

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Demokrasi

Istilah demokrasi pada dua dasawarsa terakhir, khususnya di berbagai negara berkembang kian populer, baik pada tingkat wacana maupun aras gerakan sosial politik. Sebagai suatu sistem politik, demokrasi telah menempati stratum teratas yang diterima oleh banyak negara karena dianggap mampu mengatur dan menyelesaikan hubungan sosial dan politik, baik yang melibatkan kepentingan antar individu dalam masyarakat, hubungan antar masyarakat, masyarakat dan negara maupun antar negara di dunia.<sup>6</sup>

Pengertian demokrasi secara etimologi adalah demokrasi terdiri dari dua kata Yunani, yaitu *demos*, yang berarti rakyat atau penduduk suatu tempat, dan *cratein* atau *demos-cratos* (demokrasi)<sup>7</sup> memiliki arti yaitu suatu sistem pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat<sup>8</sup>. Demokrasi pada dasarnya adalah suatu model pemerintahan yang melibatkan rakyat dalam menjalankan serta mengawasi pemerintahan.

Sedangkan pengertian secara terminologi (istilah) demokrasi adalah, pemerintahan di tangan rakyat yang mengandung pengertian tiga hal:

---

<sup>6</sup> Heru Nugroho, "Demokrasi dan Demokratisasi: Sebuah Kerangka Konseptual untuk Memahami Dinamika Sosial-Politik di Indonesia", *Jurnal Pemikiran Sosiologi Universitas Gajah Mada*, Vol 1 No. 1, (Mei, 2012), hlm. 2.

<sup>7</sup> Masykuri Abdilah, *Demokrasi di Persimpangan Makna; Respon Intelektual Muslim Indonesia terhadap Konsep Demokrasi 1966-1930*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1999, hlm. 7.

<sup>8</sup> A. Ubaedillah dan Abdul Rozak, *Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education) Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, Edisi Ketiga, ICCE UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, 2008, Hlm. 36.

pemerintahan dari rakyat, pemerintahan oleh rakyat, dan pemerintahan untuk rakyat.

Berdasarkan penjelasan diatas secara etimologi dan terminologi dapat disimpulkan demokrasi adalah, Negara dimana dalam sistem pemerintahannya kedaulatan berada ditangan rakyat, kekuasaan tertinggi dalam keputusan bersama rakyat, rakyat berkuasa, pemerintahan rakyat, kekuasaan untuk rakyat, dan untuk rakyat.

Konsepsi demokrasi selalu menempatkan rakyat pada posisi yang sangat strategis dalam sistem ketatanegaraan, walaupun pada tataran implementasinya terjadi perbedaan antar negara yang satu dengan negara lain.

Demokrasi sendiri memiliki beberapa manfaat dalam kehidupan antara lain:

1. Kesetaraan sebagai warga negara.

Demokrasi bertujuan untuk memperlakukan semua orang adalah sama dan sederajat.

2. Memenuhi kebutuhan-kebutuhan umum.

Semakin besar suara rakyat dalam menentukan kebijakan maka semakin besar pula kemungkinan kebijakan itu mencerminkan keinginan dan aspirasi-aspirasi rakyat. Rakyat biasalah yang merasakan pengaruh kebijakan-kebijakan pemerintah dalam praktiknya, dan kebijakan pemerintah dapat mencerminkan keinginan rakyat.

### 3. Pluralisme dan kompromi

Demokrasi mengandalkan debat terbuka dan kompromi. Penekanan demokrasi pada debat tidak hanya mengasumsikan adanya perbedaan-perbedaan pendapat dan kepentingan pada sebagian besar masalah kebijakan.

Dalam pelaksanaan demokrasi di Indonesia, sejak masa kemerdekaan hingga sekarang, banyak sekali pelajaran yang didapat dalam diambil, terutama pelaksanaan dibidang politik. Terdapat empat macam demokrasi dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia, yaitu (Demokrasi Liberal, Demokrasi Terpimpin, Demokrasi Pancasila, dan Demokrasi Langsung).

#### 1. Demokrasi Parlemerter

Demokrasi Parlemerter di pemerintahan Indonesia telah dipraktikkan pada masa berlakunya UUD 1945 periode pertama (1945-1949) kemudian dilanjutkan pada masa berlakunya Republik Indonesia Serikat (RIS) 1949 dan UUD 1950. Pelaksanaan Demokrasi Parlemerter tersebut secara yuridis telah berakhir pada bulan Juli 1959 dengan pemberlakuan kembali UUD 1945.

Pada masa berlakunya Demokrasi Parlemerter, kehidupan politik dan pemerintahan tidak stabil, sehingga program dari suatu pemerintah tidak dapat dilaksanakan dengan baik dan berkesinambungan. Salah satu penyebab ketidakstabilan tersebut adalah sering bergantinya pemerintahan yang bertugas sebagai pelaksana pemerintahan.

## 2. Demokrasi Terpimpin

Kegagalan Konstituante dalam menetapkan UUD baru, yang diikuti suatu politik yang membahayakan keselamatan bangsa dan negara maka pada tanggal 5 Juli 1959 Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden. Dekrit Presiden dipandang sebagai usaha untuk mencari jalan keluar atas kerusuhan politik melalui pembentukan kepemimpinan yang kuat. Untuk mencapai hal tersebut, maka di Negara Indonesia saat itu menggunakan Demokrasi Terpimpin.

Demokrasi Terpimpin lahir dari kesadaran terhadap keburukan yang diakibatkan oleh praktik Demokrasi Parlementer yang melahirkan terpecahnya masyarakat, baik dalam kehidupan politik maupun tatanan kehidupan ekonomi.

## 3. Demokrasi Pancasila

Latar belakang munculnya Demokrasi Pancasila adalah adanya berbagai permasalahan yang dialami bangsa Indonesia pada masa berlakunya Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Terpimpin. Dua jenis demokrasi tersebut tidak cocok diterapkan di Indonesia karena tidak cocok dengan asas kekeluargaan dan gotong royong. Sejak lahirnya orde baru, diberlakukannya demokrasi pancasila bersumberkan pada pola pikir dan tata nilai sosial budaya bangsa Indonesia, dan menghargai hak individu yang tidak lepas dari tindakan sosial.

#### 4. Demokrasi Langsung pada Era Orde Baru

Orde reformasi ini merupakan konsekuensi untuk mengadakan demokratisasi dalam segala bidang kehidupan, di antara bidang kehidupan yang menjadi sorotan utama untuk direformasi adalah bidang politik, ekonomi dan hukum. Perubahan yang terjadi pada Orde Reformasi ini dilakukan secara bertahap karena memang reformasi berbeda dengan revolusi yang berkonotasi perubahan mendasar pada semua komponen dalam suatu sistem politik yang cenderung menggunakan kekerasan.

#### **B. Pemilihan Umum**

Pemilihan umum adalah sarana demokrasi yang daripadanya dapat ditentukan siapa yang berhak menduduki kursi di lembaga politik negara, legislatif dan atau eksekutif. Melalui pemilu rakyat memilih figur yang dipercaya yang akan mengisi jabatan legislatif dan atau jabatan eksekutif. Dalam pemilu rakyat yang telah memenuhi persyaratan untuk memilih secara bebas dan rahasia menjatuhkan pilihan pada figur yang dinilai sesuai aspirasinya. Tentu tidaklah mungkin seluruh aspirasi dapat ditampung. Dari sekian banyak aspirasi maka suara terbanyak pemilih dinyatakan sebagai pemenang karena ia mewakili kehendak yang terbanyak pula. Aspek terpenting dalam demokrasi adalah mengakui dan menghormati suara mayoritas. namun demikian teramat penting untuk dipahami bahwa arti mayoritas, dalam demokrasi bukan lahir dari asumsi atau sekedar klaim mayoritas, tanpa pemilu, atas nama suku, agama, ras, atau

golongan (buruh, tani, nelayan, dan lain-lain), jelas bukan demokrasi melainkan tirani.<sup>9</sup>

Sebagai Negara Hukum yang demokratis, sesuai dengan pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara demokrasi. Demokrasi sendiri dimaknai sebagai suatu pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.<sup>10</sup>

Pemilihan umum selalu menjadi indikator utama adanya demokrasi di suatu negara. Demokrasi secara harfiah diartikan sebagai pemerintahan oleh rakyat dari rakyat dan untuk rakyat. Paham demokrasi menghendaki adanya partisipasi dan keikutsertaan rakyat atau warga negara dalam aktivitas penyelenggaraan kehidupan bernegara. Demokrasi di Indonesia diperlihatkan dengan adanya kegiatan pemilihan umum yang diadakan setiap lima tahun sekali untuk memilih anggota legislatif dan presiden serta wakilnya yang diadakan serentak di seluruh Indonesia dan perwakilannya yang ada di luar negeri. Demokratisasi ini juga terlihat dengan adanya pemilihan kepala daerah secara langsung.<sup>11</sup> Dengan kata lain, pemilihan umum merupakan salah satu pilar

---

<sup>9</sup> Putra Astomo, 2014, *Hukum Tata Negara Teori dan Praktek*, Yogyakarta, Thafa Media, hlm.121-122.

<sup>10</sup> Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 2010, hlm. 58.

<sup>11</sup> M. Yusuf A. R, "Peran Komisi Pemilihan Umum (KPU) dalam Pendidikan Politik", *Jurnal Ilmu Komunikasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas 45 Mataram*, Vol. IV No. 1, (Februari, 2010), hlm. 13.

demokrasi sebagai sarana perwujudan kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan yang demokratis.<sup>12</sup>

Pemilihan umum juga merupakan momentum penting bagi bangsa Indonesia, sebab disamping sebagai tanda terbukanya alam demokrasi yang semakin terkonsolidasi, pemilu merupakan cara untuk mengukur seberapa besar tingkat partisipasi masyarakat demi masa depan kepemimpinan negeri ini.<sup>13</sup>

Menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, yang dimaksud dengan pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan 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 membawa pengaruh besar terhadap sistem politik suatu negara. Melalui pemilu masyarakat berkesempatan berpartisipasi dengan memunculkan para calon pemimpin dan penyaringan calon-calon tersebut. Dalam pengertian Pemilu yang ada di atas, Pemilu juga memiliki tujuan dalam kegiatannya, tujuan dari pada penyelenggaraan pemilihan umum menurut Jimmly Asshiddiqie dapat dirumuskan dalam empat bagian yakni:

---

<sup>12</sup> Arry Dharmawan Trisatya Putra, "Inovasi Model Sosialisasi Peran Serta Masyarakat dalam Pemilu", *Sekretariat KPU DIY Bagian Umum dan Logistik*, Vol. I No. II, (Oktober 2016).

<sup>13</sup> Chotijah, "Strategi Komunikasi KPU Kabupaten Garut dalam Sosialisasi Pemilu 2014 Kepada Kolompok Disabilitas di Kabupaten Garut", *Program Studi Ilmu Komunikasi Universitas Garut*, Vol. IV No. I, (2018), hlm. 25.

1. Untuk memungkinkan terjadinya pemilihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai.
2. Untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan.
3. Untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat.
4. Untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga Negara.

Pada hakikatnya pemilu, di negara mana pun mempunyai esensi yang sama. Pemilu, berarti rakyat melakukan kegiatan memilih orang atau sekelompok orang menjadi pemimpin rakyat atau pemimpin negara. Pemimpin yang dipilih itu akan menjalankan kehendak rakyat yang memilihnya.

Sebagai sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila dalam Negara Republik Indonesia, maka pemilu bertujuan antara lain :<sup>14</sup>

1. Memungkinkan terjadinya peralihan pemerintahan secara aman dan tertib.
2. Untuk melaksanakan kedaulatan rakyat.
3. Dalam rangka melakukan hak-hak asasi warga negara.

Pemilu dikatakan mempunyai fungsi dan kedudukan yang sangat penting bagi sebuah negara demokrasi, karena pemilu merupakan cara terbaik yang paling demokratis untuk memperbaiki sistem politik suatu negara dan demi mendapatkan pemerintahan dengan legitimasi yang kuat. Melalui pemilu yang jujur dan adil,

---

<sup>14</sup> Titik Triwulan, 2010, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta, Kencana, hlm.333.



maka rakyat dapat melakukan sirkulasi pergantian pemerintahan dengan jalan damai tanpa merusak tatanan dan aturan main yang menjadi konsensus bersama.

Terdapat fungsi pemilu yang tidak bisa dipisahkan satu sama lain, yaitu:

1. sebagai sarana legitimasi politik, terutama menjadi kebutuhan pemerintah dan sistem politik untuk mendapatkan sumber otoritas dan kekuatan politiknya.
2. fungsi perwakilan rakyat. yang 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.
3. ‘sebagai mekanisme bagi pergantian atau sirkulasi elit penguasa. Keterkaitan pemilu dengan sirkulasi elit berasal dari dan bertugas mewakili masyarakat luas.<sup>15</sup>

Pemilihan Umum di Indonesia dalam perspektif sejarah telah berlangsung selama sembilan kali penyelenggaraan: *Pertama*, Pemilu 1955; *Kedua*, Pemilu 1971; *Ketiga* Pemilu 1977; *Keempat* Pemilu 1982; *Ketujuh* Pemilu 1997; *Kedelapan* Pemilu 1999; dan *Kesembilan* Pemilu 2004<sup>16</sup> dan yang terakhir diadakan 2009 dan 2014.

Pemilihan Umum (pemilu) di Indonesia pada awalnya ditujukan untuk memilih anggota lembaga perwakilan, yaitu DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD

---

<sup>15</sup> Septi Nurwijayanti, Nanik Prasetyoningsih, 2009, *Politik Ketatanegaraan*, Yogyakarta, LabHukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, hlm.68.

<sup>16</sup> Titik Triwulan Tutik, *Op., cit.* Hlm. 343.

Kabupaten/Kota. Setelah amandemen keempat UUD 1945 pada 2002, pemilihan presiden dan wakil presiden (pilpres), yang semula dilakukan oleh MPR, disepakati untuk dilakukan langsung oleh rakyat dan dari rakyat sehingga pilpres pun dimasukkan ke dalam rangkaian pemilu. Pilpres sebagai bagian dari pemilu diadakan pertama kali pada Pemilu 2004. Pada 2007, berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (pilkada) juga dimasukkan sebagai bagian dari rezim pemilu. Pada umumnya, istilah “pemilu” lebih sering merujuk kepada pemilihan anggota legislatif dan presiden yang diadakan setiap 5 tahun sekali. Pemilu harus dilakukan secara berkala, karena memiliki fungsi sebagai sarana pengawasan bagi rakyat terhadap wakilnya.

### **C. Pemilihan Kepala Daerah**

Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) merupakan hal yang penting dalam kehidupan bernegara Indonesia di era reformasi. Penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada merupakan wujud pelaksanaan sistem demokrasi tidak langsung. Pada sistem demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan, dilaksanakannya Pilkada bertujuan agar Kepala Daerah benar-benar bertindak atas nama rakyat sehingga pemilihannya harus dilakukan sendiri oleh rakyat melalui pemilu.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Cucu Sutrisno, “Partisipasi Warga Negara Dalam Pilkada”, *Jurnal Pancasila dan Kewarganegaraan Universitas Muhammadiyah Ponorogo*, Vol. II No.II, (Juli, 2017), hlm. 36.

Landasan pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung memang tidak didapati di dalam ketentuan Pasal 18 ayat 4, melainkan di dalam penjelasan UU No. 32 Tahun 2004 dan PP No. 6 Tahun 2005 yang nyata-nyata disebutkan bahwa “Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih secara langsung”. Sedangkan prinsip dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, merupakan prinsip yang telah diatur di dalam Pasal 22E ayat 1 UUD 1945 Perubahan Ketiga untuk pemilihan umum.

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah langsung di Indonesia diselenggarakan oleh KPUD Provinsi untuk pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, dan KPUD Kabupaten untuk pemilihan Bupati dan Wakil Bupati, serta KPUD Kota untuk pemilihan Walikota dan Wakil Walikota. Kewenangan KPUD sebagai pelaksana pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah tertuang di dalam ketentuan UU No. 32 Tahun 2004 jo PP No. 6 Tahun 2005, dengan tidak menyebutkan eksistensi KPU Pusat dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah lebih lanjut. Akan tetapi menurut UU No. 22 Tahun 2007 disebutkan bahwa KPU merupakan lembaga penyelenggara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, karena pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah juga merupakan bagian dari pemilu di Indonesia.

Sebelum ditetapkan UU No. 32 Tahun 2004, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Dasar hukum penyelenggaraan Pilkada secara langsung oleh rakyat pertama kali adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam

undang-undang ini, Pilkada belum dimasukkan dalam rezim Pemilihan Umum (Pemilu). Pilkada pertama kali diselenggarakan pada bulan Juni 2005.

Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Pilkada dimasukkan dalam rezim Pemilu, sehingga secara resmi bernama Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pilkada). Pilkada pertama yang diselenggarakan berdasarkan undang-undang ini adalah Pilkada DKI Jakarta 2007.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, peserta Pilkada adalah pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Ketentuan ini diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah yang menyatakan bahwa peserta pilkada juga dapat berasal dari pasangan calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang. Undang-undang ini menindaklanjuti keputusan Mahkamah Konstitusi yang membatalkan beberapa pasal menyangkut peserta Pilkada dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Khusus di Nanggroe Aceh Darussalam, peserta Pilkada juga dapat diusulkan oleh partai politik lokal.<sup>18</sup>

UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dikeluarkan untuk menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntunan penyelenggaraan pemerintahan daerah. UU Nomor

---

<sup>18</sup> Septi Nurwijayanti, Nanik Prasetyoningsih, 2009, *Politik Ketatanegaraan*, Yogyakarta, LabHukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, hlm.91

23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah disempurnakan sebanyak dua kali. Penyempurnaan yang pertama dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Adapun perubahan kedua ialah dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Serangkaian UU Nomor 23 Tahun 2014 beserta perubahan-perubahannya tersebut menyebutkan adanya perubahan susunan dan kewenangan perintah daerah. Susunan pemerintahan daerah menurut Undang-Undang ini meliputi pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan DPRD. Pemerintah daerah ini meliputi atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh perangkat daerah. Pemerintahan daerah provinsi terdiri atas pemerintahan daerah provinsi dan DPRD provinsi.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, kewenangan pemerintahan daerah meliputi hal-hal sebagai berikut:

1. Pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya sesuai dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Pemerintah daerah melaksanakan urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan oleh pemerintah pemerintah pusat menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah dengan berdasar atas asas tugas pembantuan.

3. Pemerintahan daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum yang menjadi kewenangan presiden dan pelaksanaannya dilimpahkan kepada gubernur dan bupati/wali kota, dibiayai oleh APBN.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 dan 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 Nomor 1 Tahun 2015, keduanya adalah Undang-Undang Pilkada yang dijadikan sebagai dasar hukum pelaksanaan Pilkada serentak pada tahun 2015. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 ini merupakan perubahan dari UU Nomor 1 Tahun 2015 yang lahir dari Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota (Perppu 1/2014). Adapun Perppu 1/2014 ini lahir seminggu setelah pada Paripurna tanggal 26 September 2014 disetujui bersama UU Pilkada yang mengatur pemilihan secara tidak langsung yakni Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (UU 22/2014). Dinamika politik yang terjadi antara pembentukan UU 22/2014, UU 1/2015, hingga UU 8/2015 juga dipisahkan dari dampak Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 97/PUU-XI/2013 yang membawa angin revolusi bagi Pilkada yang dipisahkan dari rezim Pemilu.<sup>19</sup>

Pemilihan kepala daerah secara langsung memiliki korelasi yang sangat erat dengan pelaksanaan kedaulatan rakyat. Dengan pemilihan kepala daerah

---

<sup>19</sup> Achmadudin Rajab, "Tinjauan Hukum Eksistensi Dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Setelah 25 Kali Pengujian Undang-Undang Di Mahkamah Konstitusi Pada Tahun 2015", *Jurnal Hukum dan Pembangunan Badan Keahlian DPR RI*, No. 3, (Agustus, 2016), Hlm. 347.

secara langsung, rakyat dapat menentukan sendiri pemimpin di daerahnya, sehingga terjalin hubungan yang erat antara kepala daerah dengan rakyat yang dapat mendorong terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis dan partisipatif.

Sistem pemilihan kepala daerah secara langsung memberikan beberapa kelebihan, yaitu:<sup>20</sup>

1. Kepala Daerah terpilih akan memiliki mandat dan legitimasi yang kuat karena didukung oleh rakyat yang memberikan suara secara langsung. Legitimasi merupakan hal yang sangat diperlukan oleh suatu pemerintahan yang sedang mengalami krisis politik dan ekonomi. Krisis legitimasi yang menggerogoti kepemimpinan kepala daerah akan mengakibatkan ketidakstabilan politik dan ekonomi di daerah.
2. Kepala Daerah terpilih tidak perlu terikat pada konsesi partai atau fraksi-fraksi politik yang telah mencalonkan. Artinya, Kepala Daerah terpilih berada di atas segala kepentingan dan dapat menjembatani berbagai kepentingan tersebut. Apabila kepala daerah terpilih tidak dapat mengatasi kepentingan-kepentingan partai politik, maka kebijakan yang diambil cenderung merupakan kompromi kepentingan partai-partai dan seringkali berseberangan dengan kepentingan rakyat.
3. Sistem pemilihan kepala daerah secara langsung lebih akuntabel dibandingkan sistem lain yang selama ini digunakan karena rakyat tidak harus

---

<sup>20</sup> Suparno, "Pemilihan Kepala Daerah Langsung Kelebihan dan Kekurangannya", *Mimbar Administrasi*, Vol. II No. I, (April 2018)

menitipkan suaranya kepada anggota legislatif secara sebagian atau penuh. Rakyat dapat menentukan pilihannya berdasarkan kepentingan dan penilaian atas calon. Apabila Kepala Daerah tidak terpilih tidak memenuhi harapan rakyat, maka dalam pemilihan berikutnya, calon yang bersangkutan tidak akan dipilih kembali. Prinsip ini merupakan prinsip pengawasan serta akuntabilitas yang paling sederhana dan dapat dimengerti oleh rakyat maupun politisi.

Namun yang juga harus diperhatikan bahwa sistem pemilihan kepala daerah secara langsung juga memiliki kelemahan-kelemahan, yaitu:

1. Dana yang dibutuhkan sangat besar. Pemilihan kepala daerah secara langsung membutuhkan dana atau anggaran yang sangat besar untuk kebutuhan operasional, logistik, dan keamanan.
2. Membuka kemungkinan konflik antara elite dan massa. Pemilihan kepala daerah secara langsung membuka potensi terjadinya konflik, baik konflik yang bersifat elite maupun konflik massa secara horizontal. Konflik ini semakin besar kemungkinan akan terjadi pada masyarakat paternalistic dan primordial, dimana pemimpin dapat memobilisasi pendukungnya.
3. Aktivitas masyarakat terganggu. Pemilihan kepala daerah secara langsung akan disibukkan aktivitas para calon dan partai politik pendukungnya untuk mengadakan kampanye dan menyebar isu-isu politik serta melakukan maneuver-manuver langsung ke masyarakat dengan maksud mempengaruhi pilihan rakyat. Oleh karena itu, dalam kesemarakannya pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung, telah menimbulkan adanya gangguan terhadap



aktivitas rutin masyarakat, dimana masyarakat akan turut disibukkan dengan kegiatan-kegiatan yang terkait pelaksanaan pemilihan kepala daerah tersebut

#### **D. Komisi Pemilihan Umum**

Salah satu hasil perubahan UUD 1945 adalah adanya ketentuan mengenai pemilihan umum (pemilu) dalam Undang-Undang Dasar 1945. Ketentuan ini dimaksudkan untuk memberi landasan hukum yang lebih kuat bagi pemilu sebagai salah satu wahana pelaksanaan kedaulatan rakyat. Dengan adanya ketentuan itu dalam UUD 1945, maka lebih menjamin waktu penyelenggaraan pemilu secara teratur reguler (per lima tahun) maupun menjamin proses dan mekanisme serta kualitas penyelenggaraan pemilu yaitu langsung, umum, bebas, dan rahasia (luber) serta jujur dan adil (jurdil).<sup>21</sup>

Pada era reformasi, tuntutan pembentukan penyelenggara Pemilu yang bersifat mandiri dan bebas dari kooptasi penguasa semakin menguat. Untuk itulah dibentuk sebuah lembaga penyelenggara Pemilu yang bersifat independen yang diberi nama Komisi Pemilihan Umum (KPU).<sup>22</sup>

Komisi Pemilihan Umum atau yang sering disingkat KPU adalah lembaga negara yang menyelenggarakan pemilihan umum di Indonesia yang bersifat nasional, tetap dan mandiri (independen). Pemilihan umum yang diselenggarakan oleh komisi pemilihan umum meliputi pemilihan umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, pemilihan umum Presiden dan Wakil presiden, serta pemilihan umum

---

<sup>21</sup> Ni'Matul Huda, 2016, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, Rajawali Pers, hlm.243

<sup>22</sup> Dede Sri Kartini, "Demokrasi Dan Pengawasan Pemilu", *Jurnal Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Padjajaran*, Vol. II No. II, (Desember, 2017), hlm. 148.

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Kedudukan komisi pemilihan umum tidak ditentukan dalam UUD 1945, maka kedudukan komisi pemilihan umum tidak dapat disejajarkan dengan lembaga-lembaga Negara yang telah ditentukan dalam UUD 1945. Kewenangan komisi pemilihan umum sebagai penyelenggara pemilihan umum, hanya ditegaskan dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 yaitu pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Komisi pemilihan umum dengan demikian adalah penyelenggara pemilihan umum, dan sebagai penyelenggara yang bersifat nasional, tetap dan mandiri (independen).<sup>23</sup>

Terlepas dari KPU yang bertugas menyelenggarakan Pemilu sebagai organ yang mandiri di dalam kinerjanya. Penyelenggaraan pemilihan kepala daerah di Kabupaten/Kota diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah. Pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang baik, tidak cukup hanya dari bagaimana cara kerja Komisi Pemilihan Umum, tetapi juga harus diikuti dengan adanya kesadaran dan tingkat partisipasi masyarakat yang tinggi. Tingkat partisipasi masyarakat dipengaruhi oleh bagaimana lembaga Komisi Pemilihan Umum Daerah mengarahkan partisipasi masyarakat, dan tingkat partisipasi masyarakat juga mempengaruhi baik tidaknya hasil perolehan dari penyelenggaraan pemilihan umum.

---

<sup>23</sup> "Anonim", Menulis Referensi dari Internet, 14 Maret 2018, <http://elib.unikom.ac.id/download.php?id=122831>

## **E. Partisipasi Politik**

Partisipasi politik adalah keikutsertaan masyarakat dalam seluruh tahapan kebijakan, mulai dari pembuatan keputusan hingga penilaian keputusan, termasuk untuk ikut serta dalam pelaksanaan keputusan. Dapat dikatakan bahwa partisipasi politik adalah kegiatan seseorang atau kelompok orang untuk ikut serta secara aktif dalam kehidupan politik, yaitu dengan cara memilih pimpinan negara secara langsung dan tidak langsung memengaruhi kebijakan pemerintah.<sup>24</sup> Dalam hal ini seorang yang menjadi partisipasi politik dapat secara bebas untuk memberikan suara, menghadiri kampanye, mengadakan hubungan dengan pemerintah, dan sebagainya. Secara umum partisipasi politik bisa dikatakan sebagai kegiatan seseorang atau sekelompok orang untuk ikut serta secara aktif dalam kehidupan politik, dengan jalan memilih pemimpin negara atau pemimpin daerah.<sup>25</sup>

Ciri sebuah negara demokrasi adalah seberapa besar negara melibatkan masyarakat dalam perencanaan maupun pelaksanaan pemilihan umum. Sebab partisipasi politik masyarakat (pemilih) merupakan aspek penting dalam sebuah tatanan negara demokrasi. Dalam hubungannya dengan demokrasi, partisipasi politik berpengaruh terhadap legitimasi oleh masyarakat terhadap jalannya suatu

---

<sup>24</sup> Sudjiono Sastroatmodjo, 1995, *Perilaku Politik*, Semarang, Ikip Semarang Press, hlm. 68.

<sup>25</sup> Andriyus, "Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Partisipasi Politik Masyarakat pada Pemilihan Umum Legislatif 2009 di Kecamatan Singingi Hilir Kabupaten Kuantan Singingi", *Jurnal Kajian Ilmu Pemerintahan Fisipol Universitas Islam Riau*, Vol. II No. II, (September, 2013), hlm. 28.

pemerintahan. Dalam Pemilu misalnya partisipasi politik berpengaruh terhadap legitimasi masyarakat kepada calon atau pasangan yang terpilih.<sup>26</sup>

Di negara yang proses modernisasinya berkembang cukup baik, biasanya tingkat partisipasi masyarakat di negara tersebut mengalami peningkatan yang cukup pesat. Modernisasi politik dapat dikaitkan dengan aspek politik dan pemerintahan. Partisipasi politik merupakan kegiatan yang dilakukan warga negara untuk terjun langsung dalam pengambilan keputusan yang bertujuan untuk mempengaruhi pengambilan keputusan yang dilakukan pemerintah.

Partisipasi politik memiliki beberapa pengertian menurut para ahli. Menurut Ramlan Surbakti partisipasi politik adalah keikutsertaan warga negara biasa dalam menentukan segala keputusan yang meyangkut atau mempengaruhi hidupnya.<sup>27</sup> Menurut Samuel P. Huntington pengertian partisipasi politik adalah kegiatan warga negara yang bertujuan untuk mempengaruhi pengambilan keputusan politik. Partisipasi politik dilakukan orang dalam posisinya sebagai warga negara, bukan politikus ataupun pegawai negeri, dan sifat partisipasi politik adalah sukarela, bukan di mobilisasi oleh negara ataupun partai yang berkuasa.<sup>28</sup> Dan menurut Keith Faulks partisipasi politik adalah keterlibatan aktif individu maupun kelompok dalam proses pemerintahan yang berdampak pada kehidupan

---

<sup>26</sup> Daud M. Liando, "Pemilu Dan Partisipasi Politik Masyarakat", *Jurnal LPPM Bidang EkoSosBudKum Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sam Ratulangi Manado*, Vol. III No. II, (Oktober, 2016), hlm. 15.

<sup>27</sup> Ramlan Surbakti, 2007, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta, PT Gramedia Widisarana Indonesia, hlm. 140.

<sup>28</sup> Samuel P. Huntington, Joao Nelson, 1990, *Partisipasi politik Di Negara Berkembang*, Jakarta, Rineka Cipta, hlm. 9-10.

mereka. Hal ini meliputi keterlibatan dalam pembuatan keputusan maupun aksi oposisi, yang penting partisipasi merupakan proses aktif.<sup>29</sup>

Yang terakhir pengertian partisipasi politik menurut Miriam Budiarjo adalah sebagai kegiatan seseorang atau kelompok untuk ikut serta secara aktif dalam kehidupan politik yaitu dengan jalan memilih pimpinan negara secara langsung atau tidak langsung memengaruhi kebijakan pemerintah.<sup>30</sup>

Dalam partisipasi politik disini sangatlah penting dalam konteks dinamika perpolitikan di suatu masyarakat. Dalam setiap partisipasi politik yang dilakukan oleh individu atau kelompok masyarakat, maka segala yang menyangkut kebutuhan warga masyarakat secara universal dapat sangat mudah untuk diwujudkan. Artinya, setiap individu harus menyadari peranan mereka dalam memberikan kontribusi sebagai warga politik.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Keith Faulks, 2010, *Sosiologi Politik*, Bandung, Nusa Media, hlm. 226.

<sup>30</sup> Efriza, 2012, *Political Explorer Sebuah Kajian Ilmu Politik*, Jakarta, Alfabeta, hlm. 155

<sup>31</sup> Elly M. Setiadi, Usman Kolip, 2013, *Pengantar Sosiologi Politik*, Jakarta, Kencana Prenadamedia Group, hlm. 127.