

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Demokrasi bukan sekedar prosedur memilih dan mengganti penyelenggara negara melalui pemilu. Demokrasi bukan sekedar alat ataupun metode, melainkan tujuan dan prinsip bernegara.¹ Sebagai salah satu prinsip dalam bernegara maka demokrasi harus dilaksanakan secara konsekuen dan berkesinambungan. Agar kita mengetahui konsep demokrasi yang dikehendaki oleh *founding parent* kita, maka kita harus mengetahui sistem politik yang telah diamankan dalam Undang-undang Dasar tahun 1945. Setidaknya terdapat tiga kutipan dari UUD 1945 yang dapat dijadikan rujukan mengenai sistem politik yang dikehendaki para *founding parent* Indonesia.

Pertama, alinea keempat Pembukaan UUD 1945 menyatakan bahwa “Sebagai sebuah negara yang berdaulat, Indonesia memilih demokrasi sebagai pilihan bernegara, dan menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi di Indonesia”. *Kedua*, Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa “kedaulatan yang berada pada rakyat, dilaksanakan berdasarkan perintah Undang-Undang Dasar”. *Ketiga*, sila keempat Pancasila yaitu “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan.”²

Ungkapan ini menunjukkan bahwa titik-tolak dan titik-balik demokrasi adalah rakyat. Dengan menimbang peran serta masyarakat, maka Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) melalui amandemen konstitusi yang ke-4

¹ Ramlan Subekti, **Merancang Sistem Politik Demokrasi Menuju Pemerintahan Presidensial yang Efektif**, Kemitraan Bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan, Jakarta, 2011, hlm 7.

² Loc.cit, hlm 2

membuat pengaturan secara khusus mengenai pemilihan umum Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang dalam pengaturannya terdapat dalam pasal 22 E ayat (2) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa “anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dipilih berdasarkan Pemilihan umum”.³

Mencermati ketentuan di atas dapat kita ketahui bahwa untuk menjadi anggota DPR, DPD dan DPRD haruslah melalui proses pemilu yang diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU). Agar setiap penyelenggaraan pemilu tersebut berjalan efektif, maka perlu memperhatikan pemilihan sistem pemilu yang akan digunakan dalam setiap rangkaian pesta demokrasi, Hal ini sangatlah penting mengingat bahwa pemilihan sistem pemilu dalam suatu negara merupakan salah satu keputusan kelembagaan yang sangat penting bagi terselenggaranya negara demokrasi. Untuk itu pemilihan sistem pemilu haruslah didasarkan pada pemahaman yang baik terkait penyelenggaraan pemilu, sehingga penyelenggaraan pemilu dapat berjalan secara demokratis. Oleh karena itu pemilihan sistem pemilu harus disesuaikan dengan desain sistem pemilu yang ideal sesuai amanat konstitusi, mengingat latar belakang pemilihan suatu sistem pemilu sama pentingnya dengan pemilu itu sendiri.⁴

Di dalam praktiknya sistem pemilu ini harus didasarkan pada desain pemilu yang baik karena desain pemilu ini berkaitan erat dengan aspek administratif pemilu itu sendiri, misalnya penempatan TPS, pencalonan calon

³ Pasal 22 E Ayat 2 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Amandemen ke 4

⁴ACE Project, **Sistem Pemilu**, diakses melalui <https://id.scribd.com/doc/57825565/Sistem-Pemilu>, hlm 1, Pada tanggal 20 Oktober 2017

anggota DPRD, pendaftaran pemilih, serta siapa yang melaksanakan pemilu dan bagaimana manajemen pemilu. Desain pemilu ini memiliki pengaruh yang sangat besar bagi pembentukan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemilu. Dipilihnya sistem pemilu ini mempengaruhi bagaimana membagi distrik pemilihan dan pendaftaran para calon hingga proses terpilihnya calon tersebut.

Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No 22-24/PUU-VI/2008, pemilihan umum Indonesia sejak 2009 menggunakan sistem proporsional dengan penetapan calon anggota DPRD terpilih berdasarkan urutan suara terbanyak. Dikeluarkannya putusan MK ini sebagai upaya untuk memberikan hak terhadap rakyat untuk memilih keterwakilannya secara terbuka. Suara mereka nantinya akan langsung sampai pada calon yang mereka pilih, bukan pada partai politik seperti yang terjadi pada pemilu yang dilaksanakan sebelum tahun 2009. Hal ini kemudian diatur lebih lanjut dalam pasal 5 ayat (1) Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang menyatakan bahwa:

“DPR, DPR provinsi, dan DPRD kabupaten/Kota dipilih melalui Pemilu dengan sistem proporsional terbuka”.⁵

Dalam sistem proporsional terbuka, masyarakat dapat memilih secara langsung calon anggota DPRD yang di inginkannya, karena perolehan kursi di parlemen di tentukan oleh suara terbanyak yang diperoleh calon anggota DPRD saat Pemilu.⁶ Sejak pemilu 2009-2014, Indonesia sudah menggunakan sistem

⁵ Pasal 5 ayat (1) Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

⁶ Meisari Eka Putri, **Sistem proporsional daftar calon terbuka dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat,**

proporsional terbuka atau *open list*, sebagai pilihan dalam penyelenggaraan pemilu. Pada sistem proporsional terbuka partai tidak memiliki kewenangan untuk menentukan calon anggota DPRD, kewenangan partai untuk menentukan calon anggota DPRD berdasarkan nomor urut, diganti menjadi otoritas rakyat berdasarkan suara terbanyak. Dipilihnya sistem proporsional terbuka ini merupakan bentuk implementasi dari kedaulatan rakyat yang selama ini dijadikan landasan dalam bernegara. Meski demikian peran serta partai politik tidak hilang begitu saja. Dalam hal ini partai politik memiliki peran dan fungsi sebagaimana berikut:

- a. partai harus melakukan proses pengkaderan yang baik dengan melakukan pendidikan politik terhadap kadernya;
- b. partai memiliki peranan yang sangat penting dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, karena partai merupakan wadah untuk melakukan proses rekrutmen bakal calon anggota DPRD, yang nantinya akan mengisi jabatan di pemerintahan;
- c. parpol berfungsi sebagai sarana penghubung antara masyarakat dengan pemerintah yang saat ini berkuasa;
- d. parpol merupakan fasilitator yang berfungsi untuk menampung aspirasi rakyat.⁷

Sementara itu, James Rosnau⁸ lebih menekankan fungsi partai politik (parpol) sebagai sarana penghubung dari berbagai macam kepentingan dalam

6. **Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah**, Universitas Riau, Tahun 2013, Hlm 3

⁷ Abdul Mukhtie Fadjar, **Partai Politik Dalam Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia**, Malang, Setara Press tahun 2012, Hlm 15

⁸ Loc.cit hlm 16

suatu sistem politik. Dalam hal ini menurutnya ada dua peranan penting parpol dalam hal menjadi garis penghubung (*linkage*) politik diantaranya ialah:

- a. Sebagai lembaga yang berfungsi penetratif (*penetratife linkage*), dalam arti sebagai lembaga yang ikut memainkan kebijakan negara;
- b. Sebagai "*reactive linkage*" yaitu sebagai lembaga yang melakukan reaksi atas kebijakan yang dikeluarkan negara.

Dengan demikian, dalam negara demokrasi modern fungsi parpol secara umum adalah:

- a. Sebagai sarana komunikasi politik, yaitu di satu sisi parpol membantu para kadernya yang menjabat di pemerintahan untuk merumuskan kepentingan dan menggabungkan serta menyalurkan kepentingan masyarakat, untuk disampaikan dan diperjuangkan kepada pemerintah, sedangkan di sisi lain parpol berfungsi menjelaskan dan menyebarluaskan kebijakan pemerintah kepada masyarakat (khususnya anggota parpol yang bersangkutan);
- b. Sebagai sarana sosialisasi politik, parpol berfungsi untuk memberikan proses pemahaman politik terhadap masyarakat, parpol memberikan informasi yang penting sebagai pilihan bagi masyarakat dalam menentukan pilihannya dengan didasarkan pada orientasi dan nilai-nilai di masyarakat di mana dia berada. Proses tersebut juga mencakup proses di mana masyarakat mewariskan norma-norma dan nilai-nilai dari satu generasi ke generasi berikutnya;
- c. Sebagai sarana rekrutmen politik, yakni proses melalui dari mana partai mencari anggota baru dan mengajak orang yang berbakat untuk berpartisipasi dalam proses politik. Rekrutmen politik akan menjamin

kontinuitas dan kelestarian partai serta menyeleksi para calon pemimpin partai atau pemimpin bangsa;

Dari beberapa penjabaran diatas terkait fungsi dan peran partai politik, dapat kita lihat bahwa partai politik memiliki peranan yang sangat penting dalam proses demokrasi di Indonesia, utamanya dalam hal rekrutmen politik. Rekrutmen politik sendiri merupakan proses yang melibatkan individu atau kelompok-kelompok individu yang berperan secara aktif dalam proses politik. Sebagaimana yang telah dikemukakan oleh Czudnowski ia mengatakan, bahwa rekrutmen politik merupakan fungsi yang sangat penting bagi partai politik. Fungsi rekrutmen ini menjadi fungsi eksklusif partai politik dan tidak mungkin ditinggalkan oleh partai politik. Ia menjadi monopoli dan fungsi abadi partai politik. Schatt schneider menyatakan jika partai politik gagal melakukan fungsi ini maka ia berhenti menjadi partai politik.⁹

Hal ini dikarenakan partai politik mempunyai posisi dan peranan yang sangat penting dalam sistem demokrasi. Partai politik memainkan peran sebagai penghubung yang sangat strategis antara proses pemerintahan dengan warga negara. Oleh karena itu, setiap partai politik memiliki pola rekrutmen yang berbeda, di mana pola perekrutan anggota partai disesuaikan dengan sistem politik yang dianutnya.¹⁰ Melalui rekrutmen politik inilah partai politik menentukan kadernya untuk menjadi bakal calon anggota DPRD yang nantinya akan mewakili partai untuk mengikuti kontestasi politik. Untuk memenangkan kontestasi politik maka partai politik harus berlomba untuk mengirim para calon yang berkualitas.

⁹ Doni Septian, Skripsi, **Rekrutmen Politik Dalam Penetapan Calon anggota DPRD 2014-2019** (Tanjung Pinang, Universitas Maritim Raja Ali Haji, 2014), Hlm 6

¹⁰ Wengky Saputra, Skripsi. “ **Pola Rekrutmen Partai Politik** “ (Padang, Universitas Andalas, 2012), Hlm. 1

Logikanya sederhana, dalam sebuah *political market*, kader merupakan salah satu "product"¹¹ yang menentukan daya jual partai pada publik. Semakin baik pola rekrutmen dalam tubuh sebuah partai, maka makin baik pula mutu "product" yang akan dihasilkan dan ditawarkan kepada publik. Semakin baik mutu produk yang diajukan, maka semakin tinggi juga daya jual partai tersebut dalam pemilu. Karena semakin tingginya keyakinan bahwa figur-figur yang akan dipilih merupakan kader-kader partai terbaik yang akan mampu mewakili kepentingan rakyat dan mengubah keadaan. Jadi kinerja sebuah partai politik, sangat ditentukan sekali oleh kualitas dan sepak terjang kader-kadernya.¹² Oleh karena itu banyak partai yang melakukan rekrutmen untuk mencari bakal calon anggota DPRD yang akan menjadi kandidat dari masing-masing partai. Demikian pula seperti yang dilakukan partai politik di Kota Malang, di antaranya adalah Partai Amanat Nasional (PAN) dan beberapa partai lainnya.

Berdasarkan hasil perolehan suara, PDIP unggul di beberapa tempat misalnya seperti di Kota Malang. Di posisi kedua Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) memperoleh enam kursi, Partai Golkar dan Demokrat sama-sama mendapatkan lima kursi, Partai Amanat Nasional (PAN) dan Gerindra masing-masing empat kursi. Tiga partai lainnya mendapatkan tiga kursi, tiga partai tersebut ialah Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura) dan Partai Keadilan Sejahtera (PKS). Sedangkan Partai Nasional Demokrat (Nasdem) mendapatkan satu kursi. Dua partai tidak mendapatkan kursi, Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI) dan Partai Bulan Bintang

¹¹ Sigit Sepriandi, **Pola Rekrutmen Calon Anggota Legislatif Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan Pada Pemilu Legislatif Tahun 2014 di Provinsi Kepulauan Riau**, (Tanjung Pinang, Universitas Maritim Raja Ali Haji, 2014), Hm 6

¹² Ibid, Hlm 7

(PBB).¹³ Berdasarkan hasil perolehan kursi dari masing-masing parpol, penulis tertarik untuk mengkaji bagaimana pola rekrutment yang dilakukan oleh partai politik dalam hal ini Partai Amanat Nasional (PAN), sehingga memunculkan kader yang berkualitas dan dapat memenangkan kontestasi politik. Dengan adanya pola rekrutmen dalam partai politik inilah, penulis merasa tertarik untuk melihat adakah keterkaitan antara sistem pemilu yang menggunakan proporsional terbuka dengan pola rekrutmen yang dilakukan oleh Dewan Pimpinan Daerah Partai Amanat Nasional (PAN) Kota Malang.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah dampak penyelenggaraan pemilihan umum dengan sistem proporsional terbuka terhadap pola rekrutmen calon anggota DPRD yang dilakukan oleh Dewan Pimpinan Daerah Partai Amanat Nasional Kota Malang?
2. Bagaimanakah pola rekrutmen bakal calon anggota DPRD yang ideal untuk penerapan sistem proporsional terbuka di Kota Malang?

C. Tujuan Penelitian

1. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dampak penyelenggaraan pemilihan umum dengan sistem proporsional terbuka terhadap pola rekrutmen bakal calon anggota DPRD yang dilakukan oleh Dewan Pimpinan Daerah Partai Amanat Nasional Kota Malang.

¹³ David Yohanes, **PDIP Dominasi Kursi DPRD Kota Malang**, diakses pada <http://surabaya.tribunnews.com/2014/05/12/pdip-dominasi-kursi-dprd-kota-malang>, pada tanggal 18 Desember 2017

2. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana pola rekrutmen bakal calon anggota DPRD yang ideal untuk penerapan sistem proporsional terbuka di Kota Malang.

D. Manfaat Penelitian

a. Manfaat Teoritis:

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi kepada penulis agar mengetahui dampak penyelenggaraan pemilihan umum dengan sistem proporsional terbuka terhadap pola rekrutmen bakal calon anggota DPRD yang dilakukan oleh Dewan Pimpinan Daerah Partai Amanat Nasional Kota Malang. Selain itu penelitian ini bertujuan untuk mencari pola rekrutmen seperti apa yang ideal untuk disesuaikan dengan sistem proporsional terbuka;
2. Dapat dijadikan pedoman dalam penelitian lain yang sesuai dengan bidang penelitian yang mencakup penyelenggaraan sistem proporsional terbuka serta pengaruhnya bagi pola rekrutmen bakal calon anggota DPRD oleh partai politik.

b. Manfaat Praktis:

1. Bagi Masyarakat
Diharapkan dapat digunakan sebagai informasi agar lebih memahami penerapan sistem proporsional terbuka dalam penyelenggaraan pemilu yang akan datang;
2. Bagi Pemerintah

Hasil dari penelitian ini dapat dijadikan pedoman dalam pembentukan peraturan perundang-undangan terkait dengan penerapan sistem proporsional terbuka;

3. Bagi Partai Politik

Dengan dibuatnya penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada para politisi untuk menerapkan pola rekrutmen yang ideal sesuai dengan penerapan sistem proporsional terbuka.

E. Sistematika Penulisan

BAB I : PENDAHULUAN

Pendahuluan menguraikan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan hukum.

BAB II : KAJIAN PUSTAKA

Kajian Pustaka menguraikan tentang teori-teori yang relevan dengan penelitian, dimana teori-teori dalam kajian pustaka digunakan sebagai bahan analisa penulis untuk rumusan masalah yang telah disajikan.

BAB III : METODE PENELITIAN

Metode Penelitian memuat jenis penelitian yang digunakan, bagaimana penelitian dilakukan, pendekatan penelitian, jenis dan sumber bahan hukum, teknik memperoleh bahan hukum, definisi operasional, serta sistematika penulisan yang digunakan oleh penulis dalam melaksanakan penelitiannya.

BAB IV : PEMBAHASAN

Pembahasan berisi uraian tentang hasil penelitian yang diperoleh dari penelitian yang telah dilakukan. Di dalam pembahasan, peneliti menguraikan analisis-analisis terhadap rumusan masalah yang telah diangkat. Analisis tersebut terkait dengan:

1. Dampak Penyelenggaraan Pemilihan umum dengan sistem proporsional terbuka terhadap pola rekrutmen bakal calon anggota DPRD oleh Dewan Pimpinan Daerah Partai Amanat Nasional Kota Malang;
2. Pola rekrutmen bakal calon anggota DPRD yang ideal untuk penerapan sistem proporsional terbuka di Kota Malang.

BAB V : PENUTUP

Bab 5 berisi tentang Simpulan dan Saran

Penutup merupakan bagian dari akhir dalam penelitian.

Bab penutup berisi tentang kesimpulan dan saran dari penulis terkait permasalahan yang ada.