

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Demokrasi

1. Pengertian Demokrasi

Demokrasi merupakan konsep pemerintahan yang identik dengan kedaulatan rakyat. Dimana dalam konsep pemerintahan yang demokratis menempatkan rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam melaksanakan pemerintahan suatu negara.

Demokrasi pertama-tama merupakan gagasan yang mengandaikan bahwa kekuasaan itu adalah dari, oleh dan untuk rakyat. Dalam pengertian yang lebih partisipatif demokrasi bahkan disebut sebagai konsep kekuasaan dari, oleh, untuk, dan bersama rakyat. Artinya kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, dan karena itu rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan.¹

Seperti dikatakan oleh Titik Triwulan Tutik, bahwa “demokrasi sendiri secara etimologis (tinjauan bahasa) terdiri dari dua kata berasal dari bahasa Yunani yaitu “*demos*” yang berarti rakyat (penduduk suatu tempat) dan “*cretein*” atau “*cratos*” yang berarti kekuasaan (kedaulatan).”² Dengan demikian dapat diartikan bahwa demokrasi ialah

¹Jimly Asshiddiqie, 2012, *Hukum tata negara dan pilar-pilar demokrasi*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 293

²Titik Triwulan Tutik, 2010, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta, Prenada Media Group, hlm. 67

suatu sistem pemerintahan dalam suatu negara yang pemerintahannya dilaksanakan oleh rakyat.

Sedangkan demokrasi secara istilah, Joseph A. Schumpeter berpendapat bahwa “demokrasi merupakan suatu perencanaan institusional untuk mencapai keputusan politik dimana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat.”³

Pengertian demokrasi secara sempit di kemukakan oleh Joseph Schumpeter, bahwa “ demokrasi merupakan mekanisme politik untuk memilih pimpinan politik. Yang memilih pemimpin-pemimpin politik yang bersaing untuk mendapat suara ialah warga negara dan itu berlangsung dalam pemilihan berikutnya.”⁴

2. Prinsip-Prinsip Demokrasi

Untuk mewujudkan konsep negara demokrasi, maka diperlukan adanya prinsip-prinsip yang bisa menjadi tolak ukur dalam menilai sistem politik pemerintahan yang demokratis.

³*Ibid.*, hlm. 68

⁴Georg Sorensen, 2014, *Demokrasi Dan Demokratisasi (Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang berubah)*, Yogyakarta, Pustakapelajar, hlm. 14

Secara umum prinsip demokrasi terdiri dari 4 pilar utama, yaitu:⁵

- 1) Lembaga legeslatif/parlemen sebagai wakil rakyat;
- 2) Lembaga eksekutif sebagai penyelenggara pemerintahan dalam arti sempit;
- 3) Lembaga yudikatif sebagai tempat pemberi putusan hukum dan keadilan dalam pelaksanaan undang-undang;
- 4) Pers sebagai alat kontrol masyarakat;

Sedangkan dalam perkembangannya, sebagai ukuran dalam menilai sistem politik pemerintahan yang demokratis, sekurang-kurangnya harus terdapat 3 prinsip dasar sebagai berikut:⁶

- 1) Ditegakkannya etika dan integritas serta moralitas dalam politik pemerintahan sehingga menjadi landasan kerja bagi sistem politik, ekonomi, dan sosial di dalam penyelenggaraan pemerintahan.
- 2) Digunakannya prinsip konstitusionalisme dengan tegas dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan dan kepatuhan terhadap supremasi hukum yang berlaku.
- 3) Diberlakukannya akuntabilitas publik, dimana orang-orang yang memegang atau menduduki jabatan publik pemerintahan harus dapat dimintakan pertanggung jawaban oleh rakyat.

3. Model-Model Demokrasi

Pada dasarnya banyak faktor yang mempengaruhi perbedaan model demokrasi yang diterapkan di satu negara dengan negara yang lain.

⁵Septi Nur Wijayanti dan Nanik Prasetyoningsih, 2009, *Politik Ketatanegaraan*, Yogyakarta, LabHukum Fakultas Hukum UMY, hlm. 40

⁶Aminuddin Ilmar, 2014, *Hukum Tata Pemerintahan*, Jakarta, Prenada Media Group, hlm. 64

Kemudian atas fenomena itu muncul beberapa pandangan yang berbeda terkait demokrasi.

- a. David Held mengemukakan demokrasi terdiri dari 5 model, yaitu:⁷
 - 1) Demokrasi klasik adalah warga negara seharusnya menikmati kesetaraan politik agar mereka bebas memerintah dan diperintah secara bergiliran.
 - 2) Republika protektif adalah partisipasi politik sebuah kondisi yang penting bagi kebebasan pribadi. Jika para warga negara tidak bisa menguasai mereka sendiri, mereka akan didominasi oleh yang lain.
 - 3) Republikanisme dan perkembangan adalah para warga harus menikmati persamaan politik dan ekonomi agar tak seorang yang dapat menjadi penguasa bagi yang lain dan semua yang dapat menikmati perkembangan dan kebebasan yang sama dalam proses tekad diri bagi kebaikan bersama.
 - 4) Demokrasi protektif yaitu para penduduk membutuhkan perlindungan dari pemimpin, begitu pula dari sesamanya untuk memastikan bahwa mereka yang dipimpin dapat melaksanakan kebijakan-kebijakan yang sepadan dengan kepentingan-kepentingan secara keseluruhan.
 - 5) Demokrasi developmental yaitu partisipasi dalam kehidupan politik penting tidak hanya bagi perlindungan individu, namun juga bagi pembentukan rakyat yang tahu, mengabdikan, dan berkembang. Keterlibatan politik penting bagi peningkatan kapasitas individu yang tertinggi dan harmonis.

- b. Sklar mengemukakan 5 corak atau model demokrasi yaitu:⁸
 - 1) Demokrasi liberal yaitu pemerintahan dibatasi oleh undang-undang dan pemilihan umum bebas yang diselenggarakan dalam waktu yang ajeg.
 - 2) Demokrasi terpimpin. Para pemimpin percaya bahwa semua tindakan mereka dipercaya rakyat tetapi menolak pemilihan umum yang bersaing sebagai kendaraan untuk menduduki kekuasaan.
 - 3) Demokrasi sosial adalah demokrasi yang meletakkan pada kepedulian keadilan sosial dan egalitarianisme bagi persyaratan untuk memperoleh kepercayaan politik.

⁷Ni'matul Huda, 2010, *Ilmu Negara*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, hlm. 208

⁸Septi Nur Wijayanti dan Nanik Prasetyoningsih, 2009, *op. cit.* hlm. 47

- 4) Demokrasi partisipasi yang menekankan hubungan timbal balik antara penguasa dan yang dikuasai.
- 5) Demokrasi konstusional menekankan proteksi khusus bagi kelompok-kelompok budaya yang menekankan kerja sama yang erat di antara elit yang mewakilinya bagian budaya masyarakat utama.

Indonesia sendiri sebagai negara yang telah mengalami tiga dekade era pemerintahan, yaitu era pemerintahan orde lama, era pemerintahan orde baru, dan era pemerintahan reformasi, telah mengalami 4 periode perkembangan demokrasi, yaitu:⁹

1. Masa republik Indonesia I, yaitu masa demokrasi konstusional yang menonjolkan peranan parlemen serta partai-partai dan yang karena itu dapat dinamakan demokrasi parlementer.
2. Masa republik Indonesia II, yaitu masa demokrasi terpimpin yang dari banyak aspek telah menyimpang dari demokrasi konstusional yang secara formil merupakan landasan dan menunjukkan beberapa aspek demokrasi rakyat.
3. Masa republik Indonesia III, yaitu masa demokrasi pancasila yang merupakan demokrasi konstusional yang menonjolkan sistem presidensiil, dan pelaksanaan UUD1945, GBHN, dan pancasila secara murni dan konsekuen, atau juga disebut demokrasi Orde Baru.
4. Masa republik Indonesia IV, yaitu demokrasi reformasi dimana kedaulatan rakyat dikembalikan.

B. Partai Politik

1. Pengertian Partai Politik

Secara umum Parpol adalah suatu organisasi yang disusun secara rapi dan stabil yang di bentuk oleh sekelompok orang secara sukarela dan mempunyai kesamaan kehendak, cita-cita, dan persamaan ideologi

⁹*Ibid.*, hlm. 48

tertentu dan berusaha untuk mencari dan mempertahankan kekuasaan melalui pemilihan umum untuk mewujudkan alternatif kebijakan atau program-program yang telah mereka susun.

Definisi yang dikemukakan satu sarjana dengan sarjana yang lain terkait definisi partai politik akan berbeda, maka tidak mengherankan jika ditemui banyak definisi terkait partai politik. Seperti yang dikemukakan oleh Meriam Budiarjo bahwa “partai politik adalah suatu kelompok yang terorganisir dimana para anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai, dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini yaitu memperoleh kekuasaan politik dan dengan kekuasaan itu, melaksanakan kebijakan-kebijakan mereka.”¹⁰

Definisi tersebut berbeda dengan apa yang dikemukakan oleh R.H. Soltau yang mengemukakan bahwa “definisi Partai Politik adalah sebagai sekelompok warga negara yang sedikit banyak terorganisir, yang bertindak sebagai suatu kesatuan politik (dan dengan memanfaatkan kekuasaannya untuk memilih) yang bertujuan untuk menguasai pemerintahan dan melaksanakan kebijakan umum mereka.”¹¹ Dalam perspektif kelembagaan, partai politik adalah mata rantai yang menghubungkan antara masyarakat dan pemerintah. Dalam bahasa lain

¹⁰Anonim, 2014, *pengertian partai politik*, <http://www.pengertianpakar.com/2014/09/pengertian-partai-politik-menurut-para.html>, di akses pada tanggal 29 Mei 2016, jam 02.17 WIB

¹¹Ahmad Sukardja, 2012, *Hukum Tata Negara Dan Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Jakarta Timur, Sinar Grafika, hlm. 146

partai politik adalah jembatan yang mempertemukan masyarakat sipil dengan pemerintah.¹²

Definisi di atas berbeda dengan definisi yang dikemukakan oleh Ramlan Surbakti, bahwa “ partai politik merupakan sekelompok orang yang terorganisir secara rapi yang dipersatukan oleh ideologi yang sama untuk mencari dan mempertahankan kekuasaan dalam pemilihan umum guna melaksanakan kebijakan alternatif yang mereka susun”.¹³

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, mendefinisikan partai politik sebagai organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk membela dan memperjuangkan kepentingan politik anggota, masyarakat, berbangsa, dan bernegara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2. Tujuan Partai Politik

a. Secara umum

Partai politik yang harus memiliki tujuan yang bersifat umum. Dalam hal ini bertujuan untuk kepentingan masyarakat dan

¹²M Fitriasih, 2014, *Tinjauan Teori Pengertian, tujuan dan fungsi partai politik*, <http://eprints.uny.ac.id/22291/4/4.%20BAB%20II.pdf> di akses pada tanggal 19 april 2017, jam 16.11 WIB

¹³Ramlan Surbakti, 1992, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta, Grasindo, hlm. 116

bangsa secara keseluruhan. Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 memaparkan tujuan umum partai politik ialah: a. Mewujudkan cita-cita nasional bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. Menjaga dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; c. Mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dengan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam Negara Keatuan Republik Indonesia; d. Mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia;

b. Secara khusus

Tujuan khusus partai politik ini sifatnya lebih ke dalam partai politik itu sendiri atau apa yang ingin di raih oleh partai politik tersebut dalam lingkup dirinya sendiri.

Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 memaparkan tujuan khusus partai politik ialah: a. Meningkatkan partisipasi politik anggota dan masyarakat dalam rangka menyelenggarakan kegiatan politik dan pemerintahan; b. Memperjuangkan cita-cita partai politik dalam kehidupan berbangsa dan bernegara; c. Membangun etika dan budaya politik dalam kehidupan berbangsa, dan bernegara;

3. Fungsi Partai Politik

Secara umum partai politik ialah berfungsi sebagai sarana untuk mempengaruhi dan memobilisasi masyarakat untuk memperoleh dukungan masyarakat guna terwujudnya cita-cita dari partai politik itu sendiri.

Sedangkan Andrew Knapp mengemukakan fungsi partai politik antara lain:¹⁴

- a. Mobilisasi dan integrasi.
- b. Sarana pembentukan pengaruh terhadap perilaku memilih.
- c. Sarana rekrutmen pemilih, dan
- d. Sarana elaborasi pilihan-pilihan kebijakan.

Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 memaparkan fungsi partai politik sebagai sarana: a. Pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat 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, penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara; d. Partisipasi politik warga negara Indonesia; e. Rekrutmen politik dalam

¹⁴Anonim, 2012, *pengertian, tujuan, dan fungsi partai*, <http://hitamandbiru.blogspot.co.id/2012/07/pengertian-tujuan-dan-fungsi-partai.html> di akses pada tanggal 29 mei 2016, jam 02.19 WIB

proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender;

Meriam Budiardjo memaparkan 4 gambaran yang biasa di gambarkan oleh ilmuwan politik, yaitu:¹⁵

a. Komunikasi politik

Komunikasi politik merupakan fungsi penyerap, penghimpun, dan penyalur berbagai aspirasi politik dari masyarakat atau kelompok masyarakat yang satu dengan aspirasi politik masyarakat yang lain. Kemudian dari berbagai aspirasi politik yang disuarakan oleh masyarakat tersebut di olah dan dirumuskan menjadi suatu usul kebijakan yang akan disampaikan kepada pemerintah melalui legeslatif guna mempengaruhi pengambilan keputusan pemerintah. Selain itu partai politik juga sebagai corong yang akan menginformasikan kepada masyarakat setiap kebijakan politik yang di tetapkan oleh pemerintah. Kantaprawira menyatakan bahwa “partai politik berguna untuk menghubungkan pikiran politik yang hidup dalam masyarakat, baik pikiran intra golongan, institut, asosiasi, ataupun sektor kehidupan politik masyarakat dengan sektor pemerintah.”¹⁶

¹⁵Septi Nur Wijayanti dan Nanik Prasetyoningsih, 2009, *op. cit.* hlm. 17

¹⁶Anonim, 2011, *Tinjauan Teori pengertian, tujuan dan fungsi partai politik*, http://a-research.upi.edu/operator/upload/s_ppk_044308_chapture2.pdf di akses pada tanggal 19 April 2017, pukul 16.15 WIB

b. Sosialisasi politik

Sosialisasi politik berkaitan dengan proses pemasyarakatan gagasan, visi, dan kebijakan-kebijakan strategis yang di pilih oleh partai politik untuk mendapatkan dukungan dari konstituen. Menurut Meriam Budiardjo ialah “ proses pembentukan sikap dan orientasi seseorang terhadap fenomena politik yang umumnya terjadi di masyarakat itu berada.” Sedangkan menurut Ramlan Surbekti bahwa “proses politik itu berlangsung secara terus menerus, yang bisa diperoleh secara sengaja melalui pendidikan formal, nonformal, informal, atau secara pengalaman hidup sehari-hari.”¹⁷

c. Rekrutmen politik

Untuk keberlangsungan partai politik itu sendiri, maka perlu mempersiapkan kader-kader pilihan yang akan menggunakan partai politik sebagai kendaraan menuju pengisian jabatan politik.

d. Pengatur konflik.

Partai politik berperan sebagai sarana agresi kepentingan guna menyalurkan ragam kepentingan melalui polarisasi partai-partai politik yang menawarkan ideologi, program, dan alternatif kebijakan yang berbeda-beda satu sama lain.

¹⁷*Ibid,*

C. Pemilihan Umum

Pemilihan umum merupakan suatu keputusan yang penting dalam upaya melaksanakan konsep negara demokrasi. Dalam suatu negara, pemilihan umum merupakan media pergantian pemimpin yang efektif, serta dapat memberikan jaminan suatu pemerintahan tidak akan dikuasai secara turun temurun oleh segelintir orang yang mempunyai kekuatan untuk mempertahankan kekuasaan itu.

1. Pengertian Pemilihan Umum

Sebagai sarana untuk memilih pemimpin pilihan rakyat, Pemilu adalah media yang menjamin hak rakyat untuk ikut serta dalam menentukan pilihannya dan dari padanya akan menjadi penentu siapa yang layak menduduki jabatan strategis kenegaraan, baik legeslatif dan/atau eksekutif.

Menurut pendapat yang dikemukakan oleh M. Rusli Karim, bahwa “pemilu adalah salah satu sarana utama untuk menegakkan tatanan demokrasi (kedaulatan rakyat) yang berfungsi sebagai alat yang menyihatkan dan menyempurnakan demokrasi, bukan sebagai tujuan demokrasi.”¹⁸

Menurut Karim Dalam Dani, “Pemilu adalah sarana demokrasi untuk membentuk sistem kekuasaan negara yang pada dasarnya lahir dari bawah menurut kehendak rakyat sehingga terbentuk kekuasaan yang

¹⁸Titik Triwulan Tutik, 2010, *op. cit.* hlm. 331

benar-benar memancar ke bawah sebagai suatu kewibawaan yang sesuai dengan keinginan rakyat dan untuk rakyat.”¹⁹

Menurut A. Sudiharto Djiwandono mengatakan bahwa “pemilu adalah sarana demokrasi yang penting dan merupakan perwujudan nyata keikutsertaan rakyat dalam kehidupan kenegaraan. Hal itu disebabkan oleh karena warga negara memperoleh hak untuk memilih dengan bebas wakil-wakilnya yang akan ikut menyelenggarakan kegiatan pemerintahan. Artinya rakyat terlibat dalam kehidupan kenegaraan walau tidak secara langsung.”²⁰

Dalam ilmu politik, pemilu diartikan sebagai suatu kesimpulan cara masyarakat memilih para wakilnya. Pemilu adalah wujud dari partisipasi politik masyarakat yang dilakukan melalui pemberian suara terhadap organisasi peserta pemilu yang dianggap mampu menyuarakan aspirasi rakyat.²¹

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menjelaskan bahwa pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat

¹⁹Anonim, 2011, *Tinjauan Pustaka fungsi dan tujuan pemilu*, <http://digilib.unila.ac.id/12871/14/BAB%20II.pdf>, di akses pada tanggal 19 April 2017, pukul 16.20 WIB

²⁰Septi Nur Wijayanti dan Nanik Prasetyoningsih, 2009, *op. cit.* hlm. 62

²¹Afan Gafar, 1999, *Politik Menuju Transisi Demokrasi*, Yogyakarta, Pustakapelajar, hlm. 255

yang dilaksanakan secara, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2. Tujuan, Asas, dan Fungsi Pemilihan Umum

Sebagai alat untuk melaksanakan konsep negara demokrasi, Pemilu bertujuan untuk menciptakan stabilitas politik dan mekanisme pergantian pemimpin yang demokratis. Terdapat 3 tujuan diselenggarakannya pemilihan umum berdasarkan pendapat yang dikemukakan Ramlan Surbakti:²²

- 1) Sebagai mekanisme untuk menyeleksi para pemimpin pemerintahan dan alternatif kebijakan publik (*public policy*). Dalam demokrasi kedaulatan rakyat sangat di junjung tinggi sehingga dikenal spirit oleh, dari, dan untuk rakyat.
- 2) Pemilu juga merupakan sarana memindahkan konflik kepentingan dari masyarakat kepada badan perwakilan rakyat melalui wakil-wakil yang terpilih atau partai yang memenangkan kursi sehingga integrasi atau kesatuan masyarakat tetap terjamin. Manfaat pemilu ini berkaitan dengan asumsi bahwa masyarakat memiliki kepentingan yang berbeda-beda dan bahkan saling bertentangan, dan pertentangan itu semestinya diselesaikan melalui proses musyawarah.
- 3) Pemilu merupakan sarana mobilisasi, menggerakkan atau menggalang dukungan rakyat terhadap negara dan pemerintahan dengan jalan ikut serta dalam proses politik.

Menurut Huntington bahwa pemilu mempunyai 5 tujuan yaitu:²³

- 1) Sebagai implementasi perwujudan kedaulatan rakyat. Asumsi demokrasi adalah kedaulatan ada pada rakyat. Karena rakyat yang berdaulat itu tidak bisa memerintah

²²Ramlan Surbakti, 1992, *op. cit.*, hlm. 181

²³Anonim, 2011, *Tinjauan Pustaka tujuan dan fungsi pemilu*, <http://digilib.unila.ac.id/7887/16/BAB%20II.pdf> di akses pada tanggal 19 April 2017, Pukul 16.20 WIB

secara langsung, maka melalui pemilu rakyat dapat memilih wakil-wakilnya, dan rakyat akan menentukan siapa yang akan memegang tampuk pemerintahan.

- 2) Sebagai sarana untuk membentuk perwakilan politik. Melalui pemilu rakyat dapat memilih wakil-wakilnya yang di percaya dapat mengartikulasikan aspirasi dan kepentingannya. Semakin tinggi kualitas pemilu, semakin baik pula kualitas para wakil rakyat yang terpilih dalam lembaga perwakilan rakyat.
- 3) Sebagai sarana pergantian pemimpin secara konstitusional. Pemilu bisa mengukuhkan pemerintah yang sedang berjalan untuk mewujudkan reformasi pemerintahan. Melalui pemilu pemimpin yang aspiratif akan di percaya rakyat untuk memimpin kembali dan sebaliknya jika rakyat tidak percaya maka pemerintahan itu akan berakhir dan digantikan pemimpin yang baru yang dipilih oleh rakyat.
- 4) Sebagai sarana untuk memperoleh legitimasi. Pemberian suara pemilih pada pemilu merupakan tanda pemberian mandat oleh rakyat kepada pemimpin yang dipilih untuk menjalankan roda pemerintahan. Pemimpin yang terpilih berarti mendapatkan legitimasi (keabsahan) politik dari rakyat.
- 5) Sebagai sarana partisipasi masyarakat untuk ikut serta menetapkan kebijakan publik melalui dukungannya kepada kontestan yang dinilai memiliki program yang aspiratif terhadap kepentingan rakyat. Kontestan yang menang karena dukungan rakyat harus merealisasikan janji-janjinya ketika memegang tampuk pemerintahan.

Sejatinya tujuan dari pada pemilu ialah untuk memilih Presiden dan wakil Presiden, Gubernur, dan wakil Gubernur, Bupati dan wakil Bupati, Walikota dan wakil Walikota.

Ketentuan Pasal 22 E ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan Pasal 22 undang undang nomor 8 tahun 2012 menjelaskan bahwa asas dari pada pemilu ialah pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

- a. Langsung artinya rakyat memberikan hak suara dengan sekehendak nuraninya secara langsung tanpa melalui perantara.
- b. Umum artinya menjamin kesempatan bagi seluruh warga negara untuk ikut berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemilu, tanpa membedakan ras, suku, agama, dan status sosial warga negara.
- c. Bebas artinya warga negara Indonesia sebagai pemilih bebas menentukan pilihannya dalam menggunakan hak suara, tanpa ada tekanan dan pengaruh dari luar dirinya. Dalam pelaksanaan hak itu mendapat jaminan keamanan dan kenyamanan tanpa ada gangguan dari pihak manapun.
- d. Rahasia artinya bahwa para pemilih dalam menggunakan hak pilihnya, dijamin tidak seorangpun yang dengan cara apapun mengetahui kepada siapa hak suara pemilih diberikan.
- e. Jujur artinya bahwa penyelenggara pemilu, pengawas pemilu, pemantau pemilu, peserta pemilu, maupun pemilih sendiri dan semua pihak yang terlibat dalam pelaksanaan pemilu harus mengambil sikap atau tindakan yang jujur, sesuai ketentuan peraturan yang berlaku.
- f. Adil artinya bahwa baik peserta pemilu maupun pemilih harus mendapat perlakuan yang sama dari pihak manapun, serta bebas dari perlakuan curang.

Pemilu mempunyai fungsi yang sangat penting dalam pelaksanaan konsep negara demokrasi, pemilu merupakan cara yang sangat efektif untuk menciptakan sistem politik yang demokratis. Dimana pemilu mampu mengikut sertakan rakyat untuk memilih wakil-wakilnya secara langsung untuk menduduki jabatan strategis lembaga negara.

Berikut 3 fungsi pemilu yang berkaitan secara erat satu sama lain:²⁴

- a. Sebagai sarana legitimasi politik, terutama menjadi kebutuhan pemerintah dan sistem politik untuk mendapatkan sumber otoritas dan kekuatan politiknya.
- b. Fungsi perwakilan rakyat. Fungsi ini menjadi kebutuhan rakyat baik untuk mengevaluasi maupun mengontrol perilaku pemerintah dan program serta kebijakan yang dihasilkannya. Pemilu merupakan mekanisme demokratis bagi rakyat untuk menentukan wakil-wakilnya yang dapat dipercaya yang akan duduk dalam pemerintahan maupun lembaga-lembaga perwakilan.
- c. Sebagai mekanisme sirkulasi atau pergantian bagi elit penguasa. Keterkaitan pemilu bagi sirkulasi berasal dari dan bertugas mewakili masyarakat luas.

3. Pemilihan Umum Kepala Daerah

Pemilihan umum kepala daerah adalah pemilihan umum yang diselenggarakan untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dilakukan oleh penduduk daerah setempat secara langsung. Pemilihan kepala daerah secara langsung ini dilaksanakan sebagai konsekuensi dari penerapan otonomi daerah di Indonesia.

²⁴Septi Nur Wijayanti dan Nanik Prasetyoningsih, 2009, *op. cit.* hlm. 68.

Pemilu kepala daerah secara langsung mulai diselenggarakan sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Dilakukannya Pemilihan umum kepala daerah secara langsung merupakan salah satu wujud pelaksanaan otonomi daerah. Dengan pemilihan kepala daerah secara langsung oleh penduduk setempat merupakan suatu bentuk konkrit akuntabilitas kepada pemilik kedaulatan. Yang demikian dimaksudkan sebagai upaya dalam mengisi jabatan strategis lembaga negara yang dilakukan oleh masyarakat secara langsung dapat dilaksanakan secara konsisten.

Dalam Pasal 1 angka 1 Undang Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota Menjadi Undang-Undang dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang selanjutnya disebut pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di Provinsi atau Kabupaten/ Kota untuk memilih Gubernur, Bupati dan Walikota secara langsung dan demokratis.

a. Tahapan Pilkada Secara Langsung

Tahapan pelaksanaan pilkada secara langsung terdiri dari dua tahap, yaitu: (1) tahap persiapan, dan (2) tahap pelaksanaan.

Tahap persiapan ialah tahap dimana DPRD menyampaikan masa berakhirnya jabatan kepala daerah kepada KPUD maupun kepada kepala daerah yang bersangkutan. Kemudian setelah menerima pemberitahuan akan berakhirnya masa jabatan, kepala daerah yang bersangkutan menyampaikan laporan terkait penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah dan juga menyampaikan pertanggung jawaban kepada DPRD. Setelah pemberitahuan tentang berakhirnya masa jababatan kepala daerah, KPUD menetapkan rencana penyelenggaraan pilkada yang meliputi mekanisme dan jadwal serangkaian penyelenggaraan pilkada, membentuk panitia pelaksanaan pemungutan suara dari tingkat kecamatan sampai tingkat kelurahan. DPRD membentuk Panitia pengawas pemilihan yang terdiri dari kepolisian, kejaksaan, tokoh masyarakat dan juga pers.²⁵

Tahapan pemilihan menurut ketentuan Pasal 5 ayat (1), (2) dan (3) Undang- Undang Nomor 10 Tahun 2016 ialah:

Pertama tahap persiapan yang terdiri dari: a. Perencanaan program dan anggaran; b. Penyusunan peraturan penyelenggaraan pemilihan; c. Perencanaan penyelenggaraan yang meliputi penetapan tata cara dan jadwal pelaksanaan pemilihan; d. Pembentukan PKK,

²⁵Leo Agustino, 2009, *Pilkada Dan Dinamika Politik Lokal*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm. 81

PPS, dan KPPS; e. Pembentukan Panwas Kabupaten/ Kota; f. Pemberitahuan dan pendaftaran pemantauan pemilihan; penyerahan daftar penduduk potensial pemilih;

Kedua tahap penyelenggaraan yang terdiri dari: a. Pendaftaran bakal calon Gubernur, calon Bupati, dan calon Walikota; b. Uji publik; c. Pengumuman pendaftaran calon Gubernur, calon Bupati, dan calon Walikota; d. Pendaftaran calon Gubernur, calon Bupati, dan Calon Walikota; e. Penelitian persyaratan calon Guberbur, calon Bupati, dan calon Walikota; f. Penetapan calon Gubernur, calon Bupati, dan calon Walikota; g. Pelaksanaan kampanye; h. Pelaksanaan pemungutan suara; i. Penghitungan suara dan rekapitulasi hasil penghitungan suara; j. Penetapan calon terpilih; k. Penyelesaian pelanggaran dan sengketa hasil pemilihan; dan l. Pengusulan pegangkatan calon terpilih;

Sedangkan tahap pelaksanaan meliputi penetapan daftar pemilih, pengumuman pendaftaran, dan penetapan pasangan calon, sampai dengan pelaksanaan pemugutan suara dan penetapan pasangan calon terpilih.²⁶ Keberatan terhadap hasil pemungutan suara yang telah ditetapkan oleh KPUD hanya dapat diajukan oleh pasangan calon untuk diselesaikan oleh MK.

²⁶*Ibid.*, hlm. 82

b. Permasalahan-Permasalahan seputar pelaksanaan Pilkada.

Berbicara tentang serangkaian pelaksanaan pilkada, tentu tidak akan terlepas dari berbagai persoalan-persoalan yang timbul mulai dari tahap persiapan sampai dengan tahap penetapan pasangan calon terpilih. Masalah yang paling mendasar dalam proses pelaksanaan pilkada ialah banyaknya pemilih fiktif atau pemilih yang dengan NIK ganda. Selain itu adanya pemalsuan dokumen persyaratan administrasi, seperti ijazah siluman yang di dapat tanpa harus menempuh jenjang pendidikan sebagaimana mestinya. Sikap KPUD yang tidak netral bukan hal yang jarang terjadi atau hal yang baru. Yang terakhir ialah permasalahan yang timbul karena politik uang.

4. Penyelenggara Pemilihan Umum

Penyelenggaraan pemilihan umum adalah sarana proses pengisian jabatan politik yang merupakan bukti nyata pengimplementasian sistem demokrasi.

a. Komisi Pemilihan Umum

Komisi Pemilihan Umum yang seterusnya disebut KPU adalah lembaga negara yang bersifat nasional, mandiri, tetap dan bertugas melaksanakan pemilu yang meliputi Pemilihan Presiden dan wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, serta kepala daerah dan wakil kepala daerah.

KPU adalah lembaga negara yang tidak ditentukan dalam Undang-Undang Dasar 1945, sehingga keberadaan KPU tidak dapat disejajarkan dengan lembaga negara lainnya yang kewenangannya secara jelas termuat dalam konstitusi yaitu Undang-Undang Dasar 1945. Karena KPU adalah lembaga negara yang keberadaannya di bentuk berdasarkan ketentuan undang-undang pemilu, maka kedudukan KPU dapat disejajarkan dengan lembaga-lembaga negara yang lain, yang keberadaannya ditentukan dengan undang-undang.

Sebelum dilakukannya amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945, penyelenggara pemilu sudah di sebut sebagai komisi pemilihan umum, meski belum jelas di atur dalam konstitusi. Menurut Jimly Assiddiqie bahwa “ lembaga penyelenggara pemilu itu tidak harus diberinama Komisi Pemilihan Umum, sebab ketentuan dalam Pasal 22E UUD 1945 tentang perkataan Komisi Pemilihan Umum di tulis dengan huruf kecil, yang artinya ketentuan dalam pasal itu brsifat umum tidak merujuk pada sebuah nama, melainkan untuk menyebut lembaga penyelenggara pemilu itu sendiri,”²⁷

Sejak reformasi, yaitu pada tahun 1998 sampai saat ini, Indonesia telah melakukan empat kali pembentukan KPU, yaitu :

²⁷Jimly Assiddiqie, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Pasca Reformasi*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 201

Pertama pada tahun 1999-2001 di bentuk berdasarkan Keppres nomor 16 tahun 1999 yang di lantik oleh Presiden BJ. Habibie. Kedua pada tahun 2001-2007 di bentuk berdasarkan Keppres nomor 10 tahun 2001 yang di lantik oleh Presiden Abdur Rahman Wahid. Ketiga pada tahun 2007-2012 di bentuk berdasarkan 101/P/2007.

Sebelum ditetapkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 yang sekarang digantikan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, keberadaan penyelenggara pemilu tidak di bentuk berdasarkan undang-undang tersendiri, dimana hanya terdapat pada ketentuan Pasal 22E Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 yang sekarang digantikan undang-undang nomor 8 tahun 2012 tentang Pemilihan Umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 yang sekarang digantikan dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden.

b. Komisi Pemilihan Umum Daerah

Komisi Pemilihan Umum Daerah yang selanjutnya disebut KPUD adalah penyelenggara Pemilu di tingkat Provinsi dan Kabupaten/ Kota. Dalam ketentuan Pasal 8 ayat (3) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum

dijelaskan tugas dan wewenang KPU sebagai berikut: a. Menyusun dan menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan pemilihan setelah terlebih dahulu berkonsultasi dengan DPR dan pemerintah; b. Mengoordinasikan dan memantau tahapan pemilihan; c. Melakukan evaluasi tahunan penyelenggaraan pemilihan; d. Menerima hasil pemilihan dari KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/ Kota; e. Mengenakan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota KPU Provinsi yang terbukti melakukan tindakan mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan pemilihan berdasarkan rekomendasi Bawaslu dan/atau ketentuan perundang-undangan; f. Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

c. Badan Pengawas Pemilu

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 16 undang undang nomor 15 tahun 2011, bahwa Badan Pengawas Pemilu yang selanjutnya disebut Bawaslu ialah lembaga penyelenggara pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilu di seluruh wilayah Negara kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan Tugas dan kewenangan Bawaslu, khususnya Bawaslu Kabupaten/ Kota ialah terdapat dalam Pasal 77 ayat (1) dan (2), yaitu:

- (1) Tugas dan Wewenang Bawaslu Kabupaten/ Kota adalah:
- a. Mengawasi tahapan penyelenggaraan pemilu di wilayah Kabupaten/ Kota yang meliputi: 1. Pemutakhiran data pemilih berdasarkan data kependudukan dan penetapan daftar pemilih sementara dan daftar pemilih tetap; 2. Pencalonan yang berkaitan dengan persyaratan dan tata cara pencalonan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/ Kota dan pencalonan Bupati/ Walikota; 3. Proses penetapan calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/ Kota dan Pencalonan Bupati/ Walikota; 4. Penetapan calon Bupati/ Walikota; 5. Pelaksanaan kampanye; 6. Pengadaan logistik pemilu dan pendistribusiannya; 7. Pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil pemilu; 8. Mengendalikan pengawasan seluruh proses penghitungan suara; 9. Pergerakan surat suara dari TPS sampai ke PPK; 10. Proses rekapitulasi suara yang dilakukan oleh KPU kabupaten/ Kota dari seluruh Kecamatan; 11. Pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, pemilu lanjutan, dan pemilu susulan; 12. Proses penetapan pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/ Kota dan pemilihan Bupati/ Walikota;

- b. Menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai pemilu;
- c. Menyelesaikan temuan dan laporan sengketa penyelenggaraan pemilu yang tidak mengandung unsur tindak pidana;
- d. Menyampaikan laporan/ temuan kepada KPU Kabupaten/ Kota untuk di tindak lanjuti;
- e. Meneruskan laporan/ temuan yang bukan kewenangannya kepada instansi yang berwenang;
- f. Menyampaikan laporan kepada Bawaslu sebagai dasar untuk mengeluarkan rekomendasi Bawaslu yang berkaitan dengan adanya dugaan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan pemilu oleh penyelenggara pemilu di tingkat Kabupaten/ Kota;
- g. Mengawasi pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi bawaslu tentang penerapan sanksi kepada anggota KPU Kabupaten/ Kota yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan pemilu yang sedang berlangsung;
- h. Mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan pemilu; dan

- i. Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- (2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Panwaslu Kabupaten/ Kota dapat:
- a. Memberikan rekomendasi kepada KPU untuk menonaktifkan sementara dan/atau mengenakan sanksi administratif atas pelanggaran sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) huru g;
 - b. Memberikan rekomendasi kepada yang berwenang atas temuan dan laporan tindakan yang mengandung unsur tindak pidana pemilu;