BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Peranan

Peranan menurut Poerwadarminta adalah “tindakan yang dilakukan seseorang atau sekelompok orang dalam suatu peristiwa” (Poerwadarminta, 1995:751). Berdasarkan pendapat di atas peranan adalah tindakan yang dilakukan orang atau sekelompok orang dalam suatu peristiwa, peranan merupakan perangkat tingkah laku yang diharapkan, dimiliki oleh orang atau seseorang yang berkedudukan di masyarakat. Kedudukan dan peranan adalah untuk kepentingan pengetahuan, keduanya tidak dapat dipisahkan satu sama lain.

Menurut pendapat Soejono Soekanto peranan dapat mencakup 3 (tiga) hal, yaitu :

1. peranan meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat, peranan dalam arti merupakan rangkaian-rangkaian peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan kemasyarakatan
2. peranan adalah suatu konsep tentang apa yang dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi
3. peranan juga dapat dikatakan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur sosial masyarakat

(Soekanto, 2004:244).

Sejalan dengan pendapat di atas, Gross Mason dan Mc Eachern mendefinisikan peranan sebagai “perangkat harapan-harapan yang dikenakan pada individu atau kelompok yang menempati kedudukan sosial tertentu” (dalam Berry, 1995:100).

Berdasarkan kedua pendapat di atas peranan diatur oleh norma-norma yang berlaku, peranan yang melekat pada diri seseorang harus dibedakan dengan posisi dalam pergaulan kemasyarakatan. Posisi seseorang dalam masyarakat merupakan unsur statis yang menunjukan pada fungsi, penyesuain diri dan sebagai proses, suatu konsep tentang apa yang dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi serta merupakan rangkaian peraturan-peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan kemasyarakatan.

2.2 Komisi Pemilihan Umum

Komisi Pemilihan Umum adalah nama yang diberikan oleh Undang-Undang tentang Pemilu untuk lembaga penyelenggara pemilu. UUD 1945 Amandemen pasal 22E, menerangkan bahwa nama lembaga penyelenggara pemilu tidak diharuskan bernama Komisi Pemilihan Umum, melainkan perkataan umum untuk menyebutkan lembaga penyelenggara Pemilu, sehingga sebenarnya UU dapat saja memberikan nama lain untuk menyebut lembaga penyelenggara Pemilu. Keterangan mengenai KPU pun dijelaskan dalam Undang-undang RI No. 22 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum Pasal 1 Ayat 7 yang menyebutkan bahwa KPU adalah :

> “Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, selanjutnya disebut KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota adalah, penyelenggara Pemilu di provinsi dan kabupaten/kota. Komisi pemilihan umum”.

KPU merupakan suatu lembaga independen penyelenggara pemilihan umum di Indonesia yang bersifat nasional, tetap dan mandiri, seperti yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (6) Undang-Undang No. 22

Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu dinyatakan bahwa Komisi Pemilihan Umum, selanjutnya disebut KPU, adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.

KPU mempunyai arti penting dalam jalannya Pemilu di Indonesia sebagai lembaga yang sangat berperan didalam mengatur pelaksanaan Pemilu sehingga diharapkan perannya dapat membawa Pemilu kepada demokrasi yang jujur dan adil. Implementasi dalam rangka melaksanakan amanat Undang-Undang No 32 Tahun 2004 diantaranya tentang penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah langsung di daerah-daerah, maka setiap daerah memiliki KPU Daerah yang disebut dengan KPU Provinsi, KPU Kabupaten atau Kota. Akibat dari amanat UU No 32 Tahun 2004 ini menimbulkan adanya peranaan yang dimiliki oleh KPU Daerah. Peranan sendiri tidak dapat dilepaskan dari status yang melekat dalam diri individu ataupun organisasi. Maka peranan KPU Kabupaten Sukabumi tidak dapat dilepaskan dari statusnya sebagai komisi yang menyelenggarakan pemilihan Kepala Daerah langsung.

2.2.1 Kewajiban KPU Provinsi

Menurut Pasal 6 Peraturan Pemerintah No 6 Tahun 2005 KPU Provinsi sebagai penyelenggara pemilihan memiliki kewajiban sebagai berikut :

a. Memperlakukan pasangan calon secara adil dan setara.
b. Menetapkan standarisasi serta kebutuhan barang dan jasa yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilihan berdasarkan peraturan perundang -undangan.

c. Menyampaikan laporan kepada DPRD untuk setiap tahap pelaksanaan pemilihan dan menyampaikan informasi kegiatannya pada masyarakat.
d. Memelihara arsip dan dokumen pemilih serta mengelola barang inventaris milik KPUD berdasarkan peraturan perundang -undangan.
e. Mempertanggungjawabkan penggunaaan anggaran.
f. Melaksanakan semua tahapan pemilihan secara tepat waktu

2.2.2 Tugas dan Wewenang KPU Provinsi

Berdasarkan Undang-undang No. 22 Tahun 2007, KPU Provinsi Jawa Barat mempunyai tugas dan wewenang dalam penyelenggaraan Pemilu Bupati dan Wakil Bupati Sukabumi yang meliputi :

1. Merencanakan program, anggaran, dan jadwal Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi;
2. Menyusun dan menetapkan tata kerja KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, dan KPPS dalam Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi dengan memperhatikan pedoman dari KPU;
3. Menyusun dan menetapkan pedoman yang bersifat teknis untuk tiap-tiap tahapan penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi berdasarkan peraturan perundang-undangan;
4. Mengoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi berdasarkan peraturan perundangundangan dengan memperhatikan pedoman dari KPU;

5. Memutakhirkan data pemilih berdasarkan data kependudukan dan menetapkannya sebagai daftar pemilih;
6. Menerima daftar pemilih dari KPU Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi;
7. Menetapkan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah provinsi yang telah memenuhi persyaratan;
8. Menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi berdasarkan hasil rekapitulasi penghitungan suara di KPU Kabupaten/Kota dalam wilayah provinsi yang bersangkutan dengan membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara;
9. Membuat berita acara penghitungan suara serta membuat sertifikat hasil penghitungan suara dan wajib menyerahkannya kepada saksi peserta Pemilu, Panwaslu Provinsi, dan KPU;
10. Menetapkan dan mengumumkan hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi berdasarkan hasil rekapitulasi penghitungan suara Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi dari seluruh KPU Kabupaten/Kota dalam wilayah provinsi yang bersangkutan dengan membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara;

11. Menerbitkan keputusan KPU Provinsi untuk mengesahkan hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi dan mengumumkannya;
12. Mengumumkan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah provinsi terpilih dan membuat berita acaranya;
13. Melaporkan hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi kepada KPU;
14. Memeriksa pengaduan dan/atau laporan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh KPU Kabupaten/Kota;
15. Menindaklanjuti dengan segera temuan dan laporan yang disampaikan oleh Panwaslu Provinsi;
16. Menonaktifkan sementara dan/atau mengenakan sanksi administratif kepada anggota KPU Kabupaten/Kota, sekretaris KPU Provinsi, dan pegawai sekretariat KPU Provinsi yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu yang sedang berlangsung berdasarkan rekomendasi Panwaslu Provinsi dan ketentuan peraturan perundang-undangan;
17. Melaksanakan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU Provinsi kepada masyarakat;
18. Melaksanakan pedoman yang ditetapkan oleh KPU;
19. Memberikan pedoman terhadap penetapan organisasi dan tata cara penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala

Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan tahapan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan;

20. Melakukan evaluasi dan membuat laporan penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi;
21. Menyampaikan laporan mengenai hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden, gubernur, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi; dan
22. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang Diberikan oleh KPU dan/atau undang-undang.

2.2.3 Tugas dan Wewenang KPU Kabupaten atau Kota

Adapun berdasarkan Undang-undang No. 22 Tahun 2007, KPU Kabupaten Sukabumi mempunyai tugas dan wewenang dalam penyelenggaraan Pemilu Bupati dan Wakil Bupati Sukabumi yang meliputi:

1. Merencanakan program, anggaran, dan jadwal Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota;
2. Menyusun dan menetapkan tata kerja KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, dan KPPS dalam Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota dengan memperhatikan pedoman dari KPU dan/atau KPU Provinsi;
3. Menyusun dan menetapkan pedoman yang bersifat teknis untuk tiap-tiap tahapan penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan

Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota berdasarkan peraturan perundang-undangan;

4. Membentuk PPK, PPS, dan KPPS dalam Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi serta Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota dalam wilayah kerjanya;
5. Mengoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota berdasarkan peraturan perundang-undangan dengan memperhatikan pedoman dari KPU dan/atau KPU Provinsi;
6. Memutakhirkan data pemilih berdasarkan data kependudukan dan menetapkan data pemilih sebagai daftar pemilih;
7. Menerima daftar pemilih dari PPK dalam penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota;
8. Menerima daftar pemilih dari PPK dalam penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi dan menyampaikannya kepada KPU Provinsi;
9. Menetapkan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten/kota yang telah memenuhi persyaratan;
10. Menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota berdasarkan rekapitulasi hasil penghitungan suara dari seluruh PPK di wilayah kabupaten/kota yang bersangkutan

dengan membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara;

11. Membuat berita acara penghitungan suara serta membuat sertifikat penghitungan suara dan wajib menyerahkannya kepada saksi peserta Pemilu, Panwaslu Kabupaten/Kota, dan KPU Provinsi;
12. Menerbitkan keputusan KPU Kabupaten/Kota untuk mengesahkan hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota dan mengumumkannya;
13. Mengumumkan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten/kota terpilih, dan membuat berita acaranya;
14. Melaporkan hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota kepada KPU melalui KPU Provinsi;
15. Memeriksa pengaduan dan/atau laporan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh PPK, PPS, dan KPPS;
16. Menindaklanjuti dengan segera temuan dan laporan yang disampaikan oleh Panwaslu Kabupaten/Kota;
17. Menonaktifkan sementara dan/atau mengenakan sanksi administratif kepada anggota PPK, PPS, sekretaris KPU Kabupaten/Kota, dan pegawai sekretariat KPU Kabupaten/Kota yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu yang sedang berlangsung berdasarkan rekomendasi Panwaslu Kabupaten/Kota dan ketentuan peraturan perundang-undangan;

18. Melaksanakan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dan/atau yang berkaitan dengan tugas KPU Kabupaten/Kota kepada masyarakat;
19. Melaksanakan tugas dan wewenang yang berkaitan dengan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi berdasarkan peraturan perundang-undangan dan pedoman KPU dan/atau KPU Provinsi;
20. Melakukan evaluasi dan membuat laporan penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota;
21. Menyampaikan hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Menteri Dalam Negeri, bupati/walikota, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota; dan
22. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh KPU, KPU Provinsi dan/atau undang-undang.

KPU sebagai penyelenggara Pemilihan Kepala Dearah langsung di Kabupaten Sukabumi maka KPU Daerahnya bernama KPU Kabupaten Sukabumi. KPU Kabupaten Sukabumi didalam menjalankan tugasnya dapat mengeluarkan peraturan untuk menyelenggarakan pemilihan Kepala Daerah langsung, yang tentu saja tidak boleh bertentangan dengan aturan di atasnya.

2.3 Konsep Pemilihan Umum

Pemilihan Umum adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hal ini ditegaskan didalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang penyelenggaraan Pemilu, Pemilihan umum diartikan sebagai:

> "Pemilihan Umum, selanjutnya disebut Pemilu, adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945."

Pemilu diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri dimana Pemilih adalah warga negara Indonesia yang berumur 17 tahun atau sudah pernah kawin serta memenuhi syarat sebagai pemilih yaitu tidak terganggu jiwanya, tidak dicabut hak pilihnya berdasar keputusan pengadilan yang memiliki kekuatan hukum serta terdaftar sebagai pemilih. Pemilu yang diselenggarakan setiap 5 tahun sekali memiliki beberapa asas dalam pelaksanaanya, sesuai Pasal 1 UU Ayat 1 Nomor 22 Tahun 2007 yaitu asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

Asas langsung maksudnya adalah rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara. Asas umum maksudnya yaitu pada dasarnya semua warga negara yang memenuhi persyaratan sesuai dengan Undang-Undang berhak mengikuti Pemilu.

Pemilihan yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara, tanpa diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan, dan status sosial. Asas bebas maksudnya bahwa setiap warga negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapa pun. Asas rahasia maksudnya adalah dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak mana pun dan dengan jalan apa pun. Asas jujur maksudnya adalah dalam penyelenggaraan Pemilu, setiap penyelenggara pemilu, aparat pemerintah, peserta Pemilu, pengawas Pemilu, pemantau pemilu, pemilih serta semua pihak yang terkait harus bersikap jujur. Asas adil maksudnya bahwa setiap pemilih dan peserta pemilu mendapatkan perlakuan yang sama serta bebas dari kecurangan dari pihak mana pun.

Pemilu bertujuan untuk mengimplementasikan kedaulatan rakyat dan kepentingan rakyat dalam lembaga politik Negara. Pemilu juga sebagai mekanisme untuk menyeleksi para pemimpin dan alternatif kebijakan umum, sebagai mekanisme memindahkan konflik kepentingan dari masyarakat kepada badan perwakilan rakyat, serta sebagai sarana untuk menggalang dukungan masyarakyat.

2.3.1 Asas Penyelenggara Pemilu

Adapun didalam Menurut Pasal 2 Undang-undang Republik Indoneia Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Penyelenggara Pemilu berpedoman kepada asas :

a. Mandiri;
b. Jujur;
c. Adil;
d. Kepastian Hukum;
e. Tertib Penyelenggara Pemilu;
f. Kepentingan Umum;
g. Keterbukaan;
h. Proporsionalitas;
i. Profesionalitas;
j. Akuntabilitas;
k. Efesiensi; dan
l. Efektivitas;

Keberadaan Pemilu menawarkan kesempatan kepada rakyat untuk memilih wakil-wakilnya yang akan duduk dalam kursi jabatan. Secara demokratis pejabat yang duduk di kursi jabatannya dipilih langsung oleh rakyat melalui Pemilu menurut hukum yang adil, sehingga Pemilu merupakan suatu komponen yang teramat penting keberadaannya karena berfungsi sebagai penyaring *stake holder* yang ingin mencicipi kekuasaan.

2.3.2 Fungsi Pemilu

Menurut Aurel Croissant, dalam perspektif politik sekurangnya ada tiga fungsi Pemilu, yaitu :

1. Fungsi keterwakilan. Fungsi keterwakilan merupakan urgensi di Negara demokrasi baru dalam beberapa Pemilu.
2. Fungsi Integrasi. Fungsi ini menjadi kebutuhan Negara yang mengkonsolidasikan demokrasi.

3. Fungsi Mayoritas. Fungsi Mayoritas merupakan kewajiban bagi Negara yang hendak mempertahankan stabilitas dan kepemerintahan *(governability).*

(dalam Prihatmoko, 2008:18)

Implementasi Pemilu didalam aplikasinya terdapat suatu proses kampanye yang dapat dilakukan melalui pertemuan terbatas, tatap muka, penyebaran melalui media cetak dan elektronik, penyiaran melalui radio atau televisi, penyebaran bahan kampanye kepada umum, pemasangan alat peraga di tempat umum, rapat umum, dan kegiatan lain yang tidak melanggar peraturan perundang-undangan. Kampanye Pemilu didalam pelaksanaannya dilarang mempersoalkan dasar negara dan Pembukaan UUD 1945, menghina seseorang, agama, suku, ras, golongan, calon dan peserta pemilu yang lain, menghasut dan mengadu domba, mengganggu ketertiban umum, melakukan kekerasan, melakukan pengrusakan atau menghilangkan alat peraga kampanye peserta Pemilu, serta di larang menggunakan fasilitas pemerintah, tempat ibadah dan tempat pendidikan. Dilarang melibatkan: Ketua / wakil Ketua / Ketua Muda / Hakim Mahkamah Agung /Hakim Mahkamah Konstitusi dan hakim-hakim pada semua badan peradilan, Ketua/Wakil Ketua dan anggota BPK, Gubernur, Deputi Gubernur Senior, dan Deputi Gubernur Bank Indonesia, Pejabat BUMN/ BUMD, pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri, Kepala Desa.

Terdapat pula pengawas pemilu, pengawas ini memiliki tugas dan wewenang mengawasi semua tahapan penyelenggaraan Pemilu, menerima laporan pelanggaran peraturan perundang-undangan, menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan Pemilu dan

meneruskan temuan serta laporan yang tidak dapat diselesaikan kepada instansi yang berwenang.

2.3.3 Tujuan Pemilu

Hasil pemilu yang baik akan menjadikan sebuah citra yang baik bagi penyelenggara pemilu oleh karena itu harus diketahui dulu apa yang menjadi tujuan diselenggarakannya pemilu, agar pemilu yang dilangsungkan dapat memberikan manfaat bagi masyarakat.

1. Sebagai mekanisme untuk menyeleksi para pemimpin dan alternativ kebijakan umum.
2. Mekanisme memindahkan konflik kepentingan dari masyarakat kepada badan perwakilan rakyat.
3. Sarana memobilisasi dan/atau menggalang dukungan rakyat.

Dari penjelasan diatas dapat diketahui bahwa Pemilihan Umum merupakan wadah aspirasi rakyat dimana rakyat dapat mengemukakan keinginannya dalam memilih pimpinan melalui Sosialisasi politik yang dilakukan dengan menyelenggarakan Pemilihan Umum atau yang biasa disebut dengan Pemilu.

2.3.4 Sistem Pemilu

Salah satu yang paling penting dalam pelaksanaan Pemilu adalah dengan adanya sistem Pemilu yang representatif didalam Negara demokrasi. Penyebab utama hingga terjadinya pelanggaran-pelanggaran dalam Pemilu adalah selain implementasi asas Pemilu yang dilaksanakan

serasa belum mantap dan pengawasan atas jalannya Pemilu kurang berjalan dengan efektif adalah karena sistem Pemilu yang tidak representatif. Menurut Miriam Budiardjo, dalam ilmu politik dikenal bermacam-macam sistim Pemilu, akan tetapi umumnya berkisar pada dua prinsip pokok, yaitu :

a. *Singgle-member constituency* (satu daerah pemilihan memilih satu wakil; biasanya disebut Sistim Distrik),
b. Multi-member constituency (satu daerah pemilihan memilih beberapa wakil; biasanya dinamakan *Proportional Representation* atau Sistim Perwakilan Berimbang).

(Budiardjo, 2005:177)

Sistem Pemilu menurut Joko J. Prihatmoko, berkaitan erat diantara dua faktor internal dan eksternal terhadap kinerja legislatif. Faktor eksternal yaitu partisipasi aktif dan kontrol masyarakat, kelompok kepentingan, LSM, pers bebas dan mandiri, solidaritas masyarakat madani, dan atmosfer makro epolitikan. Factor internalnya antaralain kualitas anggota dan kapasitas sistem serta mekanisme kembagaan legislatif sendiri. Menurut Joko J. Prihatmoko, ada enam prinsip yang menjadi petunjuk dalam memilih sistem Pemilu, yaitu :

1. Sistem Pemilu sangat berpengaruh terhadap watak atau persaingan kontestan.
2. Sistem Pemilu dapat dengan mudah dimanipulasi, khususnya oleh partai-partai besar, untuk memperlancar perilaku politik tertentu.
3. Sistem Pemilu dapat mempengaruhi jumlah dan ukuran relatif partai politik di parlemen.
4. Sistem Pemilu juga menentukan keterpaduan internal dan disiplin masing-masing partai. Sebagian sistem mendorong faksionalisme dan sebagianlainnya memaksa partai-partai untuk bersatu suara dan menekan perkembangan *(disobedience).*
5. Sistem Pemilu bisa mengarahkan pada pembentukan koalisi atau pemerintahan satu partai dengan kendala yang dihadapi partai mayoritas.

6. Sistem Pemilu dapat mendorong atau menghambat pembentukan aliansi diantara partai-partai, dan bisa pula member rangsangan kepada beberapa kelompok agar lebih bersikap akomodatif atau member dorongan kepada partai-partai untuk menghindari konflik berdasarkan ikatan etnik, kesukuan atau kekerabatan.

(Prihatmoko, 2008:34)

Sistem Pemilu menurut Lijphart, dalam ilmu politik dimaknai sebagai suatu kumpulan metode atau cara warga masyarakat memilih para wakil mereka (dalam Gaffar, 2000:255). Manakala sebuah lembaga perwakilan dipilih maka sistem pemilihan mentransfer jumlah suara kedalam jumlah kursi, sementara itu pemilihan presiden, gubernur, dan bupati yang merupakan representasi tunggal dalam sistem pemilihan, dasar jumlah suara yang diperoleh menentukan siapa yang menang dan siapa yang kalah, dengan melihat kenyataan seperti itu, maka betapa pentingnya sistem pemilihan dalam sebuah demokrasi.

2.4 Partai Politik

Menurut Miriam Budiardjo, secara umum partai politik dapat dikatakan sebagai suatu kelompok yang terorganisir yang angota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama, yang mempunyai tujuan untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik dengan cara konstitusonil untuk melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan mereka (Budiardjo, 2005:160).

Menurut Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, menyebutkan Bahwa:

> “Partai Politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk olehsekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas

> dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945".

Partai politik merupakan sarana sosialisasi politik dan sebagai sarana komunikasi politik, sehingga keduanya mempunyai peran penting dalam penyelenggaraan pemilu yang diselenggarakan oleh kpu dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebaga penyelenggara pemilu.

Menurut Carl J. Friendrich mendefinisikan bahwa Partai Politik adalah:

> "Sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan terhadap pemerintah bagi pimpinan partainya dan berdasarkan penguasaan ini memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat idil maupun materil" (dalam Budiardjo, 2005:161).

Sedangkan menurut R.H Soltao mengemukakan bahwa Partai Politik adalah:

> "Partai politik adalah sekelompok warga Negara yang sedikit banyak terorganisir, yang bertindak sebagai suatu kesatuan politik dan dengan memanfaatkan kekuasaannya untuk memilih, bertujuan menguasai pemerintahan dan melaksanakan kebijaksanaan umum mereka" (dalam Budiardjo, 2005:161).

Berdasarkan keterangan diatas, partai politik merupakan suatu kekuasaan untuk menguasai pemerintahan baik untuk kepentingan anggota partainya dan melaksanakan kebijaksanaan umum lainnya yang bersifat idil maupun materil.

2.4.1 Fungsi Partai Politik

Adapun Fungsi Partai Politik menurut Miriam Budiarjo, mengemukakan bahwa partai politik memiliki fungsi sebagai berikut:

1. Partai sebagai sarana komunikasi politik.
2. Partai sebagai sarana sosialisasi politik.
3. Partai politik sebagai sarana rekrutmen politik.
4. Partai politik sebagai sarana pengatur konflik.
(Budiarjo, 2005:163).

Sedangkan berdasarkan Pasal 11 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik 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.

Berdasarkan pengertian diatas, bahwa partai politik merupakan suatu kelompok tertentu dimana kelompok tersebut memiliki tujuan yang sama yaitu mencapai kekuasaan di pemerintahan yang memiliki arti penting didalam fungsinya sebagai sarana komunikasi politik, sosialisasi politik, rekrutmen politik maupun pengatur konflik.

2.4.2 Klasifikasi Partai Politik

Menurut Rahman, klasifikasi partai politik secara umum terbagi :

a. Partai Massa
   Partai massa mengutamakan kekuatan berdasarkan keunggulan jumlah anggota; oleh karena itu biasanya terdiri dari pendukung-pendukung dari berbagai aliran politik dalam masyarakat yang memiliki ideology dan tujuan yang sama. Kelemahan dari partai massa ini adalah bahwa masing-masing aliran atau kelompok yang menjadi anggotanya cenderung untuk memaksakan kepentingan masing-masing, sehingga persatuan partai menjadi lemah atau hilang sama sekali sehingga salah satu golongan memisahkan diri dan mendirikan partai baru.
b. Partai Kader
   Kekuatan partai ini adalah terletak pada kekuatan organisasi dan disiplin kerja dari anggota-anggotanya. Pimpinan partai biasanya menjaga kemurnian doktrin politik yang dianut dengan jalan mengadakan seleksi terhadap calon anggotanya dan memecat angota yang menyeleweng dari garis partai yang telah ditetapkan.

(Rahman, 2007:104).

Mencermati teori diatas, maka dapat diartkan bahwa partai masa yaitu suatu partai yang mengutamakan kekuatan berdasarkan keunggulan jumlah anggota. Oleh karena itu biasanya terdiri dari pendukung-pendukung dari berbagai aliran politik dalam masyarakat yang sepakat untuk bernaung dibawahnya dalam memperjuangkan suatu program yang biasanya luas dan agak kabur. Partai kader yaitu suatu partai yang mementingkan kekuatan organisasi dan disiplin kerja dari anggota-anggotanya. Pimpinan Parpol biasanya menjaga kemurnian doktrin politik yang dianut dengan jalan mengadakan saringan terhadap calon anggotanya dan memecat anggotanya yang menyeleweng dari garis partai yang telah ditetapkan.

Sedangkan klasifikasi partai politik menurut sifat dan orientasinya terbagi menjadi 2 (dua) jenis yaitu Partai Lindungan (*Patronage Party*), dan Partai Ideologi atau partai Azas (Rahman, 2007:105). Partai Lindungan merupakan suatu partai yang umumnya memiliki organisasi nasional yang kendor, yang dimana terdapat kedisiplinan yang lemah dan tidak terlalu mementingkan pemungutan iuran secara teratur. Tujuan utamanya yaitu memenangkan pemilihan umum untuk anggota-anggota yang dicalonkannya. Partai ideologi/azas merupakan suatu partai yang biasanya mempunyai pandangan hidup yang digariskan dalam kebijaksanaan pimpinan dan berpedoman pada disiplin partai yang kuat dan mengikat. Terhadap calon anggota diadakan saringan sedangkan untuk menjadi anggota pimpinan disyaratkan lulus melalui beberapa tahap percobaan.

Adapun klasifikasi partai politik menurut sistem kepartaian terbagi menjadi 3 (tiga) bagian yaitu sistem partai tunggal (*One-Party Sistem*), Sistem Dwi Partai (*Two Party Sistem*), dan Sistem Multi Partai (*Multy-Party Sistem*) (Rahman, 2007:105). Partai tunggal merupakan suatu sistem partai yang benar-benar merupakan satu-satunya partai dalam suatu negara maupun untuk partai yang mempunyai kedudukan dominan diantara beberapa partai lainnya. Contohnya Eropa timur dan RRC. Dwi partai merupakan suatu sistem yang dimana terdapat dua partai atau adanya beberapa partaitetapi dengan peranan dominan dari dua partai dalam sistem ini partai-partai dengan jelas dibagi dalam partai yang berkuasa dan partai oposisi, dengan demikian jelaslah dimana letaknya

tanggung jawab mengenai pelaksanaan fungsi-fungsi. Contohnya Inggris, Amerika, Filipina. Multi partai merupakan suatu sistem yang dimana terdapat beberapa partai yang biasanya lebih dari dua partai kerena atas dasar keanekaragaman dalam komposisi masyarakat tentang perbedaan ras, agama, suku bangsa, golongan-golongan masyarakat lebih cenderung untuk menyalurkan ikatan-ikatan terbatas tadi dalam satu wadah saja. Contohnya Indonesia, Perancis, Belanda, Swedia, dll.

2.5 Konsep Demokrasi

Demokrasi sering diartikan sebagai pemerintahan oleh rakyat dimana kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat dan dijalankan langsung oleh mereka atau wakil-wakil yang mereka pilih di bawah sistem pemilihan bebas. Abraham Lincoln menyatakan bahwa Demokrasi adalah suatu pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Sedangkan Diamond, Linz dan Lipset. Mendefinisikannya sebagai suatu sistem pemerintahan yang memenuhi syarat pokok, kompetisi yang sungguh-sungguh dan meluas diantara individu- individu dan kelompok- kelompok organisasi untuk memperebutkan jabatan -jabatan pemerintahan yang memiliki kekuasaan efektif, pada jangka waktu yang reguler dan tidak melibatkan penggunaan daya paksa, partisipasi politik yang melibatkan sebanyak mungkin warga negara dalam pemilihan pemimpin atau kebijakan, paling tidak melalui pemilu yang diselenggarakan secara reguler dan adil, sedemikian rupa sehingga tidak satupun kelompok sosial (warga negara dewasa) yang dikecualikan, dan suatu tingkat kebebasan

sipil dan politik, yaitu kebebasan berbicara, kebebasan pers, kebebasan untuk membentuk dan bergabung dalam organisasi yang cukup untuk menjamin integritas kompetisi dan partisipasi politik

Demokrasi dapat pula dimaknai sebagai pemerintahan dengan segenap kegiatan yang dikelola dijalankan dengan menjadikan rakyat sebagai subjek dan titik tumpu roda penentu berjalannnya kepolitikan dan kepemerintahan. Sedangkan Demokratisasi dapat diartikan sebagai suatu transformasi atau proses untuk mencapai suatu sistem yang demokratis. Sebagai salah satu paham politik yang terdapat di dunia, paham demokrasi memiliki beberapa keuntungan yang dimiliki meskipun terdapat pula kelemahan di dalamnya.

2.5.1 Keuntungan dan Ciri Umum Negara Demokrasi

Menurut Robert Dahl terdapat 10 keuntungan demokrasi dibandingkan sistem politik lainnya yaitu :

1. Demokrasi mampu mencegah tumbuhnya bentuk pemerintahan yang diselenggarakan oleh kaum otokrat yang kejam dan licik.
2. Demokrasi menjamin warganegaranya dengan sejumlah hak azasi yang tidak dapat diberikan oleh sistem-sistem yang non-demokratis.
3. Demokrasi menjamin kebebasan pribadi yang lebih luas bagi warga negaranya daripada alternatif sistem politik lain yang memungkinkan.
4. Demokrasi membantu rakyat untuk melindungi kepentingan dasar mereka.
5. Demokrasi membantu perkembangan manusia lebih baik daripada alternatif sistem politik lain.
6. Hanya pemerintahan yang demokratis yang dapat memberikan kesempatan yang besar dan luas bagi masyarakat untuk menggunakan kebebasan dalam menentukan nasibnya sendiri.
7. Hanya pemerintahan yang demokratis yang mampu memberikan kesempatan sebesar-besarnya untuk menjalankan tanggung jawab moral.

8. Hanya pemerintahan yang menganut demokrasi yang dapat membantu perkembangan tingkat persamaan politik yang cukup tinggi.
9. Negara-negara demokrasi perwakilan modern tidak berperang satu dengan lainnya.
10. Negara dengan pemerintahan demokratis cenderung lebih makmur daripada yang non-demokratis.

(dalam Agustino, 2005: 24)

Dalam pelaksanaan kehidupan demokrasi yang mulai dibangun oleh Negara-negara di dunia, maka untuk dapat mengidentifikasikan apakah negara tertentu menganut demokrasi atau tidak maka dalam sistem politik ini terdapat ciri-ciri umum bahwa suatu negara tertentu menganut demokrasi diantaranya adalah:

1. Ada kekuatan politik bentukan masyarakat (partai, kelompok kepentingan, dan kelompok penekan) yang berfungsi sebagai instrumen penyampaian tuntutan masyarakat kepada pemerintah.
2. Ada pemilu yang dilakukan secara berkala dan demokratis di mana posisi tawar-menawar (*bargaining position)* dan posisi kekuatan antara rakyat dan pemerintah sejajar.
3. Ada pemerintah yang dibentuk oleh kekuatan mayoritas dengan tetap menghormati hak-hak kelompok minoritas.
4. Ada mekanisme penyeimbangan antara pusat-pusat kekuatan politik, yang tercermin dari keberadaan dan aktifitas mereka di parlemen.
5. Ada ruang dan wahana publik yang tidak dapat diintervensi oleh pemerintah.

(Imawan, 2000:272)

Proses menuju demokratisasi suatu negara tidak dapat dilakukan dengan mudah, karena di dalamnya terdapat kondisi awal yang terlebih dahulu harus di penuhi, menurut Robert Dahl kondisi tersebut adalah:

1. Adanya pemilihan umum yang bebas, adil, dan berkala.
2. Kebebasan untuk mengemukakan pendapat.
3. Adanya kemudahan akses untuk memperoleh sumber-sumber informasi dan alternatifnya.
4. Adannya otonomi asosiasional.
5. Dibangunnya pemerintahan perwakilan.
6. Terdapatnya hak warga negara yang inklusif.

(dalam Agustino, 2005: 14)

Selain itu Dahl mengungkapkan pula bahwa sebuah pemerintahan yang demokratis akan menunjukan kadar partisipasi masyarakat yang tinggi, dan kadar demokrasi sebuah negara dapat ditentukan dalam dua hal yaitu pertama seberapa besar peranan masyarakat dalam menentukan arah kebijakan umum pemerintahan, dalam hal ini dapat dilakukan melalui mekanisme partisipasi politik yang salah satunya dengan pemilihan Kepala Daerah secara langsung. Kedua adalah seberapa besar peranan masyarakat dalam menentukan siapa diantara mereka yang dijadikan pejabat publik. Menurut Dahl menyatakan bahwa indikator demokrasi yang tinggi ditunjukan dengan tingginya kontrol atas keputusan pemerintah, pergantian elite atau pemimpin melalui pemilu yang bebas, adil, dan jujur secara regular, semua orang dewasa memiliki hak suara, semua orang dewasa mempunyai hak untuk menjadi kandidat dipilih, terdapat hak untuk berekspresi, termasuk mengkritik pemerintah, serta akses ke sumber informasi alternative serta hak berkumpul dan berorganisasi, memasuki parta politik untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah.

2.5.2 Demokrasi di Indonesia

Indonesia sebagai Negara hukum *(rechsstaat)* dalam perkembangannya tidak bisa dipisahkan dari paham demokrasi sebab pada akhirnya hukumlah yang akan mengatur dan membatasi kekuasaan Negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar

kekuasaan atau kedaulatan rakyat. Menurut Miriam Budiardjo, perkembangan demokrasi sejarah Indonesia terbagi tiga masa yaitu :

a. Masa Republik Indonesia I, yaitu masa demokrasi (konstitusionil) yang menonjolkan peranan parlemen serta partai-partai dan yang karena itu dapat dinamakan demokrasi parlementer.
b. Masa Republik Indonesia II, yaitu masa Demokrasi Terpimpin yang dalam banyak aspek telah menyimpang dari demokrasi konstitusionil yang secara formil merupakan landasannya, dan menunjukkan beberapa aspek demokrasi rakyat.
c. Masa Republik Indonesia III, yaitu masa Demokrasi Pancasila yang merupakan demokrasi konstitusionil yang menonjolkan sistem presidensiil.

(Budiardjo, 2005:69)

Menurut Hikam, para *founding fathers* Republik Indonesia telah bersepakat bahwa ketatanegaraan yang berlaku adalah mengikuti prinsip-prinsip dasar demokrasi. Prinsip tersebut adalah

1. Kedaulatan berada di tangan rakyat,
2. Jaminan terhadap hak -hak dasar warga negara,
3. Sistem perwakilan,
4. Partisipasi warga negara dalam proses pengambilan keputusan,
5. Persamaan di depan hukum bagi warga negara,
6. *Rule of law,*
7. Pertanggungjawaban penguasa kepada kepada warga negara.

(Hikam, 1999:126)

Pertimbangan Indonesia untuk menganut Demokrasi adalah demokrasi memberikan kemungkinan kepada setiap individu untuk melakukan proses realisasi diri dengan rasa tanggung jawab penuh, dan untuk menjadi manusia utuh yang menyadari jati dirinya. Serta demokrasi mampu memberikan kebebasan kepada setiap orang untuk berkarya dan memberikan partisipasi sosial di tengah masyarakat lingkungan sendiri dan juga nasional, dengan masing-masing disesuaikan dengan fungsinya di tengah masyarakat serta sesuai misi hidupnya.

Melihat kehidupan demokrasi di Indonesia dalam teori dan praktek ketatanegaraan Indonesia selama lima dasawarsa terakhir dapat dilakukan dalam berbagai perspektif. Menurut Hikam terdapat tiga perspektif penting yaitu : legal formal, budaya, dan politis. Dalam perspektif legal formal, teori dan praktek ketatanegaraan yang demokratis ditelaah dari sisi persesuaian antara norma dan aturan yang telah digariskan dengan praktek yang dilaksanakan dalam realitas. Dari telaah ini dapat diketahui sejauh manakah kehidupan ketatanegaraan Indonesia mengikuti secara konsisten garis-garis yang telah dibuat dan disepakati pendiri bangsa yang tertuang dalam konstitusi. Maka akan dapat kita lihat keberhasilan dan kegagalan, ketaatan serta penyelewengan antara teori dan praktek.

Kajian dari perspektif budaya menitikberatkan pada sejauh mana budaya demokrasi telah dikembangkan, disosialisasikan dan di internalisasikan dalam kehidupan. Dimana tujuan yang terpenting adalah untuk memahami dan mengidentifikasi permasalahan -permasahan budaya yang menjadi elemen penting dalam demokrasi yang harus dikembangkan dalam praktek ketatanegaraan yang demokratis. Misalnya budaya toleransi, *civility, accountabilty*, kegagalan dalam pelaksanaan elemen budaya demokratis ini maka akan mempengaruhi kinerja para penyelenggara negara dan seluruh praktek ketatanegaraan.

Perspektif politis melihat teori dan praktek ketatanegaraan dengan memfokuskan pada bagaimana sumberdaya dan lembaga politik menopang kehidupan ketatanegaraan yang demokratis, misalnya partai

politik dalam menjalankan perannya, serta sumberdaya politik dalam masyarakat telah dapat secara maksimal dilibatkan dalam proses pembuatan keputusan yang mempengaruhi pengambilan kebijakan publik di tingkat nasional, regional ataupun lokal. Ketiga perspektif ini dalam kenyataannya akan saling berkaitan dalam kehidupan masyarakat, hal ini dapat kita lihat ketika kita berbicara mengenai aspek legal formal, maka aspek budaya pun akan turut pula mempengaruhi.

Dalam praktek kehidupan ketatanegaraan Indonesia ternyata pelaksanaan demokrasi yang hendak dibangun sering mengalami gangguan, hal ini terjadi sebagai akibat ketidakkonsistenan pemerintah dalam melaksanakan prinsip-prinsip demokrasi itu sendiri, banyak penyimpangan yang dilakukan. Misalnya dalam orde baru yang mencoba menciptakan kondisi apati politik terhadap warga negara, sehingga hakekatnya masyarakat secara psikologis telah dijauhkan dari proses belajar yang sejati dalam berpolitik. Demikian halnya dengan pelaksanaan Pemilu yang seharusnya menjadi proses alih kekuasaan secara damai dalam kehidupan bernegara ternyata hanya berupa pemilu wacana penuh manipulasi. Kenyataan yang demikian ditambah dengan kurangnya kebebasan masyarakat untuk bebas dalam mengeluarkan pendapat dalam rangka turut mempengaruhi pembuatan kebijakan. Dari kenyataan-kenyataan yang ada maka kita dapat menyimpulkan bahwa kehidupan demokrasi yang ingin diwujudkan ternyata tidak didukung secara maksimal oleh pemerintah pada era Orde baru.

Menurut Huntington (dalam Agustino, 2005:14), proses demokratisasi yang terjadi di dunia bergerak dalam beberapa gelombang, dan kini demokratisasi di dunia memasuki gelombang ketiga, menurut Huntington dalam gelombang ketiga ini dianggap sebagai masa pertumbuhan yang paling subur diantara gelombang sebelumnya, hal ini dapat terjadi sebagai akibat adanya proses globalisasi di dunia, dimana terdapat mudahnya akses informasi, komunikasi, transportasi yang terjadi sehingga dunia menjadi sebuah *global village* (perkampungan dunia).

Menurut Pradanawati (Pradanawati, 2005:10), secara umum gelombang demokratisasi di Indonesia setelah memasuki era reformasi nampak mulai mengalami kemajuan dengan terdapatnya tanda-tanda yaitu adanya kebebasan mengemukakan pendapat, pembatasan atas kekuasaan, pemilihan umum serta pemilihan jabatan-jabatan publik yang kompetitif termasuk di dalamnya Pemilihan Kepala Daerah Langsung.

Pengakuan terhadap negara Indonesia yang mulai demokratis ditunjukkan pula oleh pendapat Richard Borsuk (dalam Fukuyama 2005: 93) bahwa di Indonesia digantinya rezim otoriter Suharto dengan rezim yang demokratis mengakibatkan munculnya berbagai perubahan dalam Undang-Undang Dasar yang mendelegasikan otoritas yang lebih besar pada pemerintah Provinsi dan daerah.