

## **BAB II**

### **TINJAUAN TEORI TENTANG DEMOKRASI, PEMILIHAN KEPALA DAERAH DAN PARTAI POLITIK**

#### **A. DEMOKRASI**

Konsep demokrasi merupakan salah satu dari berbagai aliran atau teori kenegaraan, politik maupun hukum. Hal ini menunjukkan bahwa dari sekian banyak teori, demokrasi mempunyai makna dan lingkup tersendiri dari sistem teori itu sendiri. Biasanya teori-teori tersebut lahir ketika akan mengkaji tentang sumber kedaulatan hukum, negara maupun politik.<sup>1</sup>

Sejarah perkembangan demokrasi modern tidak dapat dilepaskan dari perkembangan yang terjadi pada abad ke 19 di Eropa dan Amerika yaitu dengan adanya deklarasi tahun 1776 di Amerika dan di Perancis Tahun 1789. Kedua deklarasi ini merupakan perkembangan yang revolusioner terutama di bidang hak asasi manusia dan kedudukan yang sama di depan hukum, meskipun hal ini telah dikenal jauh sebelum adanya kedua Revolusi tersebut. Dari perkembangan tersebut muncul tuntutan-tuntutan bahwa kekuasaan Negara tidak di tangan Raja tetapi di tangan rakyat.<sup>2</sup>

Revolusi yang terjadi di barat itu membawa pengaruh besar dalam tataran pemikiran dan kehidupan manusia. Revolusi ini didasarkan pada kondisikondisi nyata di barat, karena terjadinya perbedaan-perbedaan kelas di masyarakat,

---

<sup>1</sup> Abdul Azizi Hakim, *Negara hukum dan Demokrasi Di Indonesia*, Pustaka Pelajar, 2011, hlm. 175.

<sup>2</sup> Benny Bambang Irawan, *Perkembangan Demokrasi Di Negara Indonesia*, Jurnal Hukum Dan Dinamika Masyarakat Vol.5 No.1 Oktober 2007, hlm. 56.

kekuasaan absolute negara dan juga gereja, telah menjadikan mereka sadar bahwa terdapat jurang pemisah di dalam masyarakat, antara warga yang satu dengan yang lain.<sup>3</sup>

Revolusi ini juga melahirkan negara-negara modern demokratis yang mana prinsip-prinsip hak-hak asasi manusia dan kedudukan yang sama di depan hukum (*equality before the law*) adalah unsur-unsur yang mutlak harus ada dan tidak dapat diganggu gugat. Revolusi ini didasarkan pada kepentingan, kebutuhan dan kondisi masyarakatnya yang tertindas. Namun demikian revolusi ini pula telah melahirkan kelas-kelas baru antara pengusaha dan buruh dengan keadaan yang berbeda, sementara negara tidak boleh mencampuri kepentingan dan urusan individu.<sup>4</sup>

Dalam abad ke 20 gagasan demokrasi selalu dikaitkan dengan istilah konstitusi, sehingga lahir istilah demokrasi konstitusional. Gagasan dasar demokrasi konstitusional adalah terwujudnya cita-cita pemerintahan yang terbatas kekuasaannya, terdapat larangan pemerintah bertindak sewenang-wenang, terjaminnya hal asasi manusia dan dihindari ter[usatnya kekuasaan pada satu tangan yang dapat menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan.<sup>5</sup>

Amerika Serikat sering membanggakan diri sebagai *champion of democracy* (juara demokrasi) dan *the guardian of democracy* (pengawal demokrasi) dengan tradisi demokrasi yang kokoh sejak diplokanirkannya Deklarasi Kemerdekaan 4 Juli 1776 hingga kini. Amerika Serikat senantiasa mendengungkan untuk menegakkan pelaksanaan demokrasi di seluruh dunia dengan dikeluarkannya

---

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> Abdul Azizi Hakim, *Op., Cit*, hlm. 176.

Doktrin Carter (1980) yang berusaha mengaitkan masalah penegakkan hak sasi manusia dalam kebijakan luar negeri terhadap negara lain.<sup>6</sup>

Robert Dahl mensyaratkan paling tidak ada delapan hal cermin demokrasi, yaitu:<sup>7</sup>

- a. Kebebasan membentuk dan bergabung dalam organisasi (berserikat dan berkumpul);
- b. Kebebasan berekspresi;
- c. Hak memilih dan dipilih;
- d. Kesempatan yang relatif terbuka untuk menduduki jabatan-jabatan politik;
- e. Hak bagi pemimpin politik untuk berkompetisi mendapatkan dukungan atau memberi dorongan;
- f. Alternatif sumber-sumber demokrasi;
- g. Pemilu yang bebas dan adil;
- h. Pelembagaan pembuatan kebijakan pemerintah yang merujuk atau bergantung suara rakyat lewat pemungutan suara maupun cara-cara yang lain.

Demokrasi disimpulkan secara singkat adalah seperangkat gagasan dan prinsip kebebasan, disamping termasuk di dalamnya praktik dan prosedurnya yang berjalan terus.<sup>8</sup> Asas kedaulatan rakyat atau paham demokrasi mengandung dua arti, pertaman demokrasi berkaitan dengan sistem pemerintahan atau bagaimana caranya rakyat di ikutsertakan dalam penyelenggaraan pemerintahan, dan kedua, demokrasi dipengaruhi oleh keadaan *culturalan historis* suatu bangsa, sehingga muncul istilah demokrasi konstitusional, demokrasi rakyat dan demokrasi pancasila.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> *Ibid*, hlm. 176-177.

<sup>8</sup> *Ibid*, hlm. 177.

<sup>9</sup> *Ibid*, hlm. 182.

Demokrasi yang sempurna tidak mungkin tercapai kecuali menjalankan demokrasi tersebut mengarah kepada ideal, sehingga persamaan yang sempurna adalah suatu kemustahilan. Perundang-undangan dalam alam demokrasi harus dapat mencegah perbedaan yang mencolok antara si miskin dan si kaya.<sup>10</sup>

Istilah demokrasi yang berasal dari gabungan dua kata, yakni *demos* dan *krotos*, yang menunjukkan bahwa *demos/populous/rakyat*lah yang menjadi titik sentral dari demokrasi. Gagasan, asumsi, konsep, dan teori tentang demokrasi menekankan bahwa sesungguhnya yang berkuasa dan titik sentral dalam demokrasi adalah rakyat.<sup>11</sup>

Dalam konferensi *International Commission of Jurist* (organisasi ahli hukum internasional) di Bangkok tahun 1965 ditekankan "*the dynamic aspects of the rule of law in the modern age*" Komisi ini merumuskan syarat-syarat dasar pemerintahan yang demokratis sebagai berikut<sup>12</sup>:

- a. Perlindungan konstitusional yakni Konstitusi harus menjamin hak-hak individu dan prosedur untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin;
- b. Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial tribunals*);
- c. Pemilu yang bebas;
- d. Kebebasan menyatakan pendapat;
- e. Kebebasan berserikat/berorganisasi dan beroposisi; dan
- f. Pendidikan kewarganegaraan (*civic education*).

---

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> Anis Ibrahim, *Legislasi dan Demokrasi; Interaksi dan Konfigurasi Politik Hukum Dalam Pembentukan Hukum di Daerah*, In-Trans Publishing, Malang, 2008, hlm. 254.

<sup>12</sup> Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia, Jakarta, 2003, hlm. 60.

Dasar pemikiran modern tentang demokrasi sendiri adalah ide politik tentang kedaulatan rakyat dalam pemerintahan suatu negara, yakni semua kekuasaan politik dikembalikan kepada rakyat sebagai subyek asal otoritas ini sehingga rakyat pun berperan serta dalam pengambilan keputusan politik yang menjadi perhatian mereka ataupun secara keseluruhan menjalankan kekuasaan tertinggi negara dalam satu tingkat yang terbatas (demokrasi langsung atau demokrasi murni), sehingga proses hukum dituangkan dalam undang-undang yang mengatur rakyat mengambil bagian pemerintahan secara tak langsung lewat wakil yang dipilih secara bebas dan rahasia yang nantinya mewakili pengambilan kebijakan politik negara dalam waktu tertentu (demokrasi perwakilan atau demokrasi representatif)<sup>13</sup>. Indonesia sendiri menggunakan sistem representatif lewat pemilihan umum yang setelah reformasi rutin dilakukan 5 tahun sekali. Demokrasi adalah sebuah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Pengertian tersebut dikemukakan pada tahun 1863 oleh Abraham Lincoln yang mengatakan demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat oleh rakyat, dan untuk rakyat.<sup>14</sup>

Demokrasi adalah bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu Negara dari rakyat sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warganegara) atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut. Pemerintahan dari rakyat berarti pemerintahan negara itu mendapat mandat dari rakyat untuk menyelenggarakan pemerintahan. Pemerintahan untuk rakyat berarti

---

<sup>13</sup> Lorens Bagus. *Kamus Filsafat*. PT. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta. 2000. hlm. 154

<sup>14</sup>A.A. Sahid Gatara, *Ilmu Politik Memahami Dan Menerapkan, Op., Cit*, hlm 251

berarti pemerintahan itu menghasilkan dan menjalankan kebijakan-kebijakan yang di arahkan untuk kepentingan dan dan kesejahteraan rakyat.<sup>15</sup>

Pengertian lain dari demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan dalam suatu Negara dimana semua warga Negara memiliki hak, kewajiban, kedudukan dan kekuasaan yang baik dalam menjalankan kehidupannya maupun dalam berpartisipasi terhadap kekuasaan Negara, dimana rakyat berhak untuk ikut serta dalam menjalankan Negara atau mengawasi jalannya kekuasaan Negara baik secara langsung, misalnya melalui ruang-ruang publik maupun melalui wakil-wakilnya yang telah di pilih secara adil dan jujur dengan pemerintahan yang dijalankan semata-mata untuk kepentingan rakyat, sehingga system pemerintahan dalam Negara tersebut berasal dari rakyat, dijalankan oleh rakyat, untuk kepentingan rakyat.<sup>16</sup>

Gagasan pokok atau gagasan dasar suatu pemerintahan demokrasi adalah pengakuan hakikat manusia, yaitu pada dasarnya manusia mempunyai kemampuan yang sama dalam hubungan sosial. Berdasarkan gagasan dasar tersebut terdapat 2 (dua) asas pokok demokrasi, yaitu:<sup>17</sup>

1. Pengakuan partisipasi rakyat dalam pemerintahan, misalnya pemilihan wakil-wakil rakyat untuk lembaga perwakilan rakyat secara langsung, umum, bebas, dan rahasia serta jurdil: dan
2. Pengakuan hakikat dan martabat manusia, misalnya adanya tindakan pemerintah untuk melindungi hak-hak asasi demi kepentingan bersama.

---

<sup>15</sup> Miriam Budiarjo, *Op., Cit*, hlm 50

<sup>16</sup> Munir Fuady, *Konsep Negara Demokrasi*, Cetakan Pertama, PT Refika Aditama, Bandung, 2010, hlm.2

<sup>17</sup> *Ibid.*

Dalam perkembangannya, demokrasi menjadi suatu tatanan yang diterima dan di pakai oleh hampir seluruh negara di dunia. Ciri-ciri satu pemerintahan demokrasi adalah sebagai berikut:<sup>18</sup>

1. Adanya keterlibatan warga negara (rakyat) dalam pengambilan keputusan politik, baik langsung maupun tidak langsung (perwakilan);
2. Adanya persamaan hak bagi seluruh warga negara dalam segala bidang;
3. Adanya kebebasan dan kemerdekaan bagi seluruh warga Negara;
4. Adanya pemilihan umum untuk memilih wakil rakyat yang duduk di lembaga perwakilan rakyat.

Hubungan antara demokrasi, negara dan konstitusionalitas terdiri dari segi-segi yang membentuk suatu pengaturan umum, apakah seseorang atau badan orang-orang, sebagai turunan dari, dan yang disahkan dalam hubungan dengan sistem hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang memberdayakan, yaitu hukum publik demokratis.<sup>19</sup>

Sebagai salah satu negara demokrasi terbesar di dunia, Indonesia saat ini sedikit banyak menjadi sorotan dunia internasional. Transisi demokrasi yang hadir pasca reformasi sampai sekarang dijadikan argumentasi teoritis dalam mempertahankan sebuah instrument yang dijadikan konsep pemerintahan nasional, yaitu demokrasi. Demokrasi menjadi suatu fenomena baru yang hidup di negara-negara yang sudah atau sedang mengalami tindakan atau rezim dimana pemerintahlah yang sedang berkuasa.

Meskipun secara harafiah kata demokrasi berarti pemerintahan rakyat, yang selanjutnya diartikan sebagai pemerintahan dari rakyat, oeh rakyat dan untuk

---

<sup>18</sup> *Ibid*

<sup>19</sup> David Held, *Demokrasi dan Tatanan Global Dari Negara-Negara Modern Hingga Pemerintahan Kosmopolitan*, Pustaka Pelajar, 2004, hlm. 194.

rakyat. Artinya secara definitif rakyatlah yang memiliki wewenang tertinggi yang menentukan segala wewenang yang ada dalam suatu negara.<sup>20</sup>

Secara operasional arti yang diberikan kepada demokrasi sangat beragam. Bahkan perkembangannya tidak terkontrol. Banyak orang bicara demokrasi tanpa menegetahui makna demokrasi yang sebenarnya.<sup>21</sup>

Indonesia menjadi Negara yang demokratis pasca reformasi. Walaupun kenyataannya ada juga yang tidak setuju dengan pendapat ini. Dan ini merupakan salah satu cerminan adanya demokrasi adanya demokrasi tersebut dalam hal dalam hal kebebasan berpendapat. Bukanlah suatu cita-cita terakhir sebagai sebuah negara berkembang tetapi baru menjadi instrumen politik kenegaraan yang masih belum sempurna. Tambal sulam belum sempurnanya demokrasi inilah kemudian yang berproses terus meneerus mencari titik kesempurnaannya dalam praktek kenegaraan. Inilah yang dikenl para mahasiswa dan akademisi sebagai transisi demokrasi.

Dalam perjalanan sejarah ketatanegaraan, Indonesia sering mengalami perubahan berlakunya Undang-Undang Dasar. Mulai dari UUD 1945, Konstitusi RIS, UUD 1950, kembalinya UUD 1945 dan sampai dengan UUD 1945 setelah diamandemen pada tahun 2002. Secara konsepsional, masing-masing UUD merumuskan pengertian dan pengaturan hakekat demokrasi menurut visi penyusung konstitusi yang bersangkutan.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Anis Ibrahim, *Legislasi dan Demokrasi, Op., Cit*, hlm 255.

<sup>21</sup> Munif Fuadi, *Loc., Cit*.

<sup>22</sup> Benny Bambang Irawan, *Op., Cit*, hlm. 58.



Pada awal kemerdekaan ketika UUD 1945 menjadi hukum dasar tertulis bagi segenap bangsa Indonesia, muncul pergeseran gagasan ketatanegaraan yang mendominasi pemikiran segenap pemimpin bangsa. Semula gagasan tentang peranan negara dan peranan masyarakat dalam ketatanegaraan lebih dikedepankan. Gagasan itu disebut gagasan pluralisme.<sup>23</sup>

Selanjutnya dengan melihat realita belum mungkin dibentuknya lembaga-lembaga negara seperti dikehendaki UUD 1945 sebagai aparatur demokrasi yang pluralistik, muncullah gagasan organisme. Gagasan tersebut memberikan legitimasi bagi tampilnya lembaga MPR, DPR, DPA untuk sementara dilaksanakan Presiden dengan bantuan Komite Nasional.<sup>24</sup>

Amandemen UUD 1945 secara tegas menyatakan bahwa Indonesia adalah Negara yang berkedaulatan rakyat. Pasal 1 ayat (2) Amandemen UUD 1945 menyebutkan *kedaulatan berada ditangan rakyat* sementara ayat yang sama pada UUD 1945 sebelum perubahan menyebutkan *kedaulatan adalah ditangan rakyat*. Hal ini menegaskan bahwa Indonesia menerapkan prinsip pemerintahan oleh rakyat atau demokrasi.<sup>25</sup>

Suatu Negara yang demokratis harus menjamin kebebasan anggota masyarakatnya dan jika tidak ada kebebasan maka Negara itu bukan Negara demokrasi. Demokrasi ini sering juga dengan demokrasi liberal yaitu demokrasi

---

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> Morissan, *Hukum Tata Negara RI Era Reformasi*, Ramdina Prakarsa, Jakarta, 2005, hlm.89.

yang didasarkan pada kebebasan individu. Karena itu Negara dibedakan menjadi dua, yaitu Negara bebas dan Negara yang tidak bebas.<sup>26</sup>

Ciri khas dari Negara demokrasi adalah kekuasaan pemerintah yang terbatas dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Cara terbaik untuk membatasi kekuasaan pemerintah tersebut adalah melalui suatu konstitusi sehingga paham ini sering juga disebut dengan demokrasi konstitusional.

Elemen rakyat dalam negara menjadi hal utama akan existensi negara itu sendiri, bagaimana sebuah negara dapat disebut negara jika tidak ada pengakuan dari rakyatnya, baik dalam legitimasi kekuasaan maupun pemerintahan dalam arti luas. Rakyat sebagaimana dibahas diatas adalah pemegang kedaulatan tertinggi, sehingga dapat dipastikan bahwa keinginan rakyat merupakan hukum tertinggi dari suatu negara yang tereksplisit lewat tujuan-tujuan negara.

Salah satu wujud demokrasi dalam pengertian “prosedur untuk membentuk pemerintahan secara luas” adalah Pemilihan Umum. Dengan kata lain pemilu adalah bagian penting dari demokrasi itu sendiri. Selain itu, pemilu sangat sejalan dengan semangat demokrasi secara substansial, yakni demokrasi dalam pengertian pemerintahan yang diselenggarakan dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat. Artinya rakyatlah yang memegang kekuasaan tertinggi.<sup>27</sup> Cerminan Negara demokrasi terlihat dari pemilu yang dilaksanakan di Negara tersebut secara demokrasi, bebas, jujur, adil, dan juga dimana suara rakyat sangatlah berperan didalamnya.

---

<sup>26</sup> *Ibid.* hlm.90.

<sup>27</sup> A.A. Sahid Gatara, *OP., Cit*, hlm.207.

Demokrasi memang tidak semata-mata adanya pemilu yang bebas. Di dalam sistem perwakilan, demokrasi juga menuntut adanya pertanggungjawaban dari para wakil kepada yang diwakili. Didalam konteks yang lebih esensial, demokrasi menuntut adanya kesempatan kepada semua pihak. Termasuk di dalamnya adalah kesempatan kepada rakyat untuk berpartisipasi di dalam semua proses politik.<sup>28</sup>

## **B. PEMILIHAN KEPALA DAERAH**

Kecenderungan demokratisasi pada suatu negara dan masyarakat ditentukan oleh faktor lingkungan yang biasanya menentukan prinsip, sistem dan proses pemilu yang berawal dari perkembangan atau perubahan masyarakat. Perubahan alami masyarakat sebagai produk dari unsur-unsur dampak positif dan negatif pembangunan yang tampaknya sangat menentukan kecenderungan demokratisasi masyarakat.<sup>29</sup>

Pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pemilukada) merupakan instrumen yang sangat penting dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan prinsip demokrasi di daerah, karena disinilah wujud bahwa rakyat sebagai pemegang kedaulatan menentukan kebijakan kenegaraan.<sup>30</sup>

Mengandung arti bahwa kekuasaan tertinggi untuk mengatur pemerintahan Negara ada pada rakyat. Melalui Pemilukada, rakyat dapat memilih siapa yang

---

<sup>28</sup> Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia, Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*, Cetakan Pertama, Prenada Media Grup, Jakarta, 2010, hlm.11.

<sup>29</sup> Arbi Sanit, *Partai, pemilu dan demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1997, hlm.

<sup>30</sup> Yusdianto, Identifikasi Potensi Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah (Pemilukada) dan Mekanisme Penyelesaiannya. *Jurnal Konstitusi* Vol II nomor 2, November 2010, hlm 44.

menjadi pemimpin dan wakilnya dalam proses penyaluran aspirasi, yang selanjutnya menentukan arah masa depan sebuah negara.<sup>31</sup>

Pemilukada sebagai salah satu bentuk nyata perwujudan demokrasi dalam pemerintahan daerah, seyogyanya juga semakin mencerminkan proses kematangan berdemokrasi. Walaupun demikian, implementasi di lapangan masih menunjukkan adanya fenomena yang merusak citra pemilu dan pemilukada itu sendiri, seperti *money politics*, ketidaknetralan aparat penyelenggara, kecurangan berupa pelanggaran kampanye dan penggelembungan suara, serta penyampaian pesan-pesan politik yang bernuansa sektarian berujung kepada retaknya bingkai harmonisasi kehidupan masyarakat.<sup>32</sup>

Pemilukada serentak pertama kali yang telah diselenggarakan pada tahun 2015 memberikan banyak pembelajaran dan dinamika pemikiran baru kepemiluan lokal. Beberapa bulan sebelum pelaksanaan sejumlah aktivis pemilu dan calon peserta pemilu mengajukan gugatan uji materiil ke Mahkamah Konstitusi terhadap suatu norma dalam UU Pilkada yang dianggap merugikan hak-hak konstitusionalnya. Selanjutnya, pasca pelaksanaan pilkada serentak tahun 2015 hingga gugatan MK<sup>33</sup>, terdapat pembelajaran yang tidak kalah pentingnya, mulai dari syarat selisih suara yang diatur dalam Pasal 157 UU Pilkada untuk dapat

---

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> Wahyu Nugroho, *Politik Hukum Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi atas Pelaksanaan Pemilu dan Pemilukada di Indonesia*, Jurnal Konstitusi, Volume 13, Nomor 3, September 2016, hlm. 483.

<sup>33</sup><http://nasional.kompas.com/read/2015/12/30/18574051/Sepanjang.2015.MK.Tangani.21.Perkara>, diakses pada tanggal 31 Agustus 2018, pukul 02.00 WIB.

diajukan gugatan penyelesaian perselisihan hasil pilkada, hingga syarat calon perseorangan.<sup>34</sup>

Dinamika tersebut pada akhirnya berlanjut pembahasan-pembahasan di DPR dan KPU sebagai evaluasi, koordinasi dan konsolidasi. Kemudian kelompok *civil society* dari kalangan universitas dan *Non Government Organisation* pegiat pemilu melakukan diskusi maupun seminar-seminar, sehingga dorongan untuk merevisi UU Pilkada semakin kuat dan akhirnya direvisi. Menjadi agenda prioritas Komisi II DPR RI untuk memahaminya, dinamika terus berkembang di Komisi II hingga disahkannya Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.<sup>35</sup>

Politik hukum pemilu dan pilkada mengalami perubahan terus-menerus seiring dengan perkembangan masyarakat, relevansi dalam praktik ketatanegaraan atau budaya berdemokrasi serta perubahan pemikiran hukum dan politik baik eksekutif, legislator maupun masyarakat pada umumnya. Melalui pengalaman-pengalaman pemilu presiden dan wakil presiden, pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD dan DPRD, serta pemilihan kepala daerah, setidaknya terdapat empat pihak yang mempengaruhi adanya perubahan politik hukum pemilu dan pilkada yang pernah dialami di Indonesia, yakni:<sup>36</sup>

- a. DPR dalam hal mengajukan usulan dan membahas revisi undang-undang pemilu/pilkada;

---

<sup>34</sup> Wahyu Nugroho, *Op., Cit*, hlm. 482.

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> *Ibid*, hlm. 483-484.

- b. Presiden dalam hal mengajukan usulan revisi Undang-Undang atau mengajukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu);
- c. Mahkamah Konstitusi, dalam hal menguji UU/Perppu terhadap UUD 1945 dan menyelesaikan sengketa pemilu/pemilukada; dan
- d. Komisi Pemilihan Umum, melalui Peraturan KPU terkait pelaksanaan teknis dan aturan main dalam pemilu dan pilkada

Kerangka konseptual pilukada oleh rakyat yang dibangun bukan hanya terkait erat dengan praktik desentralisasi dan otonomi daerah, melainkan juga berkorelasi positif terhadap terwujudnya pemerintahan daerah yang demokratis, pemberdayaan dan kesejahteraan rakyat. Meskipun secara teoritis argumentasi tersebut bisa diperdebatkan, tak sedikit akademisi yang memercayai bahwa pilkada langsung merupakan prasyarat bagi terwujudnya pemerintahan daerah yang partisipatif, transparan dan akuntabel (*good governance*). Namun, berhasil tidaknya sangat tergantung pada komitmen para stakeholders terkait dalam meminimalisasi kecenderungan perilaku menyimpang.

Pembaharuan politik hukum pemilu dan pilukada pasca Putusan Mahkamah Konstitusi dalam struktur ketatanegaraan Indonesia berimplikasi kepada perubahan sistem, mekanisme dan pola penyelenggara pemilu dan pilukada maupun peserta pemilu dan pilukada. Atas beberapa pengalaman empirik yang dipertunjukkan dalam penyelenggaraan pemilu dan pilukada, masyarakat berpikir dinamis untuk menata dan memperbaiki sistem, serta memiliki kesadaran hak konstitusional yang dijamin oleh UUD 1945 atas hak-hak politiknya

demi semangat membangun daerah melalui pemilihan kepala daerah untuk memilih figur yang diidealkan.<sup>37</sup>

Pemilukada serentak hadir sebagai sarana untuk menguatkan konsolidasi demokrasi lokal di Indonesia. Setidaknya pilkada bertujuan untuk menciptakan penyelenggaraan pemilu yang efisien dan efektif serta derajat keterwakilan antara masyarakat dan kepala daerahnya juga diharapkan dapat meningkat. Dalam konteks konsolidasi dan penguatan demokrasi, Pilkada langsung harus menjadi pilar yang memperkuat bangunan demokrasi secara nasional.<sup>38</sup>

Terlaksananya Pilkada langsung menunjukkan adanya peningkatan demokrasi karena rakyat secara individu dan kelompok terlibat dalam proses melahirkan pemerintah daerah atau pejabat negara. Pilkada yang dalam hal ini dimaksudkan sebagai demokrasi lokal adalah upaya untuk mewujudkan *local accountability*, *political equity*, dan *local responsiveness*, yang merupakan tujuan dari desentralisasi.<sup>39</sup>

Pilkada langsung ini merupakan sarana perwujudan kedaulatan rakyat di tingkat lokal. Beberapa makna dan kelebihan dalam penyelenggaraan pilkada langsung antara lain sebagai berikut:<sup>40</sup>

- a. Pilkada langsung merupakan jawaban atas tuntutan aspirasi rakyat karena pemilihan pejabat publik, mulai dari pusat sampai daerah

---

<sup>37</sup> *Ibid*, hlm. 500.

<sup>38</sup> <http://okberita.com/2018/01/24/pengamat-pilkada-dan-wujud-demokrasi-di-tingkat-lokal/>, diakses pada tanggal 31 Agustus 2018, pukul 02.00 WIB.

<sup>39</sup> *Ibid*.

<sup>40</sup> *Ibid*.

(presiden dan wakil presiden, gubernur, bupati/walikota, termasuk DPR, DPD, bahkan kepala desa selama ini telah dilakukan secara langsung;

- b. Pilkada langsung sebagai sarana pembelajaran demokrasi (politik) bagi rakyat. Idealnya, ia menjadi media pembelajaran praktik berdemokrasi bagi rakyat yang diharapkan dapat membentuk kesadaran kolektif segenap unsur bangsa tentang pentingnya memilih pemimpin yang memiliki niai kedekatan dengan rakyatnya dan benar-benar memiliki sesuai nuraninya;
- c. Pilkada langsung sebagai sarana untuk memperkuat otonomi daerah. Keberhasilan otonomi daerah salah satunya juga ditentukan oleh pemimpin lokal. Semakin baik pemimpin lokal yang dihasilkan dalam pilkada langsung, maka komitmen pemimpin lokal dalam mewujudkan tujuan otonomi daerah, antara lain untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi masyarakat agar dapat diwujudkan; dan
- d. Pilkada langsung merupakan sarana penting bagi proses kaderisasi kepemimpinan nasional yang muncul dari daerah. Disadari atau tidak, stock kepemimpinan nasional yang memiliki semangat sebagai negerawan amat terbatas. Dari jumlah penduduk Indonesia yang lebih dari 200 juta, jumlah pemimpin nasional yang kita miliki hanya beberapa saja.

Demokrasi lokal dalam pemilihan kepala daerah, menjadi momentum yang masih memberikan pertanyaan besar dalam pelaksanaannya. Pertanyaan ini



berkaitan dengan demokrasi partisipatoris yang akan dilakukan. Pemberian kedaulatan rakyat daerah pada elitnya masih diwarnai ketidakjelasan, baik dari prosedur kerja penyelenggara maupun peserta dan posisi pemilihnya.<sup>41</sup>

Dari sisi kedaulatan rakyat daerah, demokrasi lokal dibangun untuk memberikan porsi yang seharusnya diperoleh rakyat lokal dalam pemberian legitimasi pada elit eksekutifnya. Selama ini rakyat daerah memberikan kedaulatan hanya pada legislatif daerah saja melalui pemilu legislatif.<sup>42</sup>

Kedaulatan rakyat dan demokrasi tersebut perlu ditegaskan dengan pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota secara langsung oleh rakyat, dengan melakukan beberapa perbaikan mendasar atas berbagai permasalahan pemilihan langsung yang selama ini telah dilaksanakan.<sup>43</sup>

Untuk menjamin Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dilaksanakan secara demokratis sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka kedaulatan rakyat serta demokrasi dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat wajib dihormati sebagai syarat utama pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup> <https://media.neliti.com/media/publications/218234-demokrasi-lokal-dalam-pemilihan-kepala-d.pdf>, hlm. 719, diakses pada tanggal 31 Agustus 2018, pukul 02.00 WIB.

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang

<sup>44</sup> *Ibid.*

Pasal 1 ayat (1) UU No. 1 Tahun 2015 menyebutkan bahwa pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota secara langsung dan demokratis.

Hal-hal pokok dalam pemilukada adalah rakyat, partai politik dan calon kepala daerah. Ketiga aktor tersebut terlibat langsung dalam kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan dalam rangkaian dan tahapan-tahapan pemilukada langsung. Kegiatan-kegiatan tersebut antara lain: Pendaftaran pemilih, pendaftaran calon, penetapan calon, kampanye, pemungutan suara, dan penetapan calon terpilih.

Dalam pemilukada langsung dikenal 2 jenis pencalonan yaitu:<sup>45</sup>

1. Sistem pencalonan terbatas

Sistem pencalonan terbatas merupakan sistem pencalonan yang hanya membuka akses bagi calon-calon dari partai politik. Paradigma berpikir yang dianut sistem pencalonan terbatas adalah bahwa hanya partai-partai politik saja yang memiliki sumber daya manusia yang layak memimpin pemerintahan atau hanya partai-partai politik saja yang menjadi sumber kepemimpinan. Sistem pencalonan terbatas dikenal sebagai salah satu ciri demokratis elitis, yang biasa dianut di negara-negara otoritarian dan sosialis.

2. Sistem pencalonan terbuka

Sistem pencalonan terbuka memberikan akses yang sama bagi anggota atau pengurus partai-partai politik dan anggota komunitas atau kelompok-kelompok lain di masyarakat, seperti organisasi massa, organisasi sosial, profesional, usahawan, LSM, bintang film dan intelektual, jurnalis. Paradigma sistem pencalonan terbuka adalah bahwa sumber daya manusia berkualitas tersebar dimana-mana dan sumber kepemimpinannya dapat berasal dari latar belakang apapun.

Pemilukada merupakan rekrutmen politik yaitu penyeleksian rakyat terhadap tokoh-tokoh yang mencalonkan diri sebagai kepala daerah, baik

---

<sup>45</sup> Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2005, hlm.204.

gubernur/wakil gubernur ataupun bupati maupun wakil bupati, atau walikota/wakil walikota.

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah propinsi dan/atau kabupaten kota berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah. Secara teknis pelaksanaan Pilkada dibagi menjadi dua tahap kegiatan, yakni masa persiapan dan tahap pelaksanaan.

KPU RI sudah menetapkan tanggal pencoblosan Pilkada Serentak 2018 yaitu pada tanggal 27 Juni 2018. Rencananya, ada 171 daerah yang mengikuti Pilkada 2018. Tahapan Pilkada serentak 2018 akan dimulai 10 bulan sebelum hari pencoblosan. Itu berarti tahapan dimulai Agustus 2017. Pilkada serentak tahun 2018 akan lebih besar daripada Pilkada sebelumnya. Sebanyak 171 daerah akan berpartisipasi pada ajang pemilihan kepala daerah tahun depan. Dari 171 daerah tersebut, ada 17 provinsi, 39 kota, dan 115 kabupaten yang akan menyelenggarakan Pilkada di 2018.<sup>46</sup>

Pemilukada serentak adalah pemilihan kepala daerah, baik di wilayah provinsi, kota, maupun kabupaten, dalam waktu yang bersamaan di beberapa daerah yang di mana pemilihan tersebut dilakukan secara langsung oleh penduduk setempat.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> <https://news.detik.com/berita/d-3479819/ini-171-daerah-yang-gelar-pilkada-serentak-27-juni-2018>, diakses pada tanggal 27 Mei 2018, pukul 23.00 WIB.

<sup>47</sup> <https://www.kompasiana.com/ignatiakristianti/5a6c6ce65e13733a0406efa2/pilkada-serentak-2018-totalitas-demi-yang-terbaik>, diakses pada tanggal 31 Agustus 2018, pukul 02.30 WIB.

Berdasarkan data KPU, diketahui dari 569 pasangan calon yang akan maju dalam Pemilukada Serentak 2018, sebanyak 521 calon laki-laki berebut kursi gubernur, bupati dan wali kota. Sedangkan sisanya 48 calon perempuan. Sementara kursi Wakil Kepala Daerah, sebanyak 518 calon berjenis kelamin laki-laki dan 51 calon perempuan.<sup>48</sup>

Pemilukada serentak hadir sebagai sarana untuk menguatkan konsolidasi demokrasi lokal di Indonesia. Setidaknya pemilukada bertujuan untuk tujuan dari pemilihan ini adalah untuk memilih pemimpin terbaik untuk masing-masing daerahnya supaya daerahnya makin maju dan bersatu. Tujuan lain dari pemilukada serentak juga untuk menciptakan penyelenggaraan pemilu yang efisien dan efektif. Derajat keterwakilan antara masyarakat dan kepala daerahnya juga diharapkan dapat meningkat. Selain itu, diharapkan juga tercipta pemerintahan daerah yang efektif dan efisien.<sup>49</sup>

Pemilihan Kepala Daerah diatur di dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota Menjadi Undang-Undang.

Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.<sup>50</sup> Pemilihan dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali secara serentak di seluruh wilayah Negara

---

<sup>48</sup> *Ibid.*

<sup>49</sup><https://nasional.kompas.com/read/2017/02/13/21060011/pilkada.serentak.pembelajaran.demokrasi>, diakses pada tanggal 31 Agustus 2018, pukul 02.30 WIB.

<sup>50</sup> Pasal 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Kesatuan Republik Indonesia. Selanjutnya, calon gubernur, calon bupati, dan calon walikota yang dapat mengikuti pemilihan harus mengikuti proses Uji Publik.<sup>51</sup>

Pemilihan diselenggarakan melalui 2 (dua) tahapan yaitu tahapan persiapan dan tahapan penyelenggaraan. Tahapan persiapan meliputi:<sup>52</sup>

- a. Perencanaan program dan anggaran;
- b. Penyusunan peraturan penyelenggaraan Pemilihan;
- c. Perencanaan penyelenggaraan yang meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan Pemilihan;
- d. Pembentukan PPK, PPS, dan KPPS;
- e. Pembentukan Panwas Kabupaten/Kota, Panwas Kecamatan, PPL, dan Pengawas TPS;
- f. Pemberitahuan dan pendaftaran pemantau Pemilihan; dan
- g. Penyerahan daftar penduduk potensial Pemilih.

Sedangkan untuk tahapan penyelenggaraan sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (3) UU No. 1 Tahun 2015. adalah:

- a. Pendaftaran bakal Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota;
- b. Uji Publik;
- c. Pengumuman pendaftaran Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota;
- d. Pendaftaran Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota;
- e. Penelitian persyaratan Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota;
- f. Penetapan Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota;
- g. pelaksanaan Kampanye;
- g. Pelaksanaan pemungutan suara;

---

<sup>51</sup> Pasal 3 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

<sup>52</sup> Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

- h. Penghitungan suara dan rekapitulasi hasil penghitungan suara; Penetapan calon terpilih;
- i. Penyelesaian pelanggaran dan sengketa hasil Pemilihan; dan
- j. Pengusulan pengesahan pengangkatan calon terpilih.

Pasal 8 UU No. 1 Tahun 2015 menyebutkan bahwa Penyelenggaraan Pemilihan menjadi tanggung jawab bersama KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota. Pemilihan Gubernur dilaksanakan oleh KPU Provinsi, sedangkan Pemilihan Bupati dan Walikota dilaksanakan oleh KPU Kabupaten/Kota.

Adapun Tugas dan wewenang KPU dalam penyelenggaraan Pemilihan sebagaimana diatur dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang meliputi:

- a. menyusun dan menetapkan Peraturan KPU dan pedoman teknis untuk setiap tahapan Pemilihan setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat, dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat;
- b. mengoordinasi dan memantau tahapan Pemilihan;
- c. melakukan evaluasi penyelenggaraan Pemilihan;
- d. menerima laporan hasil Pemilihan dari KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota;
- e. memfasilitasi pelaksanaan tugas KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dalam melanjutkan tahapan pelaksanaan Pemilihan jika Provinsi, Kabupaten, dan Kota tidak dapat melanjutkan tahapan Pemilihan secara berjenjang; dan
- f. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Kewajiban KPU dalam menyelenggarakan pemilihan sebagaimana diatur di dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 adalah

- a. memperlakukan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota secara adil dan setara;
- b. menyampaikan semua informasi penyelenggaraan Pemilihan kepada masyarakat;
  - b.1 melaksanakan dengan segera rekomendasi dan/atau putusan Bawaslu mengenai sanksi administrasi Pemilihan;
- c. melaksanakan Keputusan DKPP; dan
- d. melaksanakan kewajiban lain sesuai denganketentuan peraturan perundang-undangan.

KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota mengumumkan masa pendaftaran bakal Calon Gubernur, bakal Calon Bupati dan Walikota bagi warga negara Indonesia yang berminat menjadi bakal Calon Gubernur yang diusulkan Partai Politik, gabungan Partai Politik, atau perseorangan.<sup>53</sup>

Pengaturan mengenai uji publik diatur di dalam Pasal 38. Pengaturan tersebut mengatur mengenai warga negara Indonesia yang mendaftar sebagai bakal Calon Gubernur, bakal Calon Bupati, dan bakal Calon Walikota. Bakal Calon yang diusulkan oleh Partai Politik, gabungan Partai Politik, atau perseorangan wajib mengikuti Uji Publik. Partai Politik atau gabungan Partai Politik dapat mengusulkan lebih dari 1 (satu) bakal Calon Gubernur, bakal Calon Bupati, dan bakal Calon Walikota untuk dilakukan Uji Publik yang diselenggarakan oleh panitia Uji Publik. Panitia Uji Publik sebagaimana dimaksud pada ayat (3) beranggotakan 5 (lima) orang yang terdiri atas 2 (dua) orang berasal dari unsur

---

<sup>53</sup> Pasal 37 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

akademisi, 2 (dua) orang berasal dari tokoh masyarakat, dan 1 (satu) orang anggota KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota.

### **C. PARTAI POLITIK**

Partai politik adalah suatu kelompok terorganisir yang anggotanya mempunyai orientasi nilai dan cita-cita yang sama.<sup>54</sup> Kelompok ini mempunyai bertujuan untuk meraih kekuatan politik dan merebut kedudukan politik. Ada beberapa defenisi partai politik yang diberikan para ilmuwan politik. Batasan partai politik sebagai kelompok manusia yang terorganisikan secara stabil dengan tujuan untuk merebut atau mempertahankan kekuasaan dalam pemerintahan bagi pemimpin partainya, dan berdasarkan kekuasaan itu akan memberikan kegunaan materiil dan idiil kepada para anggotanya.<sup>55</sup>

Sebagaimana disebutkan di dalam penjelasan UU No. 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Polik, Partai Politik sebagai pilar demokrasi perlu ditata dan disempurnakan untuk mewujudkan sistem politik yang demokratis guna mendukung sistem presidensiil yang efektif. Penataan dan penyempurnaan Partai Politik diarahkan pada dua hal utama, yaitu, pertama, membentuk sikap dan perilaku Partai Politik yang terpola atau sistemik sehingga terbentuk budaya politik yang mendukung prinsip-prinsip dasar sistem demokrasi. Hal ini ditunjukkan dengan sikap dan perilaku Partai Politik yang memiliki sistem seleksi dan rekrutmen keanggotaan yang memadai serta mengembangkan sistem pengkaderan dan kepemimpinan politik yang kuat. Kedua, memaksimalkan fungsi

---

<sup>54</sup> Mirriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik, Op., Cit*, Hlm 161

<sup>55</sup> Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*. PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 1992, hlm 116.



Partai Politik baik fungsi Partai Politik terhadap negara maupun fungsi Partai Politik terhadap rakyat melalui pendidikan politik dan pengkaderan serta rekrutmen politik yang efektif untuk menghasilkan kader-kader calon pemimpin yang memiliki kemampuan di bidang politik.

Partai politik sebagai salah satu infrastruktur dalam sistem politik mempunyai beberapa fungsi, yaitu:<sup>56</sup>

- a. Sebagai sarana komunikasi, partai sebagai wadah dalam menyampaikan segala aspirasi masyarakat dan mengaturnya sedemikian rupa sehingga aspirasi itu dapat menjadi suatu kebijakan umum yang dapat menjadi solusi atas berbagai permasalahan yang terjadi di masyarakat;
- b. Sebagai sarana sosialisasi politik, sosialisasi politik adalah suatu proses yang dilalui seseorang dalam memperoleh sikap dan orientasi terhadap fenomena politik yang ada dalam masyarakat tempat orang itu berada. Sosialisasi juga mencakup proses penyampaian norma-norma dan nilai-nilai dari satu generasi ke generasi lainnya. Sosialisasi politik berperan mengembangkan serta memperkuat sikap politik di kalangan warga masyarakat untuk menjalankan peran-peran politik tertentu;
- c. Sebagai sarana rekrutmen politik, fungsi rekrutmen politik merupakan fungsi penyeleksian rakyat untuk kegiatan politik dan jabatan pemerintah melalui penampilan dalam media komunikasi, menjadi anggota organisasi, mencalonkan diri untuk jabatan tertentu atau sebagainya. Fungsi rekrutmen politik ini juga disebut sebagai fungsi seleksi kepemimpinan. Seleksi kepemimpinan dalam suatu struktur politik dilakukan secara terencana dan teratur sesuai dengan kaidah/norma-norma yang ada serta harapan dalam masyarakat; sebagai pengatur konflik, dalam suasana demokrasi, persaingan atau perbedaan pendapat dalam masyarakat merupakan soal yang wajar, jika terjadi konflik, partai politik berusaha untuk mengatasinya.

Dapat disimpulkan bahwa fungsi partai politik adalah menjadi penghubung antara pemerintah dan rakyatnya serta memberikan pendidikan politik terhadap masyarakat. Dari fungsi partai politik ini kita dapat memberikan penilaian terhadap

---

<sup>56</sup> *Ibid*, hlm. 163-164.

kinerja partai politik apakah ada hubungan antara janji politiknya dengan kebijakan publik yang dihasilkannya. Meskipun demikian fungsi utama partai politik adalah mencari dan mempertahankan kekuasaan guna mewujudkan program-program yang disusun berdasarkan ideologi tertentu.<sup>57</sup>

Kedaulatan dan negara sangat erat kaitannya dengan apa yang disebut partisipasi politik rakyat dalam dinamika penyelenggaraan negara. Salah satu bentuk partisipasi politik rakyat yang sangat penting dalam sistem negara demokrasi adalah dengan memilih para pemimpin atau wakil mereka lewat penyelenggaraan pemilihan umum. Hal senada juga di ungkapkan Miriam Budiardjo, bahwa partisipasi politik adalah kegiatan seseorang atau kelompok untuk ikut secara aktif dalam kehidupan politik yaitu dengan cara memilih pemimpin negara baik secara langsung maupun tak langsung seperti memberikan suara dalam pemilihan umum<sup>58</sup>.

Partisipasi masyarakat dalam memilih pemimpin daerah dan/atau wakil mereka di dalam pemerintahan dalam sistem demokrasi dapat menjadi barometer terhadap legitimasi sosial atas kekuasaan itu, yakni dengan melihat tingkat partisipasi tersebut kita dapat melihat faktor-faktor apa saja yang mempengaruhinya, apakah tingkat partisipasi tinggi atau rendah. Tingginya tingkat partisipasi maka semakin tinggi tingkat legitimasinya, begitu juga sebaliknya jika partisipasi rendah maka legitimasi pun semakin lemah.

---

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> *Ibid*, hlm. 12

Sebuah partai politik adalah organisasi politik yang menjalani ideologi tertentu atau dibentuk dengan tujuan khusus. Definisi lainnya adalah kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai, dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini ialah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik dengan cara konstitusional untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan mereka.<sup>59</sup>

Berdasarkan beberapa pengamatan terhadap partai-partai yang ada, maka partai politik dapat diklasifikasikan menurut:<sup>60</sup>

1. Jumlah dan fungsi anggotanya

Menurut jumlah dan fungsi anggotanya dikenal:

- a. Partai masa, yaitu partai yang selalu mendasarkan kekuatannya pada jumlah anggotanya. Hubungan sesamanya sedikit longgar.
- b. Partai kader, partai yang mementingkan loyalitas dan disiplin anggotanya. Tidak perlu jumlah yang banyak, yang diperlukan hanya loyal dan disiplin. Karena itu untuk menjadi anggota apalagi pemimpin memerlukan penyaringan yang ketat demikian juga sanksi-sanksinya.

2. Sifat dan orientasi

Sifat dan orientasi suatu partai politik kita kenal:

- a. Partai lindungan (*patronage party*), yaitu partai yang lebih mementingkan dukungan dan kesetiaan anggotanya lebih utama dalam pemilihan umum. Ikatan anggota partai sangat longgar.
- b. Partai asas/ideology, yaitu partai yang program-programnya atas dasar ideology tertentu. Loyalitas anggota dalam partai ini sangat tinggi, biasanya ada rasa rela berkorban baik materi maupun moral/jiwa untuk memperjuangkan program-program dan tuntutan partai-partai tersebut.

---

<sup>59</sup> *Ibid*, hlm.159.

<sup>60</sup> Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2007, hlm 268.

Sistem kepartaian yang biasa kita jumpai:<sup>61</sup>

1. Sistem satu partai, sistem suatu partai selalu menyebabkan konsentrasi kekuasaan dalam arti kata yang klasik. Walaupun ada macam-macam organisasi tersebut hanyalah perjuangan belaka.
2. Sistem dwi partai, yaitu apabila dalam negara tersebut hanya terdapat dua partai politik yang dominan dalam mengendalikan pemerintahan.
3. Sistem multi partai, dalam sistem ini banyak aspirasi masyarakat yang terwakili, biasanya pemerintahannya labil karena susah mencapai mayoritas sederhana dalam parlemen.

Untuk pembentukan partai politik, berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 menyebutkan bahwa Partai Politik didirikan dan dibentuk oleh paling sedikit 50 (lima puluh) orang warga negara Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun dengan akta notaris yang harus memuat AD dan ART serta kepengurusan Partai Politik tingkat pusat. Untuk selanjutnya pendirian dan pembentukan Partai Politik serta kepengurusan di tingkat pusat harus menyertakan 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan. Anggaran Dasar partai politik memuat paling sedikit:

- a. asas dan ciri Partai Politik;
- b. visi dan misi Partai Politik;
- c. nama, lambang, dan tanda gambar Partai Politik;
- d. tujuan dan fungsi Partai Politik;
- e. organisasi, tempat kedudukan, dan pengambilan keputusan;
- f. kepengurusan Partai Politik;
- g. peraturan dan keputusan Partai Politik;
- h. pendidikan politik; dan
- i. keuangan Partai Politik.

---

<sup>61</sup> *Ibid*, hlm 268-269.

Tujuan umum Partai Politik sebagaimana disebutkan dalam Pasal 10 ayat

(1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 adalah:

- a. Mewujudkan cita-cita nasional bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Menjaga dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dengan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan
- c. Mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Sedangkan tujuan khusus Partai Politik adalah:<sup>62</sup>

- a. Meningkatkan partisipasi politik anggota dan masyarakat dalam rangka penyelenggaraan kegiatan politik dan pemerintahan;
- b. Memperjuangkan cita-cita Partai Politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara; dan
- c. Membangun etika dan budaya politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Hak dan kewajiban Partai Politik berdasarkan Pasal 12 UU No. 2 Tahun 2008 adalah:

Partai Politik berhak:

- a. memperoleh perlakuan yang sama, sederajat, dan adil dari negara;
- b. mengatur dan mengurus rumah tangga organisasi secara mandiri;
- c. memperoleh hak cipta atas nama, lambang, dan tanda gambar Partai Politik sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- d. ikut serta dalam pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, serta kepala daerah dan wakil kepala daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- e. membentuk fraksi di tingkat Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota sesuai dengan peraturan perundang-undangan;

---

<sup>62</sup> Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

- f. mengajukan calon untuk mengisi keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- g. mengusulkan pergantian antarwaktu anggotanya di Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- h. mengusulkan pemberhentian anggotanya di Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- i. mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, calon gubernur dan wakil gubernur, calon bupati dan wakil bupati, serta calon walikota dan wakil walikota sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- j. membentuk dan memiliki organisasi sayap Partai Politik; dan
- k. memperoleh bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/ Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan kewajiban partai politik adalah:

- a. mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan peraturan perundang - undangan;
- b. memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c. berpartisipasi dalam pembangunan nasional;
- d. menjunjung tinggi supremasi hukum, demokrasi, dan hak asasi manusia;
- e. melakukan pendidikan politik dan menyalurkan aspirasi politik anggotanya;
- f. menyukseskan penyelenggaraan pemilihan umum;
- g. melakukan pendaftaran dan memelihara ketertiban data anggota;
- h. membuat pembukuan, memelihara daftar penyumbang dan jumlah sumbangan yang diterima, serta terbuka kepada masyarakat;

- i. menyampaikan laporan pertanggungjawaban penerimaan dan pengeluaran keuangan yang bersumber dari dana bantuan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah secara berkala 1 (satu) tahun sekali kepada Pemerintah setelah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan;
- j. memiliki rekening khusus dana kampanye pemilihan umum; dan
- k. menyosialisasikan program Partai Politik kepada masyarakat.

Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 menjelaskan Partai

Politik berfungsi sebagai sarana:

- a. Pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- b. Penciptaan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat;
- c. Penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara;
- d. Partisipasi politik warga negara Indonesia; dan
- e. Rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

Dalam partai politik terdapat beberapa fungsi penting yang dijalankan partai sebagai sarana dalam mengaplikasikan tujuan mereka. Salah satu fungsi partai politik yang terkait dengan ini adalah rekrutmen partai politik.<sup>63</sup>

Sistem politik di Indonesia telah menempatkan Partai Politik sebagai pilar utama penyangga demokrasi. Artinya, tidak biasa disebut demokrasi, tanpa adanya Partai Politik. Karena begitu pentingnya peran Partai Politik, maka sudah selayaknya haruslah diperlukan sebuah peraturan perundang-undangan mengenai

---

<sup>63</sup> Ichlasul Amal, *Teori-teori Mutakhir Partai Politik Edisi Revisi*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1996, hlm 28

Partai Politik yang jelas. Maka dengan adanya peraturan perundang-undangan yang jelas, diharapkan mampu menjamin pertumbuhan Partai Politik yang baik, sehat, efektif dan fungsional, serta tentunya lebih professional dan mampu menyuarakan aspirasi rakyat, bukan malah tersandera dengan kepentingan- kepentingan kelompok tertentu saja.<sup>64</sup>

Dengan kondisi Partai Politik yang sehat dan professional, maka memungkinkan untuk melaksanakan rekrutmen pemimpin atau proses pengkaderan, pendidikan politik dan kontrol sosial yang sehat pula. Dengan Partai Politik pula, konflik dan konsensus dapat tercapai guna mendewasakan masyarakat dalam sebuah kebhinekaan yang sejati.<sup>65</sup>

#### **D. KEPEMIMPINAN DALAM ISLAM**

Pemimpin dan kepemimpinan merupakan persoalan keseharian dalam kehidupan bermasyarakat, berorganisasi, berusaha, berbangsa dan bernegara. Kemajuan dan kemunduran masyarakat, organisasi, usaha, bangsa dan negara antara lain dipengaruhi oleh para pemimpinnya. Oleh karena itu sejumlah teori tentang pemimpin dan kepemimpinanpun bermunculan dan kian berkembang.<sup>66</sup>

Islam sebagai rahmat bagi seluruh manusia, telah meletakkan persoalan pemimpin dan kepemimpinan sebagai salah satu persoalan pokok dalam ajarannya.

---

<sup>64</sup><https://agentidicambiamento.wordpress.com/2013/11/01/peran-dan-eksistensi-partai-politik-indonesia-di-era-demokrasi-liberal/>, diakses pada tanggal 27 Mei 2018, pukul 22.00 WIB.

<sup>65</sup> *Ibid.*

<sup>66</sup> <http://sip-online.blogspot.com/2013/11/kepemimpinan-dalam-islam-menurut-al.html>, diakses pada tanggal 10 September 2018, pukul 02.00 Wib.



Beberapa pedoman atau panduan telah digariskan untuk melahirkan kepemimpinan yang diridai Allah SWT, yang membawa kemaslahatan, menyelamatkan manusia di dunia dan akhirat kelak.<sup>67</sup>

Sejarah Islam telah membuktikan pentingnya masalah kepemimpinan ini setelah wafatnya Baginda Rasul. Para sahabat telah memberi penekanan dan keutamaan dalam melantik pengganti beliau dalam memimpin umat Islam. Umat Islam tidak seharusnya dibiarkan tanpa pemimpin. Sayyidina Umar R.A pernah berkata, “Tiada Islam tanpa jamaah, tiada jamaah tanpa kepemimpinan dan tiada kepemimpinan tanpa taat”.<sup>68</sup>

Pentingnya pemimpin dan kepemimpinan ini perlu dipahami dan dihayati oleh setiap umat Islam di negeri yang mayoritas warganya beragama Islam ini, meskipun Indonesia bukanlah negara Islam. Allah SWT telah memberi tahu kepada manusia, tentang pentingnya kepemimpinan dalam islam, sebagaimana dalam Al-Quran kita menemukan banyak ayat yang berkaitan dengan masalah kepemimpinan.

*“Ingatlah ketika Tuhanmu berfirman kepada para malaikat: “Sesungguhnya Aku hendak menjadikan seorang khalifah di muka bumi”. Mereka berkata: “Mengapa Engkau hendak menjadikan (khalifah) di bumi itu orang yang akan membuat kerusakan padanya dan menumpahkan darah, padahal kami senantiasa bertasbih dengan memuji Engkau dan mensucikan Engkau?” Tuhan berfirman: “Sesungguhnya Aku mengetahui apa yang tidak kamu ketahui”. (Al Baqarah: 30).*

Ayat ini mengisyaratkan bahwa khalifah (pemimpin) adalah pemegang mandat Allah SWT untuk mengemban amanah dan kepemimpinana langit di muka

---

<sup>67</sup> *Ibid.*

<sup>68</sup> *Ibid.*

bumi. Ingat komunitas malaikat pernah memprotes terhadap kekhalifahan manusia dimuka bumi.

*"Hai orang-orang yang beriman, ta'atilah Allah SWT dan ta'atilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah SWT (Al Qur'an) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah SWT dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya." (QS An-Nisa: 59).*

Ayat ini menunjukkan ketaatan kepada ulil amri (pemimpin) harus dalam rangka ketaatan kepada Allah SWT dan rasulnya.

Pada prinsipnya menurut Islam setiap orang adalah pemimpin. Ini sejalan dengan fungsi dan peran manusia di muka bumi sebagai khalifahtullah, yang diberi tugas untuk senantiasa mengabdikan dan beribadah kepada-Nya:

*"Kami telah menjadikan mereka itu sebagai pemimpin-pemimpin yang memberi petunjuk dengan perintah Kami dan telah Kami wahyukan kepada mereka mengerjakan kebajikan, mendirikan sembahyang, menunaikan zakat, dan hanya kepada Kamilah mereka selalu menyembah". (Al-Anbiya': 73).*

*"Dan Kami jadikan di antara mereka itu pemimpin-pemimpin yang memberi petunjuk dengan perintah Kami ketika mereka sabar. Dan adalah mereka meyakini ayat-ayat Kami". (As-Sajdah: 24).*

*"Wahai orang-orang yang beriman, jadilah kamu orang yang benar-benar menegakkan keadilan, menjadi saksi karena Allah biarpun terhadap dirimu sendiri atau bapak ibu dan kaum kerabatmu. Jika ia kaya atau miskin, Allah lebih mengetahui kemaslahatan keduanya". (Qs. An-Nisa; 4: 135).*

*"Hai orang-orang yang beriman! Tegakkanlah keadilan sebagai saksi karena Allah. Dan janganlah rasa benci mendorong kamu berlaku tidak adil. Berlaku adillah, karena itu lebih dekat dengan taqwa..." (Q.s. Al-Maidah 5: 8).*

*"Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat". (An-Nisa' : 58).*

Pemimpin negara adalah faktor penting dalam kehidupan bernegara. Jika pemimpin negara itu jujur, baik, cerdas dan amanah, niscaya rakyatnya akan makmur. Sebaliknya jika pemimpinnya tidak jujur, korup, serta menzalimi rakyatnya, niscaya rakyatnya akan sengsara. Oleh karena itulah Islam memberikan pedoman dalam memilih pemimpin yang baik. Dalam Al Qur'an, Allah SWT memerintahkan umat Islam untuk memilih pemimpin yang baik dan beriman:

*“Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu mengambil musuh-Ku dan musuhmu menjadi teman-teman setia yang kamu sampaikan kepada mereka (berita-berita Muhammad), karena rasa kasih sayang; padahal sesungguhnya mereka telah ingkar kepada kebenaran yang datang kepadamu, mereka mengusir Rasul dan (mengusir) kamu karena kamu beriman kepada Allah, Tuhanmu. Jika kamu benar-benar keluar untuk berjihad di jalan-Ku dan mencari keridhaan-Ku (janganlah kamu berbuat demikian). Kamu memberitahukan secara rahasia (berita-berita Muhammad) kepada mereka, karena rasa kasih sayang. Aku lebih mengetahui apa yang kamu sembunyikan dan apa yang kamu nyatakan. Dan barangsiapa di antara kamu yang melakukannya, maka sesungguhnya dia telah TERSESAT dari jalan yang lurus.”(QS. 60. Al-Mumtahanah : 1).*

*“Hai orang2 yang beriman! Janganlah kamu jadikan bapak-bapak dan saudara-saudaramu menjadi pemimpin-pemimpinmu, jika mereka lebih mengutamakan kekafiran atas keimanan. Dan siapa di antara kamu menjadikan mereka menjadi pemimpin, maka mereka itulah orang2 yang zalim” (At Taubah:23)*

*"Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu mengambil jadi pemimpinmu, orang-orang yang membuat agamamu jadi buah ejekan dan permainan, (yaitu) di antara orang-orang yang telah diberi Kitab sebelumnya, dan orang-orang yang kafir (orang-orang musyrik). Dan bertakwalah kepada Allah jika kamu betul-betul orang-orang yang beriman". (Al-Maidah: 57).*