

Laporan Akhir
Penelitian Unggulan Perguruan Tinggi
Tahun Anggaran 2013



JUDUL

KONTRIBUSI REKRUTMEN POLITIK PARTAI TERHADAP
PERUMUSAN KEBIJAKAN PUBLIK ERA
OTONOMI DAERAH:
STUDI KASUS PPP DAN PKB SAMPANG
PASCA PEMILU 2009

Ketua Peneliti
Drs. Kris Nugroho, MA
NIDN 0030036204
Anggota
Dr. Falih Suaedi, M.Si.
NIDN 0026026306

Dibiayai oleh BOPTN Tahun Anggaran 2013 Sesuai Surat Keputusan Rektor Universitas
Airlangga Tentang Kegiatan Penelitian Unggulan Perguruan Tinggi No. 7673/UN3/KR/2013
Tanggal 2 Mei 2013

Laporan Akhir
Penelitian Unggulan Perguruan Tinggi
Tahun Anggaran 2013



JUDUL

KONTRIBUSI REKRUTMEN POLITIK PARTAI TERHADAP
PERUMUSAN KEBIJAKAN PUBLIK ERA
OTONOMI DAERAH:
STUDI KASUS PPP DAN PKB SAMPANG
PASCA PEMILU 2009

Ketua Peneliti
Drs. Kris Nugroho, MA
NIDN 0030036204
Anggota
Dr. Falih Suaedi, M.Si.
NIDN 0026026306

Dibiayai oleh BOPTN Tahun Anggaran 2013 Sesuai Surat Keputusan Rektor Universitas
Airlangga Tentang Kegiatan Penelitian Unggulan Perguruan Tinggi No. 7673/UN3/KR/2013
Tanggal 2 Mei 2013

HALAMAN PENGESAHAN

JUDUL : Kontribusi Rekrutmen Politik Partai Terhadap Perumusan Kebijakan Publik Era Otonomi Daerah: Studi Kasus PPP dan PKB Sampang Pasca Pemilu 2009

1. Ketua Peneliti

- a. Nama Lengkap : Drs. Kris Nugroho, MA
- b. NIDN : 0030036204
- c. Pangkat/ Golongan : Pembina TK I / IV b
- d. Jabatan Fungsional : Lektor Kepala
- e. No. HP : 081 7325843
- f. Program Studi : Ilmu Politik, FISIP Univ. Airlangga

2. Anggota Peneliti

- a. Nama Lengkap : Dr. Falih Suaedi, M.Si.
- b. NIDN : 0026026306
- c. Jabatan Fungsional : Lektor Kepala
- f. No. HP : 081 330670 880
- g. Program Studi : AN, FISIP Univ. Airlangga

- 3. Tahun Pelaksanaan : Tahun ke 2 dari rencana 2 tahun
- Biaya keseluruhan : Rp. 60.000.000,-



Surabaya, 1 Nopember 2013

Ketua Peneliti

Drs. Kris Nugroho, MA
NIP 196203301988101001

Mengetahui,
Ketua Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat



Dr. Djoko Agus Purwanto, Apt, M.Si
NIP 19590805 198701 1 001

Prakata

Penelitian ini mengenai kontribusi rekrutmen politik calon anggota legislatif dari PPP dan PKB Kabupaten Sampang, Madura terhadap munculnya prioritas-prioritas kebijakan publik daerah pasca pemilu 2009 rendah. Argumen dasar penelitian ini adalah anggota legislatif yang direkrut partai politik diasumsikan akan memperjuangkan program-program partai yang ditawarkan semasa kampanye menjadi agenda-agenda kebijakan publik. Namun temuan menunjukkan bahwa calon di kedua partai tenggelam oleh dominasi pendekatan pencalonan model klientilistik berpusat pada ketokohan dan jaringan sosio kultural, seperti kerabat dan jaringan pribadi calon. Gejala ini berdampak pada calon terpilih di legislatif yang gagal merealisasi program-program kampanye menjadi alternatif kebijakan publik. Bahkan program-program partai yang dijanjikan pada masa kampanye belum menjadi agenda-agenda kebijakan untuk diperjuangkan.

Hasil sementara penelitian ini mengungkap bahwa rekrutmen politik calon anggota legislatif tidak berkontribusi terhadap munculnya agenda-agenda kebijakan publik yang seharusnya diperjuangkan calon terpilih melalui pelebagaan agenda-agenda konstituensi partai. Walau pun hasil sementara penelitian menemukan kurang maksimalnya mesin partai dalam melakukan pendalaman mobilisasi pemilih dan rendahnya kemampuan calon anggota legislatif dari PPP dan PKB Sampang untuk mentransformasi isu-isu kampanye menjadi agenda kebijakan publik. Karena itu, sifat laporan penelitian ini masih perlu penyempurnaan lagi guna memuat temuan dan bahasan guna menghasilkan hasil laporan final yang utuh. Segala saran dan masukan dari tim penilai sangat diharapkan untuk memperbaiki laporan penelitian ini.

Tim Peneliti

ABSTRAK

Penelitian ini menemukan bahwa kontribusi rekrutmen politik calon anggota legislatif dari PPP dan PKB Kabupaten Sampang, Madura terhadap munculnya prioritas-prioritas kebijakan publik daerah pasca pemilu 2009 rendah. Argumen dasar penelitian ini adalah anggota legislatif yang direkrut partai politik diasumsikan akan memperjuangkan program-program partai yang ditawarkan semasa kampanye menjadi agenda-agenda kebijakan publik. Namun temuan menunjukkan bahwa calon di kedua partai tenggelam oleh dominasi pendekatan pencalonan model klientilistik berpusat pada ketokohan dan jaringan sosio kultural, seperti kerabat dan jaringan pribadi calon. Gejala ini berdampak pada calon terpilih di legislatif yang gagal merealisasi program-program kampanye menjadi alternatif kebijakan publik. Bahkan program-program partai yang dijanjikan pada masa kampanye belum menjadi agenda-agenda kebijakan untuk diperjuangkan. Hasil penelitian ini mengungkap bahwa rekrutmen politik calon anggota legislatif tidak berkontribusi terhadap munculnya agenda-agenda kebijakan publik yang seharusnya diperjuangkan calon terpilih melalui pelembagaan agenda-agenda konstituensi partai.

Key words : rekrutmen politik, partai politik, pemilihan umum dan kebijakan publik.

Abstract

This research explore the significance of political recruitment for local legislatives membership of PPP and PKB in post 2009 election toward the emerging of public policy agendas in Sampang, Madura. I found that ability of both candidates to transform issues or campaign programs to public policy agendas tended low. Both party candidates tended to exploit patron- client interests such as kiai's networking and kinship factors for strengthening their political electability in their own district election than used party machine as electoral power. The dominance of patron-client caused both candidates fail to transform electoral issues to be priority of public policy that supported both parties. I found the ability of candidates and party to institutionalize the issues or campaign programs as sources of policy agendas in legislative chamber decreased by the dominance of executive's policy agendas.

Key words : political recruitment, political party, election and public policy.

Catatan Harian (Logbook)

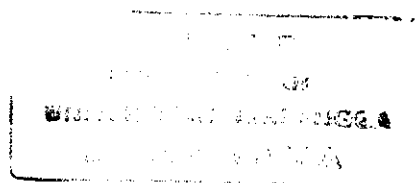
No.	Tanggal	Kegiatan
1	3 – 4 Juni 2013	Survey lokasi penelitian dan kontak dengan informan anggota legislatif PPP dan PKB Sampang
2	10 -12 Juni 2013	Menentukan panduan wawancara, indikator rekrutmen dan kebijakan publik
3	17- 18 Juni 2013	Menyempurnakan dan edit Bab 1 s/d Bab IV
4	20 Juni 2013	Memilah data sekunder dan membuat draft laporan Bab V
5	24 – 26 Jun 2013	Pendalaman studi pustaka dan menyusun konseptualisasi rekrutmen, kebijakan publik, formulasi / agenda kerja partai

DAFTAR ISI

Halaman pengesahan	
Kata Pengantar	
Abstrak	
Abstract	
Bab I Pendahuluan	1
Bab II Tinjauan Pustaka	10
Bab III Tujuan dan Manfaat Penelitian	48
Bab IV Metode Penelitian	51
Bab V Hasil : Rekrutmen Minim Wacana Program	56
Bab VI Analisis	92
Bab VII Penutup : Kesimpulan dan saran	97
Daftar Pustaka	100

BAB I

PENDAHULUAN



Latar Belakang Masalah

Penelitian ini mengungkap kontribusi rekrutmen politik calon anggota legislatif dari PPP dan PKB Sampang terhadap perumusan kebijakan publik pada aras lokal. Temuan penelitian ini berupa pengembangan temuan dari hasil penelitian tahap I. Hasil penelitian tahap I menunjukkan bahwa calon-calon anggota legislatif dari PPP dan PKB Sampang yang terlibat dalam kompetisi pemilihan umum (pemilu) cenderung mementingkan kerja mesin mobilisasi politik pribadi guna meningkatkan elektabilitas dari pada menggagas program-program kampanye. Artinya mereka belum memprioritaskan kampanye sebagai arena untuk menarik simpati pemilih. Sebaliknya, mereka lebih tertarik untuk melakukan mobilisasi pemilih melalui ikatan pribadi dan meninggalkan wacana program-program kampanye.

Penelitian tahap II justru akan mengungkap bagaimana calon terpilih dari PPP dan PKB Sampang periode 2009 – 2014 menggagas program-program kampanye periode 2009 menjadi agenda kebijakan publik baik untuk masyarakat di Daerah Pemilihan mereka atau masyarakat Kabupaten Sampang secara luas. Hasil penelitian ini akan menegaskan apakah rekrutmen calon anggota legislatif pada PPP dan PKB Sampang menghasilkan anggota legislatif dengan

kemampuan menggagas agenda-agenda kebijakan publik bagi masyarakat Sampang.

Sudah seharusnya anggota legislatif yang dipilih melalui pemilu demokratis menjadi wakil rakyat yang punya kecakapan mengubah isu-isu publik menjadi agenda kebijakan publik yang selanjutnya diolah menjadi program-program riil yang dibutuhkan masyarakat. Dalam hal ini anggota legislatif berperan sebagai kekuatan *intermediate* antara masyarakat dan pemerintah. Melalui anggota legislatif, berbagai kebijakan publik, seperti program-program pembangunan daerah yang tertuang dalam APBD, diproses dan disahkan menjadi sarana untuk kesejahteraan masyarakat.

Anggota legislatif yang berangkat dari partai politik menjadi instrumen strategis bagi berjalannya demokrasi perwakilan. Melalui mereka fungsi-fungsi partai politik seperti agregasi, artikulasi, mobilisasi, partisipasi, sosialisasi, komunikasi, kontrol politik dan fungsi kebijakan dijalankan (Rodee et al, 1967; Janda et al, 1992; Roskin, 2006). Secara substantif, anggota legislatif juga terikat dengan etika moral politik yaitu menjaga gawang kebebasan politik dan sipil, kompetisi dan partisipasi (Sorensen, 2003:19).

Perspektif rekrutmen politik dapat dikatakan berangkat dari aktivitas partai untuk menjaring, mencalonkan, menyeleksi dan memutuskan memenuhi syarat secara sah guna dipromosikan melalui pemilihan untuk menduduki posisi legislatif atau pemerintahan (Budiarjo, 1981: 62; Duverger, 1984: vii; Sartori,

1984: 63). Dalam aktivitas pencalonan, partai politik bertugas mentransformasikan isu-isu yang berkembang pada ranah pemilih untuk diperjuangkan menjadi berbagai alternatif agenda kebijakan publik. Mendasarkan pada argumen tersebut, maka kontribusi rekrutmen politik calon dijadikan pintu masuk mengungkap pelembagaan program-program kampanye calon sebagai sumber perumusan agenda kebijakan publik pada aras legislasi daerah.

Dalam konteks penelitian ini, akan didalami apakah calon yang mewakili partai yaitu PPP dan PKB Sampang mampu melembagakan peran mereka dalam proses legislasi daerah dengan *out put* kebijakan publik. Dengan mengamati bagaimana kontribusi rekrutmen calon anggota legislatif terhadap kebijakan publik maka dapat diungkap bagaimana partai dan wakil-wakilnya bekerja dalam proses legislasi.

Penelitian ini diperkuat basis teoritik yang kuat dan relevan, seperti studi Lawson (1994). Lawson berpendapat bahwa studi-studi mengenai partai politik sudah saatnya mengacu pada studi yang berorientasi untuk mengungkap bagaimana sesungguhnya partai mampu melembagakan diri. Menurut Lawson, studi partai sudah saatnya digeser dari studi yang menyoroti aspek sistem kepartaian sebagaimana digagas Sartori (1984), ke studi yang mengungkap kondisi-kondisi internal partai yang turut mempengaruhi bagaimana partai politik bekerja termasuk dalam proses rekrutmen calon.

Studi lain juga dilakukan Lawson dan Poguntke (2004), mengungkapkan respon partai di Eropa Barat dalam menghadapi tantangan-tantangan akibat perubahan kemasyarakatan yang kompleks. Sejumlah tantangan tersebut di antaranya kemerosotan keanggotaan partai, pergeseran pemilih dan perubahan konstituensi inti partai sebagai konsekuensi kaburnya batas-batas kelas dalam masyarakat. Menurut mereka, partai politik perlu melakukan reorientasi kebijakan elektoral seperti mengembangkan alternatif komunikasi politik dengan pemilih, menata kembali peran-peran agregasi kepentingan dengan organisasi pendukung partai dan mengendalikan isu-isu kebijakan secara nasional dan regional agar partai tidak ditinggalkan massa (Lawson, Poguntke : 3).

Studi mengenai bagaimana partai politik bekerja yang secara spesifik membahas rekrutmen politik dilakukan Pippa Norris (Katz dan Crotty, 2006). Norris mengartikan rekrutmen politik sebagai proses pencalonan elite partai untuk menduduki posisi dalam pemerintahan. Sedangkan untuk menilai apakah rekrutmen politik berlangsung demokratis atau tidak diukur dari derajat sentralisasi (*degree of centralization*), keluasan partisipasi (*breadth of participation*), dan lingkup pembuatan keputusan (*scope of decision-making*).

Secara teoritik, argumen Norris di atas dapat membantu untuk menerangkan kecenderungan-kecenderungan demokratis atau tidaknya proses rekrutmen politik suatu partai. Pola rekrutmen politik demokratis oleh Norris perlu digarisbawahi sebagai pola rekrutmen yang mengarah pada bentuk

pelibatan pengambilan keputusan yang lebih egaliter serta terbuka dengan melibatkan peran-peran kepengurusan akar rumput (*grassroots*). Konsekuensinya, derajat sentralisasi dalam proses rekrutmen politik merupakan salah satu ukuran penting untuk melihat derajat kedemokratisan rekrutmen politik. Pendapat Norris tersebut dapat dijadikan salah satu acuan teoritik dalam mengungkapkan bagaimana sesungguhnya proses rekrutmen politik yang berlangsung dalam kepartaian di Indonesia saat ini. Misalnya peran DPP partai yang dominan dalam proses seleksi calon anggota legislatif menjadi indikasi bahwa proses rekrutmen politik sangat bergantung pada otoritas pusat partai. Namun peran kunci DPP partai belum sepenuhnya mampu mengungkapkan bagaimana sesungguhnya partai politik bekerja dalam proses rekrutmen politik.

Untuk mengungkapkan bagaimana partai politik bekerja dalam kasus rekrutmen politik maka upaya tersebut dapat dilakukan dengan mengidentifikasikan secara seimbang faktor-faktor internal dan eksternal yang mempengaruhi cara partai bekerja. Faktor internal yang dimaksud adalah sejumlah faktor yang berasal dari dalam partai dan turut mendinamisasi proses rekrutmen politik seperti prosedur, kebijakan dan strategi partai dan kepentingan aktor partai. Sedangkan faktor eksternal menyangkut situasi kompetisi pemilihan (*electoral*) seperti situasi kompetisi kepartaian pluralis, peraturan atau regulasi pemilihan dan kondisi pemilih serta aspek kemasyarakatan. Dengan demikian proses bagaimana partai politik bekerja tidak terlepas dari interaksi situasi internal

dan eksternal partai. Bahkan kecenderungan pelembagaan politik partai (*party institutionalization*) dapat dipelajari dengan mengungkap interaksi situasi internal dan eksternal yang berlangsung dalam partai (Ware, 1999: 98-99; Randall & Svansand, *Party Politics*, Jan. 2002).

Dalam konteks pencalonan, rekrutmen politik dapat dimanfaatkan partai politik sebagai sarana untuk menjual 'figur' calon populer atau mengakomodasi isu-isu yang berkembang di kalangan pemilih. Untuk kepentingan penggalangan massa, partai politik dapat merekrut figur populer, ketokohan budaya, figur yang menjadi basis akar rumput partai luas (Lawson dan Poguntke: 2004: 4) atau mengusung isu-isu politik identitas dan komunalisme (Tan, 2004) sebagai strategi untuk mendorong dukungan pemilih. Dengan demikian kajian mengenai partai politik sudah saatnya bergeser dari penjelas-penjelas normatif menuju pengembangan perspektif yang lebih empiris sehingga mampu mengungkap aspek-aspek riil yang mempengaruhi bagaimana partai politik bekerja pada proses rekrutmen calon.

Argumen di atas menjadi landasan akademik untuk mengungkap peran partai politik dalam rekrutmen calon anggota legislatif di era otonomi daerah. Selama ini, studi rekrutmen politik calon anggota DPRD belum menguak aspek kontribusi rekrutmen terhadap proses pelembagaan program-program kampanye menjadi agenda-agenda kebijakan publik yang dibutuhkan masyarakat. Memang pemilu memberi kesempatan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pemilu

anggota DPRD dan kepala daerah secara langsung. Namun proses demokrasi tersebut belum menjamin bahwa wakil-wakil rakyat atau kepala daerah terpilih untuk merealisasi program-program yang dijanjikan semasa kampanye menjadi agenda-agenda kebijakan publik sesuai aspirasi masyarakat.

Dalam perkembangannya, muncul gejala adanya kesenjangan antara apa yang dijanjikan partai dan wakil-wakilnya semasa kampanye dengan kemampuan merealisasi janji dan program menjadi isu kebijakan publik. Partai politik yang bertugas menstransformasikan program-program kampanye menjadi isu dan agenda kebijakan publik (Klinggeman, Hofferbert, Budge, 2000: 48-49), telah gagal dalam merealisasi agenda-agenda kebijakan publik. Perkembangan politik di era otonomi daerah justru kontras dengan tataran teoritik tersebut. Partai politik dan wakil-wakilnya kian pragmatis dalam semangat politik kartel sebab apa yang mereka perjuangkan lebih mencerminkan kepentingan kelompok ketimbang menyuarakan kepentingan masyarakat (Ambardi, 2009: 31

Untuk mengungkap bagaimana kontribusi rekrutmen politik terhadap hadirnya sejumlah agenda kebijakan publik maka perlu dilakukan penelitian dengan mengambil unit analisis calon anggota DPRD dari PPP dan PKB Kabupaten Sampang, Madura. Pemilihan lokasi penelitian didasarkan pada pertimbangan aspek dinamika konflik politik tinggi di Sampang di masa lalu dengan kebutuhan masyarakatnya untuk mengadakan perubahan ekonomi dan sosial di era otonomi daerah saat ini. Kebutuhan untuk perubahan yang lebih baik

dengan memanfaatkan momentum otonomi daerah akan memacu partai dan wakil-wakilnya memperjuangkan realisasi program-program kampanye menjadi agenda-agenda kebijakan publik sesuai aspirasi masyarakat Sampang.

Pemilihan lokasi penelitian dan partai dikaitkan konteks dan kebutuhan untuk mengungkapkan bagaimana partai bekerja. Sampang mewakili daerah yang secara sosio-politik disebut sebagai daerah 'tapal kuda', yaitu merujuk pada rentang wilayah yang meliputi Madura dan wilayah pesisir utara Jawa Timur yang menjadi basis pemilih NU. PPP dan PKB mewakili rivalitas politik dalam 'keluarga' NU karena keduanya memanfaatkan pemilih yang sama yaitu Islam dan melibatkan peran ketokohan gaman. Selama pemilu-pemilu Orde Baru, Sampang merupakan daerah kemenangan PPP¹.

Walau pun PPP dan PKB memiliki faktor-faktor yang menjadi titik temu bersama, terutama dalam memanfaatkan sumber-sumber ketokohan politik, tidak berarti keduanya memiliki respon pengelolaan partai yang sama dalam menghadapi perubahan-perubahan eksternal. Hal ini nampak dari konstelasi politik yang bergeser seiring tampilnya partai-partai baru pada pemilu legislative 2009 yang mampu merubah secara signifikan peta politik yang didominasi PPP dan PKB². Kasus PPP dan PKB Sampang menciptakan ruang akademik baru

¹ Perolehan suara PPP pada pemilu 1971 sebesar 210.188, pemilu 1977, 211.327, pemilu 1982, 233.150, pemilu 1987, 191.729. Sejak pemilu 1999 dan 2004 peta kepolitikan di Sampang mengalami perubahan signifikan dengan munculnya PKB. Hasil pemilu 2004 menggambarkan keseimbangan, dimana PPP memperoleh 146.515 (17 kursi) dan PKB memperoleh 176.021 (19 kursi).

² Perolehan kursi PPP merosot menjadi 6 kursi, PKB 11 kursi sedangkan Gerindra mendapat 4 kursi, PKNU 4, PKS 3, PD 3, PBB 3, Golkar 2, Hanura, PAN, PDP, PKP dan PPNUI masing-masing 1 kursi.

guna mengungkapkan bagaimana partai bekerja pada aras lokal ketika diperhadapkan dengan makin banyaknya competitor partai dalam pemilu 2009 dimana mereka sama-sama memperebutkan pemilih dengan karakter sosio kultural sama.

Berdasarkan argumen di atas, maka peneliti mengajukan 2 pokok pertanyaan yaitu:

1. Mengungkap apakah program kampanye calon anggota legislatif dari PPP dan PKB Sampang pada pemilu 2009 berkait dengan agenda kebijakan publik pasca mereka terpilih menjadi anggota dewan ?

2. Mengungkap apakah agenda kebijakan publik legislatif mencerminkan program-program kampanye mereka pada pemilu 2009 ?

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

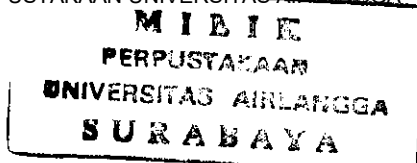
Berbagai studi terdahulu mengenai partai politik dapat dicermati melalui karya-karya yang saat menjadi acuan teoritik. Sebagai salah satu pilar demokrasi, partai politik mengembangkan fungsi-fungsi politik seperti rekrutmen politik, agregasi politik, artikulasi politik, mobilisasi politik, partisipasi politik, sosialisasi politik, komunikasi politik, kontrol politik dan fungsi kebijakan (Rodee et al, 1967; Janda et al, 1992; Roskin, 2006). Dibandingkan fungsi-fungsi agregasi, artikulasi, partisipasi dan komunikasi politik yang pada dasarnya bertolak dari dimensi kepentingan massa (*grass roots*), fungsi rekrutmen politik dapat dikatakan berangkat dari aktivitas partai untuk menjaring, mencalonkan, menyeleksi dan memutuskan memenuhi syarat secara sah guna dipromosikan melalui pemilihan untuk menduduki posisi legislatif atau pemerintahan (Budiarjo, 1981: 62; Duverger, 1984: vii; Sartori, 1984: 63).

A. Aspek Kelembagaan

Secara kelembagaan, bagaimana partai politik bekerja dapat diungkapkan dengan mengamati apa yang sesungguhnya terjadi selama proses rekrutmen politik. Selama proses rekrutmen politik, partai menjadi arena persaingan antar

aktor partai untuk mempengaruhi keputusan akhir partai. Didasarkan argumen seperti ini, maka studi akademik mengenai proses rekrutmen politik menjadi penting untuk mendapatkan relevansi teoritik mengenai partai dengan aspek-aspek empiris yang berkaitan bagaimana politik partai bekerja. Relevansi antara teori dengan empiri akan menjawab apakah otoritas kelembagaan partai bekerja dalam proses rekrutmen ataukah justru terdapat kekuatan-kekuatan non partai terutama aktor baik di dalam partai dan luar partai yang mengendalikan partai. Dengan mengamati bagaimana proses rekrutmen berlangsung, maka kecenderungan yang berhubungan dengan kerja organisasi partai (*working of party*) politik dapat dipelajari dan diungkapkan.

Menurut Lawson (1994), studi-studi mengenai partai politik sudah saatnya mengacu pada studi yang berorientasi untuk mengungkapkan bagaimana sesungguhnya dinamika politik di dalam organisasi partai bekerja. Menurutnya, studi partai cenderung didominasi perspektif sistem kepartaian. Perspektif ini melihat partai dalam kaitannya dengan interaksi dan kompetisi yang lebih luas dalam sistem kepartaian sebagaimana ditawarkan Sartori (1984). Karena itu, studi demikian perlu diimbangi studi yang mampu menghasilkan temuan yang lebih mikro terkait dinamika internal partai yaitu kekuasaan dan peran aktor yang berada di dalam organisasi partai. Pendapat Lawson tersebut membuka ruang akademik ke arah suatu penelitian guna mengungkapkan bagaimana partai politik bekerja dalam merespon berbagai peristiwa politik di luarnya.

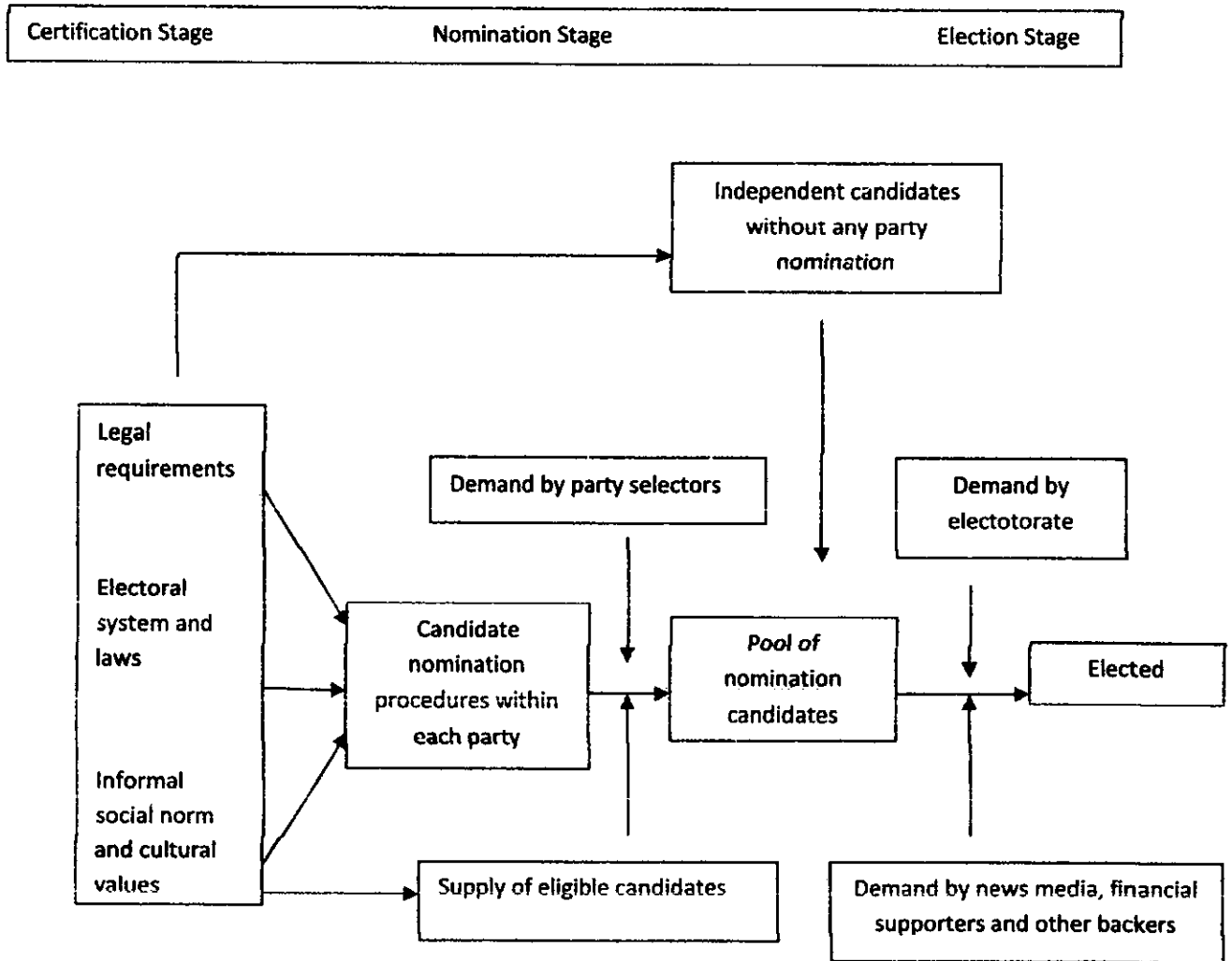


Studi mengenai kerja partai dapat ditelusuri dari beberapa karya yang menaruh perhatian pada kerja partai politik. Misalnya, studi yang dilakukan Poguntke (Lawson dan Poguntke ed, 2004), mengungkapkan respon partai di Eropa Barat dalam menghadapi tantangan-tantangan akibat perubahan kemasyarakatan yang semakin kompleks. Sejumlah tantangan tersebut di antaranya kemerosotan keanggotaan partai, pergeseran pemilih dan perubahan konstituensi inti partai sebagai konsekuensi kaburnya batas-batas kelas dalam masyarakat. Poguntke mengemukakan bahwa respon partai politik untuk mengatasi tantangan-tantangan dilakukan dengan melakukan sejumlah reorientasi kebijakan politik seperti mengembangkan alternatif komunikasi politik dengan pemilih, menata kembali peran-peran agregasi kepentingan dengan organisasi pendukung partai dan mengendalikan isu-isu kebijakan secara nasional dan regional agar partai tidak ditinggalkan massa (Lawson dan Poguntke : 3).

Studi mengenai partai politik bekerja yang secara spesifik membahas rekrutmen politik dilakukan Pippa Norris (Katz dan Crotty, 2006). Norris mengartikan rekrutmen politik secara lugas sebagai proses pencalonan (nominasi) elite partai untuk menduduki posisi dalam pemerintahan. Apakah rekrutmen politik akan bergerak ke arah demokrasi atau anti demokrasi, bergantung pada kecenderungan terjadinya distorsi mekanisme formal rekrutmen (Pridham, 2009). Adapun unsur-unsur yang mempengaruhi ada tidaknya distorsi dalam rekrutmen dapat dilihat dari derajat sentralisasi (*degree of*

centralization), keluasan partisipasi (*breadth of participation*), dan lingkup pembuatan keputusan (*scope of decision-making*). Pertarungan internal kader atau aktor dalam partai selama rekrutmen setidaknya dapat dianalisis dengan menggunakan unsur-unsur tersebut. Adapun skema desain rekrutmen politik model Norris digambarkan sebagai berikut :

Model proses rekrutmen politik Norris (Katz & Crotty, 2006: 92)



Secara teoritik, argumen Norris di atas dapat membantu untuk menerangkan kecenderungan-kecenderungan demokratis atau tidaknya proses rekrutmen politik suatu partai. Pola rekrutmen politik demokratis oleh Norris digarisbawahi sebagai pola rekrutmen yang mengarah pada bentuk pelibatan

pengambilan keputusan yang lebih egaliter serta terbuka dengan melibatkan peran-peran kepengurusan akar rumput (*grassroots*). Konsekuensinya, derajat sentralisasi dalam proses rekrutmen politik merupakan salah satu ukuran penting untuk melihat derajat kedemokratisan rekrutmen politik. Pendapat Norris tersebut dapat dijadikan salah satu acuan teoritik dalam mengungkapkan bagaimana sesungguhnya proses rekrutmen politik yang berlangsung dalam kepartaian di Indonesia saat ini. Misalnya peran dominan DPP partai dalam mengendalikan nama-nama kandidat anggota legislatif yang diusulkan cabang-cabang partai dapat menjadi indikasi awal bahwa proses rekrutmen politik sangat bergantung pada otoritas pusat partai. Namun peran kunci DPP partai belum sepenuhnya mampu menjawab dan mengungkapkan bagaimana sesungguhnya partai politik bekerja dalam proses rekrutmen politik.

Untuk memperkuat argumen di atas, maka permasalahan bagaimana partai politik bekerja dalam kasus rekrutmen harus dikontraskan dengan faktor internal dan eksternal yang mempengaruhi cara partai bekerja. Faktor internal yang dimaksud adalah sejumlah faktor yang berasal dari dalam partai dan turut mendinamisasi proses rekrutmen politik seperti prosedur, kebijakan dan strategi partai dan kepentingan aktor partai. Sedangkan faktor eksternal menyangkut situasi kompetisi pemilihan (*electoral*) seperti situasi kompetisi kepartaian pluralis, peraturan atau regulasi pemilihan dan kondisi pemilih serta aspek kemasyarakatan. Dengan demikian proses bagaimana partai politik bekerja tidak

terlepas dari interaksi situasi internal dan eksternal partai. Bahkan kecenderungan pelembagaan politik partai (*party institutionalization*) dapat dipelajari dengan mengungkap interaksi situasi internal dan eksternal yang berlangsung dalam partai (Ware, 1999: 98-99; Randall & Svansand, *Party Politics*, Jan. 2002).

Dalam konteks kompetisi multi partai saat ini, rekrutmen politik cenderung dimanfaatkan partai politik sebagai sarana untuk mengakomodasi kebutuhan-kebutuhan elektoral menjelang pemilu. Misalnya partai politik merekrut figur-figur populer atau ketokohan budaya sebagai strategi untuk mendapatkan dukungan pemilih. Partai politik juga merekrut calon-calon dari organisasi-organisasi sosial yang menjadi basis akar rumput partai (Lawson dan Poguntke: 2004: 4). Bahkan termasuk ketika rekrutmen politik menjadi arena pertarungan yang mengusung isu politik identitas dan komunalisme (Tan, 2004). Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kajian mengenai partai politik sudah saatnya bergeser dari sekedar menjelaskan bagaimana fungsi-fungsi konvensional partai politik bekerja, menuju pembangunan perspektif teoritik yang lebih aktual guna mengungkap kekuatan-kekuatan yang turut bekerja dalam proses rekrutmen politik.

Argumen di atas menjadi titik tolak akademik untuk mencari alternatif dalam menerangkan bagaimana partai bekerja. Menurut Lawson, kelemahan perspektif atau teori mengenai partai politik yang ada saat ini adalah cenderung menempatkan partai sebagai bagian dari studi sistem. Perspektif sistem memang

berguna untuk menerangkan relasi organisasi partai dengan sistem partai yang lebih luas. Namun hal ini kurang memadai untuk menjelaskan aspek internal bagaimana organisasi bekerja. Menurut Lawson, perspektif sistem terlalu luas sehingga kurang mampu menghasilkan penjas-penjas mengenai detail dan kecenderungan dinamika internal dalam organisasi partai (Lawson, 1994: ix-x).

Upaya untuk menerangkan bagaimana partai politik bekerja juga dilakukan Ware (Ware : 1999). Ware menerangkan bahwa partai bekerja dapat dikaitkan dengan aspek bagaimana keorganisasian partai dipengaruhi oleh aspek-aspek sosiologis dan kompetisi pemilihan yang berlangsung dalam sistem kepartaian. Ware menaruh perhatian terhadap respon-respon kelembagaan yang dibuat partai politik sebagai konsekuensi keterlibatannya dalam sistem kepartaian yang lebih luas. Artinya, apa yang dibuat atau diputuskan partai merupakan respon kelembagaan atas situasi yang berlangsung di luar partai. Dalam hal ini, Ware merujuk pendapat Panebianco bahwa ketahanan organisasi partai dipengaruhi oleh derajat otonomi (*degree of autonomy*) partai dalam meresolusi tekanan-tekanan yang datang dari luar dirinya dan kepaduan (*degree of systemness*) partai untuk mengatasi gejolak internal yang timbul sebagai konsekuensi perpecahan elite (Ware: 99).

Dengan kata lain, partai politik dianggap memiliki derajat kesisteman rendah jika institusi partai jatuh ke dalam kendali sub-sub elite politik dalam partai. Sebaliknya, memiliki derajat kesisteman tinggi jika terdapat situasi saling

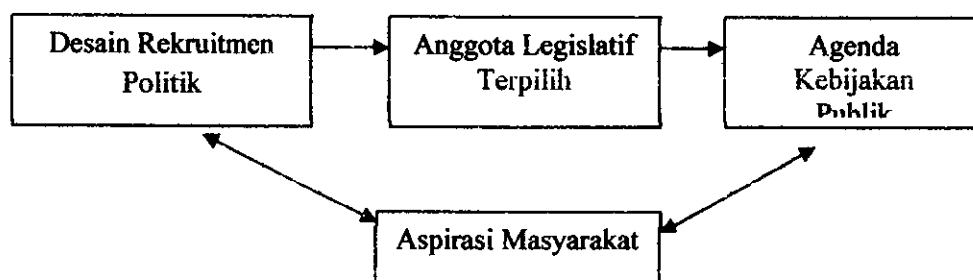
ketergantungan dari masing-masing elite dalam partai. Argumen teoritik Ware tersebut dapat dikembangkan sebagai jalan teoritik untuk mengungkap kerja partai dalam kasus rekrutmen. Artinya, partai politik yang cenderung dikelola melalui personalisme atau jatuh ke dalam kendali sub-sub elite atau group dalam partai politik, maka berpotensi menimbulkan kerusakan mekanisme kerja dalam organisasi partai. Elitisme partai akan muncul dan berkembang menjadi 'melembaga' sehingga partai lebih berfungsi melayani kepentingan-kepentingan aktor politik. Dengan demikian terdapat dua kutub yang saling bertarikan. Di satu sisi proses rekrutmen politik mengharuskan partai untuk mengembangkan kapasitas kelembagaannya secara optimal. Namun di sisi lain, pergerakan menuju anti demokrasi muncul jika partai menjadi sub-ordinasi kepentingan terbatas elite partai.

Munculnya personalisme dan adanya sub-sub elite atau kelompok dalam partai politik harus mendapat tempat dalam pembahasan secara akademik khususnya ketika difokuskan untuk membahas rekrutmen politik. Hal ini akan mampu mengungkapkan bahwa adanya kesenjangan antara teori dengan realitas politik. Lebih jauh, rekrutmen politik harus ditempatkan dalam konteks yang tidak kedap dari berbagai pertarungan kepentingan dalam internal partai. Pembahasan mengenai rekrutmen politik pun harus dikaitkan dengan pertarungan dan konflik yang melibatkan faksi-faksi yang berkiblat dan bermuara pada struktur elite dalam partai.

Dengan demikian, wacana teoritik mengenai rekrutmen politik mengandung dua (2) dimensi. *Pertama*, dimensi kelembagaan yang menerangkan rekrutmen politik sebagai rangkaian proses prosedural yang berlangsung dalam organisasi partai politik. *Kedua*, dimensi elektoral dimana rekrutmen dikaitkan dengan respon partai politik terhadap kompetisi elektoral yang melibatkan banyak kandidat partai politik. Jika dipetakan atau dipilahkan maka kedua dimensi tersebut mewakili dua situasi yaitu internal dan eksternal yang turut mendinamisasi bagaimana proses rekrutmen politik berlangsung dalam partai politik.

Namun dalam realitas politik yang ada, permasalahan rekrutmen politik untuk pengisian jabatan-jabatan legislatif, tidak sekedar menyangkut prosedural normatif yang mengatur bagaimana rekrutmen berlangsung dalam suatu partai politik. Wajah lain dari rekrutmen politik adalah dimensi kompetisi dan konflik yang melibatkan juga ketokohan dan jaringan serta kapital. Rekrutmen politik adalah arena pertarungan antar kompetitor elite dalam partai. Sebagaimana Gunther et al kemukakan bahwa rekrutmen politik dapat menjadi arena pertarungan terbuka yang berpusat pada aktor dimana potensi pertarungan tersebut dapat menjerumuskan partai dalam krisis dan perpecahan (Gunther, Montero dan Linz, 2002: 51). Dengan demikian rekrutmen politik yang menghasilkan anggota legislatif terpilih dan keluaran berupa produk kebijakan publik dapat diskemakan sebagai berikut :

Skema rekrutmen politik terhadap kebijakan publik



Skema model rekrutmen diatas akan menjadi acuan untuk mengulas proses rekrutmen politik anggota legislatif yang dilakukan PPP dan PKB Sampang. Pengembangan desain rekrutmen juga akan diperkaya oleh temuan-temuan di lapangan sehingga akan menghasilkan desain rekrutmen yang dapat direkomendasikan sebagai model alternatif dalam membangun kepaduan antara kepentingan masyarakat dengan agenda-agenda kebijakan publik yang dirancang legislatif di era otonomi daerah.

Argumen di atas melandasi perlunya suatu pemikiran mengenai desain teoritik yang memadai untuk menerangkan bagaimana partai bekerja dalam rekrutmen calon dan dalam formulasi kebijakan publik (Hill,1993; Hajer dan Wagenaar ed; 2003). Dalam hal ini gagasan Ware mampu menjawab kebutuhan akademik tersebut (Ware : 1999). Ware berpendapat bahwa tindakan-tindakan partai politik adalah hasil paduan dari aspek-aspek kelembagaan (institusional), sosiologis dan kompetisi pemilihan yang berlaku dalam sistem politik (Ware: 94). Ware menaruh perhatian terhadap respon-respon kelembagaan yang dibuat partai

politik sebagai konsekuensi keterlibatannya dalam sistem kepartaian yang lebih luas, terutama ketika dihubungkan dengan sistem multi partai. Sebagai konsekuensinya, maka keputusan atau kebijakan yang dibuat partai politik dipandang sebagai respon partai terhadap situasi eksternal. Pandangan ini memperkuat pandangan yang lain, yaitu stabilitas institusional suatu partai politik dengan sendirinya akan bergantung pada kemampuan partai dalam menghadapi tekanan-tekanan eksternal. Dengan mengadaptasi pendapat Panebianco, Ware menyatakan bahwa ketahanan organisasi partai dapat diukur dari dua aspek. *Pertama*, derajat otonomi (*degree of autonomy*) partai dalam meresolusi tekanan-tekanan yang datang dari luar. *Kedua*, kepaduan (*degree of systemness*) partai untuk mengatasi gejolak internal yang timbul sebagai konsekuensi perpecahan elite (Ware: 99).

Dengan kata lain, partai politik dianggap memiliki derajat kesisteman rendah jika institusi partai jatuh ke dalam kendali sub-sub elite politik dalam partai. Atau partai memiliki derajat regularitas rendah jika gagal merutinisasi fungsi-fungsi elekoralnya, termasuk dalam memformulasikan kebijakan public bagi konstituensinya (Randall dan Svasand, 2002). Argumen Ware dan Randall-Svasand di atas dapat dikembangkan sebagai jalan teoritik untuk mengungkap bagaimana partai berkerja dalam kasus rekrutmen politik dan salam memformulasikan kebijakan publik, dengan mengamati apakah otoritas partai menguat atau melemah yang ditandai munculnya dominasi kepentingan individu aktor selama proses rekrutmen berlangsung.

Munculnya gejala personalisme politik dalam partai khususnya pada proses rekrutmen politik calon legislatif perlu diungkap guna memotret bagaimana secara empirik partai bekerja menjelang pencalonan dan setelah pencalonan. Hal ini dimaksudkan untuk menghasilkan pengayaan yang tidak saja bersifat teoritik namun juga empiris mengenai apakah pasca rekrutmen menghasilkan transformasi dan pelebagaan program-program kampanye dalam bentuk kebijakan publik yang diusung partai.

Dengan demikian, wacana teoritik mengenai rekrutmen politik mengandung dua (2) dimensi. *Pertama*, dimensi kelembagaan yang menerangkan rekrutmen politik sebagai rangkaian proses prosedural yang berlangsung dalam organisasi partai politik. *Kedua*, dimensi elektoral dimana rekrutmen dikaitkan dengan respon partai politik terhadap kompetisi elektoral yang melibatkan banyak kandidat partai politik. Jika dipetakan atau dipilahkan maka kedua dimensi tersebut mewakili dua situasi yang berbeda yaitu situasi internal dan eksternal yang turut mendinamisasi bagaimana proses rekrutmen politik berlangsung dalam partai politik.

Namun dalam realitas politik yang ada, permasalahan rekrutmen politik untuk pengisian jabatan-jabatan legislatif, tidak sekedar menyangkut implementasi prosedur yang mengatur bagaimana rekrutmen berlangsung dalam suatu partai politik. Wajah lain dari rekrutmen politik yang perlu diungkapkan adalah bagaimana dimensi kompetisi dan konflik yang melibatkan ketokohan,

jaringan serta kapital mempengaruhi mekanisme kerja partai. Dalam hal ini rekrutmen politik harus dipahami sebagai arena pertarungan terbuka antar kompetitor elite atau aktor dalam partai (Gunther, Montero dan Linz, 2002: 51).

Pembahasan teoritik di atas menciptakan ruang akademik baru guna mengungkapkan kecenderungan partai bekerja pasca Orde Baru (1998). Dampak dari kejatuhan Orde Baru direspon oleh kalangan elite politik Indonesia dengan mendirikan sejumlah besar partai politik baru.¹ Pluralitas partai politik tersebut menggambarkan tingginya semangat demokrasi prosedural yang berorientasi pada kuantitas di kalangan elite politik (Pridham, 2000: 4). Namun semangat demokrasi prosedural tersebut belum dapat dijadikan jaminan terselenggaranya proses demokrasi yang berkualitas. Berdasarkan pemahaman demikian maka relevanlah diajukan pertanyaan dasar yang secara spesifik terkait dengan penelitian ini, yaitu bagaimana partai politik mengelola proses rekrutmen politik? Siapakah yang berperan dalam proses rekrutmen, partai atau individu aktor? Dalam kasus rekrutmen, apakah institusi partai menguat atau melemah?

Pertanyaan-pertanyaan di atas diajukan sebagai pintu masuk untuk mengungkapkan bagaimana partai politik bekerja dalam kasus rekrutmen politik pada aras lokal. Dalam konteks rekrutmen politik, posisi partai politik bertindak sebagai institusi sumber (*source institution*). Sebagai institusi sumber, partai

¹ Respon elite untuk mendirikan partai politik pasca orde baru sangat tinggi, terlihat dari kehadiran 48 partai politik yang menjadi peserta pemilu multi partai tahun 1999. Begitu pula pada pemilu 2004, terdapat 24 partai politik dan pada pemilu 2009 diikuti 38 partai politik nasional dan 6 partai politik lokal di Aceh.

politik menyediakan kandidat yang dipromosikan melalui proses pemilu untuk menduduki jabatan-jabatan dalam pemerintahan atau lembaga perwakilan baik tingkat nasional mau pun lokal.

Jika argumen di atas diakarkan untuk melihat kompetisi kepartaian pada aras lokal, maka pada dasarnya proses rekrutmen politik dapat diterangkan sebagai cara bagaimana partai politik melakukan adaptasi politik agar tetap bertahan di tengah kompetisi politik lokal. Politik aras lokal menyajikan pertarungan yang riil dimana partai politik berkompetisi untuk memperebutkan suara pemilih. Keketatan persaingan tingkat elektoral semakin tajam ketika partai yang memiliki sistem nilai ideologi yang sama ternyata juga berkompetisi memperebutkan massa pemilih yang sama. Misalnya yang dialami beberapa partai Islam, seperti PPP, PKB, PKS, PPNUI dan PAN harus berkompetisi untuk menarik dukungan dari pemilih yang sama. Maka muncullah peluang memanfaatkan ketokohan atau figur elite keagamaan sebagai sarana untuk memperoleh dukungan sebesar-besarnya.

Pentingnya peran ketokohan dalam proses rekrutmen elite partai juga mendapat penegasan dari Nahrawi (2005). Misalnya peran ketokohan menjadi faktor pendinamisasi proses-proses politik awal formasi elite PKB. Temuan disertasi Jatmika² (Jatmika, 2005) menunjukkan bahwa nominasi ketokohan yang berbasis agama oleh partai dalam kontestasi pilkada di Kebumen, menjadi

² Penelitian disertasi Sidik Jatmika dilakukan di kabupaten Kebumen menjelang pemilihan bupati yang dimenangkan oleh pasangan calon bupati Rustriningsih dan calon wakil bupati KH. Nashiruddin al Mansyur yang diajukan oleh PDI Perjuangan. Lihat disertasi Jatmika Fisipol UGM 2005.

andalan untuk menjaring suara pemilih. Faktor-faktor kultural demikian menjadi penting untuk memahami bahwa rekrutmen politik dalam partai tidaklah kedap terhadap kepentingan-kepentingan pragmatis dalam partai itu sendiri.

Bahkan di era otonomi daerah, aktor politik individu menjadi fenomena baru dalam pertarungan kekuasaan aras lokal untuk jabatan kepala daerah dan legislatif daerah. Hal ini diperkuat penelitian Zuhro dimana aktor lokal yang berbasis partai dan non partai bersaing dalam memperebutkan posisi-posisi kekuasaan lokal (Zuhro, 2009: 2). Hal ini juga didukung data dimana pada beberapa pemilihan kepala daerah (pilkada), partai politik semakin pragmatis menerima dan mencalonkan aktor individu non kader sebagai kandidat kepada daerah³.

Tampilnya aktor individu dalam pilkada tersebut mengindikasikan adanya perubahan dalam pola rekrutmen dan cara partai bekerja sebagai respon terhadap kompetisi kepartaian yang makin ketat. Perubahan cara partai bekerja merujuk pada gejala partai makin terbuka dalam memanfaatkan sumber-sumber politik di luar dirinya, termasuk adanya praktek politik uang sebagaimana ditemukan dalam

³ Beberapa partai politik dalam pilkada di Jatim mengusung calon kepada daerah berlatar belakang non kader partai seperti mantan bupati (Ngawi), Direktur RSUD (Situbondo), Sekda kabupaten (Ponorogo), Kadis Bina Marga (Jember), Kepala Diklat Jatim (Lumajang) dan Pejabat BI Jatim (Sampang Sumber KPUD Jatim 2006).

studi Nur ⁴ (Nur, 2007). Temuan Nur menunjukkan makin pragmatisnya calon dalam kompetisi pencalonan.

B. Partai Bekerja dan Situasi Yang Mempengaruhinya

Bagian ini akan memaparkan bagaimana partai bekerja dengan mengacu pada gagasan Ware (1999). Pendekatan Ware mengenai partai politik lebih bercorak kelembagaan, yaitu memandang bahwa mekanisme kerja partai tidak berdiri sendiri yang terpisah dari lingkungan luarnya. Bagi Ware, bagaimana partai politik bekerja dapat diterangkan melalui 3 dimensi, yaitu dimensi institusional, kompetisi elektoral dan sosiologis (Ware: 94). Masing-masing dimensi tersebut tidak berdiri secara terpisah namun saling berinteraksi dalam sebuah proses besar sistem kepartaian dimana partai politik menjadi bagian di dalamnya. Dengan demikian, keputusan-keputusan politik yang dibuat partai politik dipandang sebagai respon partai terhadap kondisi kompetisi kepartaian yang mengharuskan partai politik untuk mengadakan adaptasi-adaptasi kelembagaan.

Untuk membangun konstruksi teoritik mengenai bagaimana partai politik bekerja, alternatif yang ditawarkan adalah memahami terlebih dulu logika teoritik Ware mengenai partai politik. Selanjutnya logika teoritik Ware akan disikapi

⁴ Disertasi Muhammad Nur, 2007. Makna Penting dan Cara Kerja Praktik Politik Uang Dalam Pemenangan Pasangan Calon Kepala Daerah, Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga.

secara kritis menyangkut kelebihan sekaligus keterbatasannya (dan kegagalannya) dalam menghadirkan konsep penting yang menghubungkan antara konstruksi teori dengan kenyataan empiris. Kritik tersebut ditujukan untuk menemukan *missing concept* yang diabaikan Ware namun sangat penting untuk membangun konteks bagaimana partai politik bekerja, yaitu pentingnya peran jaringan politik yang berbasis budaya (*culture*). Dengan demikian posisi teoritik pada bagian ini akan menetengahkan pilihan teoritik yang kontekstual dan adaptif terhadap *setting* penelitian berdasarkan kritik-kritik yang dibangun terhadap teori Ware.

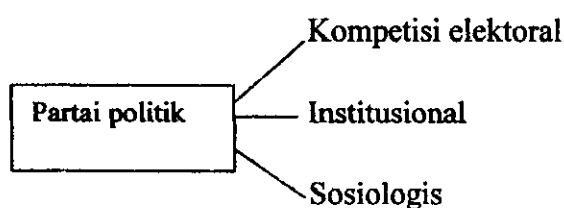
Studi mengenai partai politik model Ware menawarkan studi partai politik sebagai fakta organisasi yang tidak berbeda dengan organisasi lainnya. Hanya yang membedakan partai politik dengan organisasi non politik terletak pada peran dan fungsi yang secara spesifik terkait dengan pelibatannya dalam kompetisi untuk memperebutkan jabatan kekuasaan legislatif atau eksekutif. Studi Ware berusaha melepaskan diri dari penggolongan partai ke dalam model-model klasik mengenai partai karena dinilai terbatas untuk mengungkap aspek empiris bagaimana sesungguhnya partai bekerja.⁵ Argumen ini mendorong Ware untuk mengajukan kerangka analisis mengenai organisasi partai berdasarkan tiga (3) model analisis, yaitu model kompetisi elektoral, institusional dan sosiologis (Ware: 94). Tiga model tersebut dikombinasikan untuk menjelaskan secara empiri

⁵ Seperti yang dimodelkan Katz dan Mair yaitu *elite party*, *mass party*, *catch-all party*, *cartel party* dan *business-firm party* (Gunther et al, 2002: 113; Katz dan Crotty, 2006: 262-263)

hal-hal apa saja yang menyebabkan partai menjadi berbeda dengan yang lain.

Skema situasi parti bekerja menurut Ware dapat diolah sebagai berikut:

Skema 1: Analisis Partai Model Ware



Model kompetisi elektoral diartikan sebagai posisi partai ketika berhadapan dengan situasi eksternal berupa interaksi dan kompetisi dengan partai lain dalam konteks sistem partai dan efek kompetisi tersebut terhadap tindakan-tindakan kelembagaan yang dibuat oleh partai. Model institusional menjelaskan bagaimana partai dibentuk atau didirikan, bagaimana struktur partai berkembang dari tingkat nasional sampai lokal serta bagaimana komponen-komponen seperti kaukus, cabang, sel dan milisi partai saling menopang kekuatan partai. Sedangkan situasi sosiologis menjelaskan bagaimana partai menggerakkan sumber-sumber yang ada seperti kepemimpinan, organisasi dan jaringan sosial. Di sinilah partai dengan lugas dapat memanfaatkan kapasitas kelembagaannya untuk memperkuat diri (*selfmaintaining*) agar tetap memiliki daya eksis di tengah masyarakat.

Cara pandang bahwa partai politik didekati sebagai fakta organisasi yang terdiri dari 3 model analisis di atas digunakan Ware untuk menjelaskan dinamika keorganisasian partai politik. Bagi Ware, institusi partai bukanlah bersifat statis, sebaliknya dinamis karena partai politik menjadi bagian dari sistem partai yang berada dalam relasi dan kompetisi kekuasaan antar partai politik sebagaimana dinyatakan Sartori (1984). Ware ingin menyatakan cara pandang baru dalam menerangkan partai politik ke dalam kerangka besar interaksi sistem kepartaian dan bagaimana tindakan-tindakan politik muncul sebagai respon terhadap situasi kompetisi dalam sistem partai. Sebetulnya apa yang digagas Ware sudah dikemukakan Sartori (1984) mengenai mengenai kerangka makro sistem kepartaian. Hanya saja Ware berbeda dalam hal eksplorasi pada kelembagaan organisasi partai ketika berhubungan dengan situasi kompetisi eksternal, terutama kompetisi pemilihan.

Perspektif kelembagaan yang berbasis analisis pada aspek keorganisasian sebagaimana dikemukakan Ware membantu mengungkapkan respon-respon keorganisasian partai politik terhadap situasi sistem kompetisi kepartaian yang lebih luas. Bagi Ware, dinamika partai politik hanya bermakna ketika kehadiran suatu partai politik berada dalam jaringan interaksi sistem kepartaian . Pemahaman demikian memberi gambaran bahwa cara partai politik bekerja dapat ditelusuri melalui aspek-aspek internal keorganisasian partai dan aspek-aspek eksternal seperti kompetisi pemilihan yang berlangsung dalam sistem politik.

Dalam kaitan empiris, perspektif Ware membuka peluang akademik untuk menjelaskan respon dan dinamika kelembagaan partai politik pasca orde baru. Adopsi sistem multi partai menjadi 'penekan' yang mengubah karakter interaksi dan kompetisi kepartaian menuju lebih kompetitif dibanding era orde baru. Partai politik menjadi lebih termobilisasi dalam menggerakkan sumber-sumber politiknya untuk memperebutkan suara pemilih. Salah satu strategi politik yang dimunculkan partai politik dalam situasi kompetisi politik demikian adalah upaya partai merekrut calon (kandidat) anggota legislatif yang populer, baik nasional atau lokal yang dinilai memiliki peluang untuk memenangkan kursi legislatif. Dengan demikian, isu rekrutmen dapat menjadi pintu masuk untuk mengungkapkan lebih jauh mengenai bagaimana keputusan-keputusan penting menyangkut rekrutmen kandidat dibuat partai ketika diperhadapkan dengan sejumlah situasi kompetisi kepartaian yang kompetitif.

Jelasnya, bagaimana organisasi partai politik bersikap secara institusional, secara empiris tidak kedad terhadap situasi eksternal. Pengaruh variabel eksternal ini juga diteliti oleh Poguntke untuk mengungkapkan mengapa beberapa partai politik di Eropa Barat mengalami krisis dukungan dari pemilih loyal mereka (Lawson dan Poguntke, 2004). Temuan Poguntke menunjukkan bahwa krisis pemilih loyal disebabkan karena faktor pluralisasi pendukung loyal partai yang tidak lagi berbasis pada klas sosial lama. Dengan kata lain, perkembangan jaman menyebabkan basis dukungan pemilih loyal berubah dan rentan beralih mendukung partai lain. Situasi tersebut memaksa partai membuat beberapa

perubahan strategi agregasi kepentingan politik massa, mengembangkan alternatif komunikasi politik baru, menciptakan media partai, memetakan kelompok pendukung potensial baru dan memperkuat fungsi-fungsi kebijakan partai.

Pada tataran teoritik, pendapat Poguntke tidak berbeda dengan posisi teoritik Ware bahwa tindakan-tindakan kelembagaan yang dilakukan partai politik merupakan respon mereka terhadap situasi eksternal. Karena itu, teori mengenai partai politik sebagai organisasi hanya akan bermanfaat kalau dikontraskan secara kritis dengan situasi eksternal, terutama dalam kaitannya dengan interaksi kepartaian. Konteks interaksi kepartaian juga berguna untuk menjelaskan terjadinya adaptasi dan perubahan-perubahan dalam kebijakan partai. Misalnya pengaruh sistem pemilihan (*open list*) dan keketatan kompetisi pemilihan di suatu daerah akan mendorong partai untuk menyusun strategi yang tepat dalam mencaonkan kader-ader mereka agar terpilih. Dampak kompetisi antar partai politik akan menghasilkan adaptasi dan perubahan-perubahan keorganisasian internal partai sebagai respon atas situasi sistem partai. Dengan kata lain, interaksi antara internal partai dengan faktor eksternal sistem partai tersebut membentuk respon keorganisasian yang mengarah pada cara bagaimana partai politik bekerja.

Cara pandang yang digagas Ware tersebut dimaksudkan untuk memberi kejelasan konseptual antara posisi partai sebagai organisasi dengan faktor eksternal yang berpotensi mempengaruhi aktivitas politik. Bahkan fungsi-fungsi

kelembagaan partai yang berdimensi normatif dan ideal pun tidak terbebas dari berbagai situasi yang berkembang dalam masyarakat.⁶ Untuk menjalankan fungsi kelembagaan tersebut, partai perlu menggerakkan sumber daya internalnya, seperti kepemimpinan dan mobilisasi mesin-mesin organisasinya dan adanya dukungan pendanaan yang kuat. Namun keberhasilan partai untuk mengoptimalkan fungsi-fungsi kelembagaannya sesuai tujuan partai, bergantung pada situasi politik yang berkembang di luar partai. Dalam hal ini, kompetisi elektoral dapat secara langsung atau tak langsung 'menekan' dan mempengaruhi kelembagaan partai untuk membuat respon-respon kebijakan politik sesuai situasi yang berkembang, misalnya kebijakan untuk melakukan mobilisasi massa pemilih. Kebijakan partai untuk mobilisasi pemilih tidak saja menyiratkan adanya kerentanan organisasi partai dalam menghadapi keketatan kompetisi pemilihan namun juga menunjukkan fakta bahwa pengaruh pasar politik pemilihan (*electoral market*) secara signifikan turut membentuk bagaimana organisasi partai bekerja (Ware: 105).

Untuk memperlengkapi catatan kritis atas argument Ware, maka konsentrasi perlu diarahkan pada identifikasi apa saja yang menjadi bagian faktor internal dan eksternal. Faktor internal dijelaskan Ware sebagai kondisi institusional yang menjadi inheren dari organisasi partai, seperti prosedur,

⁶ Fungsi-fungsi tersebut adalah partisipasi politik, komunikasi politik, kontrol politik, rekrutmen politik, sosialisasi politik, agregasi dan artikulasi politik dan kebijakan politik. (Keefe et al, 1983: 195; Rodee et al, 1967: 491).

kepemimpinan dan struktur organisasi partai. Sedangkan faktor eksternal dijelaskan sebagai kondisi-kondisi luar yang mempengaruhi operasi partai politik, terutama dikaitkannya dengan aspek kompetisi elektoral. Sedangkan Ishiyama menawarkan tiga (3) faktor eksternal yang berpotensi mempengaruhi rekrutmen kandidat, yaitu evolusi organisasi partai, struktur kompetisi dan derajat dukungan partai pada daerah pemilihan (*Electoral Studies*, July, 2001). Ishiyama menegaskan bahwa pencalonan kandidat tidak semata mengandalkan kekuatan organisasi partai. Justru sebaliknya, pencalonan menjadi penuh resiko ketika karakteristik pemilih partai berubah dari keanggotaan yang disatukan oleh solidaritas dan tujuan-tujuan ideal menjadi makin fragmentatif ke dalam kepentingan-kepentingan. Ketika partai menjadi makin plural dalam kepentingan, maka potensi munculnya aktor individu makin kuat sehingga penetrasi organisasi partai secara gradual melemah. Di saat yang lain, arena kompetisi makin kompetitif tidak saja dalam konteks jumlah partai yang terlibat dalam pemilihan namun juga plural dalam arti jumlah aktor yang ikut berkompetisi dalam daerah pemilihan.

Kompetisi elektoral tersebut menjadi penting karena berkaitan dengan dampak lanjutan bagi organisasi partai yaitu ketika partai politik 'didorong' untuk melakukan modifikasi organisasi dan bahkan kebijakan-kebijakan politik partai. Dalam tataran teoritik, pendapat Ware tersebut berguna untuk memetakan bagaimana partai politik bekerja atau membuat langkah-langkah kebijakan politik tertentu. Itulah sebabnya Ware menginklusi kompetisi elektoral sebagai situasi

politik keseluruhan yang menyangkut baik aspek regulasi pemilihan mau pun sikap, orientasi dan keyakinan-keyakinan politik pemilih serta keketatan persaingan antar partai politik. Relasi antara organisasi partai dengan situasi kompetisi elektoral tersebut menentukan derajat pelebagaan partai (*degree of party institutionalization*). Konsep pelebagaan partai merupakan adopsi Ware atas pendapat Panebianco, yang diartikannya sebagai menyatunya antara organisasi partai dengan tujuan-tujuan partai dan tujuan-tujuan partai tidak dapat dipisahkan dari partai (Ware: 98). Konsep pelebagaan partai tersebut menjadi acuan Ware untuk merasionalisasi pentingnya kompetisi elektoral sebagai situasi eksternal yang mempengaruhi bekerjanya partai politik. Karena itu, kaitan antara organisasi partai dengan kompetisi elektoral menjadi *setting* bagi fungsi-fungsi partai politik.

Jika argumen teoritik di atas ditarik sebagai kerangka analisis terhadap perkembangan konteks kepartaian pasca Orde Baru, maka fungsi-fungsi kelembagaan yang melekat dalam partai politik tidak dapat dikatakan merupakan produk situasi eksternal. Secara keorganisasian, setiap partai politik memiliki kebijakan dan strategi dalam membumikan fungsi-fungsi konvensionalnya, apakah menyangkut komunikasi politik, sosialisasi politik, rekrutmen politik dan agregasi politik. Namun secara empirik, sejauhmana fungsi-fungsi tersebut berjalan sesuai harapan organisasi, tentu gradasinya berbeda pada masing-masing partai politik. Artinya, terdapat berbagai kondisi baik internal mau pun eksternal yang berpotensi mempengaruhi implementasi fungsi-fungsi partai politik.

Bahkan situasi kompetisi kepartaian —artinya situasi eksternal—berpotensi mempengaruhi apa yang akan diputuskan partai atau tidak diputuskan partai politik. Misalnya, dalam kasus rekrutmen, partai menghadapi situasi dilematis, antara menominasikan kader berkeualitas tetapi tidak populer dengan resiko tidak cukup mendapat dukungan atau menyeimbangkan dengan strategis elektoral dengan menominasikan kader yang diprediksi akan mendapat dukungan pemilih secara luas.

Adopsi faktor eksternal seperti pengaruh situasi kompetisi pemilihan dan keketatan persaingan antar calon/kandidat akan melahirkan adaptasi-adaptasi kelembagaan partai sebagai respon atas kompetisi politik yang sedang terjadi. Adaptasi kelembagaan tersebut akan menentukan apakah suatu partai politik akan mengalami stabilitas internal atau kelembagaannya atau tidak dalam menghadapi tekanan-tekanan datang dari luar dirinya. Sebagaimana dikemukakan Ware, titik temu antara faktor internal dan eksternal organisasi partai pada akhirnya menentukan derajat kelembagaan partai (*degree of party institutionalization*) partai politik. Walau pun konsep kelembagaan partai tidak murni berasal dari Ware, namun diadaptasi dari Panebianco, konsep tersebut memiliki daya empiris untuk menjelaskan bagaimana partai politik bekerja ketika diperhadapkan dengan kompetisi elektoral. Dengan mengadopsi pendapat Panebianco, Ware berpendapat bahwa derajat kelembagaan partai politik dapat diukur berdasarkan dua (2) variable (Ware: 99).

Pertama, derajat otonomi (*degree of autonomy*) partai yaitu sejauhmana organisasi partai mampu mengendalikan serta mengatasi tekanan-tekanan yang datang dari lingkungan luar partai. Organisasi partai tidak mengalami destabilitas ketika menjalin kompetisi dengan partai-partai lain. Sebaliknya, partai politik mampu memanfaatkan sumber-sumber politiknya untuk menghasilkan soliditas internalnya.

Kedua, derajat kesisteman (*degree of systemness*) menerangkan adanya penguatan antar komponen-komponen partai politik dalam mencapai tujuan-tujuan kolektif berpartai. Derajat kesisteman dapat dikenali ketika elite dan anggota partai menerima dan menyepakati prosedur-prosedur, cita-cita dan tujuan-tujuan partai sebagai 'the rules of the game' yang telah final sehingga peluang konflik, friksi dan polarisasi kepentingan politik elite yang berpotensi merusak partai dapat dikurangi atau dicegah. Kuat atau tidaknya derajat kesisteman dapat dijelaskan dari ada tidaknya friksi-friksi antar elite atau ada tidaknya partai menjadi sub-ordinasi kepentingan aktor politik. Kongkritnya, derajat kesisteman yang tinggi mencerminkan konsistensi dalam tatanan perilaku elite partai dengan nilai-nilai organisasi partai.

Konsep institusionalisasi yang dirujuk Ware dari Panebianco di atas menerangkan bahwa cara bekerja partai harus dilihat secara komprehensif dengan menghubungkannya lingkungan yang lebih luas dalam konteks interaksi antar partai. Seberapa utuh atau padu suatu partai politik dalam mengatasi tekanan-

tekanan yang berasal dari dalam dan luar dirinya, akan menentukan kecenderungan derajat pelebagaan partai tersebut. Secara internal, organisasi partai akan utuh atau padu jika memiliki derajat otonomi (*degree of autonomy*) dalam bentuk kemampuan partai untuk mengendalikan tekanan-tekanan dari lingkungan luarnya. Demikian juga dengan derajat kesisteman (*degree of systemness*) akan kuat jika partai mampu mencegah timbulnya kecenderungan friksi, munculnya sub-sub elite dalam partai (Ware: 99-102). Dengan tetap kritis Ware mengambil contoh yang diajukan Panebianco yaitu Partai Konservatif di Inggris dimana tradisi pelebagaan partai sangat kuat (*highly institutionalized*). Pelebagaan tersebut diperoleh dengan dua cara, pola penetrasi pusat partai terhadap organisasi partai aras lokal dan kontrol terhadap asosiasi-asosiasi pendukung partai yang terliabt dalam rekrutmen calon/kandidat. Hasilnya, organisasi partai melakukan proses rekrutmen yang terlebaga. Namun kecenderungan kontrol pusat partai dikritik Ware karena justru menunjukkan ketidakalamiahan pelebagaan yang sebenarnya. Bagi Ware, proses pelebagaan partai bukanlah semata aspek internal organisasi partai. Pelebagaan partai harus dikaitkan dengan kehidupan riil partai yaitu yang disebut sebagai *electoral connection*. Selanjutnya, kehidupan riil partai inilah yang membentuk dan mempengaruhi respon-respon kelebagaan partai (Ware: 104).

Apa yang digagas Ware mendekati apa yang digagas Maiwaring dan Torcal (Katz & Crotty, 2006). Mainwaring & Torcal memperkuat tema mengenai pelebagaan dengan mengkaitkannya secara luas dengan pelebagaan sistem

partai (*party system institutionalization*). Sudut pandang yang membedakan antara Ware dengan Mainwairng-Torcal terletak pada fokus pelebagaan itu sendiri. Ware berangkat dari organisasi partai politik, sedangkan Mainwaring & Torcal berangkat dari aspek yang lebih luas, yaitu menyangkut interaksi partai dalam sistem kepartaian. Mainwaring & Torcal menyimpulkan bahwa pelebagaan partai terkait dengan pelebagaan sistem partai. Mereka mengajukan empat (4) dimensi pelebagaan politik, yaitu 1). dimensi stabilitas partai dalam menghadapi kompetisi ; 2). pengakaran ; 3). pengakuan aktor terhadap legitimasi partai ; 4). kemampuan partai untuk terhindar dari gejala sub-sub elite. Jika ditarik esensi, dua kerangka teori tersebut memiliki kesamaan bahwa pelebagaan politik partai tidak dapat dipisahkan dari perkembangan eksternal yang 'menekan' organisasi partai. Bahkan terdapat konvergensi teoritik bahwa gejala sub-sub elite dalam partai merupakan faktor kritis yang dapat mengancam pelebagaan politik dalam partai (Katz dan Crotty: 2006: 207; Ware: 99).

Jika gagasan-gagasan teoritik di atas didalami, terdapat sejumlah kaitan yang sifatnya saling melengkapi dan mendukung. Pendapat Ware, Randall & Svasand dan Mainwaring & Torcal berada dalam logika teoritik yang sama bahwa pelebagaan partai merupakan proses yang kompleks yang melibatkan saling relasi antara internal organisasi partai dengan situasi eksternal dimana hasil akhir pelebagaan partai adalah munculnya partai yang padu, otonom, interaksi yang

stabil di antara komponen partai dan adanya kesadaran aktor untuk menerima eksistensi partai yang melampaui kepentingan-kepentingan pribadi.

Dari argumen yang disebut di atas maka dirumuskan tiga (3) dimensi pokok yang menjadi *setting* bagaimana partai bekerja, yaitu :

1. dimensi prosedural yaitu proses-proses formal yang melandasi tindakan-tindakan yang akan dibuat atau diputuskan serta yang kemudian dilakukan oleh partai politik. Menurut Norris, proses-proses prosedural dalam rekrutmen meliputi unsur sertifikasi, nominasi dan penetapan calon/kandidat sesuai aturan-aturan (regulasi) pencalonan yang berlaku. Dimensi prosedural ini menghasilkan produk keputusan politik baik yang menyangkut keputusan mengenai rekrutmen aktor untuk dipromosikan dalam jabatan-jabatan publik atau keputusan politik yang bersifat non actor namun mengikat elite dan anggota partai politik. Dalam kasus rekrutmen, dimensi prosedural mengungkap peran yang dijalankan cabang-cabang partai (*branches of party*) dalam proses pengajuan dan seleksi nama-nama kandidat ke induk partai yang lebih tinggi serta pelibatan mereka dalam pembahasan atau pengambilan keputusan yang dilakukan melalui forum demokrasi partai untuk menghasilkan kandidat tetap dan sah.

2. dimensi internal - eksternal berkaitan dengan efek kompetisi elektoral terhadap kerja partai politik. Secara langsung atau tidak langsung, kompetisi elektoral akan memaksa partai politik untuk berhadap-hadapan dengan partai-partai politik lain dalam memperebutkan sumber-sumber politik yang sifatnya

strategis. Perebutan jabatan politik seperti kepala daerah dan anggota legislatif memiliki nilai strategis bagi semua partai politik. Tidak ada partai politik yang tidak menginginkan posisi-posisi prestisius tersebut. Situasi kompetisi tersebut mengharuskan partai politik untuk merancang strategi dan mengerahkan sumber-sumber yang dimilikinya secara maksimal untuk meraih kemenangan politik. Dalam konteks rekrutmen politik, atmosfer kompetisi akan menekan dan membentuk partai untuk membuat langkah atau tindakan politik yang diproyeksikan akan menguntungkan partai, seperti memperhatikan suara publik, nilai jual (popularitas) calon, jaringan politik yang dimiliki calon dan pendanaan calon.

Merujuk Ware, dua (2) dimensi yang menandai bagaimana partai politik bekerja di atas, memperjelas peta saling relasi antara faktor internal dan eksternal dalam mempengaruhi cara partai bekerja. Artinya, dinamika kelembagaan dan organisasi partai (internal) dapat diamati secara empiris dengan mengamati bagaimana organisasi partai melakukan respon-respon secara politik terhadap situasi eksternal seperti kompetisi elektoral. Konteks kompetisi elektoral yang dimaksud adalah saling perlawanan antar partai politik, intensitas persaingan kandidat, loyalitas pemilih dan derajat kompetisi daerah pemilihan. Ware mengasumsikan faktor-faktor tersebut signifikan dalam membentuk perilaku organisasi partai politik (Ware: 97). Dengan demikian Ware memberi makna baru dalam memahami partai politik dengan menempatkan partai pada konteks yang lebih interaktif dan dinamik hanya ketika partai diletakkan dalam situasi

kompetisi sistem kepartaian yang melahirkan respon-respon kebijakan dan kelembagaan politik tertentu.

Namun pemetaan mengenai dimensi-dimensi yang turut membentuk partai bekerja sebagaimana skema di atas, masih belum mengungkap pentingnya faktor sosio budaya sebagai bagian dari dimensi eksternal yang turut 'menekan' proses bagaimana partai politik bekerja. Dimensi yang ditawarkan Ware juga tidak mampu menjelaskan misalnya bagaimana proses rekrutmen yang adalah bagian dari mekanisme kelembagaan partai, bersinggungan dan berkontradiksi dengan kepentingan-kepentingan sosio-budaya dimana faktor sosio-budaya dapat memperkuat sekaligus memperlemah kelembagaan partai. Dalam kasus rekrutmen politik, partai politik menjadi arena pertarungan terbuka yang melibatkan kepentingan partai (organisasi dan prosedur) dan kepentingan elite (aktor partai). Hasil rekrutmen tersebut dapat mengarah pada dua situasi yaitu apakah prosedur-prosedur yang mengatur rekrutmen kandidat berjalan sebagaimana yang seharusnya ataukah prosedur-prosedur yang mengatur rekrutmen tersebut berada di bawah penguasaan atau kendali kekuatan dan kepentingan aktor. Tidak hanya itu, rekrutmen politik dapat juga menjadi arena dimana kekuatan aktor internal partai saling bertarung dan menegosiasikan kepentingan-kepentingan politiknya. Situasi internal tersebut dapat menerangkan bagaimana aspek prosedural dapat dikontraskan dengan kekuatan-kekuatan elite atau aktor partai (*key actor*) yang memegang peran dominan dalam proses rekrutmen.

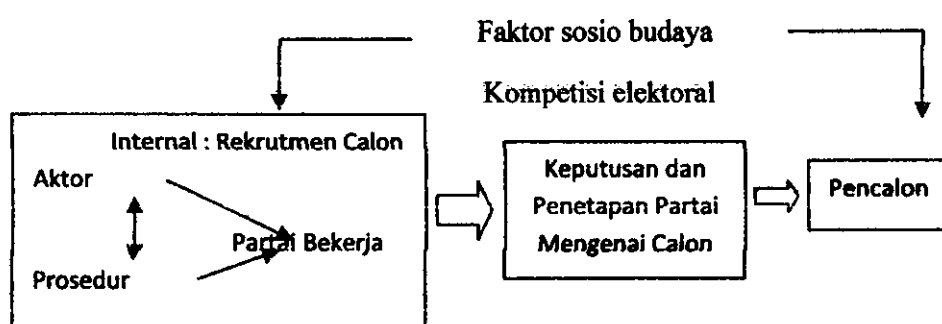
Begitu pula, Ware kurang menaruh perhatian terhadap dimensi kepentingan aktor politisi partai sebagai faktor penting yang mempengaruhi proses-proses politik dalam partai. Dimensi kepentingan aktor inklusif dalam institusi partai sehingga institusi partai tidak harus dipandang sebagai entitas dan institusi politik yang kohesif. Dengan kata lain, tarik-menarik dan kompetisi kepentingan antar aktor politik akan menekan dan membentuk bagaimana partai politik berjalan secara riil. Dimensi kepentingan ini diharapkan mampu mengungkapkan dua (2) hal.

Pertama, adanya kecenderungan aktor politik dalam 'menekan' partai dan menggunakan partai sebagai alat dari kepentingan individu. Aktor politisi juga dapat memanfaatkan sumber-sumber di luar partai untuk mempengaruhi dan mengendalikan kerja partai. *Kedua*, untuk menjelaskan adanya sub-sub elite yang dapat mengancam otoritas kelembagaan partai.

Dari kritik di atas maka diajukan reposisi atas pandangan Ware mengenai dimensi eksternal. Dimensi eksternal selain menjelaskan situasi kompetisi elektoral yang dihadapi partai politik, juga harus diperhadapkan dengan dimensi konteks sosio budaya yang berkembang dalam masyarakat tempat dimana partai politik berada. Dengan kata lain, konteks bagaimana partai politik bekerja beserta elite politik yang ada di dalamnya dalam situasi kompetisi elektoral tidaklah imun dari kondisi-kondisi lokalitas struktur sosio-budaya setempat. Faktor sosio budaya merujuk pada *social linkages* yang menghubungkan

organisasi partai dengan berbagai peluang yang dapat dimanfaatkan partai dan elitnya untuk memperkuat dirinya dalam konteks persaingan politik, seperti memanfaatkan pemimpin karismatik, dana atau uang dan jaringan social. Dengan memperhatikan pentingnya peran faktor sosio budaya, maka skema yang bersifat adaptasi mengenai bagaimana partai politik bekerja dalam kasus rekrutmen dapat digambarkan sebagai berikut:

Skema 2 : Partai Bekerja Dalam Kasus Rekrutmen dan Pencalonan Politik



Skema di atas diajukan sebagai sarana analitis yang diharapkan mengakomodasi kontekstualitas lokasi penelitian dimana peran ketokohan budaya dan jaringan ketokohan sebagai sistem nilai masih dihargai masyarakat sehingga langsung atau tidak langsung mempengaruhi proses rekrutmen dan pencalonan yang dilakukan partai politik. Begitu pula konteks kompetisi elektoral yang terjadi pada aras lokal dapat 'menekan serta memaksa' partai politik membuat kebijakan politik baik menyangkut personal aktor yang akan direkrut mau pun strategi politik tertentu untuk mendukung kemenangan dalam pemilihan. Maka di sinilah esensi pengembangan teoriti perlu dilakukan dengan

menyusun berbagai faktor yang secara empiris menggerakkan cara bagaimana partai politik bekerja dalam proses rekrutmen politik.

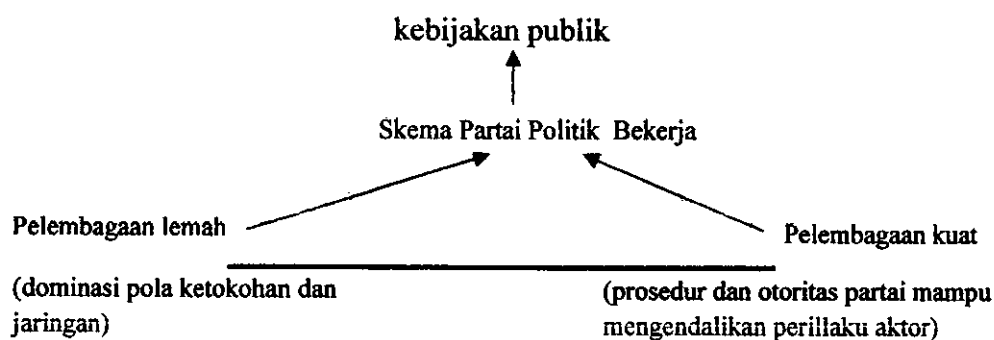
Memadukan faktor-faktor internal (keorganisasian) dalam organisasi partai dengan faktor-faktor pendinamisan eksternal (kompetisi elektoral dan budaya ketokohan) yang tidak atau belum digagas Ware, akan menghasilkan alternatif teori yang empiris. Argumen demikian berguna dalam rangka mengungkapkan bagaimana partai politik bekerja dengan fokus utama kasus rekrutmen politik dalam situasi kepartaian di aras lokal di Sampang. Faktor-faktor seperti kontekstualitas lokal seperti budaya, ketokohan, dominasi kepentingan aktor dan jaringan elite lokal, perlu diposisikan secara jelas sebagai bagian dari faktor eksternal yang berpeluang mempengaruhi respon kelembagaan atau kerja partai.

Secara teoritik, kemampuan partai untuk mengelola dinamika politik secara stabil akan menentukan seberapa kuat partai mengalami pelembagaannya. Dalam kasus rekrutmen politik, organisasi partai akan diperhadapkan dengan berbagai masalah seperti apakah prosedur-prosedur rekrutmen bekerja secara otoritatif, apakah kompetisi menghasilkan friksi dan konflik antar calon/kandidat, dan apakah terdapat mekanisme politik yang terlembaga untuk menyelesaikan konflik tersebut serta apakah para aktor yang terlibat konflik mengakui prosedur yang digunakan untuk menyelesaikan konflik tersebut.

Menurut peneliti, *setting* kelokalan sangat relevan karena berfungsi sebagai sarana pencitraan bagi calon untuk meningkatkan elektabilitas pencalonannya. Namun permasalahannya apakah setelah calon terpilih menjadi anggota legislatif daerah, konsisten memformulasikan isu-isu kampanye menjadi cikal-bakal kebijakan publik bagi konstituennya. Pencermatan atas *setting* kelokalan tersebut juga diharapkan mampu menghasilkan desain kelembagaan partai dalam mentransformasikan isu-isu kampanye selama pencalonan menjadi formula agenda kebijakan publik. Desain kelembagaan ini menggambarkan kecenderungan partai bekerja pada dua fase, yaitu selama proses rekrutmen dan pencalonan hingga setelah pemilihan dimana calon terpilih menyusun agenda-agenda kebijakan publik sesuai isu kampanye mereka.

Dengan memadukan konteks kelembagaan mengenai partai bekerja dikontraskan dengan tema kontekstualitas kelokalan maka kerangka teori penelitian ini justru memiliki keunggulan empirik dengan mengangkat konteks kelokalan sebagai penjas atas kekurangan teori yang ada. Karena itu, posisi teoritik yang dipegang untuk mengungkap bagaimana partai dan calon terpilih bekerja dalam mentransformasikan agenda-agenda kebijakan publik, tetap mengacu pada kerangka teori kelembagaan, disertai sikap kritis dengan mengkontraskannya dengan faktor-faktor kontekstual kelokalan yang mempengaruhi partai bekerja, misalnya faktor konteks lokal seperti budaya jaringan ketokohan personal lokal yang berpotensi memperlemah pelebagaan (*de-institutionalization*) partai dalam memformulasikan kebijakan publik.

Karena itu posisi teoritik yang dipegang adalah menggunakan kerangka teori mengenai partai politik secara kritis dengan memperhatikan faktor-faktor kontekstualitas yang ada. Misalnya, faktor konteks lokal seperti budaya, ketokohan personal dan jaringan elite dan patronase lokal perlu dipertimbangkan sebagai variable di luar kelembagaan partai yang potensial mempengaruhi rekrutmen. Berbagai kondisi tersebut akan menghasilkan respon yang mempengaruhi cara partai bekerja dalam proses rekrutmen dan formulasi kebijakan publik. Tarik-menarik antara kepentingan organisasi partai politik dalam kompetisi elektoral di satu sisi dengan aspek kepentingan yang berbasis pada kelokalan akan menghasilkan dua pola kecenderungan arah dalam partai bekerja yaitu:



Dengan mengadaptasi secara kritis konsep pelebagaan partai dari beberapa gagasan teoritik sebagaimana dipaparkan sebelumnya, dan melalui skema yang ditawarkan bagaimana partai politik bekerja, maka kerangka teoritik penelitian ini akan menginklusi kontekstualitas lokal sebagai jalur mengungkap

bagaimana secara empiri partai bekerja dalam memformulasi agenda kebijakan publik. Adaptasi tersebut juga diarahkan untuk memperjelas bagaimana konteks riil kompetisi politik local berperan sebagai ‘penekan’ dalam proses rekrutmen dan pengagendaan kebijakan publik. Dalam konstruksi teoritik ini, pelembagaan partai politik jika partai terbelah ke dalam sub-sub elite (*personalized*) selama proses rekrutmen atau terjadi diskontinuitas dalam memformulasikan isu-isu kampanye menjadi agenda kebijakan publik pasca pencalonan.

BAB III

TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

Penelitian ini bertujuan untuk mengungkapkan kontribusi rekrutmen anggota legislatif dari PPP dan PKB Kabupaten Sampang, Madura terhadap munculnya sejumlah agenda kebijakan publik yang dibuat oleh anggota legislatif sesuai program-program kampanye. Selama ini, penelitian atau publikasi mengenai kontribusi partai politik dalam rekrutmen anggota legislatif dalam mengagendakan isu-isu kampanye ke dalam prioritas kebijakan publik, belum meluas dilakukan. Karena itu, penelitian tahap II diharapkan mengungkap kontribusi rekrutmen anggota legislatif di era otonomi daerah dengan munculnya kebijakan-kebijakan publik pasca pemilu.

Adanya keterbatasan studi terdahulu merupakan peluang akademik penelitian ini untuk mengungkapkan apa yang terlewatkan dan dikaji oleh peneliti lain. Kelebihan penelitian ini dibanding yang lain terletak pada penyediaan data empiris mengenai kaitan rekrutmen politik dengan keluaran politik (*policy*) yang paralel dengan program-program kampanye partai. Dalam pengertian Klingeman, Hofferbert dan Budge (1994), partai politik dan calon (kandidat) masih terfokus pada kompetisi dengan dominasi janji-janji kampanye, sementara luaran (*out put*) kebijakan masih terabaikan untuk diamati. Penelitian yang mengungkap hal demikian masih terbatas dilakukan. Karena itu, penelitian

ini sangat relevan untuk mengungkap apakah momentum pemilu legislatif dan otonomi daerah menghasilkan serta mendorong wakil rakyat untuk menyusun agenda-agenda kebijakan publik yang sesuai dengan program-program yang dijanjikan semasa kampanye.

Sejumlah literatur mengenai partai politik belum menyentuh topik atau permasalahan yang diharapkan yaitu mengenai kontribusi rekrutmen terhadap perumusan agenda-agenda kebijakan publik pasca pemilu. Studi Widyanto dan Seprini (2006), Nadir (2005), Kuswandro (2008), Irtanto (2008), Zuhro (2009), Zuhro (2009) Suwondo (2005) lebih fokus pada demokratisasi politik lokal namun gagal memberi penekanan adanya perlunya untuk mengungkap kaitan demokratisasi dengan proses kebijakan publik pada aras lokal. Studi-studi demikian dinilai kurang menawarkan unsur terbaru bagaimana kontribusi rekrutmen anggota legislatif dengan munculnya isu dan agenda kebijakan publik yang dibuat anggota legislatif pasca pemilu. Mencermati keterbatasan sejumlah literatur yang ada, maka perlu diadakan suatu penyediaan informasi memadai dan empiris yang hanya dapat dilakukan melalui suatu penelitian mendalam untuk mengungkap bagaimana sesungguhnya kontribusi rekrutmen anggota legislatif di era otonomi daerah dengan munculnya agenda-agenda kebijakan publik yang disusun anggota legislatif terpilih pasca pemilu.

Berdasarkan argumen di atas dan adanya kekurangan-kekurangan dari studi sebelumnya, maka dianggap tepat jika diadakan penelitian mengenai kontribusi rekrutmen anggota legislatif dengan mengambil kasus anggota

elgislatif dari PPP dan PKB Kabupaten Sampang, Madura sebagai unit analisis penelitian ini. Lokasi penelitian di Sampang dianggap relevan karena mewakili corak masyarakat pemilih Islam, yang sejak Orde Baru sampai era reformasi memiliki dinamika konflik politik tinggi, terutama PPP dan PKB. Begitu pula berbagai kekuatan budaya seperti ketokohan kiai saling berebut mendapatkan pengaruh di PPP dan PKB (Nahrawi, 2005) selalu tampil sebagai aktor politik formal dan informal dalam kepolitikan Sampang. Pengaruh mereka terhadap institusi-insntitusi formal, seperti partai politik, legislatif dan birokrasi lokal sangat kuat. Kekuatan lain dari peran ketokohan agama terletak pada posisinya yang dibutuhkan oleh partai dan birokrasi sebagai sumber legitimasi sosio kultural dalam proses politik lokal.

Pada akhirnya, penelitian akan memunculkan temuan-temuan terbaru mengenai bagaimana kontribusi rekrutmen anggota legislatif terhadap muncul agenda-agenda kebijakan publik pasca pemilu. Adanya temuan-temuan tersebut diharapkan memberi data empiris bahwa rekrutmen anggota legislatif di era otonomi daerah dapat membawa perubahan yang menyejahterakan masyarakat daerah atau rekrutmen politik justru semakin memperkuat gejala politik kartel di antara anggota legislatif.

BAB IV

METODE PENELITIAN

Langkah awal untuk membangun konteks yang menjadi permasalahan penelitian ini dimulai sebelum pelaksanaan pilkada tahun 2007 dan pemilu legislatif tahun 2009. Jalinan kontak sosial dengan beberapa pengurus DPC PPP dan DPC PKB di Kabupaten Sampang telah dimulai tahun 2006, begitu pula tahun 2008 sebelum pelaksanaan pemilu 2009. Kontak dengan beberapa elite kedua partai tersebut bertujuan untuk mendapatkan informasi spesifik mengenai peristiwa politik yang terjadi menjelang pelaksanaan pilkada 2007 dan pemilu legislatif 2009. Mengingat pentingnya peran ketokohan (kiai) dalam masyarakat, khususnya pada beberapa peristiwa politik lokal di Sampang, maka kebutuhan untuk mendapat informasi mengenai peristiwa lokal juga diperoleh dari kalangan tokoh tersebut.

Kedatangan atau kunjungan yang sifatnya observasi awal di lapangan tersebut bertujuan untuk mendapatkan informasi yang memadai dalam rangka membangun konteks politik tertentu. Selanjutnya konteks politik tersebut didalami dan dicari esensinya sebagai langkah akademik untuk menentukan isu utama permasalahan penelitian. Melalui kedatangan awal dan observasi serta wawancara yang dilakukan selama fase koleksi data lapangan dengan tujuan

untuk menghasilkan temuan-temuan data kualitatif empiris, maka logika teoritik penelitian ini bersifat induktif. Logika induktif berawal dari kebutuhan untuk menjelaskan dan memahami secara mendalam apa yang terjadi di balik realitas sosial sehingga mampu menghasilkan *setting* dan kejadian-kejadian yang terjadi dipandang dari perspektif subjek. Selanjutnya, dari temuan-temuan kualitatif yang kontekstual mengenai subjek disusun suatu kerangka pemikiran konseptual dengan bertolak dari setiap detail dari fenomena atau peristiwa yang diteliti (Sarantakos, 1998: 15). Dengan demikian logika teoritik induktif memberi keleluasaan peneliti untuk membangun konsep atau melakukan generalisasi teori berdasarkan pemahaman dari suatu realitas sosial yang menjadi konteks penelitian.

Terkait dengan masalah yang diteliti dan memperhatikan sifat dari realitas sosial yang diteliti berupa konstruksi fenomena maka penelitian ini menggunakan metode kualitatif (*qualitative research*). Penelitian ini upaya untuk membangun konteks mengenai realitas social secara mendalam dan berupaya mengungkapkan dan memahami apa yang terjadi di balik fenomena tersebut. Membangun konteks berarti proses mendapatkan data atau informasi baik bersifat pendapat atau opini tentang peristiwa politik tertentu, sikap-sikap politik atau pandangan yang diperoleh dari informan sehingga diperoleh gambaran tentang peristiwa politik yang komprehensif. Dengan demikian, pilihan terhadap model penelitian kualitatif didasarkan pada pertimbangan bahwa fenomena yang diteliti menyangkut relasi antar fakta-fakta sosial (politik) yang bersifat plural dari aspek

opini, ide, pemikiran-pemikiran yang berkembang dalam komunitas sosial tertentu (Flick, 2006: 12-13; Silverman, 2005: 111). Karena itu, sifat data dalam penelitian ini berupa opini atau pendapat, gagasan dan pemikiran dari informan. Corak data kualitatif tersebut merupakan konsekuensi dari paradigma penelitian kualitatif dimana sifat realitas sosial yang diteliti lebih mengarah pada proposisi-proposisi tentang ide, opini, pemikiran, pengalaman-pengalaman atau wacana.

Adapun cara untuk mendapatkan data atau informasi menggunakan teknik wawancara dengan sejumlah informan dengan dipandu pedoman wawancara yang terkait permasalahan penelitian. Panduan wawancara tersebut bersifat terbuka namun tetap konsisten mengacu pada rumusan *research questions*. Hasil wawancara tersebut merupakan data utama (primer) yang kemudian akan dipadukan dengan data hasil perolehan dari dokumen seperti arsip, catatan rapat, keputusan partai, dan dokumentasi lain untuk melengkapi informasi yang dibutuhkan sesuai dengan tujuan penelitian (Denzin dan Lincoln, 1994: 224).

Dalam penelitian ini, pemilihan informan sebagai nara sumber data menggunakan cara *purposive* yaitu penentuan informan penelitian didasarkan pada pertimbangan yang terkait dengan tujuan penelitian dimana karakteristik dari populasi yang akan dijadikan sampel telah diketahui/dikenal terlebih dulu (Singarimbun, 1982:122). Pengenalan karakteristik lokasi penelitian dan jalinan kontak sosial yang terjalin dengan beberapa pengurus DPC PPP dan DPC PKB serta beberapa tokoh lokal (kiai dan non kiai), anggota dewan, anggota KPUD dan

Panwas di Sampang, sangat membantu dalam pemetaan dan pemilihan informan yang relevan dengan tujuan penelitian ini. Pemetaan informan tersebut memperkuat alasan mengapa cara *purposive* dipilih sebagai model pengambilan sampel penelitian, yaitu terkait dengan kategori derajat pengetahuan dan keterlibatan informan dengan gejala yang diteliti.

Melalui cara *purposive* maka informan yang tepat sesuai tujuan penelitian dapat dibedakan menjadi dua kategori, yaitu informan utama dan informan pendukung. Informan utama adalah beberapa aktor yang dijadikan sumber informasi penelitian karena memiliki relasi dengan peristiwa dan terlibat secara aktif/langsung sebagai aktor dalam proses rekrutmen, seperti kandidat kepala/wakil daerah, anggota terpilih dewan dari PPP dan PKB, pengurus partai dan kiai yang ikut mengambil peran dalam peristiwa politik yang ada. Sedangkan informan pendukung adalah beberapa aktor yang dijadikan sumber informasi karena memiliki relasi dengan peristiwa namun keterlibatannya tidak bersifat langsung dalam mempengaruhi aktivitas politik inti partai, seperti anggota KPUD, anggota Panitia Pengawas Pemilu Daerah, kader partai, tokoh masyarakat dan tokoh LSM.

Berdasarkan pengalaman awal di lapangan, tidak semua informan memberi informasi yang terbuka. Karena itu, dalam situasi tertentu akan digunakan teknis triangulasi yaitu teknik penelusuran informasi yang didasarkan pada kebutuhan untuk mengecek informasi hasil wawancara dengan informan

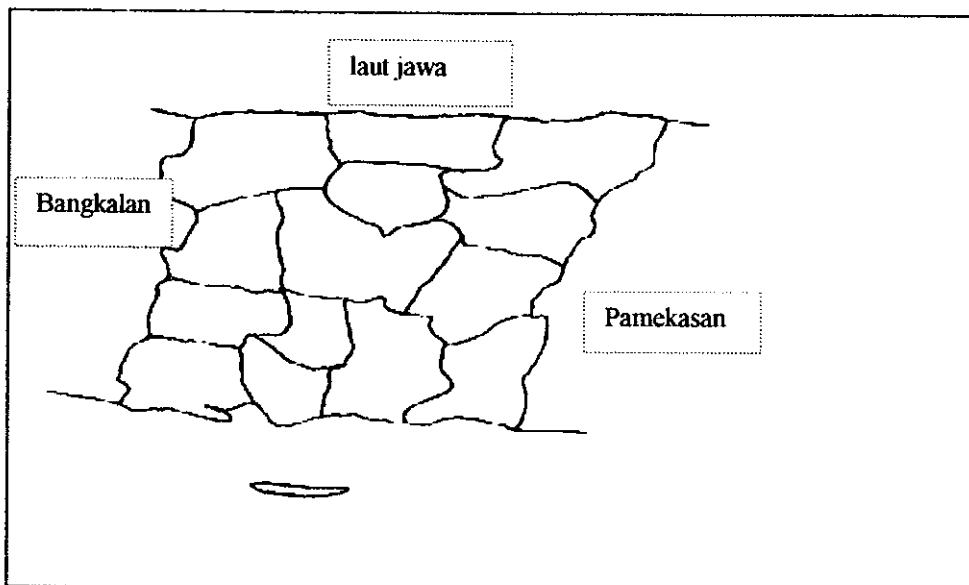
tertentu kepada informan lainnya (Silverman, 2005: 212). Unsur objektivitas dan akurasi informasi yang diperoleh dari informan bisa berbeda atau tidak tepat sehingga akan menghasilkan masukan yang bias dan keliru. Karena itu teknik triangulasi digunakan untuk validasi informasi dengan cara mengecek informasi yang diperoleh dari informan tertentu ke informan lain dengan prinsip tetap dalam konteks isu yang sama.

BAB V

HASIL PENELITIAN : REKRUTMEN MINIM WACANA PROGRAM

A. Kondisi Sosio Politik Sampang

Kabupaten Sampang merupakan dengan paduan antara wilayah agraris dengan kehidupan ekonomi laut yang masih tradisional. Sesuai dengan letak geografisnya, Kabupaten Sampang diapit oleh dua Kabupaten. Sebelah barat Kabupaten Bangkalan dan di sebelah timur Kabupaten Pamekasan. Sedangkan di utara laut Jawa dan di sebelah selatan selat Jawa. Ekonomi laut dengan ciri ekonomi nelayan kecil dan menengah terdapat di sisi utara dan selatan Sampang.



Dari keseluruhan luas wilayah Kabupaten Sampang yaitu 1.233 km², penggunaan lahan untuk area sawah pertanian sekitar 16% nya. Dominasi hasil pertanian umumnya kombinasi antara padi sawah dan padi ladang pada musim hujan sedangkan pada musim kemarau variasi hasil pertanian yang dipanen beragam dari jagung, kedelai, ubi kayu dan kacang hijau. Hasil pencatatan dinas pertanian tahun 2008 menunjukkan pola keragaman hasil panen yang berasal dari area tanaman sawah dan tegalan sebagai berikut.

Tabel 1: Jenis hasil Panen¹

Jenis panen	Hasil (Ton)	Luas (Ha)
Padi sawah	143.860	23.209
Padi ladang	21.604	10.146
Jagung	161.867	93.060
Ubi kayu	188.463	16.500
Ubi jalar	13.714	1.552
Kedelai	31.733	20.161
Kacang hijau	7.276	8.479

Pemaparan mengenai penghidupan ekonomi dan produksi di Sampang atau Madura masa kini nampaknya tidak jauh berbeda dengan hasil penelitian Kuntowijoyo, yaitu sektor agraris sebagai produksi ekonomi dominan

¹ Sampang Dalam Angka Tahun 2008 (diolah). Walau pun terdapat keraguan mengenai akurasi data luas dan hasil produksi pertanian yang disusun seperti Dinas Pertanian dan yang kemudian diolah oleh BPS Kab. Sampang, setidaknya ketersediaan data tersebut dapat dianggap mewakili apa yang dibutuhkan.

(Kuntowijoyo, 2002).² Dalam perkembangan saat ini, mesin penggerak ekonomi di Sampang tetap didominasi oleh sektor agraris dengan produksi dominan tanaman ladang kering yaitu jagung dan ketela. Dalam sektor seperti ini, lahan sawah atau peladangan menjadi sumber utama bagi kelangsungan hidup masyarakat Sampang. Lahan-lahan ini di musim penghujan menghasilkan padi sedangkan di musim kemarau ditanami tanaman yang tahan panas seperti ketela dan jagung sebagai tanaman dominan sebagaimana tabel di atas. Dalam kondisi tidak ada pilihan, lahan-lahan tersebut sengaja dibiarkan tidak ditanami karena anggota keluarga memilih untuk migrasi sementara ke luar desa/kota untuk bekerja dalam sektor-sektor informal. Hal ini juga diperkuat oleh penelitian Wiyata yang menunjukkan adanya pembiaran lahan-lahan untuk tidak diolah atau dimanfaatkan pada musim kemarau (Wiyata, 2006:39).

² Sebagai catatan sejarah, Madura digambarkan sebagai sistem ekonomi agraris dan perkebunan dengan sistem kekuasaan yang berpusat pada administrasi kolonial Belanda. Di pihak lain, sistem tersebut juga berhadapan dengan sistem kekuasaan lokal feodal yang dilestarikan melalui posisi raja, bangsawan dan abdi dalem yang memiliki hak-hak penguasaan atas tanah. Penguasaan atas tanah ini menimbulkan praktek upeti yang harus dibayar rakyat yang mendiami tanah-tanah yang dikuasai pada raja bangsawan tersebut. Penarikan upeti yang dilakukan kalangan feodal dari rakyat yang kebanyakan petani tersebut hanyalah pengantara saja sebab hasil akhir upeti tersebut disetorkan kepada pemerintah kolonial (Kuntowijoyo: 113-114). Pada dasarnya sistem upeti tersebut menggambarkan bahwa petani berada pada lapisan paling bawah dari sistem sosial masyarakat Madura.

Tabel 2 : Penggunaan Lahan ³

<i>Jenis Penggunaan</i>	<i>Luas (Ha)</i>
Bangunan dan halaman rumah	12.162
Tegal, kebun dan ladang	78.530
Pengembalaan	75
Tambak	5.264
Hutan	1.855
Perkebunan	22
Sawah	20.567

Dominasi lahan tegal atau ladang dengan tanaman tahan panas seperti keteka atau jagung menghasilkan ritme mobilitas sosial yang dipengaruhi musim. ⁴ Misalnya, masa transisi musim penghujan ke musim kemarau membawa reposisi sosial tersendiri, yaitu munculnya pola migrasi jangka pendek masyarakat untuk mencari kerja di luar kota di berbagai jenis sektor pekerjaan.⁵ Mobilitas sosial tersebut membuat masyarakat Sampang cenderung lebih mandiri dalam mengeksplorasi penghidupan ekonomi mereka tanpa harus tergantung pada sektor formal pemerintah.

Sebagaimana umumnya masyarakat agraris, faktor kepemilikan sumber-sumber ekonomi terutama tanah akan menentukan ketokohan seseorang dalam

³ Sampang Dalam Angka Tahun 2008 (diolah)

⁴ Penggunaan fungsi lahan yang berubah-ubah sesuai musim ini menyebabkan informasi mengenai pendataan luas dan fungsi lahan dalam satu tahun yang meliputi dua musim hujan dan kemarau sulit didapatkan. Hal ini disebabkan karena pemakaian lahan atau ladang di setiap musim selalu berbeda bergantung pada kebutuhan petani.

⁵ Beberapa sektor pekerjaan yang menggambarkan keuletan orang Madura di Surabaya di antaranya adalah sejumlah aktivitas sektor informal seperti pemulung, pedagang buah, besi tua, kayu, kertas, penarik becak, juru parkir atau pedagang asongan di kawasan pelabuhan Tanjung Perak. Kawasan perdagangan barang bekas (besi, onderdil, kayu kusen) yang terkenal di kawasan Surabaya Utara yaitu pasar loak Dupak dan Gembong umumnya dikuasai atau didominasi oleh orang Madura.

masyarakat. Semakin luas akumulasi tanah atau ladang yang dimiliki seseorang, akan strategislah posisinya di mata masyarakat. Dalam hal ini kepemilikan tanah menjadi salah satu ukuran penting untuk mengkategorikan apakah seseorang itu masuk golongan petani kaya (*rajeh*) atau petani biasa (*kenek*). Posisi sosial atau status sosial berdasarkan akumulasi sumber-sumber ekonomi seperti tanah, juga akan menjadi pengantara seseorang untuk melakukan reposisi yang lebih luas dalam struktur politik. Misalnya, petani kaya akan mudah untuk dikenal dan diakui status sosialnya sebagai 'orang penting' dan 'tokoh' di desa, selain tentunya ketokohan agama atau kiai.⁶ Ketokohan masyarakat ini juga muncul di masyarakat yang berada di pesisir utara dan selatan Kabupaten Sampang dengan corak penghidupan yang mengandalkan sektor perikanan laut (nelayan).

Tabel 3: Jumlah Kepemilikan Perahu⁷

Kecamatan	Perahu Motor Tempel	Kapal Motor
Sresch	643	-
Pangarengan	120	-
Sampang	681	114
Camplong	440	20
Banyuates	277	25
Ketapang	167	144
Sokobanah	146	5

⁶ Istilah yang dipakai oleh informan calon anggota legislatif adalah tomas atau tokoh masyarakat bagi tokoh masyarakat non agama seperti petani kaya, kepala desa (*kiebun*) atau pengusaha. Sedangkan istilah toga atau tokoh agama merujuk pada ketokohan agama atau kiai.

⁷ Sampang Dalam Angka Tahun 2008.

Kepemilikan perahu di atas memperkuat konteks adanya kaitan-kaitan antara penguasaan perahu sebagai salah satu bentuk sumber ekonomi dengan posisi ketokohan ekonomi sosial seseorang dalam masyarakat. Jika di Sreseh terdapat 643 orang yang pemilik perahu, Sampang terdapat 681 orang pemilik perahu, Camplong terdapat 440 dan di Banyuates terdapat 277, maka makna yang dapat ditarik di balik kepemilikan perahu ini adalah kaitannya dengan pembentukan pola relasi jaringan juragan pemilik perahu dengan anak buah (buruh) nelayan. Dapat dipastikan, sektor nelayan ini menghubungkan banyak kepentingan baik ekonomi, sosial dan politik. Bagi juragan pemilik perahu, kepemilikan perahu selain menjadikan mereka menjadi orang kaya, sektor ini juga menjadikan mereka sebagai pewaris tradisi patronase ekonomi. Artinya mereka menjadi tempat tujuan buruh nelayan untuk meminjam uang atau meminta bantuan yang bersifat ekonomis. Walau pun tidak seketat patronase sosio religious yang berpusat pada figur ketokohan kiai, juragan pemilik perahu atau pemilik perahu acapkali didekati para calon anggota legislatif yang berniat mencari dukungan dan simpati dari para anak buah juragan atau nelayan pemilik perahu. Pergeseran fungsi patronase ekonomi ke politik ini dapat ditemukan pada peran-peran para juragan perahu atau nelayan pemilik perahu yang memiliki pekerja atau buruh nelayan yang berada di bawah pengaruhnya.⁸

⁸ Cerita mengenai seorang calon anggota dewan dari PPP yang mewakili DP 5 yang berusaha menjalin kontak dengan juragan pemilik perahu sebagai cara mendapatkan dukungan dari buruh nelayan, menjadi temuan bahwa penguasaan sumber-sumber ekonomi memiliki fungsi

Tabel 4 : Perolehan Suara Pemilu-Pemilu DPRD
Di Kabupaten Sampang⁹

Partai	Pemilu 1971	Pemilu 1977	Pemilu 1982	Pemilu 1987	Pemilu 1992	Pemilu 1997
PPP*	210.188 (80,75%)	211.327 (75,97%)	233.150 (72,69%)	191.729 (56,46%)	14 kursi	12 kursi
Golkar	48.972 (18,82)	65.743 (23,63%)	85.832 (26,76%)	144.911 (42,67%)	22 kursi	23 kursi
PDI	1.129 (0,43%)	1.106 (0,40%)	1.757 (0,55%)	2.961 (0,87%)	-	-
Jumlah	260.289 (100%)	278.176 (100%)	320.739 (100%)	339.601 (100%)	45 kursi (9 kursi ABRI)	45 kursi (9 kursi ABRI)

Jika gambaran peta politik di atas menunjukkan dominasi Golkar, maka perubahan politik di awal reformasi lalui pemilu multi partai tahun 1999 menggelorakan perubahan peta politik yang signifikan. Pada pemilu tersebut, PKB menempati urutan pertama dalam perolehan suara.

transformatif yang dapat mengubah seseorang menjadi aktor politik yang cukup diperhitungkan oleh pihak lain yang membutuhkan bantuannya.

⁹ Sumber : Lembaga Pemilihan Umum Indonesia (diolah). Terkait dengan keterbatasan data mengenai jumlah dalam angka maka hasil perolehan suara pada pemilu 1992 dan 1997 hanya disajikan dalam jumlah kursi yang diperoleh masing-masing partai politik. Pada pemilu 1992 dan 1997, PDI tidak memiliki kursi / wakil di DPRD Kab. Sampang.

Tabel 5 : Peringkat Perolehan Kursi DPRD Kab. Sampang
pada pemilu 1999¹⁰

No.	Partai	Suara	Kursi
1	PKB	173.155	18
2	PPP	111.441	12
3	Golkar	18.989	2
4	PDI P	44.312	5
5	PKU	3.644	1
6	PAN	3.891	1
7	PNU	8.082	1
8	TNI Polri		5
		Jumlah	45

Sumber: DPRD Kab. Sampang.

Dari hasil perolehan suara pemilu 1999, PKB unggul dengan perolehan sebesar 173.155 suara sedangkan PPP sebesar 111.441 suara. Konteks perubahan peta politik lokal pasca Orde Baru tersebut mengandung beberapa simpulan asuntif. Kehadiran PKB sebagai partai baru yang mengklaim mewadahi aspirasi warga NU menjadi daya tarik tersendiri bagi pemilih PPP dengan mengalihkan pilihan mereka pada PKB.

¹⁰ Hasil perolehan suara seluruh partai politik pada pemilu legislatif tahun 1999 di Kab. Sampang dapat dilihat pada lampiran. Sumber KPUD Kabupaten Sampang.

Tabel 6: Perolehan Kursi Parpol Pada Pemilu 2004
DPRD Kabupaten Sampang

No	Partai	Kursi	Suara
1	Partai Kebangkitan Bangsa	19	178.884
2	Partai Persatuan Pembangunan	17	155.558
3	P Golongan Karya	3	22.889
4	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	2	13.228
5	Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia	2	10.712
6	Partai Bintang Reformasi	1	8.686
7	Partai Keadilan Sejahtera	1	8.379
	Jumlah	45	398.336

Sumber : KPUD Kab. Sampang

Ditilik dari daerah yang menjadi basis dukungan politik PKB dan PPP, terdapat kecenderungan bahwa sumber kemenangan terkait dengan daerah yang menjadi basis tradisional partai. Misalnya, PKB memperoleh dukungan cukup besar di wilayah kecamatan dimana berdomisili kiai-kiai yang pro PKB, seperti di Kecamatan Sampang, Sresch, Kedungdung, Tambelangan, Robatal dan Omben. Di kecamatan-kecamatan tersebut berdomisili kiai-kiai khos PKB seperti, KH. Mubassyr Mahfud, KH. Cholil Busiri, KH. Zaini Soleh, KH. Ghozali, KH. Jaffar Yusuf, KH. Mahrus dan KH. Muhaimin. Jika dikaitkan dengan relevansi politik jaringan ketokohan, makna kehadiran sejumlah kiai berpengaruh pada beberapa wilayah kecamatan tersebut sangat penting bagi pendulangan suara PKB.

Sedangkan PPP unggul di kecamatan yang dikenal sebagai basis PPP yaitu kecamatan bagian utara atau pesisir seperti Kecamatan Ketapang, Banyuates dan Sokobanah. Tidak seperti PKB yang memiliki barisan kiai *khos* yang membentengi partai yang mengklaim sebagai wadah aspirasi umat Nahdliyin

tersebut. Sebaliknya kemenangan PPP di tiga kecamatan tersebut tidak berpola pada poros kiai tertentu tetapi mengandalkan pada pemilih loyal yang masih menghormati KH. Alawy sebagai sesepuh PPP. Meskipun di Sembung, Banyuates terdapat 2 kiai *khos* yang menjadi andalan PPP yaitu KH. Juhari (alm) yang memimpin Pondok Pesantren Al-Jawahir dan KH. Nawawi yang memimpin Pondok Pesantren Al-Mansyuriyah, nampaknya pancaran kepengaruhan politik kiai-kiai tersebut hanya efektif untuk mendongkrak suara PPP di daerah tersebut. Dengan kata lain, kepengaruhan kiai-kiai PPP terbatas pada wilayah dimana kiai PPP berdomisili. Sedangkan ketersebaran kiai berpengaruh yang membentengi PKB mampu menghasilkan poros kiai yang efektif untuk mendulang suara PKB. Sebaliknya sedikitnya kiai-kiai yang menjadi andalan PPP hanya menghasilkan kemenangan yang terbatas di daerah dimana kiai *khos* masih dihormati.

Tabel 7 : Perolehan Suara dan Kursi Partai Politik
Pada Pemilu Legislatif 2009 Kabupaten Sampang

No.	No. Partai	Nama Partai	Suara Sah	Kursi
1	1	Partai Hati Nurani Rakyat	14.186	1
2	2	Partai Karya Peduli Bangsa	4.664	-
3	4	Partai Peduli Rakyat Nasional	2.221	-
4	5	Partai Gerakan Indonesia Raya	35.515	4
5	7	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	757	-
6	8	Partai Keadilan Sejahtera	27.535	3
7	9	Partai Amanat Nasional	11.441	1
8	11	Partai Kedaulatan	2.078	-
9	12	Partai Persatuan Daerah	272	-
10	13	Partai Kebangkitan Bangsa	100.923	11
11	15	Partai Nasional Indonesia Marhaenisme	113	-
12	16	Partai Demokrasi Pembaharuan	18.701	1
13	17	Partai Karya Perjuangan	9.972	1
14	18	Partai Matahari Bangsa	3.415	-
15	21	Partai Republik Nusantara	6.483	-
16	22	Partai Pelopor	1.957	-
17	23	Partai Golongan Karya	19.818	-
18	24	Partai Persatuan Pembangunan	65.504	6
19	26	Partai Nasional Benteng Karakytan Indonesia	2.600	-
20	27	Partai Bulan Bintang	26.513	3
21	28	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	8.797	-
22	29	Partai Bintang Reformasi	36.732	4
23	30	Partai Patriot	7.445	-
24	31	Partai Demokrat	27.094	3
25	33	Partai Indonesia Sejahtera	368	-
26	34	Partai Kebangkitan Nasional Ulama	31.318	4
27	41	Partai Merdeka	4.262	-
28	42	Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia	12.064	1
29	44	Partai Buruh	54	-
		Jumlah	482.802	45

Sumber : KPUD Kab. Sampang.

Menurut hemat peneliti, terdapat dua kondisi yang menyebabkan PKB dan PPP mengalami kemerosotan dalam perolehan suara pada pemilu 2009.

Pertama, munculnya partai-partai politik baru sebagai pesaing politik baru yang sama-masa memperebutkan massa pemilih mayoritas sama yaitu pemilih Islam. Situasi persaingan tersebut menyebabkan peluang PKB dan PPP untuk mempertahankan dominasi politik dan kultural semakin sempit karena partai-partai baru pun juga memainkan pola pendekatan yang sama dengan mendekati ketokohan kiai.

Kedua, terjadinya perubahan jaringan ketokohan dari pola lama dengan poros utama PKB dan PPP ke bentuk jaringan ketokohan 'baru' yang berhasil dibangun oleh aktor-aktor partai baru. Bagi aktor-aktor partai politik baru, klaim ketokohan atau restu kiai tetap digunakan namun tidak sekuat yang dianut oleh PKB dan PPP. Klaim ketokohan kiai tetap digunakan dalam pengertian untuk memberi makna sakralitas pencalonan mereka.

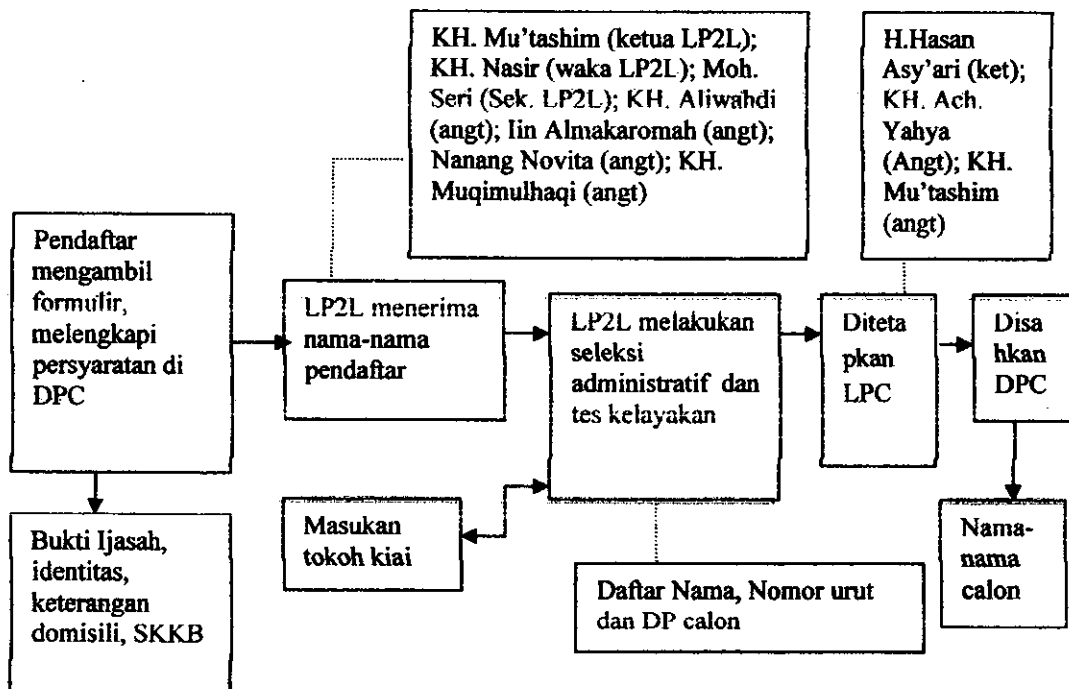
B. Calon anggota legislatif PPP Sampang

Konteks sosio politik di atas berimplikasi pada proses rekrutmen PPP dan PKB Sampang yang didominasi kultur ketokohan kiai dan jaringannya. Mekanisme rekrutmen ini merujuk pada pentahapan rekrutmen dan dasar-dasar normatif yang dipakai DPC PPP Sampang dalam menjalankan rekrutmen calon anggota legislatif. Hasil yang didapat dari pentahapan ini adalah mekanisme rekrutmen DPC PPP Sampang yang menunjukkan cara partai bekerja dalam

menjaring, menyeleksi dan membuat keputusan mengenai figur atau aktor yang dianggap memenuhi syarat untuk dipilih mewakili partai pada pemilu DPRD Sampang tahun 2009.

Proses rekrutmen calon anggota legislatif yang dilakukan DPC PPP berpedoman pada Petunjuk Teknis (Juknis) yang disahkan melalui SK. DPC No. 01/KPTS/DPC/M/VII/2008 tentang Pencalonan Anggota DPRD Kabupaten Sampang dari PPP di Pemilu 2009. Ketentuan penting SK ini adalah DPC PPP membentuk LP2L yang bertugas untuk melakukan penjaringan calon anggota DPRD dan Lajnah Penetapan Calon (LPC) yang bertugas untuk menetapkan calon anggota legislatif. Alur atau bagan lengkap proses rekrutmen calon anggota legislatif yang dilakukan DPC PPP Kabupaten Sampang dapat dipaparkan sebagai berikut :

Alur Rekrutmen Calon Anggota Legislatif PPP Kabupaten Sampang :



Mekanisme rekrutmen tersebut menggambarkan mekanisme kelembagaan DPC PPP Kabupaten Sampang dalam melakukan proses rekrutmen calon, membuat dan melakukan keputusan-keputusan administratif sampai pada keputusan untuk menetapkan nama calon terseleksi yang mewakili partai politik guna dikompetisikan dalam suatu pemilihan umum tahun 2009. Terdapat dua (2) tim yang memiliki otoritas kunci dalam proses rekrutmen tersebut, yaitu LP2L (Lajnah Pemenangan Pemilu Legislatif) dan LPC (Lajnah Penetapan Calon). Peran kunci dua tim ini tidak hanya dapat dilihat dari otoritas politiknya namun juga dapat dilihat dari 'siapa' yang mengisi posisi ketua LP2L dan LPC. Ketua LP2L diduduki oleh KH. Mu'tashim dengan jabatan formal partai sebagai Wakil Ketua DPC PPP Sampang. Jabatan sebagai Ketua LP2L ini bersifat melekat dalam jabatan Wa.Ka. DPC PPP. Jadi siapa pun yang menjabat Wa.Ka. DPC PPP Sampang, secara formal akan juga menjabat sebagai Ketua LP2L. Di luar jabatan formal tersebut, KH. Mu'tashim juga dikenal sebagai tokoh dan kiai PPP yang masih memiliki tali kekerabatan sebagai keponakan kiai perintis PPP Sampang yaitu KH. Sirajuddin (alm). Dalam kesehariannya, KH. Mu'tashim memimpin pondok pesantren putri At-Tanwir di kelurahan Rongtengah, Kecamatan Sampang. Kombinasi jabatan formal KH. Mu'tashim sebagai Wa.Ka. DPC PPP Sampang dan Ketua LP2L ditambah dengan ketokohan secara agama, membuat bobot ketokohnya sebagai politisi dan kiai semakin kuat.

Mekanisme rekrutmen di atas menjelaskan bahwa peran dan keterlibatan DPC dalam proses perekrutan anggota calon anggota legislatif bersifat sebagai

fasilitator yang menyediakan kelengkapan legal untuk kelancaran rekrutmen politik. Misalnya, DPC membentuk LP2L dan LPC dimana kedua lembaga tersebut memegang peran utama dalam menentukan komposisi, nomor urut calon dan DP calon. Fungsi fasilitator DPC juga dapat diketahui dari alur administratif pendaftaran calon anggota legislatif melalui LP2L.

Nama-nama bakal calon yang diajukan LP2L kepada LPC untuk ditetapkan sebagai calon anggota legislatif diumumkan tanggal 12 Agustus 2008. Dari 51 bakal calon yang mendaftar, 47 orang lolos dan 4 orang tidak lolos karena aspek administrative yaitu : ¹¹

Tabel 8 : Nama-nama Calon Anggota DPRD Kab. Sampang PPP ¹²

No	Dapil I : Sampang, Torjon, Pangarengan	Dapil II : Sreseh, Kedungdung, Jrengik, Tambelangan	Dapil III : Banyuates, Ketapang	Dapil IV: Robatal,Sokoba nah, Karangpenang	Dapil V : Camplong, Omben
1	KA. Muqimulhaqi Hasib	Ach.Kian Santang Syuhdi	Munir	KH. Miftahul Arifin	Joni Purnomo, SP
2	Muh. Ilyas Musthofa	HM. Faisal Amir	KH.A.Mu'tashi m Wardi	Ust. Achmad Kuzefri, Pd.	Amin Arif Tirtana, S.Ag
3	A.Khairul Fattah, SHI	Nyai Siti Wardah Khalid Munir	KH.M. Tibyan Asyahari	Hafit, SH	K. Naufal Said
4	K.Ahmad Junaidi,SPd.	KH. Moch. Hasan Ahmad, S.pdl	KH. Abd. Kholiq Imam, S.Pd.	KH. Ali Wahdi	Sairi, S.Pd
5	KH.Moh. Cholil Ahmad	KH. Moch. Mas'ud Mawardi	KH. Sihap	Ali Martono, S.Psi.	KH. Abd. Wafi, S.PdI
6	Drs.K.Sholah ur Robbani Busiri	KH. Muh. Wiam Kholilurrahman	Akhmad Fausan Munir	KH. Nashir Sayuti	Moh. Djakfar.A

¹¹ Sesuai SK LPC No. 123.A/KPTS/LPC/M/VIII/2008 tanggal 12-8-2008.

¹² Sebagaimana dituturkan Joni Purnomo Sekretaris DPC PPP tanggal 26-5-2010 dan sisahkan melalui SK LPC No. 126/KTS/LPC/M/VIII/2008 tanggal 12-8-2008.

7	Mohamad Seri	H. Romli Hasan Chozeli	H. Sapi'udin	Abdur Rahman	
8	Suhadi	Mashuri, S.Sos.	Sujak, S.PdI	Supriyadi S.PdI	
9	Abd. Azis, SE	Seh Subakir	Muhalli	Basiri	
10	Nanang Novita	H. Muhdar		Faisal Cahyadi, ST	
11		Zumaratul Khoiriyah, S.Ag.			
12		K.Faqih Anis Fuadi, ST.			

Sumber : KPUD Kab. Sampang 2009

Di tilik dari latar belakangnya, 47 calon anggota legislatif PPP tersebut dapat digolongkan menjadi dua latar belakang, yaitu calon-calon yang memiliki latar belakang ketokohan agama dan calon-calon yang non ketokohan agama. Calon anggota legislatif yang berlatar belakang ketokohan agama berjumlah 24 orang dan calon yang berlatar belakang non ketokohan agama berjumlah 23 orang seperti guru, aktivis LSM, pedagang/ pengusaha, pengurus DPC dan PAC PPP Kabupaten Sampang.

Tabel 9: Nama-nama bakal calon anggota legislatif PPP yang berlatar belakang ketokohan agama

No.	Dapil	Nama	Latar belakang
1	1	K.A. Muqimulhaqi Hasib	Tokoh agama/ Pengasuh Ponpres/ Bendahara DPC
2	1	K. Ahmad Junaidi, S.Pd.	Tokoh agama/Ketua PAC Torjun
3	1	KH. Mohammad Cholil Ahmad	Tokoh agama/Anggota DPC
4	1	Drs. K.Sholahur Robbani Busiri	Tokoh agama/Uztad
5	1	Mohamad Seri	Tokoh agama/Uztad
6	1	Suhadi, A.Ma.	Guru agama
7	2	Nyai Siti Wardah Kholil Munir	Tokoh agama/Anggota DPC
8	2	KH. Moch. Hasan Ahmad	Tokoh agama/Ketua PAC Tambelangan

9	2	KH. Moch. Mas'ud Mawardi	Tokoh agama/Pengurus DPC
10	2	KH. Muhammad Wiam Kholiliurrohman	Tokoh agama/Pengurus PAC Tambelangan
11	2	K. Faqih Anis Fuadi	Tokoh agama/Ketua PAC Sreseh
12	2	H.M. Faisol Amir S.R	Tokoh agama / Sekretaris PAC Kedungdung
13	2	Seh Subakir	Tokoh agama/menantu KH. Darwis
14	2	H. Muhdar	Tokoh agama
15	3	KH. Mu'tashim Wardi	Tokoh agama/Pengasuh Ponpres /Wakil Ketua DPC
16	3	KH. M. Tibyan Asyhari	Tokoh agama/ Pengasuh Lembaga Pendidikan Madrasah/Ketua PAC Banyuates
17	3	KH. Abd. Kholiq Imam	Tokoh agama/Ketua PAC Ketapang
18	3	KH. Sihab	Tokoh agama/Pengurus PAC Ketapang
19	4	KH. Miftahul Arifin	Tokoh agama/Sekretaris PAC Karangpenang
20	4	Ust. Achmad Kuzeiri	Tokoh agama/Ketua PAC Robatal
21	4	KH. Ali Wahdi	Tokoh agama/Pengurus DPC
22	4	KH. Nashir Sayuti	Tokoh agama/Wakil Ketua PDC
23	5	K. Naufal Said	Tokoh agama/Ketua PAC Omben
24	5	KH. Abd. Wafi	Tokoh agama

Umumnya calon anggota legislatif yang berlatar belakang ketokohan agama menjabat sebagai pengurus di tingkat DPC dan PAC. Kekuatan pada komposisi calon yang berlatarbelakang ketokohan agama tersebut menunjukkan bahwa pertimbangan di balik rekrutmen masih berpola lama yaitu menggunakan hal-hal yang bersifat budaya dan ketokohan sebagai cara untuk tetap *linkage* dengan massa pemilih tradisionalnya. Cara pandang mengenai hal-hal yang bersifat budaya dan ketokohan ini juga dapat menggambarkan pergolakan jati diri partai dalam melakukan pengakarannya ke pemilih menjelang pemilu. Pergolakan jati diri institusi partai ini menyangkut dua hal, antara menggunakan

jaringan institusi partai atau menggunakan pola 'semi partai' dengan mengedepankan peran ketokohan agar partai dikenal pemilih.

Tabel 10 : Nama-nama bakal calon anggota legislatif PPP yang latar belakang non ketokohan agama

No.	Dapil	Nama	Latar belakang
1	1	Moh. Ilyas Musthofa	Ketua DPC Kec. Sampang
2	1	A Khairul Fattah	LSM/Sekretaris PAC Pangarengan
3	1	Abd. Azis, SE	Tokoh Pemuda DPW
4	1	Nanang Novita	Sekretaris DPC
5	2	Ach. Kian Santang Syuhdi	Wakil Ketua DPC
6	2	H. Romli Hasan Ghozali	Ketua PAC Jrengik
7	2	Mashuri, S.Sos.I	Tokoh masyarakat/guru
8	2	Zumarotul Khoiriyah, S.Ag.	Tokoh masyarakat
9	3	Munir	Wakil Kctua DPC
10	3	Akhmad Fauzan Munir	Pengurus DPC
11	3	H. Sapi'udin	Sekretaris PAC Banyuates
12	3	Sujak, S.Pdi	Tokoh nelayan
13	3	Muhalli	Tokoh masyarakat
14	4	Hafit, SH	Ketua PAC Sokobanah
15	4	Ali Martono, S.Psi.	Wakil Sekretaris DPC
16	4	Abdur Rahman, SH	Tokoh masyarakat
17	4	Supriyadi, S.Pd.I.	Tokoh desa
18	4	Basiri	Mantan <i>klebun</i>
19	4	Faizal Cahyadi, ST	Tokoh masyarakat
20	5	Joni Purnomo	Sekretaris DPC PPP
21	5	Amin Arif Tirtana, S.Ag.	Ketua PAC Kec.Camplong
22	5	Sairi, S.Pd.	Tokoh pemuda
23	5	Moh.Djakfar A	Tokoh pemuda

Perimbangan komposisi calon anggota legislatif antara calon yang berlatarbelakang ketokohan agama dengan non agama tersebut dapat diartikan dalam dua (2) konteks. *Pertama*, cara pandang elite partai dalam merekrut calon masih dipengaruhi oleh pertimbangan mengenai pentingnya aspek ketokohan agama sebagai magnet dalam menarik dukungan pemilih. *Kedua*, keterbukaan untuk merekrut sumber-sumber calon yang berlatarbelakang non ketokohan

agama menunjukkan strategi PPP Sampang untuk bertahan di era multi partai sekaligus juga refleksi adanya kekuatiran-kekuatiran akan penurunan pemilih mereka. Sebab dengan merekrut calon-calon non ketokohan agama yang punya pengikut di masyarakat, potensi untuk mendapatkan dukungan pemilih baru semakin luas. Dari 47 calon yang diajukan, ternyata hanya 6 calon yang terpilih menjadi anggota legislatif daerah pada pemilu 2009, yaitu :

**Tabel 11 : Calon Anggota DPRD Terpilih dari PPP
Kabupaten Sampang**

Nama	Daerah Pemilihan	Perolehan Suara	Latar Belakang
A. Khairul Fattah	DP 1	2.784	Mantan wartawan, aktivis LSM, Sekretaris DPC PPP 2009-2014
Achmad Kian Santang	DP 2	3.748	Wakil Ketua DPC PPP 2009-2014/ Swasta
KH. Moch. Hasan Ahmad	DP 2	3.173	Ketua PAC PPP Tambelangan 2009-2014
KH. Tibyan Asyhari	DP 3	4.347	Ketua PAC Banyuwates 2009-2014, Pengelola Madrasah Asy'ari
KH. Miftahul Arifin	DP 4	4.210	Sekretaris PAC PPP Karangpenang 2009-2014
Amin Arif Tirtana	DP 5	2.698	Ketua PAC Camplong 2009-2014

C. Calon anggota legislatif PKB Sampang

Sebagaimana diungkapkan pada PPP Sampang, instrumen-instrumen mobilisasi politik yang berbasis pada hal-hal yang bersifat sosio budaya, seperti jaringan kekerabatan, ketokohan agama dan jaringan alumni pesantren memberi sumbangan penting bagi karakter kepolitikan PPP Sampang. Khususnya keterkaitan yang sangat erat dengan para kiai perintis di masa lalu sebagaimana dapat ditelusuri dari kesejarahan PPP Sampang, tetap dapat dirasakan hadir dalam PPP Sampang. Melalui garis keturunan kiai perintis PPP, seperti para putra, saudara atau kerabat, para bakal calon berupaya untuk menghubungkan diri dengan lingkaran keluarga kiai perintis agar bisa diterima dan diakui oleh masyarakat simpatisan partai. Hal-hal seperti ini terjadi dalam proses rekrutmen bakal calon di PKB Sampang. Cara bakal calon untuk tetap 'terhubung' dengan lingkaran keluarga kiai perintis beragam seperti memanfaatkan jalur keluarga, atau jalur perkawinan untuk menambah bobot legitimasi sosio politiknya pada fase rekrutmen.

Hal-hal yang bersifat ketokohan beserta jaringan politiknya yang berjalan berdampingan dengan peran-peran formal partai, diasumsikan akan membentuk dan mempengaruhi corak mekanisme rekrutmen calon PKB Sampang. Untuk mengungkap lebih mendalam apakah hal-hal yang bersifat ketokohan memainkan peran signifikan dalam proses rekrutmen calon PKB Sampang, maka salah satu cara adalah dengan mengungkapkan bagaimana

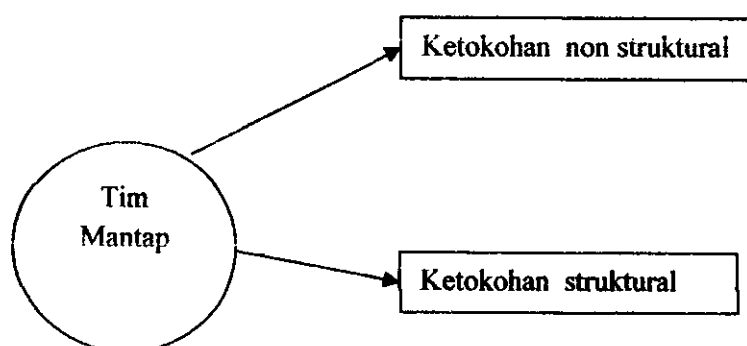
sesungguhnya mekanisme rekrutmen calon anggota legislatif dari DPC PKB Sampang.

Mekanisme rekrutmen tersebut mencerminkan bagaimana otoritas partai politik bekerja melalui tim khusus yang diberi otoritas melakukan penjarangan dan seleksi bakal calon anggota legislatif. Tim seleksi calon tersebut merupakan bagian dari kepentingan partai yang terdiri dari elite-elite partai baik yang memegang jabatan struktural mau pun non struktural. Elite non struktural ini terdiri dari kiai-kiai berpengaruh dalam tradisi kepolitikan informal PKB di Sampang. Gabungan elite struktural dan non struktural inilah yang diberi kewenangan oleh partai untuk melakukan penjarangan, pemilihan dan penetapan bakal calon anggota legislatif DPC PKB Sampang.

Sebagai partai politik yang mengatasnamakan warga Nahdlyin (Nahrawi, 2005:21-22) PKB dikonstruksi memiliki kontekstualitas budaya politik yang secara kuat berorientasi pada unsur ketokohan ulama atau kiai. Hal ini tentu saja memberi corak tersendiri terhadap cara kerja PKB dalam melakukan rekrutmen elite-elite politiknya. Suasana kepemimpinan yang dipengaruhi ketokohan agama turut membentuk karakter kepolitikan PKB, setidaknya pada tingkat lokal, termasuk peran ketokohan kiai dalam proses rekrutmen calon anggota legislatif yang berlangsung di DPC PKB Sampang. Walau pun karakter institusional mekanisme rekrutmen calon anggota legislatif dapat ditarik ke dalam wilayah otoritas partai dan melibatkan sejumlah prosedur politik yang menjadi acuan mekanisme rekrutmen, namun suasana ketokohan sangat terasa

dengan hadirnya sejumlah tokoh kiai yang tergabung dalam tim seleksi calon anggota legislatif.

Tim seleksi calon anggota legislatif ini diberi nama Tim Mantap (Majelis Penetapan) yang komposisinya terdiri dari ketokohan kiai yang berasal dari luar partai, yaitu kiai dianggap berpengaruh yang mewakili tokoh masyarakat Sampang dan ketokohan yang mewakili kepengurusan partai.¹³ Kombinasi dan interaksi dua model ketokohan tersebut bertemu di dalam struktur organisasi DPC PKB Sampang yang kemudian membentuk *setting* komposisi Tim Mantap yang bertugas melakukan seleksi bakal calon anggota legislatif. Inilah gambaran bagaimana proses legitimasi politik yang berlangsung di PKB Sampang berproses dan menemukan format pelebagaannya yang mendominasi kepolitikan PKB Sampang. Untuk mempermudah analisa, berikut ini ditampilkan skema asal ketokohan yang mengisi posisi Tim Mantap DPC PKB Sampang:



¹³ Dalam tradisi PKB Sampang, terdapat dua tim seleksi yang dibentuk partai untuk menjaring dan memilih calon elite partai, yakni Tim Sembilan yang terdiri dari 9 kiai berpengaruh baik yang mewakili kepengurusan partai mau pun kiai non partai yang bertugas menjaring dan memilih nama calon kepala daerah dan Tim Mantap yang terdiri dari 5 kiai berpengaruh dengan komposisi sama, dengan tugas menjaring dan memilih nama calon anggota legislatif yang akan mewakili PKB.

Peran ketokohan non struktural atau yang berada di luar partai menjadi sumber kekuasaan politik informal yang sangat vital bagi proses legitimasi kebijakan DPC PKB Sampang. Ketokohan tersebut terdiri dari para kiai yang memiliki pengaruh besar di kepolitikan PKB Sampang. Walau pun berada di luar partai, peran ketokohan sama penting dengan para ketokohan kiai yang berada dalam jajaran struktur formal DPC PKB. Susunan anggota Tim Mantap adalah sebagai berikut :

Ketua	: KH. A. Cholid Busairi dari unsur Ketua Dewan Syuro
Sekretaris	: H. Agus Salam (alm) dari unsur Sekretaris Dewan Syuro
Anggota	: KH. Mubasyir Mahfud dari unsur Ketua Dewan Tanfid
Anggota	: Ir. Mahsun dari unsur Sekretaris Dewan Tanfid
Anggota	: KH. Mahrus Abdul Malik dari unsur Tokoh Ulama (NU)

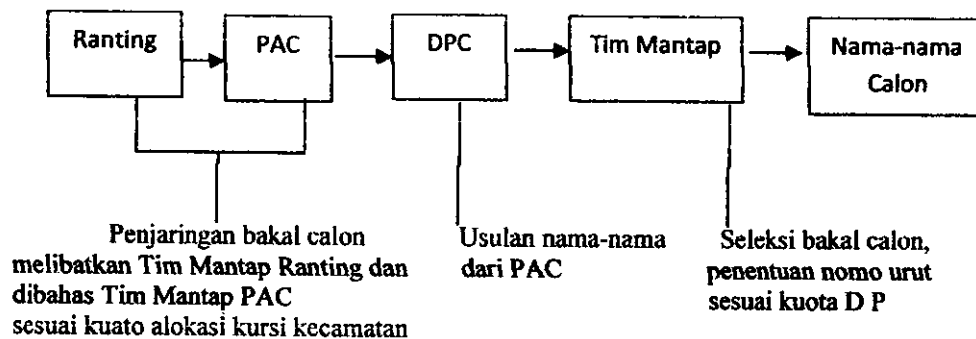
Dalam tradisi politik PKB di Sampang, panggung kekuasaan politik dapat direpresentasikan melalui peran ketokohan kiai yang mengisi tim-tim seleksi calon elite yang PKB misalnya Tim Sembilan dan Tim Mantap (Majelis Penetapan). Tim Sembilan adalah tim yang terdiri dari 9 kiai berpengaruh yang sebagian besar bukan pengurus partai (non partai) yang bertugas melakukan pembahasan dan memilih calon kepala daerah dan wakil kepala daerah.¹⁴ Sedangkan Tim Mantap adalah tim yang terdiri dari 5 orang yang berasal dari

¹⁴ Tim Sembilan adalah sejumlah kiai berpengaruh yang berjumlah 9 orang yang dalam rekrutmen calon kepala daerah. Komposisi 9 orang kiai berpengaruh tersebut terdiri dari dua lapis, kiai yang berada di luar partai dan kiai yang duduk dalam kepengurusan partai (DPC PKB). Dalam kasus pemilihan bupati dan calon bupati Sampang tahun 2006/2007, posisi kiai yang berada di luar partai mau pun yang berada dalam partai, sama-sama pentingnya dalam mempengaruhi keputusan partai. Tugas Tim Sembilan adalah mengodok nama-nama calon kepala daerah dan mengusulkannya ke DPP PKB.

struktur kepengurusan DPC yang bertugas melakukan seleksi calon anggota legislatif.

Alur Mekanisme Rekrutmen Calon Anggota Legislatif

DPC PKB Sampang



Adapun nama-nama calon anggota legislatif PKB Sampang yang diajukan pada pemilu legislatif adalah :

Tabel 12 : Daftar Calon Anggota DPRD Kab. Sampang Yang Diajukan PKB Pada Pemilu Legislatif 2009

No.	Dapil I : Sampang, Torjon, Pangarengan	Dapil II : Sresseh, Kedungdung, Jrengik, Tambelangan	Dapil III : Banyuates, Ketapang	Dapil IV: Robatal,Sokobanah, Karangpenang	Dapil V : Camplong, Omben
1	Abdullah Mansur, SE	Ir.Mahsun, AK	Drs. Muh. Munif	Moh. Zamachsyari, SH	Mustofa
2	A.Buchori	KH.Nor Abd. Adhim	Alyadi	Tamsul, SE	H. Kamaluddin
3	Mas'udi Chotili	A.Kadir Fatz	Haminuddin Ihsan	HM. Ahsan Jamal	Fathurrahman
4	Badruddin Musleh	Yusuf Abdul'al	KH. Imam Ubaidillah	Dulkowi	Amin Jakfar, SP
5	Moh. Imam	K.Bustami	Drs. H. Hasbun Nazar	Asadullah, S.Ag	Hj. Siti Habsah, BA
6	Moh.	M. Ishaq Hasib	H.M. Urif	Nawaki	Fathur Rozi

	Haminuddin, S.PdI				
7	Amisal Mutaqin	Hj. Zumrah		H.Moh. Syahid	H. Umar Rabik
8		Silahuddin		Nakip	
9		Syafik		Hosni	
10		K. Moh. Samhaji			

Dari 39 calon anggota legislatif di atas, ternyata yang terpilih hanya 11 orang. Berikut nama-nama dan latar belakang mereka yang umumnya berasal dari jajaran kepengurusan partai, yaitu

Tabel 13 : Calon Anggota DPRD Terpilih dari PKB Kabupaten Sampang

Nama	Daerah Pemilihan	Perolehan Suara	Latar belakang
Abdullah Mansyur, SE	1	2395	Ketua PAC PKB Kec.Sampang, Ketua Ansor Sampang
K.Bustomi	2	4887	Ketua PAC PKB Kec. Tambelangan/ guru mengaji
KH. Nor Abd. Adhim	2	4230	Bendahara DPC / kiai
Yusuf Abdul 'Al	2	3790	Wakil Ketua Tanfid DPC
KH. Imam Ubaidillah	3	8555	Wakil Ketua Tanfid DPC
Alyadi	3	3685	Wa.Ka. DPC PKB Sampang
H.M. Aksan Jamal	4	5994	Ketua PAC Kec. Sokobanah
Hosni	4	5041	Kader Karangpenang
Moh. Zamachsyari, SH	4	4903	Wakil Ketua Tanfid DPC
Fathorrahman	5	4714	Ketua PAC Kec. Omben
Fathor Rozi, SH	5	4714/ 6	Pengurus DPC

D. Era Otonomi : Kontribusi Rekrutmen Terhadap Perumusan Kebijakan Publik

Sejak diterapkannya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah memiliki otonomi dalam hal menyangkut hak, wewenang dan kewajiban untuk mengurus urusan daerahnya sendiri seluas-luasnya (pasal 10). Walau pun Undang-Undang tersebut telah diamandemen tetapi semangat otonomi daerah seluas-luasnya tidak menghilangkan hak-hak daerah untuk mengurus dan mengelola urusan daerah sesuai prinsip otonomi. Di antara hak dan kewajiban daerah yang dikelola sesuai prinsip otonomi tercermin dari semangat pasal 21 UU tersebut yakni :

- mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya
- memilih pimpinan daerah
- mengelola aparatur daerah
- mengelola kekayaan daerah
- memungut pajak daerah dan retribusi daerah
- mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam daerah
- mendapatkan sumber pendapatan lain yang sah

Banyaknya urusan-urusan yang menjadi hak dan kewenangan yang dapat dikelola daerah secara otonom memberi keleluasaan daerah untuk membuat agenda-agenda kebijakan publik yang lebih aspiratif bagi masyarakatnya. Dengan hak dan kewenangan otonom tersebut, idealnya daerah

mampu merancang dan mengembangkan sejumlah agenda besar isu-isu kebijakan publik yang berdampak terhadap kesejahteraan masyarakatnya.

Salah satu instrumen kelembagaan yang memiliki posisi strategis untuk menghantarkan lahirnya kebijakan publik yang mensejahterakan masyarakat adalah lembaga legislatif daerah (DPRD). Sebagai lembaga perwakilan politik yang mewakili suara masyarakat hasil pemilihan umum demokratik, DPRD memiliki fungsi legislasi dan anggaran termasuk berwenang bersama pemerinfah daerah membuat dan atau mengesahkan RAPBD menjadi APBD. Melalui fungsi pembahasan APBD inilah para wakil rakyat menggagas sejumlah keputusan politik penting menyangkut pos-pos anggaran pembangunan daerah.

Dalam pandangan Klingemann dan Hofferbert (Klingemann dan Hofferbert, 2000) peran strategis para wakil rakyat yang ada di dalam legislatif adalah menghantarkan tema-tema utama dalam kampanye pemilihan umum menjadi cikal bakal agenda-agenda kebijakan publik. Dengan kata lain, wakil rakyat bertugas menstranformasikan prioritas-prioritas kampanye menjadi prioritas-prioritas anggaran kebijakan publik pemerintah. Substansi demokratik di balik para wakil rakyat tersebut sudah seharusnya berkembang maksimal agar makna pemilihan umum tidak terseduksi semata sebagai proses memilih aktor-aktor politisi yang berjarak dari kepentingan dan aspirasi masyarakat yang telah memilihnya. Sebaliknya, hadirnya sejumlah wakil rakyat memiliki

peran sebagai *transformers*, yang mengubah prioritas-prioritas yang eksplisit dijadikan tema-tema kampanye menjadi agenda strategis kebijakan publik. Salah satu instrumen untuk menunjukkan tumbuhnya elan *transformers* di kalangan para wakil rakyat adalah dengan mengamati proses perancangan APBD sebagai isu kebijakan publik. Dalam hal ini, APBD tidak dilihat sebagai *out put* jadi tetapi ditempatkan sebagai kontinuitas dari prioritas-prioritas tema-tema kampanye partai politik dan calon masing-masing yang diwacanakan selama fase kampanye.

Temuan di lapangan menunjukkan bahwa anggota legislatif dari PPP dan PKB Sampang menganggap bahwa mereka tidak perlu membuat agenda tema dan program-program kampanye. Mereka menganggap program kampanye merupakan janji politik yang kalau tidak berhasil mereka perjuangkan akan berdampak negatif bagi karier mereka. Sebagai gantinya pada masa kampanye, mereka berusaha menarik simpati dukungan pemilih tidak melalui janji dan program kampanye tetapi pencitraan kefiguran, sebagaimana diutarakan AT calon dari PPP Sampang :

“Untuk 2009 hal itu (ketokohan) tetap ada tetapi agak beda dibandingkan dengan periode sebelumnya. Karena yang jelas dengan diterbitkannya peraturan baru, undang-undang baru (pencalonan daftar terbuka) dan banyaknya caleg yang ada kita harus bisa, pintar-pintar emengatur strategi tetapi yang namanya tokoh masih sangat berperan. ... Dengan sistem kemarin (pemilu legislatif 2009) saya membaca lebih efektif yang saya lakukan kampanye *door to door* sendiri, ke tokoh-tokoh dan masyarakat... (wawancara dengan AT dari DP 5 Camplong dan Omben tanggal 8-2-2010)

Penekanan sama juga dikemukakan AI calon dari PKB Sampang :

Pemilu-pemilu kemarin beda dengan pemilu sebelumnya karena pemilu sebelumnya peran sebenarnya ada pada partai, artinya partai bisa menunjuk jadi atau tidak, semua kembali ke nomor urut. Kalau diposisikan di nomor ini atau itu PKB akan mendapat kursi. Tapi pemilu kemarin (2009), pertama tergantung pada figurnya, maksud saya figur calon yang menjadi barometer utama bagi pemilih. Jadi masyarakat itu tidak semata-mata memilih partai jadi memilih figurnya. Kalau orang sebelumnya kan tidak melihat figurnya... (wawancara dengan AI dari DP 3 Banyuwates dan Ketapang tanggal 2-2-2010)

Temuan dari hasil wawancara dengan calon dari PPP dan PKB Sampang pada umumnya menggambarkan bahwa mereka enggan berwacana soal prioritas-prioritas politik apa yang akan dilakukan jika terpilih menjadi anggota legislatif. Calon lebih menyukai gaya kampanye mengunjungi ketokohan dan warga masyarakat tanpa agenda untuk mewacanakan program-program kerja politik mereka. Hal yang menonjol adalah instrumentalisasi figur ketokohan dan jaringannya untuk memperkuat posisi keterpilihan calon di daerah masing-masing. Artinya pewacanaan program-program kampanye tidak dijadikan keharusan para calon sebagai gantinya mereka lebih menonjolkan konsolidasi jaringan sosio kultural ketimbang mendekati pemilih melalui bahasa program.

Orientasi Program Calon dan Korelasinya pada Agenda Kebijakan

Nama Anggota Legislatif	Asal Partai	Orientasi Rekrutmen	Program Kampanye 2009	Korelasi dengan Kebijakan Setelah Terpilih
Bs	PKB	Mengandalkan legitimasi kiai	Tidak membicarakan program	Ada. Hanya usul perbaikan jalan dan sekolah-sekolah
Al	PKB	Mengandalkan legitimasi kiai	Tidak membicarakan program	Jalan dan irigrasi/tanggul
Kh	PPP	Mengandalkan keterkenalan pribadi dan kerabat	Mencari simpati dengan menjanjikan pembenahan administrasi kesehatan, bansos untuk masyarakat miskin	Jamkesmas masyarakat miskin
AT	PPP	Mengandalkan tokoh kiai dan jaringan partai/kader loyal	Tidak terlalu mengandalkan program	Bantuan sekolah/madrasah/nelayan mengikuti kebijakan partai

Model rekrutmen untuk kepentingan pencalonan yang dominan pada aspek pengembangan atau konsolidasi jaringan ketokohan tersebut tidak berkontribusi terhadap lahirnya kebijakan publik yang menggambarkan adanya kontinuitas dengan proses rekrutmen calon. Rekrutmen calon bergerak dengan logika sendiri yang didominasi oleh instrumentalisasi ketokohan dan jaringannya oleh calon. Sedangkan proses legislasi yang idealnya menggodok

prioritas-prioritas politik sesuai agenda kampanye calon sebagai wakil partai berjalan mengikuti logika pasar politik yang didominasi oleh kepentingan eksekutif.

Peluang anggota DPRD Sampang dari PPP dan PKB untuk menstransformasikan agenda-agenda populisnya terhambat oleh besarnya pos-pos anggaran rutin pemerintah daerah, sebagaimana terlihat dari pengeluaran rutin berupa pengeluaran untuk kepentingan birokrasi. Belanja pegawai, belanja barang dan jasa, perjalanan dinas, pos pemeliharaan rutin adalah pos anggaran yang menghabiskan anggaran yang dominan (sekitar 70 %). Sedangkan para wakil rakyat hanya bisa 'bermain' dalam memperjuangkan pos pelayanan publik dengan batasan (*platform*) yang minim. Realitas inilah yang membuat anggota legislatif khususnya yang menjadi unit analisis penelitian ini yaitu PPP dan PKB Sampang hanya berperan sebagai *rubber stamp* pihak eksekutif.

Ketidakoptimalan PPP dan PKB Sampang dalam legislatif untuk mentransformasikan prioritas-prioritas tema-tema kampanye menjadi cikal bakal kebijakan publik juga disebabkan faktor 'pasar politik' yang makin transaksional dalam legislatif. Ada dua kondisi yang mendorong perilaku elite legislatif makin transaksional. Pertama, anggota legislatif memperlakukan pos anggaran pelayanan publik APBD yang realisasinya sebesar Rp. 63.616.049.570,- sebagai instrumen membangun pencitraan pribadi dengan pemilih. Melalui pos anggaran pelayanan publik, anggota legislatif

membangun klaim-klaim populis bahwa mereka telah memperjuangkan aspirasi masyarakat. Dengan cara seperti ini, relasi mereka dengan pemilih di daerahnya bisa dipertahankan tanpa harus melalui institusi partai. Kedua, anggota legislatif makin personal dan lebih mengutamakan membangun akses pribadi ke pilih di daerahnya dengan memanfaatkan proyek-proyek pembangunan yang dibiayai APBD. Dengan cara seperti ini, mereka membangun *survival* politik elektoral.

Begitu pula tanggapan mereka mengenai komposisi anggaran daerah yang ditetapkan periode 2010/ 2011 tidak dilihat sebagai hasil produk pengagendaaan program-program politik baik atas nama partai mau pun atas nama pribadi sebagai wakil rakyat. Mereka menganggap komposisi anggaran daerah adalah hasil pengodokan final dalam paripurna yang melibatkan pemerintah daerah dengan legislatif daerah sehingga tidak bisa dikaitkan atau berkorelasi dengan agenda politik pribadi anggota legislatif. Dengan kata lain, politik anggaran yang telah disahkan legislatif pada tahun kerja anggaran tidak menggambarkan agenda politik mereka selama kampanye tahun 2009.

Namun yang bisa dilakukan anggota legislatif adalah menggagas program-program bantuan kepada masyarakat melalui nomenklatur Bantuan Pelayanan Publik yang secara fleksibel meliputi bantuan program pembangunan kepada masyarakat, seperti bantuan untuk pembangunan sekolah-sekolah, jalan, penerangan jalan atau pertanian/ irigrasi. Pengeluaran

anggaran untuk hal-hal tersebut tidak terkait dengan janji / program yang mereka kampanyekan selama pemilu 2009.

**Rencana dan Realisasi Pengeluaran Daerah Kabupaten Sampang
Periode 2010/2011**

No	Jenis Pengeluaran	Rencana	Realisasi	Catatan
1	Pengeluaran Aparatur Pemerintah	634.033.575.800	591.004.565.750	
	a. Belanja Pegawai	449.788.361.720	431.546.051.260	
	b. Belanja Barang dan Jasa	136.765.254.200	115.620.231.170	
	c. Belanja Perjalanan Dinas	47.479.959.880	43.838.283.320	
	d. Belanja Pemeliharaan			
2	Belanja Modal	217.622.101.550	184.835.086.870	
	a. Belanja Pegawai			
	b. Belanja Barang dan Jasa			
	c. Belanja Modal	217.622.101.550	184.835.086.870	
3	Pengeluaran Pelayanan Publik	64.462.326.000	63.616.049.570	
	a. Belanja Hibah	12.208.651.000	11.768.923.500	
	b. Belanja Bantuan Sosial	52.253.675.000	51.847.126.070	
	Belanja Tidak Terduga	1.500.000.000	318.206.780	
4.	Transfer/Bantuan	33.097.810.850	31.111.492.940	
	a. Bagi Hasil ke Desa	10.050.250	10.050.250	
5	b. Bantuan Keuangan ke Desa	33.087.760.600	31.101.442.690	
	Belanja Lainnya (Belanja Bantuan Partai Politik)			
6	Jumlah	950.715.814.200	870.885.401.890	

Begitu pula untuk nomenklatur Transfer Bantuan Desa sudah menjadi bantuan rutin yang dianggarkan pemerintah daerah sehingga porsi anggota legislatif untuk berjuang dalam merancang besaran politik penganggaran yang terkait bantuan desa, tidak terlalu menonjol. Dengan kata lain, politik penganggaran di legislatif sudah menjadi ranah eksekutif (*heavy executive*)..

Anggota dewan dari PPP atau PKB umumnya tidak terlalu antusias memperjuangkan wacana program karena memang mereka tidak menawarkan wacana program kampanye. Salah satu alasannya adalah untuk menghindari janji-janji yang jika tidak dapat direalisasikan akan menimbulkan dampak negatif terhadap pencitraan mereka sebagaimana diutarakan anggota legislatif AI, dari PKB :

Kalau pemilu kemarin (2009) berbeda dengan pemilu sebelumnya (2004) karena pada pemilu sebelumnya itu, partai dapat dikatakan berperan 100% kuat dan partai dapat menentukan siapa yang terpilih berdasarkan nomor urut sesuai dengan DP calon. Kalau pemilu kemarin (2009), seakan tergantung pada figurnya (calon), figur calon menjadi barometer para pemilih. Jadi masyarakat tidak semata-mata memilih partai tapi melihat figurnya. Berikutnya calon harus melakukan pendekatan kepada para tokoh masyarakat, tokoh pemuda, ulama atau kepala desa (wawancara tanggal 2-2-2010)

Tersirat dari pernyataan AI diatas adalah bahwa ketika masih menjadi calon, AI tidak berminat untuk melakukan pendekatan programik kepada pemilih. Sebagai gantinya AI lebih menekankan bagaimana membangun elektabilitas dengan mengandalkan pendekatan personal kepada calon pemilih di DP nya. Kecenderungan yang sama juga dilakukan oleh Bs calon dari DP 2 PKB yang menyatakan :

Dari awal saya menyakini apa yang dikatakan kiai saya kiai Ghozali (tokoh kiai karismatik dari kecamatan Tambelangan) karena saya mencalonkan bukan dari hati saya tetapi dari restu kiai. Ketika ditanya pa visi misi saya, saya ketawa karena tidak pantas calon dari DPRD itu mengatakan visi misi. Untuk visi misi yang pantas adalah para pemimpin (yang sudah menjabat) desa dan pimpinan pemerintahan...Tidak ada visi misi karena saya sudah yakin dengan apa yang diperintahkan (kiai)....(wawancara dengan Bs tanggal 28-1-2010).

Temuan di atas menunjukkan bahwa kontribusi rekrutmen calon terhadap lahirnya agenda-agenda kebijakan publik cenderung lemah. Artinya calon dari awal pencalonan dan fase kampanye memang tidak memiliki kemampuan untuk mengembangkan wacana program-program kampanye yang terfokus. Mereka lebih memilih untuk melakukan gaya pendekatan kepada pemilih secara personal non programik dengan menekankan aspek ketokohan pribadi dan relasinya dengan tokoh kiai sebagai sumber legitimasi.

Bahasan mengenai kaitan antara rekrutmen calon anggota legislatif yang terpilih dengan formulasi agenda kebijakan publik pada proses legislasi belum terjadi. Calon pada kedua partai lemah dalam melakukan transformasi pewacanaan prioritas-prioritas program kampanye ke dalam agenda kebijakan publik mengingat dominasi eksekutif dalam proses legislasi anggaran. Anggaran yang didominasi oleh kepentingan rutin eksekutif membuat posisi anggota legislatif hanya berperan sebagai *rubber stamp* sistem penganggaran yang telah berjalan mapan dipihak eksekutif.

BAB VI

ANALISIS KONTRIBUSI REKRUTMEN TERHADAP PERUMUSAN KEBIJAKAN PUBLIK

Sejak diterapkannya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah memiliki otonomi dalam hal menyangkut hak, wewenang dan kewajiban untuk mengurus urusan daerahnya sendiri seluas-luasnya (pasal 10). Walau pun Undang-Undang tersebut telah diamandemen tetapi semangat otonomi daerah seluas-luasnya tidak menghilangkan hak-hak daerah untuk mengurus dan mengelola urusan daerah sesuai prinsip otonomi. Di antara hak dan kewajiban daerah yang dikelola sesuai prinsip otonomi tercermin dari semangat pasal 21 UU tersebut yakni :

- mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya
- memilih pimpinan daerah
- mengelola aparatur daerah
- mengelola kekayaan daerah
- memungut pajak daerah dan retribusi daerah
- mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam daerah
- mendapatkan sumber pendapatan lain yang sah

Banyaknya urusan-urusan yang menjadi hak dan kewenangan yang dapat dikelola daerah secara otonom memberi keleluasaan daerah untuk membuat agenda-agenda kebijakan publik yang lebih aspiratif bagi masyarakatnya. Dengan hak dan kewenangan otonom tersebut, idealnya daerah

mampu merancang dan mengembangkan sejumlah agenda besar isu-isu kebijakan publik yang berdampak terhadap kesejahteraan masyarakatnya.

Salah satu instrumen kelembagaan yang memiliki posisi strategis untuk menghantarkan lahirnya kebijakan publik yang mensejahterakan masyarakat adalah lembaga legislatif daerah (DPRD). Sebagai lembaga perwakilan politik yang mewakili suara masyarakat hasil pemilihan umum demokratik, DPRD memiliki fungsi legislasi dan anggaran termasuk berwenang bersama pemerinfah daerah membuat dan atau mengesahkan RAPBD menjadi APBD. Melalui fungsi pembahasan APBD inilah para wakil rakyat menggagas sejumlah keputusan politik penting menyangkut pos-pos anggaran pembangunan daerah.

Dalam pandangan Klingemann dan Hofferbert (Klingemann dan Hofferbert, 2000) peran strategis para wakil rakyat yang ada di dalam legislatif adalah menghantarkan tema-tema utama dalam kampanye pemilihan umum menjadi cikal bakal agenda-agenda kebijakan publik. Dengan kata lain, wakil rakyat bertugas menstranformasikan prioritas-prioritas kampanye menjadi prioritas-prioritas anggaran kebijakan publik pemerintah. Substansi demokratik di balik para wakil rakyat tersebut sudah seharusnya berkembang maksimal agar makna pemilihan umum tidak terseduksi semata sebagai proses memilih aktor-aktor politisi yang berjarak dari kepentingan dan aspirasi masyarakat yang telah memilihnya. Sebaliknya, hadirnya sejumlah wakil rakyat memiliki peran sebagai *transformers*, yang mengubah prioritas-prioritas yang eksplisit

dijadikan tema-tema kampanye menjadi agenda strategis kebijakan publik. Salah satu instrumen untuk menunjukkan tumbuhnya elan *transformers* di kalangan para wakil rakyat adalah dengan mengamati proses perancangan APBD sebagai isu kebijakan publik. Dalam hal ini, APBD tidak dilihat sebagai *out put* jadi tetapi ditempatkan sebagai kontinuitas dari prioritas-prioritas tema-tema kampanye partai politik dan calon masing-masing yang diwacanakan selama fase kampanye.

Temuan dari hasil wawancara dengan calon dari PPP dan PKB Sampang pada umumnya menggambarkan bahwa mereka enggan berwacana soal prioritas-prioritas politik apa yang akan dilakukan jika terpilih menjadi anggota legislatif. Calon lebih menyukai gaya kampanye mengunjungi ketokohan dan warga masyarakat tanpa agenda untuk mewacanakan program-program kerja politik mereka. Hal yang menonjol adalah instrumentalisasi figur ketokohan dan jaringannya untuk memperkuat posisi keterpilihan calon di daerah masing-masing. Artinya pewacanaan program-program kampanye tidak dijadikan keharusan para calon sebagai gantinya mereka lebih menonjolkan konsolidasi jaringan sosio kultural ketimbang mendekati pemilih melalui bahasa program.

Model rekrutmen untuk kepentingan pencalonan yang dominan pada aspek pengembangan atau konsolidasi jaringan ketokohan tersebut tidak berkontribusi terhadap lahirnya kebijakan publik yang menggambarkan

adanya kontinuitas dengan proses rekrutmen calon. Rekrutmen calon bergerak dengan logika sendiri yang didominasi oleh instrumentalisasi ketokohan dan jaringannya oleh calon. Sedangkan proses legislasi yang idealnya menggodok prioritas-prioritas politik sesuai agenda kampanye calon sebagai wakil partai berjalan mengikuti logika pasar politik yang didominasi oleh kepentingan eksekutif.

Peluang anggota DPRD Sampang dari PPP dan PKB untuk menstransformasikan agenda-agenda populisnya terhambat oleh besarnya pos-pos anggaran rutin pemerintah daerah, sebagaimana terlihat dari pengeluaran rutin berupa pengeluaran untuk kepentingan birokrasi. Belanja pegawai, belanja barang dan jasa, perjalanan dinas, pos pemeliharaan rutin adalah pos anggaran yang menghabiskan anggaran yang dominan (sekitar 70 %). Sedangkan para wakil rakyat hanya bisa 'bermain' dalam memperjuangkan pos pelayanan publik dengan batasan (*flatfom*) yang minim. Realitas inilah yang membuat anggota legislatif khususnya yang menjadi unit analisis penelitian ini yaitu PPP dan PKB Sampang hanya berperan sebagai *rubber stamp* pihak eksekutif.

Ketidakefektifan PPP dan PKB Sampang dalam legislatif untuk mentransformasikan prioritas-prioritas tema-tema kampanye menjadi cikal bakal kebijakan publik juga disebabkan faktor 'pasar politik' yang makin transaksional dalam legislatif. Ada dua kondisi yang mendorong perilaku elite legislatif makin transaksional. Pertama, anggota legislatif memperlakukan pos

anggaran pelayanan publik APBD yang realisasinya sebesar Rp. 63.616.049.570,- sebagai instrumen membangun pencitraan pribadi dengan pemilih. Melalui pos anggaran pelayanan publik, anggota legislatif membangun klaim-klaim populis bahwa mereka telah memperjuangkan aspirasi masyarakat. Dengan cara seperti ini, relasi mereka dengan pemilih di daerahnya bisa dipertahankan tanpa harus melalui institusi partai. Kedua, anggota legislatif makin personal dan lebih mengutamakan membangun akses pribadi ke pilih di daerahnya dengan memanfaatkan proyek-proyek pembangunan yang dibiayai APBD. Dengan cara seperti ini, mereka membangun *survival* politik elektoral.

BAB VII

PENUTUP

Kesimpulan

Kesimpulan penelitian ini menunjukkan bahwa mekanisme rekrutmen calon anggota legislatif dari PPP dan PKB Sampang pada pemilu 2009 belum menunjukkan korelasi dengan agenda-agenda kebijakan publik pasca keterpilihan calon pada pemilu 2009. Calon dari PPP dan PKB enggan berwacana soal program kampanye karena program dianggap sebagai janji yang jika mereka tidak mampu mewujudkannya akan merugikan pencitraan mereka. Sebagai gantinya mereka lebih memilih melakukan pendekatan-pendekatan pribadi melalui pengemasan pemasaran politik personal dengan menghubungkan pencalonan mereka dengan restu tokoh kiai.

Temuan penelitian ini juga menunjukkan bahwa calon lebih mengedepankan mobilisasi politik personal dari pada mengedepankan mesin elektoral partai. Hal ini menegaskan dua hal. *Pertama*, kerangka kelembagaan partai dalam melakukan rekrutmen calon anggota legislatif secara formal berjalan namun dibayang-bayangi oleh peran tautan-tautan ketokohan dan kekerabatan. *Kedua*, kedua partai memegang otoritas absah dalam rekrutmen calon namun pada sisi lain, calon menggunakan instrumentalisasi jaringan

sosio kultural untuk memperkuat posisi keterpilihannya dalam rekrutmen. Hal ini menunjukkan cara pandang calon yang menerapkan strategi simbiosis mutualisme guna *survival* politik pada aras rekrutmen. Strategi tersebut mengacu pada cara calon melembagakan diri dengan memanfaatkan jaringan sosio kultural untuk kepentingan pencalonan yang secara langsung atau tak langsung menguntungkan posisi elektabilitas partai.

Pada akhirnya penelitian semakin menegaskan bahwa kontribusi rekrutmen calon terhadap lahirnya agenda-agenda kebijakan publik cenderung lemah. Bahasan mengenai kaitan antara rekrutmen calon anggota legislatif yang terpilih dengan formulasi agenda kebijakan publik pada proses legislasi belum terjadi. Calon pada kedua partai lemah dalam melakukan transformasi pewacanaan prioritas-prioritas program kampanye ke dalam agenda kebijakan publik mengingat dominasi eksekutif dalam proses legislasi anggaran. Anggaran yang didominasi oleh kepentingan rutin aksekutif membuat posisi anggota legislatif hanya berperan sebagai *rubber stamp* sistem penganggaran yang telah berjalan mapan dipihak eksekutif.

Saran dan Rekomendasi

1. Perlu penelitian lebih lanjut untuk membandingkan apakah gejala yang sama juga terjadi pada partai-partai lain di daerah lain.

2. Kondisi masyarakat lokal yang berbasis patronase dan ketergantungan calon pada peran ketokohan budaya membuat posisi calon tidak otonom dalam membangun elektabilitas untuk kepentingan elektoral. Calon yang mengandalkan pengakarannya pada jaringan sosio budaya menunjukkan bahwa peran partai dalam aktivitas elektoral cenderung marginal. Untuk mengatasi hal ini perlu diperkuat kelembagaan partai demi memperkuat kemampuan partai untuk merutinisasi fungsi-fungsi elektoralnya.
3. Perlu dikembangkan suatu proses rekrutmen dengan memperhatikan aspek kecakapan atau sumber daya manusia para bakal calon. Dalam hal ini perlu dipertimbangkan adanya konsolidasi kader-kader berbobot dari partai sebelum dilakukan proses rekrutmen serta membekali mereka dengan keahlian teknis mengenai proses legislasi dan perundang-undangan agar mereka memiliki kemampuan yang dapat dikembangkan ketika terlibat dalam proses legislasi dengan eksekutif.

Daftar Pustaka

- Ambardi, Kuskrido. 2009. *Mengungkap Politik Kartel Studi tentang Sistem Kepartaian Di Indonesia Era Reformasi*. Jakarta, Kepustakaan Populer Gramedia
- Budiarjo, Miriam. 1981. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia.
- Duverger, Maurice. 1984. *Partai Politik dan Kelompok Kepentingan*, Jakarta, Bina Aksara
- Gunther, Richard; Montero, Jose Ramon; Linz, Juan J. 2002. *Political Parties Old Concepts and New Challenges*. New York. Oxford University Press
- Ishiyama, John T. 2001. *Candidatde Recruitment and the Development of Rusia PoliticalParties 1993-1999 dalam Party Politics Vo. 7, No. 4 July*.
- Jatmika, Sidik, 2005. *Kyai dan Politik Lokal, Studi Kasus Reposisi Politik Kiai NU Kebumen, Jawa Tengah Memanfaatkan Peluang Ketrbukaan Partisipasi Di Era Reformasi*, Karya Disertasi Fisipol UGM.
- Katz, Richard S; Crotty, William. 2006. *Handbook of Party Politics*, London, Sage Publication.,
- Klingemann, Hans-Dieter, Richard I. Hofferbert, Ian Budge. 1999. *Partai, Kebijakan dan Demokrasi*. Yogyakarta, Jentera dan Pustaka Pelajar
- Lawson, Kay. 1994. *How Political Parties Work Perspectives from Within*. Connecticut, Praeger Publication.
- Lawson, Kay; Poguntke, Thomas. 2004. *How Political Parties Respond*. London, Routledge.
- Nahrawi, Imam. 2005. *Moralitas Politik PKB Aktualisasi PKB sebagai Partai Kerja, Partai Nasional dan Partai Modern*, Malang. Averroes Press
- Pridham, Geoffrey. 2000. *The Dynamics of Democratization A Comparative Approach*. London, Continuum
- Rodee, Carlton C; Anderson, Totton James; Christol, Carl Q.1967. *Introduction To Political Science*, New York, McGraw-Hill.

Randall, Vicky ; Lars, Svasand (2002). *Party Institutionalization in New Democracies dalam Party Politics*. Vol 8, No. 1 January.

Sorensen, Georg. 2003. *Demokrasi dan Demokratisasi Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia Yang Sedang Berubah*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.

Sartori, Giovanni. 1984. *Parties and Party Systems A Framework for Analysis*. New York, Cambrigde University Press.

Tan, Paige Johnson. 2004. *Party Rooting, Political Operator and Instability in Indonesia : A Considerations of Party System Institutionalization in a Community Charged Society*. Paper represented on Southern Political Science Association.

Ware, Alan. 1999. *Political Parties and Party Systems*. New York. Oxford University Press.

Zuhro, Siti. 2009. *Peran Aktor Dalam Demokratisasi*. Yogyakarta. Penerbit Ombak