BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Tinjauan Tentang Komunikasi

2.1.1. Perkembangan dan Definisi Ilmu Komunikasi

Secara umum ilmu komunikasi adalah pengetahuan tentang peristiwa komunikasi yang diperoleh melalui suatu penelitian tentang sistem, proses dan pengaruhnya yang dapat dilakukan secara rasional dan sistematis, serta kebenarannya dapat diuji dan digeneralisasikan.

Menurut para ahli, Imu Komunikasi dianggap bagian dari ilmu sosial dan merupakan ilmu terapan (*applied science*), dan karena termasuk ke dalam ilmu sosial dan ilmu terapan, maka Ilmu Komunikasi sifatnya *interdisipliner* (antardisiplin atau bidang studi) dan *multidisipliner* (melibatkan berbagai disiplin ilmu). Hal itu disebabkan oleh objek materialnya sama dengan ilmu-ilmu lainnya, terutama yang termasuk ke dalam ilmu sosial/ilmu kemasyarakatan.

> ”Komunikasi adalah proses yang memungkinkan seseorang (komunikator) menyampaikan rangsangan (biasanya lambang-lambang verbal) untuk mengubah perilaku orang lain (komunikate)” (Mulyana, 2008:62).

Istilah Komunikasi menurut **Cherry** dalam *Stuart* (1983) berasal dari bahasa Latin *communis* yang artinya membuat kesamaan atau membangun kebersamaan antara dua orang atau lebih (*make to common*). Komunikasi

juga berasal dari akar kata dalam bahasa latin. *Communico, communicatio* atau *communicare* yang berarti membagi. (Cangara, 2004:23).

Secara sederhana komunikasi dapat terjadi apabila ada kesamaan antara penyampaian pesan dan orang yang menerima pesan. Oleh sebab itu, komunikasi bergantung pada kemampuan kita untuk dapat memahami satu dengan yang lainnya (*communication depends on our ability to understand one another*). Melalui komunikasi, sikap dan perasaan seseorang atau sekelompok orang dapat dipahami oleh pihak lain. Akan tetapi, komunikasi hanya akan efektif apabila pesan yang disampaikan dapat ditafsirkan sama oleh penerima pesan tersebut.

Komunikasi sudah dipelajari sejak lama dan termasuk "barang antik", topik ini menjadi penting khususnya pada abad 20 karena pertumbuhan komunikasi digambarkan sebagai "penemuan yang revolusioner", hal ini dikarenakan peningkatan teknologi komunikasi yang pesat seperti radio, televisi, telepon, satelit dan jaringan komuter seiring dengan industiralisasi bidang usaha yang besar dan politik yang mendunia. Komunikasi dalam tingkat akademi mungkin telah memiliki departemen sendiri dimana komunikasi dibagi-bagi menjadi komunikasi masa, komunikasi bagi pembawa acara, humas dan lainnya, namun subyeknya akan tetap. Pekerjaan dalam komunikasi mencerminkan keberagaman komunikasi itu sendiri.

Menurut **Roger** dan **D Lawrence** (1981), mengatakan bahwa komunikasi adalah:

> "Suatu proses dimana dua orang atau lebih membentuk atau melakukan pertukaran informasi dengan satu sama lainnya, yang pada

> gilirannya akan tiba pada saling pengertian yang mendalam". (Cangara, 2004 :19)

Lain halnya dengan definisi komunikasi yang diberikan oleh **Onong Uchjana Effendy**. Menurutnya komunikasi yaitu: "Proses pernyataan antara manusia yang dinyatakan adalah pikiran atau perasaan seseorang kepada orang lain dengan menggunakan bahasa sebagai alat penyalurnya." (Effendy, 1998 :28).

Dari beberapa pengertian mengenai komunikasi di atas, dapat disimpulkan bahwa komunikasi merupakan suatu proses pertukaran pesan atau informasi antara dua orang atau lebih, untuk memperoleh kesamaan arti atau makna diantara mereka.

Dimulai dengan pengambilan kata "Humas" yang merupakan terjemahan dari *Public Relations*. Maka tak heran, kita sering menemui penggunaan sebutan " Direktorat Hubungan Masyarakat" atau "Biro Hubungan Masyarakat" bahkan " Bagian Hubungan Masyarakat " sesuai dengan ruang lingkup yang dijangkau.

Jika dikaitkan dengan *state of being*, dan sesuai dengan *method of communication*, maka istilah Humas dapat dipertanggung jawabkan. Tetapi, jika kegiatan yang dilakukan oleh Kepala Hubungan Masyarakat itu, hanya mengadakan hubungan dengan khalayak di luar organisasi, misalnya menyebarkan *press release* ke media massa , mengundang wartawan untuk jumpa pers atau wisata pers, maka istilah hubungan masyarakat tersebut tidaklah tepat apabila dimaksudkan sebagai terjemahan dari public relations.

Menurut **John D. Millet**, sebagaimana dikutip oleh Rusadi Ruslan dalam bukunya, *Management in Public Services the quest for effective performance*, yang artinya peran Humas/PR dinas instansi atau lembaga kepemerintahan terdapat beberapa hal dalam melaksanakan tugas atau kewajiban utamanya, yaitu sebagai berikut:

1. Mengamati dan mempelajari tantang hasrat, keinginan-keinginan dan inspirasi yang terdapat dalam masyarakat (*learning about public desires and aspiration*).
2. Kegiatan untuk memberikan nasihat atau sumbang saran dalam menaggapi untuk apa sebaiknya dapat dilakukan dilakukan instansi/lembaga pemerintah seperti yang dikehendaki oleh pihak publiknya (*advising the public about whatis should desire*).
3. Kemampuan untuk mengusahakan terciptanya hubungan memuaskan yang diperoleh dari antara hubungan publik dengan para pejabat pemerintahan (*ensuring satisfactory contact between public and government official*).
4. Memberikan penerangan dan informasi tentang apa yang telah diupayakan opleh suatu lembaga/instansi pemewrintahan yang bersangkutan (*informing and about what agency doing*).
   (Nugraha, 2011:41).

Sedangkan **Dimock** dan **Koening** sebagaimana dikutip oleh Rusadi Ruslan yang memaparkan tugas dan kewajiban dari pihak Public Relations/Humas lembaga pemerintahan, sebagai berikut:

1. Berupaya memberikan penerangan atau informasi kepada masyarakat (*public services*), kebijaksanaan serta tujuan yang akan dicapai oleh pihak pemerintah dalam melaksanakan program kerja pembangunan tersebut.
2. Mampu menanamkan keyakinan dan kepercayaan, serta mengajak masyarakat dalam partisipasi untuk melaksanakan program pembangunan di berbagai bidang, seperti sosial, ekonomi, hukum dan politik serta menjaga stabilitas keamanan dan ketertiban nasional.
3. Keterbukaan dan kejujuran dalam memberikan pelayanan serta pengabdian dari aparatur pemerintah bersangkutan perlu dijaga atau dipertahankan dalam melaksanakn tugas dan kewajibannya masing-masing secara konsisten serta profesional.
   (Nugraha, 2011:42)

Dalam bukunya Praktik dan Solusi Public Relations dalam Situasi Krisis dan Pemulihan Citra, **Rusady Ruslan** mengemukakan bahwa: Public Relations berfungsi mendekatkan (menarik) konsumen atau publik sasarannya kepada perusahaan, berupaya dalam mempengaruhi opini dan persepsi masyarakat dan menciptakan "citra" perusahaan.

Tujuan dari seorang Humas (PRO) diantaranya menciptakan citra perusahaan yang positif dan memperoleh opini publik yang *favourable* atau menciptakan kerjasama berdasarkan hubungan yang harmonis dengan berbagai publik, kegiatan humas harus dikerahkan baik kedalam dan keluar.

Sasaran Public Relations adalah *Internal Public Relations* dan *External Public Relations*.

1. *Internal Public Relations* adalah orang-orang yang berbeda atau tercakup organisasi, seluruh pegawai mulai dari staff hingga jendral manager. Untuk menciptakan suasana menyenangkan dan bagi keuntungan suatu lembaga, komunikasi yang bersifat "*two-way communication*" penting sekali dan mutlak harus ada, yaitu komunikasi antara pimpinan dengan bawahan dan antara bawahan dengan pimpinan, yang merupakan "*feed back*", yang berdasarkan pada "*good human relations*" sesuai dengan prinsip semua public relations.
2. *Eksternal Public Relations* ialah orang-orang yang berada di luar organisasi yang ada hubungannya dan yang diharapkan ada hubungannya. Seperti Kantor Penyiaran, PR harus menjalin hubungan dengan pemerintah, asosiasi penyiaran Indonesia, sebagai organisasi yang berhubungan, selain itu dengan berbagai macam perusahaan, biro iklan, LSM, dan masyarakat luas, sebagai calon pembuatan relasi kerja sama.

   (Nugraha, 2011 : 43)

Kegiatan kehumasan adalah merupakan bagian dari kegiatan Komunikasi informasi dan Edukasi (KIE), yang dilaksanakan secara terencana dan berkesinambungan untuk membangun atau menegakkan citra

positif dari lembaga dan program-program yang dijalankan, agar dapat dipahami dan didukung oleh segenap khalayak dengan dasar saling pengertian.

2.1.2. Komponen – Komponen Komunikasi

Berdasarkan beberapa pengertian komunikasi diatas, dapat disimpulkan bahwa komunikasi terdiri dari proses yang di dalamnya terdapat unsur atau komponen. Menurut **Effendy** (2005:6), Ruang Lingkup Ilmu Komunikasi berdasarkan komponennya terdiri dari :

1. Komunikator (*communicator*)
2. Pesan (*message*)
3. Media (*media*)
4. Komunikan (communicant)
5. Efek (*effect*)

(Nugraha, 2011:43)

Untuk itu, **Lasswell** memberikan paragdigma bahwa komunikasi adalah proses penyampaian pesan oleh komunikator kepada komunikan melalui media yang menimbulkan efek tertentu. Penjelasan mengenai komunikan dan komunikator, pesan, media serta efek adalah sebagai berikut:

1. Komunikator dan Komunikan

Komunikator dan komunikan merupakan salah satu unsur terpenting dalam proses komunikasi. Komunikator sering juga disebut

sebagai sumber atau dalam bahasa Inggrisnya disebut *source*, *sender* atau *encoder*.

Hafied Cangara dalam bukunya ”Pengantar Ilmu Komunikasi” mengatakan bahwa:

> ”Semua peristiwa komunikasi akan melibatkan sumber sebagai pembuat atau pengirim informasi. Dalam komunikasi antar manusia, sumber bisa terdiri dari satu orang, tetapi bisa juga dalam bentuk kelompok misalnya partai, organisasi atau lembaga” (Cangara, 2004:23).

Begitu pula dengan komunikatan atau penerima, atau dalam bahasa Inggris disebut *audience* atau *receiver*.

Cangara menjelaskan, ”Penerima bisa terdiri dari satu orang atau lebih, bisa dalam bentuk kelompok, partai, atau negara”. Selain itu, ”dalam proses komunikasi telah dipahami bahwa keberadaan penerima adalah akibat karena adanya sumber. Tidak ada penerima jika tidak ada sumber”. **Cangara** pun menekankan:

> ”Kenallah khalayakmu adalah prinsip dasar dalam berkomunikasi. Karena mengetahui dan memahami karakteristik penerima (khalayak), berarti suatu peluang untuk mencapai keberhasilan komunikasi” (Cangara, 2004:25).

2. Pesan

Dalam bahasa Inggris pesan disebut *message, content*, atau *information*, merupakan salah satu unsur dalam komunikasi yang teramat penting, karena salah satu tujuan dari komunikasi yaitu menyampaikan atau menginformasikan pesan itu sendiri.

> ”Pesan yang dimaksud dalam proses komunikasi adalah sesuatu yang disampaikan pengirim kepada penerima. Pesan dapat disampaikan dengan cara tatap muka atau melalui media komunikasi. Isinya bisa berupa ilmu pengetahuan, hiburan, informasi, nasihat, atau propaganda” (Cangara, 2004:23)

3. Media

Media dalam proses komunikasi yaitu, ”Alat yang digunakan untuk memindahkan pesan dari sumber kepada penerima” (Cangara, 2004:23). Media yang digunakan dalam proses komunikasi bermacam-macam, tergantung dari konteks komunikasi yang berlangsung dalam proses komunikasi tersebut.

Selain itu, ”Ada juga saluran komunikasi seperti telepon, surat, telegram yang digolongkan sebagai media komunikasi antarpribadi” (Cangara, 2004:24). Lebih jelas lagi Cangara menjelaskan, dalam konteks komunikasi massa media, yaitu:

> ”Alat yang dapat menghubungkan antara sumber dan penerima yang sifatnya terbuka, di mana setiap orang dapat melihat, membaca, dan mendengarnya. Media dalam komunikasi massa dapat dibedakan atas dua macam, yakni media cetak dan media elektronik. Media cetak seperti halnya surata kabar, majalah, buku, leaflet, brosur, stiker, buletin, hand out, poster, spanduk, dan sebagainya. Sedangkan media elektronik antara lain: radio, film, televisi, video recording, komputer, electronic board, audio casette, dan semacamnya” (Cangara, 2004:24).

4. Efek

Efek, dampak atau pengaruh merupakan salah satu bagian dari proses komunikasi. Namun, efek ini muncul sebagai akibat dari proses komunikasi yang telah dilakukan.

> ”Perbedaaan antara apa yang dipikirkan, dirasakan, dan dilakukan oleh penerima sebelum dan sesudah menerima pesan. Pengaruh ini bisa terjadi pada pengetahuan, sikap, dan tingkah laku seseorang” (De Fleur, 1982, dalam Cangara, 2004:25).

Oleh sebab itu, Cangara mengatakan, ”Pengaruh bisa juga diartikan perubahan atau penguatan keyakinan pada pengetahuan, sikap, dan tindakan seseorang sebagai akibat penerimaan pesan” (Cangara, 2004:25).

2.2. Tinjauan Tentang Politik

Dalam membahas politik, orang lebih dahulu merumuskan definisi politik secara etimologi, Budiardjo mengatakan bahwa :

> “Politik berasal dari kata *Politics* yang artinya, bermacam-macam kegiatan dalam sebuah sistem politik atau Negara, menyangkut proses penentuan tujuan yang diinginkan dalam sistem politik. Sehingga dalam pengambilan setiap keputusan politik orang cenderung bertanya apakah yang menjadi tujuan dari sistem politik, terutama dalam seleksi antara beberapa alternatif dan penyusunan skala prioritas dari tujuan yang telah ditentukan dalam peristiwa politik.” (Budiardjo 1988:8)

Pandangan itu memperlihatkan sebuah aktivitas politik yang dilihat dari arah, tujuan dan fenomena yang diharapkan dalam sebuah struktur politik. Orang sering mengatakan negara yang didalamnya mempunyai kewajiban untuk melihat dan tatanan kehidupan sebuah bangsa. Politik lebih cenderung menghadapkan pada orang untuk menentukan sikap dalam menciptakan sebuah sistem kekuasaan, sehingga orang sering mengatakan berbicara masalah politik berarti mengupas masalah kekuasaan. Pemahaman

politik tersebut cenderung dihadapkan pada masalah manusia dalam perilaku politik Lasswell mengatakan bahwa :

> "Dua hal yang sangat jelas (1) bahwa perilaku politik selalu berorientasi pada nilai atau berusaha mencapai tujuan; nilai-nilai dan tujuan itu sendiri dibentuk di dalam dan oleh proses perilaku yang sesungguhnya merupakan bagian; dan (2) bahwa perilaku politik bertujuan menjangkau masa depan, dan bersifat mengantisipasi, serta berhubungan dengan masa lampau dan senantiasa memperhatikan kejadian masa lalu." (Varma, 2007:262)

Fenomena ini cenderung memperlihatkan politik sebagai bentuk kegiatan dalam sistem kenegaraan. Padahal teori politik tidak hanya melihat poltik dari kegiatan partai politik, akan tetapi berbicara politik berkaitan dengan masyarakat sebagai sebuah sistem social kenegaraan yang akan melibatkan kehendak dan tujuan seseorang sesuai dengan sistem yang berlaku, Budiardjo mengatakan bahwa :

> "Politik adalah bahasan atas renungan, a) tujuan dari kegiatan politik, b) cara-cara mencapai tujuan itu, c) kemungkinan-kemungkinan dan kebutuhan-kebutuhan yang ditimbulkan oleh situasi politik tertentu, d) kewajiban-kewajiban (*Obligation)* yang diakibatkan oleh tujuan politik. Konsep-konsep yang dibahas dalam politik mencakup : masyarakat, kelas social, negara, kekuasaan, perubahan social, pembangunan politik (*Political Development)*, dan modernisasi." (Budiardjo, 1998:30)

Politik juga terkadang dapat diartikan sebagai sebuah kebiasaan, objek dan keyakinan dalam perilaku negara untuk mengisi sebuah posisi yang dirasa penting oleh masyarakat, Molinowski menjelaskan bahwa :

> "Setiap adat kebiasaan, objek material, pemikiran dan keyakinan-keyakinan yang mengisi semua fungsi penting, mempunyai tugas untuk melaksanakan serta memainkan peranan sebagai suatu hal yang sangat diperlukan bagi bekerjanya sistem tersebut secara keseluruhan. Hal ini menekankan suatu pandangan bahwa setiap aspek dalam suatu

> masyarakat harus dilihat sebagaimana adanya, karena keseluruhan masyarakat harus dipandang sebagaimana adanya." (Varma, 2007:60)

Masyarakat dipandang sebagai sesuatu yang diatur berdasarkan ikatan sosial dalam bentuk norma adat dan kebiasaan, serta pola yang dapat mengikat hubungan dalam sistem sosial, yang memperlihatkan sistem pengkoordinasian sebuah kelompok masyarakat pada tatanan negara melalui mekanisme politik yang berkembang, hingga lahir tujuan yang diharapkan oleh sistem politik yang telah diatur menurut kepentingan politik.

Politik juga mengarah pada sebuah proses pembicaraan antara seseorang dengan orang lain dengan menganalisis berbagai perubahan yang terjadi melalui media komunikasi yang berkembang dalam teknologi informasi. Pengaruh politik dalam masyarakat dapat dipandang sebagai sebuah kerangka yang beracun pada masyarakat informasi dan politis. Suseno (1994:9) mengatakan bahwa :

> "Pendekatan yang disebut politisi dimana pendekatan ini terjadi dalam kerangka acuan yang berorientasi pada masyarakat pada keseluruhan. Sebuah keputusan bersifat poltitis apabila diambil dengan memperhatikan kepentingan masyarakat sebagai keseluruhan. Suatu tindakan harus disebut politisi adalah orang yang mempunyai profesi yang mengenai masyarakat secara keseluruhan. Dengan demikian dimensi politis manusia dapat ditentukan sebagai dimensi dimana manusia menyadari diri sebagai anggota masyarakat yang menentukan kerangka kehidupannya dan ditentukan kembali oleh tindakan-tindakannya." (adiyana, 2008:46)

Tindakan politik dipandang sebagi suatu kebutuhan manusia dalam proses interaksi kelompok dalam negara. Hal tersebut telah ditentukan norma dan aturan hukum yang mengatur hubungan antar manusia dengan mengikuti kebutuhan sistem politik, Zuhri (1982) mengatakan bahwa :

> "Segala kebutuhan manusia telah ditentukan pola dan normanya oleh Islam. Oleh sebab demikian karakter politik dalam pandangan islam, berbeda dengan agama-agama lain yang baru bisa berkembang setelah memasuki istana raja-raja, islam berkembang setelah memasuki istana raja-raja." (Adiyana, 2008 : 47)

Pengaruh politik dalam bentuk tersebut mempertegas bahwa norma sosial manusia telah diatur melalui ajaran agama yang dianut oleh masyarakat di dalam sistem politik yang mengarah pada pengamatan siapa dan mengapa seseorang melakukan sesuatu. Politik lebih melihat pada pola kepentingan kehidupan bermasyarakat, baik dalam bentuk kelompok, individu maupun masyarakat, politik sering bicara apa, kapan dan bagaimana dalam suatu kehidupan sisten kenegaraan.

Politik yang dimaksud adalah kepentingan manusia yang berupan norma kehidupan dan berkembang melalui berbagai sistem yang ada dalam negara, Burgoon (1982:748) menjelaskan bahwa :

> "Politik merupakan suatu atribut umum seseorang yang menghasilkan variasi perilaku yang meliputi hubungan antar personal sebagaimana halnya komunikasi massa, dengan kata lain aktifitas personal dalam ruang lingkup politik berimplikasi terhadap tindakan komunikasi. Berita media yang digunakannya harus dapat memfasilitasi atau mencapai kapasitas dalam bentuk komunikasi politik." (Adiyana, 2008 : 48)

Politik juga telah melebar pada masalah pengalaman dan proses pentransmisian pesan dalam masyarakat yang berpolitik, Mark Roelofs sering berkata bahwa :

> "Politik juga dianggap pembicaraan; atau lebih tepatnya, kegiatan politik (berpolitik) adalah berbicara. Ia menekankan bahwa politik tidak hanya pembicaraan, juga tidak semua pembicaraan adalah politik. Akan tetapi hakikat pengalaman politik, dan menganggap

> bukan hanya kondisi dasarnya adalah kegiatan berkomunikasi antar orang-orang." (Dan Nimmo, 2000:8)

Politik tidak hanya berbicara masalah kekuasaan, tetapi juga bicara komunikasi dengan melibatkan berbagai pembicaraan dalam kegiatan politik, sehubungan dengan pembicaraan tentang masalah politik, ada beberapa hal yang perlu diperhatikan yaitu : (1) tujuan politik, dimana melalui unsur ini orang akan mengetahui arah dan tujuan yang diinginkan, baik pada politik kelompok kecil maupun pada tatanan politik kenegaraan; (2) Ideologi politik, merupakan cerminan tujuan yang dikembangkan oleh kelompok yang biasanya terlihat dalam aktivitas partai politik dalam negara, orang akan melihat jelas arah politik yang diinginkan; (3) perilaku politik, merupakan etika yang dikembangkan kelompok untuk menciptakan sistem politik yang normatif dan melalui pemaknaan etika politik; (4) Norma politik, merupakan kepentingan yang mendasar dalam sebuah sistem politik untuk menjaga keharmonisan hubungan politik; (5) Komunikasi politik, melalui aktivitas pesan yang diinginkan dalam tujuan yang akan dicapai dengan cara menyusun struktur, model, bahasa yang efektif dalam saluran politik.

2.3. Tinjauan Tentang Komunikasi Politik

Kajian komunikasi politik bersifat dimensional dan kasuistik karena berkatian dengan berbagai macam problem dan kompleksitas permasalahan. Tidak hanya berkisar pada pembahasan proses komunikasi yang memuat pesan-pesan politik, tetapi juga membahas bagaimana komunikasi dapat berlangsung dalam suatu sistem politik atau sistem pemerintahan yang mencakup bahasan-bahasan

begaimana sistem itu dipertahankan dan dapat berlanjut dari satu generasi ke generasi berikutnya.

Menurut Maswardi Rauf mengatakan bahwa :

> "Komunikasi politik sebagai objek kajian ilmu politik karena pesan-pesan yang disampaikan dalam proses komunikasi bercirikan politik, yaitu berkaitan dengan kekuasaan politik negara, pemerintah, dan aktivis komunikator sebagai pelaku kegiatan politik. Komunikasi politik dibagi dalam dua dimensi yakni : (1) sebuah kegiatan politik : penyampaian pesan-pesan yang bercirikan politik oleh actor-aktor politik kepada pihak lain; (2) kegiatan ilmiah : kegiatan politik dalam sistem politik." (Mahi, 2010:36)

Sedangkan menurut Golding (1986) mengatakan bahwa :

> "Komunikasi politik sebagai pandangan pesimistik yang menceritakan terhadap muatan politik sebagaimana terdistreibusi dalam berbagai bentuk melalui media massa terhadap sebagian besar *audiens* yang didominasi pada berbagai sumber dengan cakupan kepentingan media itu sendiri, bukan kepentingan warganegara atau proses demokratis. Terhadap ruang lingkup terbatas bagi para komunikator massa dalam menambahkan unsure-unsur atau bumbu-bumbu politik, karena batasan-batasan yang telah disebutkan atau karena meningkatkan pengaruh norma-norma objektivitas politik. Pengaruh terlalu kuat dari tampilan mendapatkan perhatian dalam ketidakseimbangan waktu dan ruang yang ditunjukan pada prosedur dan personalitas-personalitas dibandingkan dengan masalah-masalah substansi politik. Dalam pengertian lain komunikasi politik berarti citra rasa mengenai berita-berita tentang politik serta sebab-sebab utama yang harus dibentuk dalam suatu kombinasi, sosialisasi melalui media dan struktur sosial." (Adiyana, 2008:50)

2.3.1. Bentuk-Bentuk Komunikasi Politik

Terdapat beberapa bentuk komunikasi politik yang dilakukan oleh komunikator infrastruktur politik untuk mencapai tujuan politiknya (Arifin, 2003: 65-98) yaitu :

a. Retorika, berasal dari bahasa yunani – *rhetorica,* yang berarti seni berbicara, asalnya digunakan dalam perdebatan-perdebatan di ruang siding pengadilan untuk saling mempengaruhi sehingga bersifar kegiatan antarpesona. Kemudian berkmbang menjadi kegiatan komunikasi massa yaitu berpidato kepada khalayak. Ada tiga jenis retorika menurut Aristoteles dalam karyanya *Retorika*, (a) retorika diliberitif yaitu dirancang untuk mempengaruhi khalayak dalam kebijakan pemerintah, yang difokuskan pada keuntungan atau kerugian jika sebuah kebijakan diputuskan atau dilaksanakan; (b) retorika forensic, yang berkaitan dengan keputusan pengadilan; (c) retorika demonstrative, yang mengembangkan wacana yang dapat memuji atau menghujat.

b. Agitasi Politik, dari bahasa *Agitare* artinya bergerak atau menggerakan, dalam bahasa inggris *agitation*. Menurut Harbert Blumer agitasi beroperasi untuk membangkitkan rakyat kepada suatu gerakan politik, baik lisan maupun tulisan dengan merangsang dan membangkitkan emosi khalayak. Dimulai dengan cara membuat kontradiksi dalam masyarakat dan menggerakan khalayak untuk menentang kenyataan hidup yang dialami selama ini (penuh ketidakpastian dan penuh penderitaan) dengan tujuan menimbulkan kegelisahan dikalangan massa. Orang yang melakukan agitasi disbut agitator yang oleh Nepheus Smith disebut sebagai orang yang berusaha menimbulkan ketidakpuasan, kegelisahan atau

pemberontakan orang lain. Ada agitator yang sikapnya selalu gelisah dan agresif, ada juga yang lebih tenang, cenderung pendiam tetapi mampu menggerakan khalayak dengan ucapan dan tulisannya.

c. Propaganda, berasal dari kata latin *propagare* (menanamkan tunas suatu tanaman) yang pada awalnya sebagai bentuk kegiatan penyebaran agama khatolik pada tahun 1822 Paus Gregorius XV membentuk suatu komisi cardinal yang bernama *Congregatio de Propaganda Fide* untuk menumbuhkan keimanan kristiani diantara bangsa-bangsa. Propagandis adlaah orang yang melakukan propaganda yang mampu menjangkau khalayak kolektif lebih besar, biasanya dilakukan politikus atau kader partai politik yang memiliki kemampuan dalam melakukan sugesti kepada khalayak dan menciptakan suasana yang mudah terkena sugesti, di negara demokratis menurut W.Dobb dipahami sebagai suatu usaha individu atau kelompok yang berkepentingan untuk mengontrol sikap kelompok individu lainnya dengan menggunakan sugesti. Sedangkan Harbert Blumer, suatu kampanye politik dengan sengaja mengajak, mempengaruhi guna menerima suatu pandanganm sentiment atau nilai.

d. *Public Relations* (PR) *Politics,* yang tumbuh pesar di Amerika Serikat setelah Perang Dunia II, sebagai suatu upaya alternative dalam mengimbangi propaganda yang dianggap membahayakan kehidupan sosial dan politik, presiden Theodore Rossevelt (1945)

mendeklarasikan pemerintahan sebagai *square deals* (jujur dan terbuka) dalam melakukan hubungan dengan masyarakat dan menjalin hubungan timbal balik secara rasional. Sehingga tujuannya untuk menciptakan hubungan saling percaya, harmonis, terbuka atau akomodatif antara politikus, professional atau aktivis (komunikator) dengan khalayak (kader,simpatisan, masyarakat umum).

e. Kampanye Politik, adalah bentuk komunikasi politik yang dilakukan orang atau kelompok (organisasi) dalam waktu tertentu untuk memperoleh dan memperkuat dukungan politik dari rakyat atau pemilih. Menurut Rogers dan Storey (1987) (dalam Venus, 2004:7), merupakan serangkaian tindakan komunikasi yang terencana dengan tujuan menciptakan efek tertentu pada sejumlah besar khalayak yang dilakukan secara berkelanjutan pada kurun waktu tertentu, sehingga berbeda dengan propaganda, dimana kampanye cirinya sumber yang melakukannya selalu jelas, waktu pelaksanaan terikat dan dibatasi, sifat gagasan terbuka untuk diperdebatkan khalayak, tujuannya tegas, variatif serta spesifik, modus penerimaan pesan sukarela dan persuasi, modus tindakannya diatur kaidah dank ode etiknya, sifat kepentingan mempertimbangkan kepentingan kedua belah pihak.

f. Lobi Politik, istilah lobi sendiri sesungguhnya tempat para tamu menunggu untuk berbincang-bincang di hitel, karena yang hadir para politikus yang melakukan pembicaraan politik (*political lobbying)* terjadi dialog dengan tatap muka (komunikasi antarpersonal) secara

informal namun penting. Karena hasil lobi itu biasanya ada kesepahaman dan kesepakatan bersama yang akan diperkuat melalui pembicaraan formal dalam rapat atau siding politik yang akan menghasilkan keputusan dan sikap politik tertentu. Dalam lobi politik pengaruh dari pribadi seorang politikus sangat berpengaruh seperti komptensinya, penguasaan masalah dan charisma. Lobi politik adalah gelanggang terpenting bagi pembicaraan para politikus atau kader politik tentang kekuasaan, pengaruh, otoritas, konflik dan consensus.

g. Lewat Media Massa, menurut MacLuhan sebagai perluasan panca indra manusia (*sense extention theory*) dan sebagai media pesan (*the medium in the message*) dalam hal ini pesan politik untuk mendapatkan pengaruh, kekuasaan-otoriras, membetuk dan merubah opini public atau dukungan serta citra politik, untuk khalayak yang lebih luas atau yang tidak bisa terjangkau oleh bentuk komunikasi yang lain.

(Mahi, 2010:37)

2.3.2. Tujuan Komunikasi Politik

a. Citra Politik, karena menurut Robert (1977) (Arifin, 2003:105) bahwa komunikasi tidak secara langsung menimbulkan pendapat dan perilaku tertentu, tetapi cenderung mempengaruhi cara khalayak mengorganisasikan citranya tentang lingkungan, citra (*image*) adalah gambaran seseorang (figure) yang tersusun melalui persespsi yang

bermakna melalui kepercayaan, nilai dan pengharapan. Menurut Dan Nimmo (2000:6-7) citra politik terjalin melalui pikiran dan perasaan secara subjektif yang akan memberikan penilaian dan pemahaman terhadap peristiwa politik tertentu.

b. Pendapat Umum, yang diterjemahkan dari bahasa inggris *public opinion* dikenal pada awal abad ke-18 menurut Alquin menganggap bahwa suara rakyat adalah suara Tuhan "*vox populi, vox dei"*, William Albig (Arifin, 2003:116) pendapat umum adalah hasil interaksi antara orang-orang dalam suatu kelompok, sedang Whyte menyebutkan sebagai suatu sikap rakyat mengenai suatu masalah yang menyangkut kepentingan umum sehingga bisa dicirakan sebagai : (a) pendapat, sikap, perasaan, ramalan, pendirian dan harapan-harapan dari individu, kelompok dalam masyarakat tentang maslaah yang berhubungan dengan kepentingan umum atau persoalan sosial; (b) hasil interaksi, diskus, atau penilaian sosial antarindividu berdasarkan pertukaran pikiran secara sadar dan rasional; (c) pendapat umum akan dapat dikembangkan, dirubah dan dibentuk oleh media massa; (d) bisa dilakukan pada penganut paham demokratis.

c. Partisipasi Politik, menurut Kevin R Hardwick sebagai perhatian dari warga negara yang berupaya menyampaikan kepentingan-kepentingannya terhadap pejabat publik; sedang Meriam Budiardjo (dalam faturohman dan sobari, 2002:185) mengartikan sebagai

kegiatan seseorang atau kelompok untuk ikut serta aktif dalam memilih pimpinan negara dan secara langsung atau tidak langsung mempengaruhi kebijakan pemerintah. Atau menurut Samuel P Huntngton sebagai kegiatan warga negara yang bertindak secara pribadi atau kolektif dengan maksud untuk mempengaruhi pembuatan keputusan oleh pemerintah, secara spontan atau terorganisasi, mantap atau sporadis secara damai atau kekerasan, legal atau illegal dan efektif atau tidak efektif. Bosa berupa (a) Agregasi kepentingan (*interest aggregation fungtion*), pada fungsi ini terdapat proses penggabungan kepentingan, untuk kemudian dirumuskan dan disalurkan kepada pemegang kekuasaan atau pemerintah yang memegang kekuasaan dan yang berwenang untuk dijadikan kebijakan public, (b) fungsi artikulasi kepentingan (*interest articulation fungtion*), pada fungsi ini terjadi proses sintesis aspirasi individu-individu sebagai anggota kelompok berupa ide, pendapat yang kemudian dijadikan pola dan program politik.

d. Sosialisasi Politik, menurut David Easton dan Jack Dennis sebagai suatu proses perkembangan seseorang untuk mendapatkan orientasi-orientasi politik dan pola-pola tingkah laku. Kemudian Robinson oleh Alexis S Tan (Harun dan Sumarno, 2006:82) merupakan proses perubahan perilaku yang berhubungan erat dengan proses belajar pemahaman terhadap peristiwa politik.

e. Pendidikan Politik, adalah sebagai usaha menanamkan, merubah atau mempertahankan sistem nilai politik atau orientasi politik dengan mengaktifkan proses sikap, perilaku, sistem berfikir, pandangan seseorang atau kelompok, baik kader, simpatisan, dan masyarakat umum, yang dilakukan oleh politikus. Professional dan aktivis (sebagai komunikator politik) atau oleh lembaga (organisasi) seperti partai politik.

f. Rekrutmen Politik, yaitu suatu usaha untuk mengajak kepada individu-individu masuk ke dalam orientasi dan nilai politik, yang pada akhirnya secara kongkrit menjadikan anggota politik baik simpatisan sampai kader politik dan pengurus organisasi politik.

2.3.3. Budaya Komunikasi Politik

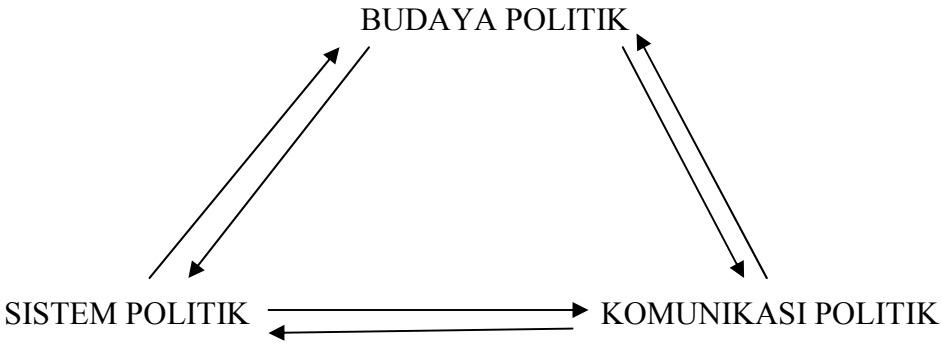
Menurut Rush dan Althof, mengatakan bahwa :

> "komunikasi politik –transmisiinformasi yang relevan secara politis dari suatu bagian sistem kepada sistem yang lainnya, dan antara bagian sistem politik kepada sistem politik yang lainnya merupakan unsur dinamis dari suatu sistem politik; dan proses sosialisasi, partisipasi, serta rekruitmen politik bergantung pada komunikasi." (Muhtadi, 2008:27-28)

Secara sederhana unsure-unsur tersebut dapat digambarkan sebagai berikut :

Gambar 2.1

Unsur Komunikasi Politik



Sumber : Muhtadi (Komunikasi Politik Indonesia, 2008:28)

Budaya komunikasi politik pada kehidupan bernegara di Indonesia berkaitan dengan kampanye, agitasi, dan propaganda. Sampai tahun 2002 calon presiden dan wakil presiden, calon gubernur, calon bupati, calon dekan, calon rektor, dan pejabat-pejabat lainnya yang memerlukan pemilihan tidak pernah melakukan kampanye secara terbuka. Pada umumnya para calon tersebut tidak menampakan ambisinya terhadap kekuasaan. Dalam alam pikiran kebanyakan orang Indonesia, terutama orang Jawa, mencari kekuasaan dengan factor-faktor empiris adalah sesuatu hal yang konyol. Orang akan memperoleh kekuasan akan mendapat panggilan atau mandat cahaya biru bundar yang dinamakan teja. Berdasarkan hal ini, kekuasaan itu harus terpusar dan tidak boleh dibagi-bagi, sehingga mempunyai kecenderungan yang paternalistic dan kharismatik (Arifin, 2003:199).

Dari mitos ini, lahirlah sikap bahwa bukanlah calon penguasa atau calon pemimpin yang harus aktif berkampanye untuk mendapatkan kekuasaan, melainkan sebaliknya calon penguasa itu harus tenang-tenang saja, dan rakyatlah atau perwakilan dari rakyat yang ramai-ramai memintanya, proses ini sebagaimana terjadi di panggung politik Indonesia era Soeharto, dimana ia diminta oleh rakyat atau perwakilan rakyat untuk menjadi presiden meskipun itu cenderung diskenariokan.

Meskipun demikian, memasuki era reformasi dengan segala kebebasannya budaya komunikasi politik cenderung mengalami pergeseran. Saat ini, dengan mengedepankan demokratisasi, maka budaya komunikasi politik cenderung terbuka, transparan, rasional serta dapat disampaikan melalui cara-cara yang terbuka seperti melalui media massa.

2.4. Tinjauan Tentang Pesantren

Pesantren, pondok pesantren, atau disebut pondok saja, adalah sekolah Islam berasrama yang terdapat di Indonesia. Pendidikan di dalam pesantren bertujuan untuk memperdalam pengetahuan tentang al-Qur'an dan Sunnah Rasul, dengan mempelajari bahasa Arab dan kaidah-kaidah tata bahasa-bahasa Arab, Para pelajar pesantren (disebut sebagai santri) belajar di sekolah ini, sekaligus tinggal pada asrama yang disediakan oleh pesantren. Institusi sejenis juga terdapat di negara-negara lainnya; misalnya di Malaysia dan Thailand Selatan yang disebut *sekolah pondok*, serta di India dan Pakistan yang disebut *madrasa Islamia*.

Istilah *pesantren* berasal dari kata pe-*santri*-an, dimana kata "santri" berarti murid dalam Bahasa Jawa. Istilah *pondok* berasal dari Bahasa Arab *funduuq* (فنـــدوق) yang berarti penginapan. Khusus di Aceh, pesantren disebut juga dengan nama *dayah*. Biasanya pesantren dipimpin oleh seorang Kyai. Untuk mengatur kehidupan pondok pesantren, kyai menunjuk seorang santri senior untuk mengatur adik-adik kelasnya, mereka biasanya disebut *lurah pondok*. Tujuan para santri dipisahkan dari orang tua dan keluarga mereka adalah agar mereka belajar hidup mandiri dan sekaligus dapat meningkatkan hubungan dengan kyai dan juga Tuhan.

Pendapat lainnya, pesantren berasal dari kata santri yang dapat diartikan tempat santri. Kata santri berasal dari kata Cantrik (bahasa Sansakerta, atau mungkin Jawa) yang berarti orang yang selalu mengikuti guru, yang kemudian dikembangkan oleh Perguruan Taman Siswa dalam sistem asrama yang disebut Pawiyatan. Istilah santri juga dalam ada dalam bahasa Tamil, yang berarti guru mengaji, sedang C. C Berg berpendapat bahwa istilah tersebut berasal dari istilah shastri, yang dalam bahasa India berarti orang yang tahu buku-buku suci agama Hindu atau seorang sarjana ahli kitab suci agama Hindu. Terkadang juga dianggap sebagai gabungan kata *saint* (manusia baik) dengan suku kata *tra* (suka menolong), sehingga kata pesantren dapat berarti tempat pendidikan manusia baik-baik.

Pesantren pada mulanya merupakan pusat penggemblengan nilai-nilai dan penyiaran agama Islam. Namun, dalam perkembangannya, lembaga ini semakin

memperlebar wilayah garapannya yang tidak melulu mengakselerasikan mobilitas vertical (dengan penjejelan materi-materi keagamaan), tetapi juga mobilitas horizontal (kesadaran sosial). Pesantren kini tidak lagi berkutat pada kurikulum yang berbasis keagamaan (*regional-based curriculum*) dan cenderung melangit, tetapi juga kurikulum yang menyentuh persoalan kikian masyarakat (*society-based curriculum*). Dengan demikian, pesantren tidak bisa lagi didakwa semata-mata sebagai lembaga keagamaan murni, tetapi juga (seharusnya) menjadi lembaga sosial yang hidup yang terus merespons carut marut persoalan masyarakat di sekitarnya.

Pondok Pesantren adalah lembaga pendidikan Islam tertua yang merupakan produk budaya Indonesia. Keberadaan Pesantren di Indonesia dimulai sejak Islam masuk negeri ini dengan mengadopsi sistem pendidikan keagamaan yang sebenarnya telah lama berkembang sebelum kedatangan Islam. Sebagai lembaga pendidikan yang telah lama berurat akar di negeri ini, pondok pesantren diakui memiliki andil yang sangat besar terhadap perjalanan sejarah bangsa.

Banyak pesantren di Indonesia hanya membebankan para santrinya dengan biaya yang rendah, meskipun beberapa pesantren modern membebani dengan biaya yang lebih tinggi. Meski begitu, jika dibandingkan dengan beberapa institusi pendidikan lainnya yang sejenis, pesantren modern jauh lebih murah, Organisasi massa (ormas) Islam yang paling banyak memiliki pesantren adalah Nahdlatul Ulama (NU). Ormas Islam lainnya yang juga memiliki banyak pesantren adalah Al-Washliyah dan Hidayatullah.

Pesantren yang hanya mengajarkan ilmu agama Islam saja umumnya disebut pesantren salafi. Pola tradisional yang diterapkan dalam pesantren salafi adalah para santri bekerja untuk kyai mereka - bisa dengan mencangkul sawah, mengurusi empang (kolam ikan), dan lain sebagainya - dan sebagai balasannya mereka diajari ilmu agama oleh kyai mereka tersebut. Sebagian besar pesantren salafi menyediakan asrama sebagai tempat tinggal para santrinya dengan membebankan biaya yang rendah atau bahkan tanpa biaya sama sekali. Para santri, pada umumnya menghabiskan hingga 20 jam waktu sehari dengan penuh dengan kegiatan, dimulai dari *salat shubuh* di waktu pagi hingga mereka tidur kembali di waktu malam. Pada waktu siang, para santri pergi ke sekolah umum untuk belajar ilmu formal, pada waktu sore mereka menghadiri pengajian dengan kyai atau ustadz mereka untuk memperdalam pelajaran agama dan al-Qur'an.

Ada pula pesantren yang mengajarkan pendidikan umum, dimana persentase ajarannya lebih banyak ilmu-ilmu pendidikan agama Islam daripada ilmu umum (matematika, fisika, dan lainnya). Ini sering disebut dengan istilah *pondok pesantren modern*, dan umumnya tetap menekankan nilai-nilai dari kesederhanaan, keikhlasan, kemandirian, dan pengendalian diri. Pada pesantren dengan materi ajar campuran antara pendidikan ilmu formal dan ilmu agama Islam, para santri belajar seperti di sekolah umum atau madrasah. Pesantren campuran untuk tingkat SMP kadang-kadang juga dikenal dengan nama Madrasah Tsanawiyah, sedangkan untuk tingkat SMA dengan nama Madrasah Aliyah. Namun, perbedaan pesantren dan madrasah terletak pada sistemnya. Pesantren memasukkan santrinya ke dalam asrama, sementara dalam madrasah tidak.

Pondok Pesantren di Indonesia memiliki peran yang sangat besar, baik bagi kemajuan Islam itu sendiri maupun bagi bangsa Indonesia secara keseluruhan. Sebagai institusi sosial, pesantren telah memainkan peranan yang penting di Indonesia dan negara-negara lainnya yang penduduknya banyak memeluk agama Islam. Alumni pondok pesantren umumnya telah bertebaran di seluruh wilayah Indonesia.

2.5. Tinjauan Tentang Pemilihan Kepala Daerah Langsung

Demokrasi dan pemilu bukanlah istilah yang asing khalayak politik Indonesia, beberapa tahun setalah revolusi kemerdekaan Republik Indonesia. Pada tahun 1955 bangsa Indonesia telah berhasil menyelenggarakan pemilu pertama yang demokratis yang mempunyai arti penting bagi terbentuknya pemerintahan yang bercorak modern dan demokratis. Dalam pemilu itu dipilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Konstituante. Sebagaimana dinyatakan Feith (1962:201) keberhasilan pemilu 1955 telah menimbulkan optimism yang besar bagi banyak kalangan akan masa depan Indonesia, baik dalam negri maupun luar negeri. Tetapi setalah Dekrit Presiden 5 juli 1959, Demokrasi Terpimpin dan Demokrasi Pancasila masa Orde Baru menurut Perspektif Benda dalam Kristiadi (2005:234) dipahami sebagai lahirnya kembali perwatakan sebenarnya politik di Indonesia, yaitu kebudayaan Jawa yang feodalis dan otoriter.

Pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan pengalaman baru dalam sejarah pemilihan umum di Indonesia. Perubahan penting dalam reformasi konstitusi di Indonesia adalah pemilihan umum yang demokratis, yakni pemilihan

umum yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Pemilu 2004 tidak hanya dilaksanakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang *Independent*, tetapi juga dilaksanakan secara langsung untuk menentukan anggota legislative dan eksekutif (Presiden). Selanjutnya tahun 2005 pelaksanaan pemilihan kepala daerah (pilkada) secara langsung.

Dalam system demokratis, pemilihan umum yang terbuka, bebas dan adil merupakan salah satu unsur penting. Bahkan pemilihan umum merupakan esensi demokrasi, karena dengan pemilihan umum ada mekanisme untuk menyeleksi pimpinan dan ada jaminan perubahan secara periodic kepemimpinan, sehingga dapat mencegah terjadinya kesewenang-wenangan pemimpin setelah duduk dalam kekuasaan. Schumpeter dalam Fitriyah (2005:292) menyebutkan ada dua mekanisme yang secara efektif dapat mencegah terjadinya penyelewengan kekuasaan dalam system yang demokratis, yaitu : (1) pemilihan umum yang regular, (2) kompetisi terbuka dan sederajat diantara partai-partai politik. Sedangkan menurut Rasyid (2000:118-119) ada empat alasan mengapa pemilihan umum dipandang sebagai unsur penting system politik demokratis, yaitu :

1. Pemilihan umum merupakan prosedur dan mekanisme pendelegasian sebagai kedaulatan rakyat kepada penyelenggaraan Negara, baik yang akan duduk dalam lembaga legislative maupun eksekutif di pusat dan daerah. Untuk bertindak atas nama rakyat dan bertanggung jawab kepada rakyat.
2. Pemilihan umum merupakan prosedur dan mekanisme pemindahan perbedaan aspirasi dan petentangan kepentingan dari masyarakat ke dalam lembaga penyelenggaraan Negara, baik di pusat maupun di daerah, untuk kemudian dibicarakan dan diputuskan secara beradab.
3. Pemilihan umum merupakan prosedur dan mekanisme perubahan politik maupun perubahan arah dan pola kebijakan public.
4. Pemilihan umum juga dapat digunakan sebagai prosedur dan mekanisme *engineering* untuk mewujudkan tatanan politik dan pola perilaku politik yang disepakati bersama.” (adiyana,2008:78)

Perubahan penting dalam reformasi konstitusi di Indonesia adalah pemilihan umum yang demokratis. Pemilu 2004 tidak hanya dilaksanakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang independen, untuk pemilihan anggota legislative dan presiden, tetapi juga berimplikasi kepada pemilihan kepala daerah yang terwujud setelah dilakukannya revisi Undang-Undang No.22 tahun 1999 menjadi Undang-Undang No.32 tahun 2004.

Perubahan undang-undang dasar Negara Republik Indonesia tahun 1995 Pasal 1 ayat (2), menyatakan bahwa "kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar". Perubahan tersebut bermakna bahwa kedaulatan rakyat tidak lagi dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat tetapi dilaksanakan menurut ketentuan undang-undang Dasar.

Salah satu wujud dari kedaulatan rakyat adalah penyelenggaraan Pemilihan Umum (selanjutnya disebut pemilu) dalam waktu-waktu tertentu yang semuanya dilaksanakan menurut undang-undang sebagai perwujudan Negara hukum dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, karena Pemilu pada hakekatnya merupakan pengakuan dan perwujudan dari hak-hak politik rakyat dan sekaligus merupakan pendelegasian hak-hak tersebut oleh rakyat kepada wakil-wakil nya untuk menjalankan pemerintahan.

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Pemilu Legislatif juncto Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden menyatakan bahwa "Pemilu adalah sarana pelaksanaan Kedaulatan Rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945."

Menurut Nurtjahyo (2006:87), ada dua pendekatan pengertian demokrasi :

> "pertama, ditinjau dari segi keseluruhannya yang lebih besar, demokrasi merupakan atau perangkat kekuasaan (struktur) yang dimaksudkan sebagai penghayatan, tatanan dan pengelolaan bernegara yang dikehendaki dan disetujui oleh rakyat melalui suatu mayoritas. Jadi demokrasi adalah salah satu fenomena pengelolaan kekuasaan dalam suatu institusi Negara yang menempatkan suara rakyat mayoritas yang bebas dan berkesamaan hak menjadi penentu; kedua dari segi bagian-bagiannya yang menyusunnya, demokrasi merupakan suatu konsep kekuasaan didukung oleh tiga prinsip eksistensial, yaitu prinsip kebebasan, prinsip kesamaan beserta deivatnya, dan persetujuan rasional dari rakyat yang diukur melalui prinsip mayoritas ke dalam semangat dan mekanisme pengelolaan Negara yang dapat dikontrol oleh rakyat secara efektif." (adiyana,2008:80)

Lebih lanjut dikatakan Beetham dan Kevin Boyle (2000:21) bahwa :

> Demokrasi adalah masalah ukuran, sejauhmana prinsip-prinsip kendali rakyat dan kesetaraan politis dapar diwujudkan; seberapa besar partisipasi rakyat dalam pengambilan atau pembuatan keputusan kolektif. Jadi secara logis demokrasi tidaknya system pemerintahan Negara diukur dari selaras tidaknya kebijakan pemerintahan dengan kehendak atau kepentingan rakyat yang terukur lewat suara mayoritas." (adiyana,2008:80)

Sedangkan menurut Tambunan (1986:13), berpendapat bahwa "Pemilihan Umum merupakan sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat pada hakekatnya merupakan pengakuan dan perwujudan daripada hak-hak politik rakyat dan sekaligus merupakan pendelegasian hak-hak tersebut oleh rakyat kepada wakil-wakilnya untuk menjalankan pemerintahan."

Lebih lanjut dikatan Sanit (1978:33) bahwa pemilu adalah :

> "Dari segi defenisi, kepada daerah tidak dirumuskan secara terserat sebagai pemilihan umum tetapi secara substansi seluruh asas dan proses penyelenggaraan pemilihan kepala daerah adalah pemilihan umum. Yaitu sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2003 dan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2003 yang diadopsi seluruhnya dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004." (adiyana,2008:81)

Kepala daerah mempunyai peranan yang sangat strategis dalam rangka pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemeratan, kesejahteraan

masyarakat, memelihara hubungan yang serasi antara pemerintahan pusat dan daerah serta antar daerah untuk menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh sebab itu, diperlukan figure kepala daerah yang mampu mengembangkan inovasi, berwawasan kedepan dan siap melakukan perubahan kearah yang lebih baik. Konsekwensi logis dari ketentuan tersebut adalah bahwa pemilihan kepala daerah harus memeproleh legitimasi masyarakat secara penuh. Disisi lain pemilihan kepala daerah secara demokratis tersebut sebagai manifestasi daripada wujud kedaulatan rakyat pada tingkat daerah yaitu, Provinsi, Kabupaten dan Kota dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam menyelenggarakan pemerintah local diberbagai Negara menurut Riyadmaji (2003:218) terdapat tiga varian untuk menentukan kepala daerah : "(1) dipilih secara langsung, (2) dipilih tidak langsung oleh dewan, (3) ditunjuk oleh pemerintah." Dibanyak Negara mekanisme tersebut jarang diperdebatkan sepanjang fungsi-fungsi pemerintahan di daerah dapat dilaksanakan secara optimal dan dirasakan oleh masyarakat.

Terlaksananya pilkada langsung menunjukan adanya peningkatan demokrasi di Indonesia. Kadar demokrasi suatu Negara ditentukan antara lain oleh seberapa besar peranan masyarakat dalam menentukan siapa diantara mereka yang dijadikan pejabat Negara, baik ditingkat nasional maupun daerah yang dipilih langsung oleh rakyatnya, semakin tinggi kadar demokrasi dari Negara tersebut. Sebuah keniscayaan dengan otonomi daerah dan desentralisasi, kadar partisipasi politik rakyat semakin tinggi, baik dalam memilih pejabat public. Paralel dengan itu, menurut pendapat Dahl (1989) mengatakan bahwa "demokrasi pada tingkat

nasional hanya mungkin terbangun jika demokrasi juga berlangsung pada tingkat local." Hadenius (1992:42) dalam Crossant mengatakan bahwa :

> "Suatu pemilu, termasuk pilkada langsung, disebut demokrasi kalau memiliki makna dengan merujuk tiga criteria, yaitu (1) keterbukaan, (2) katepatan dan (3) keefektifan pemilu. Criteria tersebut harus dipenuhi bukan hanya pada saat pemungutan suara saja, melainkan juga sewaktu dilakukan kampanye dan perhitungan suara, criteria itu juga berarti kepala daerah yang dipilih benar-benar akan menduduki jabatannya." (adiyana,2008:83)

Keterbukaan mengandung tiga maksud bahwa akses pada pilkada harus terbuka bagi setiap warga Negara (*universal suffrage*, atau hak pilih universal), akses warga yang terbuka berarti bahwa hak pilih benar-benar bersifar universal, seluruh warga negara dijamin memiliki hak pilih tanpa diskriminasi. Keterbukaan juga berarti persamaan nilai-nilai suara diseluruh warga Negara tanpa terkecuali. Prinsip yang digunakan adalah *one person, one vote, one value*. Semua warga Negara dihitung sama. Criteria mengenai ketepatan bertujuan pada pendaftaran dan identifikasi pemilih, kampanye dan prosedur pemilu dalam pengertian lebih ketat, yaitu semua calon harus mempunyai akses yang sama kepada media Negara dan swasta berdasarkan standar-standar hukum yang sama; aparat Negara harus netral secara politis pada saat menyelenggarakan pilkada. Kedaulatan rakyat didalamnya mengandung pengertian bahwa pilkada langsung harus efektif, itu berarti jabatan kepala eksekutif harus diisi semata-mata dengan pemilu.

Undang-Undang memandang bahwa pemilihan Kepala Daerah secara demokratis dapat dilakukan melalui dua cara, pertama, pemilihan oleh DPRD, kedua pemilihan langsung oleh rakyat. Pasal 62 Undang-Undang nomor 22 tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD tidak mencantumkan tugas dan wewenang DPRD untuk memilih kepala daerah

langsung. Dengan demikian, makna pemilihan kepala daerah secara demokratis sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Republik Indonesia tahun 1945 adalah pemilihan secara langsung oleh rakyat. Ketentuan itu memberikan jawaban yang sangat jelas bahwa pemilu secara limitative telah ditentukan untuk memilih presiden dan wakilnya, DPR, DPD dan DPRD dan bukan untuk memilih kepala daerah. Ini berarti pilkada bukan masuk dalam ranah pemilu. Untuk itu maka urusan pilkada bukan merupakan domain Undan-Undang nomor 12 tahun 2003 tentang pemilu.

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah menurut Undang-Undang Dasar 1945 yang sudah diamandemen, pasal 18 ayat (4) menyebutkan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara demokratis. Ketentuan pemilihan kepala daerah tersebut ditafsirkan sebagai pemilihan tidak langsung. Artinya dipilih oleh DPRD. Namun setelah undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah diterbitkan dan ditandatangani oleh Presiden Megawati Soekarnoputri pata tanggal 15 oktober 2004, secara jelas disebutkan pada pasal 56 ayat (1) bahwa : "Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil."

Lebih lanjut lagi dijelaskan ole Ma'ruf, dalam Mubarok (2005:5-6) ada lima pertimbangan penting penyelenggaraan pemilihan kepala daerah langsung bagi perkembangan demokrasi di Indonesia yaitu :

> *"Pertama*, Pilkada langsung merupakan jawaban atas tuntutan aspirasi rakyat karena pemilihan Presiden dan wakil presiden, DPD, DPR bahkan Kepala Desa selama ini telah dilakukan secara langsung; *Kedua*, Pilkada langsung merupakan perwujudan konstitusi dan Undang-Undang Dasar

> 1945. Seperti yang diamandemen pasal 18 ayat (4) undang-undang Dasar 1945, Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepla pemerintahan daerah, Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis. Hal ini telah diatur dalam Undang-undang no.32 tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah; *Ketiga*, Pilkada langsung sebagai sarana pembelajaran demokrasi (politik) bagi rakyat (*Civil education*); *Keempat*, pilkada langsung sebagai sarana untuk memperkuat Otonomi Daerah. Keberhasilan otonomi daerah salah satunya ditentukan oleh pemimpin local. Semakin baik pemimpin local, maka komitmen dalam mewujudkan tujuan otonomi daerah, antara lain meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan memperhatikan kepentingan dan aspirasi maysarakat; dan *Kelima*, Pilkada langsung merupakan sarana penting bagi proses kaderisasi kepemimpinan nasional." (adiyana,2008:85)

Dari sisi demokrasi, menurut Rozu dkk (2004:105), bahwa :

> Pilkada langsung merupakan jawaban yang paling mutlak di dalam menanggapi pertanyaan "bagaimana suara rakyat hendak dihargai." Kendati proses pencalonannya masih melewati partai politik yang ada di DPRD, pemilih diberi kebebasan untuk menentukan pasangan calon yang dikehendaki. Prinsip hak asasi politik, yaitu "satu orang satu suara dan satu nilai." (*One person one vote and one value*) sungguh-sungguh tercermin disana. Siapa saja memiliki kesempatan untuk menjadi pemimpin daerah asal lulus dari seleksi aturan-aturan yang berlaku dan dipilih rakyat lewat pemilihan kepala daerah secara langsung. Dengan kata lain, tidak lagi ada perdebatan anatara elit dengan massa dalam memilih pejabat public yang paling menentukan di daerah. (adiyana,2008:85)

Pemilihan kepala daerah langsung merupakan tonggak sejarah yang sangat penting bagi pengembangan demokrasi di daerah. Tujuan utama pemilihan kepala daerah secara langsung diantaranya adalah menumbuhkan peran serta masyarakat secara luas. Dalam konteks ini pula pilkada diatur dalam Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah. Pelaksanaan pilkada langsung tidak hanya dijiwai oleh semangat demokrasi, tetapi lebih penting lagi mengacu pada kaidah dan prinsip dasar Undang-Undang Pemerintahan Daerah.