasarkan kesepakatan mereka sendiri, yang diwujudkan berdasarkan pemerintah oleh sekelompok kecil orang yang mengatas namakan rakyat pemilik (Ichlasul Amal, 1983). Lebih tegas lagi dikatakan bahwa dalam negara demokrasi modern, partai politik merupakan karakteristik yang melekat dalam kehidupannya (Soekarna, 1974). Ini berarti partai politik merupakan syarat penting dan tidak dapat di tiadakan dalam suatu negara demokrasi.

Di Indonesia, dimana jumlah penduduk berkembang dengan pesat dan luas wilayah yang tersebar secara geografis, ditambah lagi dengan derajat heterogenitas yang tinggi dan terjenjang dalam stratifikasi sosial, maka tidak dimungkinkan untuk menjalankan mekanisme demokrasi secara langsung. Dalam kondisi seperti ini, untuk ikut aktif berpartisipasi dan turut serta dalam mempengaruhi pembuatan kebijaksanaan umum, masyarakat harus memilih sejumlah orang yang dianggap mampu mewakili dan menyuarakan kepentingan mereka. Pelaksanaan partisipasi semacam ini hanya dapat diwujudkan apabila tersedia organisasi politik yang bertindak mengaktualisasikan kepentingan masyarakat yang diwakilinya melalui cara pengajuan calon-calonnya untuk dipilih oleh rakyat.

Pada kerangka pemikiran seperti ini, berarti seberapa besar tingkat partisipasi massa dan intensitas kehidupan demokratisasi akan dapat direfleksikan melalui perilaku partai politik dalam memainkan peranannya selaku penyalur aspirasi rakyat yang diwakilinya. Namun anggapan ini terbentur pada suatu realitas yang tidak mencerminkan bahwa partai politik merupakan institusi politik yang mampu memainkan peranannya sebagaimana karakteristik yang melekat pada dirinya. Kenyataan seperti ini dapat kita temui pada masa Orde Lama yang terus berlanjut sampai pada masa Orde Baru, yang menunjukkan kehidupan pasang surut dari partai politik (Rusli Karim, 1983).

Keyakinan para elite Orde Baru, bahwa partai politik di Indonesia lebih berorientasi pada ideologi dari pada program pembangunan, menyebabkan mereka berupaya untuk melemahkan kekuatan partai politik. Dalam hal ini terdapat perdebatan di antara anggota-anggota koalisi Orde Baru tentang apa yang harus dilakukan oleh pemerintah terhadap sistem kepartaian yang ada. Untuk menyakinkan bahwa partai-partai tidak akan dapat memenangkan pemilu, maka kelompok "Reformasi sekarang" mengusulkan suatu sistem pemilihan distrik beranggota tunggal (single - member district). Sistem pemilihan mendapat dukungan dari para perwira

Angkatan Darat radikal selama seminar Angkatan Darat ke dua tahun 1966.

Namun di lain pihak, fraksi Soeharto belum siap dengan strategi itu. Kemudian kelompok Soeharto tampil dengan strateginya : 1) Membentuk suatu pengelompokan politik baru di DPR yang terdiri dari para politisi non-partai yang terikat dengan program pembangunan pemerintah; 2) Mendorong terciptanya semacam perwakilan kepentingan komparatis; dan 3) Menyederhanakan partai-partai politik melalui pengelompokan atau fusi (Mochtar Mas' oed, 1989).

Dengan demikian, peranan partai semakin lemah dalam arus kekuatan birokrasi. Kebijakan penyederhanaan partai ternyata tidak semakin memberikan porsi kepada partai untuk mengaktualisasikan dirinya dalam mekanisme sistem politik. Penyederhanaan partai malah menimbulkan masalah baru yang mengoyak keutuhan dan eksistensinya. Apa yang terjadi selanjutnya meninggalkan kesan kuat bahwa partai-partai politik hasil fusi tidak lebih dari partai yang "diciptakan dari atas" dan bukan sebagai pelembagaan aspirasi-aspirasi yang ada dan berkembang dalam masyarakat (Manuel Kasiepo, 1985).

Untuk membatasi pembahasan, maka tulisan ini akan di fokuskan kajiannya pada Partai Demokrasi Indonesia (PDI), yang oleh Cornelis Lay di sebut dengan "kekuatan kerdil di pentas politik nasional" (Cornelis Lay, 1988), sebagai salah satu partai yang ada di alam demokrasi Orde Baru sebagai hasil fusi dari PNI, IPKI, Parkindo, Murba dan Partai Katolik.

Namun mengingat begitu rumitnya persoalan-persoalan yang ada dalam tubuh partai ini, maka pembahasan akan dispesifikasikan rekrutmen yang dilakukan PDI dalam memilih wakilnya untuk duduk di DPRD sebagai lembaga legislatif daerah.

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, yang menjadi pertanyaan peneliti adalah: 1) Bagaimana pola rekrutmen yang diterapkan oleh PDI dalam mengajukan calon-calon anggota dewan Tingkat II Bandar Lampung, 2) Faktor-faktor apa yang mempengaruhi dalam proses penyusunan daftar urut calon anggota DPRD Tingkat II Bandar Lampung.

Agar tidak terjadi suatu kerancuan pada analisa dan untuk menghindari terjadinya miskonsepsi pada pembahasan, maka untuk itu peran dijelaskan konsep-konsep kunci yang merupakan definisi yang dipakai oleh peneliti untuk menggambarkan secara abstrak suatu fenomena sosial ataupun fenomena alami (Sofian Effendi, 1977). Adapun konsep-konsep yang dianggap berprestasi dan kontekstual dalam pembahasan ini, antara lain : perwakilan politik, partai politik dan pola rekrutmen.

## LANDASAN TEORI

### 1. Sistem Rekrutmen

Di negara-negara demokrasi, seperti Amerika Serikat, Inggris dan Perancis demikian pula halnya Indonesia, jabatan-jabatan politik dan administrasi itu secara resmi terbuka bagi setiap calon yang berbakat. Tetapi calon-calon dalam jabatan politik seperti halnya partisipasi politik cenderung berasal dari orang-orang yang mempunyai latar belakang kelas menengah atau kelas atas, dan orang-orang kelas rendah yang berhasil memperoleh pendidikan. Hal ini berarti sistem rekrutmen politik memiliki keragaman yang tiada batas yang pada dasarnya ada dua cara khusus yaitu: cara universal dan cara partikularistik (Gabriel Almond and John Powell, 1984).

Termasuk kriteria umum atau universal adalah seleksi untuk memainkan peranan dalam sistem politik berdasarkan kemampuan dan penampilan yang ditunjukkan melalui ujian/tes atau melalui bukti-bukti pengalaman. Sementara seleksi atau pengangkatan seseorang yang memainkan peranan politik berdasarkan faktor primordial (suku, agama, ras, keluarga dan almamater).

Pada versi lain Maurice Duverger menyatakan : pada dasarnya ada dua kategori dalam cara memilih orang-orang *pangreh*; yang pertama menyerahkan pemilihan orang-orang *pangreh* pada orang-orang yang *direh* (yang diperintah) hal ini biasanya dinamakan cara demokratis. Sedangkan yang kedua merupakan kebalikan dari yang pertama yakni hendak menjauhkan orang-orang yang *direh* dari hal pemilihan orang-orang *pangreh*, yang biasa disebut otokrasi (Maurice Duverger, 1961).

Cara lain dari pengrekrutan politik adalah yang dikenal dengan cara *patronage*; yaitu suatu sistem pengrekrutan melalui jalan penyuaipan atau sistem korupsi yang rumit (Michael Rush & Phillip Althoff, 1986). Sistem ini tumbuh di negara Amerika Serikat dan Inggris pada abad ke 19.

### 2. Sistem Kepartaian

Dalam pembahasan disini lebih condong merujuk pada suatu sistem kepartaian yang diajukan oleh Giovanni Sartori. Penggolongan sistem kepartaian bukanlah masalah dua atau banyak partai, akan tetapi lebih didasari oleh kriteria jumlah kutub (pakar), jarak antara kutub-kutub itu (polarity), dan arah dorongan interaksi politiknya. Atas dasar kriteria jumlah kutub tersebut Sartori mengajukan sistem kepartaian dalam tiga kategori yaitu pluralisme sederhana (*simple pluralism*), pluralisme moderat (*moderat pluralism*) dan pluralism ekstrem (*extreme prulalism*). Sistem kepartaian yang diajukan oleh Sartori ini lebih tajam dalam memberikan penjelasan mengenai gejala kestabilan atau ketidak stabilan di suatu negara dari pada kepartaian yang berdasarkan pada jumlah partai (*Numerical tipology*).

## **Sistem Politik**

Untuk membedakan sistem politik dengan sistem lainnya Easton mengajukan 4 ciri utama sistem politik: 1) Ciri-ciri identifikasi yang meliputi unit-unit sistem politik dan batas-batasnya; 2) Input dan output; 3) Deferensiasi di dalam sistem; dan 4) Integrasi dalam suatu sistem.

Berdasarkan kerangka teori di atas dapatlah ditarik hipotesa sebagai berikut: pada proses rekrutmen wakil politik untuk duduk di DPRD Tingkat II Bandar Lampung, selalu diwarnai oleh kompetisi dari para calon untuk menduduki posisi calon yang dimungkinkan jadi dalam susunan daftar calon tetap anggota DPRD Tingkat II Bandar Lampung dan pola rekrutmen disini akan dipengaruhi oleh faktor internal dan eksternal di luar partai.

## **CARA PENELITIAN**

Penelitian ini berupaya menjelaskan secara deskriptif tentang pola rekrutmen yang dilakukan dan yang melembaga pada PDI untuk menempatkan wakilnya dalam lembaga legislatif Pemda tingkat II Bandar Lampung. Jenis penelitian ini bersifat deskriptif yang menyajikan gambaran secara ilmiah mengenai bidang permasalahan yang diajukan.

Data yang digunakan adalah: 1) Data primer yang diperoleh dengan jalan wawancara tidak berstruktur yang terkendali terhadap sampel yang menjadi sasaran. 2) Data sekunder yang terdapat dalam dokumen-dokumen dan arsip-arsip yang tersebar tidak merata pada para aktivis PDI di Bandar Lampung.

Untuk menganalisa data yang telah di kumpulkan dan diseleksi digunakan metode analisa analisa kualitatif yang bersifat deskriptif. Metode penyajian analisis dengan cara formal yaitu penyajian dengan kaidah hasil analisis data yang berupa rumusan kata-kata atau kalimat.

## **HASIL PEMBAHASAN**

Mekanisme rekrutmen anggota DPRD Tingkat II Bandar Lampung yang dilakukan oleh DPC-PDI Cabang Bandar Lampung pada masa pemilu 1987 dan 1992, maka analisa ini akan mengarah pada pencarian pola yang berlangsung pada mekanisme rekrutmen tersebut. Namun disini mencoba untuk mengungkapkan latar belakang yang melandasi terbentuknya pola rekrutmen yang terjadi.

Memperhatikan tahapan proses pencalonan anggota DPRD Tingkat II Bandar Lampung dari F-PDI Periode 1987 dan 1992 menunjukkan adanya perubahan dalam setiap periode pelaksanaannya. Perubahan atau yang lebih tepat disebut suatu modifikasi berkaitan erat dengan corak kepemimpinan yang dijalankan oleh ketua DPC-PDI yang menjabat pada masa menjelang pemilu. Hal ini dapat terjadi karena mengenai proses pencalonan anggota DPRD Dati II Bandar Lampung sepenuhnya berada di tangan ketua DPC-PDI, tanpa di benarkan adanya campur tangan dari pihak yang lebih atas. Walaupun secara mekanis proses pencalonan yang dilakukan oleh DPC-PDI

memperlihatkan adanya pola mekanisme yang cukup demokratis, tetapi jika dikaji lebih jauh proses yang demikian hanyalah merupakan suatu cara untuk menutupi adanya permainan yang terjadi dan dilakukan ditingkat cabang terutama yang menyangkut peranan ketua dan sekretaris.

Titik rawan dari proses pencalonan anggota DPRD dari F-PDI terletak pada antar tahap setelah kesepakatan mengenai daftar nama-nama yang telah disetujui untuk dicalonkan dan sebelum daftar calon yang telah disepakati tadi diserahkan kepada PPD II.

Azas legalitas yang diterapkan di Indonesia memberikan kewenangan pada diri ketua dan sekretaris untuk bertanggung jawab terhadap segala apa yang terjadi dalam tubuh partai. Dan dalam pencalonan anggota DPRD II Bandar Lampung, maka ketua DPC-PDI bertanggung jawab penuh dalam proses pencalonan dari F-PDI. Dengan dasar inilah maka penyerahan daftar nama calon beserta nomor urutnya di serahkan oleh ketua DPC-PDI kepada PPD II Bandar Lampung, dengan di tandatangani oleh ketua dan sekretaris Cabang, sedangkan PPD II tidak mengerti tentang perubahan atau segala macam yang berkaitan dengan proses pencalonan.

Sebagai akibat dari diberlakukannya azas di atas, maka tidak mengherankan apabila para calon yang direkrut untuk duduk di kursi dewan; adalah orang-orang yang dinilai cocok dan baik menurut penilaian versi ketua dan sekretaris cabang. Dan pola pengrekrutan seperti ini membuka pada sistem rekrutmen yang bersifat kolegal atau pribadi.

Pemberlakuan azas legalitas jika ditinjau secara politis lebih merupakan suatu strategi atau cara yang ditempuh pemerintah guna mempermudah pengawasan atau kontrol yang dilakukan oleh pemerintah terhadap partai politik. Karena dengan pemakaian azas legalitas ini pemerintah tidak bertanggung jawab atau tidak terlalu dipersulit oleh persoalan-persoalan yang terjadi dalam tubuh partai politik, sehingga pemerintah atau rejim yang berkuasa lebih dapat mengkonsentrasikan diri pada persoalan-persoalan di bidang pembangunan ekonomi dan dapat melonggarkan perhatiannya pada masalah-masalah yang terjadi di sekitar kepartaian.

Faktor-faktor yang mempengaruhi penentuan daftar urutan calon anggota DPRD Tingkat II Bandar Lampung dalam rangka menghadapi pemilu; antara lain :

- 1) Pola kolegal yang berjalan pada mekanisme rekrutmen anggota DPRD Tingkat II Bandar Lampung telah menempatkan ketua dan sekretaris pada posisi sentral dalam kompetisi untuk menduduki nomor kecil dalam daftar pencalonan.
- 2) Faktor yang lebih terfokus pada kualifikasi calon yang bersangkutan. Kualifikasi yang dimaksud adalah bersifat multidimensi, baik yang menyangkut segi pendidikan, kemampuan dan keterampilan yang dimiliki calon ataupun moralitas yang ada pada calon. Namun kelemahan faktor ini adalah terletak pada penilaian yang dilakukan yang bersifat subyektif dan tidak ada standarisasinya.

- 3) Faktor yang berkaitan dengan kharismatik calon diantara calon yang lain. Kharismatik yang melekat pada calon berkaitan juga dengan loyalitas yang ditunjukkan calon kepada partai khususnya DPC-PDI Bandar Lampung.

## KESIMPULAN

Perjalanan DPC-PDI Bandar Lampung sejak dicanangkannya fusi hingga saat ini tak pernah surut dari persoalan-persoalan intern yang memerlukan penanganan yang serius dan sungguh-sungguh secara integral. Konflik yang demikian akan menjadi semakin semarak manakala tiba saatnya menyambut kegiatan pemilu sebagai partai demokrasi yang diselenggarakan dalam lima tahun sekali.

Mekanisme rekrutmen anggota DPRD Tingkat II Bandar Lampung yang berlangsung pada DPC-PDI lebih banyak ditentukan oleh pimpinan cabang partai dan sekretaris partai, sebab kewenangan yang besar diberikan kepada pimpinan, terlebih lagi dengan diberlakukannya azas legalitas maka kewenangan dan tanggung jawab penuh ada ditangan pimpinan partai.

Pola kolegial yang berjalan di DPC-PDI Bandar Lampung dalam mekanisme rekrutmen anggota DPRD merupakan mata rantai dari konsekwensi strategi politik yang diterapkan dalam sistem politik di Indonesia.

## DAFTAR PUSTAKA

- Amal, Ichlasul, (ed) *Teori-teori Mutakhir Partai Politik* Tiara Wacana, Yogyakarta, 1983.
- Almond, Gabriel & G. Bingham Powell, Jr, *Comparative Politics To Day : A World View*, (Boston: Little, Brown and Company) 1980. Alfian, *Masalah dan Prospek Pembangunan Politik Indonesia*, Kumpulan Karangan, PT. Gramedia, Jakarta, 1986.
- Bulkin, Farchan, (ed) *Analisa Kekuatan Politik di Indonesia*, Pilihan Artikel Prisma, PT. Gramedia, Jakarta, 1985.
- C. Zudnowski Moshe, *Political Recruitment, dalam Hand book of Political Science Non Government Politics*, 1975.
- Duverger, Maurice *Partai-partai Politik dan Kelompok-kelompok Penekan*, Suatu Pengantar Komparatif. PT. Bina Aksara, Jakarta, 1981.
- Karim, M. Rusli, *Perjalanan Partai Politik di Indonesia*, Sebuah Potret Pasang Surut, CV Rajawali Press, Jakarta, 1983.
- Geertz. Clifford, *Agama, Santri dan Priyayi Dalam Masyarakat Jawa*, Pustaka Jaya, Jakarta, 1983.
- Mas' oed, Mochtar, *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru, 1966-1971*, LP3ES, Jakarta, 1983.

Mas'ood, Mochtar & Collins Mac Andrews (ed) *Perbandingan Sistem Politik*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1993.

Singarimbun, Masri & Sofian Effendi, *Metode Penelitian Survey* LP3ES, Jakarta, 1977.

Sukarna, *Kekuasaan Kediktatoran dan Demokrasi*, Alumni, Bandung, 1974.