

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Tentang Partai Politik

1. Pengertian Fungsi, Hak dan Kewajiban Partai Politik

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

Partai politik menurut Carl J. Friedrich: Partai Politik adalah sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan pemerintah bagi pemimpin Partainya, dan berdasarkan penguasaan ini memberikan kepada anggota Partainya kemanfaatan yang bersifat ideal maupun materil.²

Sedangkan menurut Prof. Jimly Asshiddiqie, partai politik adalah asosiasi warga negara dan karena itu dapat berstatus sebagai badan hukum (*rechts persoon*). Akan tetapi, sebagai badan hukum, partai politik itu tidak dapat beranggotakan badan hukum yang lain. Yang hanya dapat menjadi anggota badan hukum partai politik adalah perorangan warga negara sebagai *natuurlijke personen*³

Budiarjo, Miriam, 2005, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia Pustaka

Asshiddiqie, Jimly, 2005, *Kemerdekaan Berserikat Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta, Konstitusi Press.

Dengan melihat pengertian-pengertian diatas kiranya dapat dimengerti bahwa partai politik itu merupakan suatu organisasi yang ada di dalam negara demokrasi yang bertujuan untuk mempengaruhi kebijakan publik dengan cara menempatkan wakil-wakilnya untuk duduk di lembaga pemerintahan.

Secara umum, partai politik adalah suatu kelompok yang terorganisir secara teratur yang anggota-anggotanya memiliki orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama yang bertujuan untuk merebut kekuasaan politik dan kedudukan politik melalui cara konstitusional serta seleksi kepemimpinan yang teratur dan berkala dalam rangka melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaanya. Sedangkan, apabila mengacu pada Pasal 10 ayat (1) Undang- Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, tujuan umum dari partai politik adalah mewujudkan cita-cita nasional bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menjaga dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dengan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Untuk mengerti lebih mendalam tentang keberadaan partai politik, maka penting bagi kita untuk memahami pula fungsi dasar dari partai politik. Pada umumnya, para ilmuwan politik biasa menggambarkan adanya 4 (empat) fungsi partai politik. Keempat fungsi partai politik itu menurut Miriam Budiardjo, meliputi sarana : (i) sarana komunikasi politik, (ii) sosialisasi politik (*political socialization*), (iii) sarana rekrutmen politik (*political recruitment*), dan (iv) pengatur konflik (*conflict management*). Dalam istilah Yves Meny dan Andrew Knapp, fungsi partai politik itu mencakup fungsi (i) mobilisasi dan integrasi, (ii) sarana pembentukan pengaruh

terhadap perilaku memilih (*voting patterns*); (iii) sarana rekrutmen politik; dan (iv) sarana elaborasi pilihan-pilihan kebijakan.⁴

Fungsi partai politik dalam suatu negara demokrasi sangat dibutuhkan karena itu berkaitan dengan pelaksanaan rencana-rencana dari partai politik itu sendiri dan fungsi partai politik menurut Markovich ada delapan fungsi partai politik, yaitu sebagai berikut :

- a. Artikulasi kepentingan, kebutuhan, dan aspirasi berbagai kelompok sosial.
- b. Menggariskan alternatif jangka panjang dan menengan untuk tujuan-tujuan sosial.
- c. Perumusan program untuk mencapai tujuan.
- d. Mengintegrasikan sebagai penduduk kearah tujuan bersama.
- e. Mencarikan pemecahan kompranis konflik antar kebangsaan, ras, agama, dan kelas.
- f. Rekrutmen dan pemilihan pemimpin dan fungsionaris politik yang berbakat.
- g. Pengorganisasian kampanye pemilihan umum untuk mewakili kelompok sosial yang ada.
- h. Kontrol dan kritik terhadap pemerintah.⁵

Adapun fungsi partai politik yang lain adalah sebagai berikut⁶:

1. Fungsi Artikulasi Kepentingan

Artikulasi Kepentingan adalah suatu proses penginputan berbagai

bid., hlm. 59.

Karim, M. Rusli, 1997, *Pemilu Demokratis Kompetitif*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm. 155

Putra, Fadillah, 2004, *Partai Politik dan Kebijakan Publik (Analisis Terhadap Kongruensi Janji Partai Politik dan Raelisasi Produk Kebijakan Publik di Indonesia 1999-2003)*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar

kebutuhan, tuntutan dan kepentingan melalui wakil-wakil kelompok yang masuk dalam lembaga legislatif, agar kepentingan, tuntutan, dan kebutuhan kelompoknya dapat terwakili dan terlindungi dalam pembuatan kebijakan publik

2. Fungsi Agregasi Kepentingan

Agregasi kepentingan merupakan cara bagaimana tuntutan-tuntutan yang dilancarkan oleh kelompok-kelompok yang berbeda, digabungkan menjadi alternatif-alternatif pembuatan kebijakan publik.

3. Fungsi Sosialisasi Politik

Sosialisasi politik merupakan suatu cara untuk memperkenalkan nilai-nilai politik, sikap-sikap dan etika politik yang berlaku atau yang dianut oleh suatu negara.

4. Fungsi Rekrutmen Politik

Rekrutmen politik adalah suatu proses seleksi atau rekrutmen anggota-kelompok untuk mewakili kelompoknya dalam jabatan-jabatan administratif maupun politik. Setiap sistem politik memiliki sistem atau prosedur-prosedur rekrutmen yang berbeda. Anggota kelompok yang direkrut/ diseleksi adalah yang memiliki suatu kemampuan atau bakat yang sangat dibutuhkan untuk suatu jabatan atau fungsi politik.

5. Fungsi Komunikasi Politik

Komunikasi politik adalah salah satu fungsi yang dijalankan oleh partai politik dengan segala struktur yang tersedia, mengadakan komunikasi informasi, isu, dan gagasan politik. Media-media massa banyak berperan sebagai alat komunikasi politik dan membentuk kebudayaan politik. Partai politik menjalankan fungsi sebagai alat komunikasi politik.

dan prinsip-prinsip partai, program kerja partai, gagasan partai dan sebagainya.

Sedangkan fungsi partai politik menurut Pasal 11 ayat (1) Undang- Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik adalah sebagai berikut

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

Diantara fungsi-fungsi partai politik diatas, masih ada fungsi yang dijalankan oleh partai politik, yang menentukan kebijaksanaan hal ini dilakukan oleh partai politik apabila bisa memenangkan pemilihan umum dan yang menjadi politik yang menguasai pemerintahan, sedangkan fungsi kritik terhadap pemerintahan dilakukan terhadap partai politik yang kalah dalam pemilihan umum dan bertindak sebagai pihak oposisi.

Dalam menjalankan fungsi-fungsi yang begitu banyak tersebut, terkadang ada partai politik yang menitikberatkan pada salah satu fungsi tanpa meninggalkan fungsi-fungsi yang lain, sedangkan partai politik lain lebih mengutamakan fungsi yang lain

juga. Kejadian ini bisa terjadi pada partai politik karena sistem politik dan sistem kepartaian yang menjadi dasar partai politik tersebut.

Dengan mengetahui fungsi partai politik, maka seharusnya partai politik untuk selalu berusaha melaksanakan fungsinya dengan baik, sehingga akan menghasilkan tujuan yang maksimal baik itu untuk partai politik maupun bagi pemerintah dan juga untuk rakyat.

Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik menyatakan bahwa tujuan umum partai politik adalah :

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

Sedangkan tujuan khusus partai politik yang tercantum dalam Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik adalah :

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

Untuk mewujudkan tujuan partai politik diwujudkan secara konstitusional.

Pasal 12 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik menyatakan bahwa partai politik berhak untuk :

- a. Memperoleh perlakuan yang sama, sederajat, dan adil dari negara.
- b. Mengatur dan mengurus rumah tangga organisasi secara mandiri.
- c. Memperoleh hak cipta atas nama, lambang, dan tanda gambar Partai Politik sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- d. Ikut serta dalam pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, serta kepala daerah dan wakil kepala daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- e. Membentuk fraksi di tingkat Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- f. Mengajukan calon untuk mengisi keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- g. Mengusulkan pergantian antarwaktu anggotanya di Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- h. Mengusulkan pemberhentian anggotanya di Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- i. Mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, calon gubernur

dan wakil gubernur, calon bupati dan wakil bupati, serta calon walikota dan wakil walikota sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

- j. Membentuk dan memiliki organisasi sayap Partai Politik.
- k. Memperoleh bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/ Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan pada Pasal 13 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik menyatakan bahwa Partai Politik mempunyai kewajiban yang diantaranya adalah :

- a. Mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan peraturan perundang – undangan.
- b. Memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- c. Berpartisipasi dalam pembangunan nasional.
- d. Menjunjung tinggi supremasi hukum, demokrasi, dan hak asasi manusia.
- e. Melakukan pendidikan politik dan menyalurkan aspirasi politik anggotanya.
- f. Menyukseskan penyelenggaraan pemilihan umum.
- g. Melakukan pendaftaran dan memelihara ketertiban data anggota.
- h. Membuat pembukuan, memelihara daftar penyumbang dan jumlah sumbangan yang diterima, serta terbuka kepada masyarakat.
- i. Menyampaikan laporan pertanggungjawaban penerimaan dan pengeluaran keuangan yang bersumber dari dana bantuan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah secara berkala 1 (satu) tahun sekali kepada Pemerintah setelah diperiksa oleh

Badan Pemeriksa Keuangan.

- j. Memiliki rekening khusus dana kampanye pemilihan umum.
- k. Menyosialisasikan program Partai Politik kepada masyarakat.

Selain Hak dan Kewajiban dalam Undang-Undang Partai Politik juga terdapat larangan bagi partai politik, seperti yang tercantum dalam Pasal 40 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 adalah :

1. Partai Politik dilarang menggunakan nama, lambang, atau tanda gambar yang sama dengan:
 - a. Bendera atau lambang negara Republik Indonesia.
 - b. Lambang lembaga negara atau lambang Pemerintah.
 - c. Nama, bendera, lambang negara lain atau lembaga/badan internasional.
 - d. Nama, bendera, simbol organisasi gerakan separatis atau organisasi terlarang.
 - e. Nama atau gambar seseorang.
 - f. Yang mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan nama, lambang, atau tanda gambar Partai Politik lain.
2. Partai Politik dilarang :
 - a. Melakukan kegiatan yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan; atau
 - b. melakukan kegiatan yang membahayakan keutuhan dan keselamatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
3. Partai Politik juga dilarang dalam hal :
 - a. Menerima dari atau memberikan kepada pihak asing sumbangan dalam

bentuk apa pun yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

- b. Menerima sumbangan berupa uang, barang, ataupun jasa dari pihak mana pun tanpa mencantumkan identitas yang jelas.
 - c. Menerima sumbangan dari perseorangan dan/atau perusahaan/badan usaha melebihi batas yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.
 - d. Meminta atau menerima dana dari badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, dan badan usaha milik desa atau dengan sebutan lainnya.
 - e. Menggunakan fraksi di Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota sebagai sumber pendanaan Partai Politik.
4. Partai Politik dilarang mendirikan badan usaha dan/ atau memiliki saham suatu badan usaha.
 5. Partai Politik dilarang menganut dan mengembangkan serta menyebarkan ajaran atau paham komunisme/Marxisme-Leninisme

2. Dasar Hukum Partai Politik

Dasar hukum partai politik di Indonesia adalah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, Pasal 1 menyatakan bahwa partai politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan

negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Partai politik didirikan dan dibentuk oleh sekurang-kurangnya 50 (lima puluh) orang warga negara Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun dengan akta notaris yang memuat anggaran dasar dan anggaran rumah tangga disertai kepengurusan tingkat nasional. Dalam pembentukan dan pendirian, partai politik yang bersangkutan harus menyertakan 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.

Partai harus didaftarkan pada Kementerian Hukum dan HAM untuk menjadi badan hukum, dengan syarat memiliki akta notaris pembentukan dan pendirian partai politik, mempunyai kepengurusan paling sedikit 60% (enam puluh perseratus) dari jumlah provinsi, 50% (lima puluh perseratus) dari jumlah kabupaten/kota pada setiap provinsi yang bersangkutan, dan 25% (dua puluh lima perseratus) dari jumlah kecamatan pada setiap kabupaten/kota pada daerah yang bersangkutan, dan memiliki rekening atas nama partai politik. Partai Politik juga harus memiliki nama, lambang, dan tanda gambar, yang tidak mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhan dengan nama, lambang, dan tanda gambar partai politik lain, serta harus mempunyai kantor tetap. Asas partai politik tidak boleh bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, partai politik dapat mencantumkan ciri tertentu yang mencerminkan kehendak dan cita-cita partai politik yang tidak bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Asas dan ciri Partai Politik sebagaimana dimaksud merupakan penjabaran dari Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Tujuan umum pendirian dan pembentukan partai politik adalah mewujudkan cita-cita nasional bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menjaga dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dengan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

3. Sistem Kepartaian

Ada beberapa cara yang digunakan untuk membahas sistem kepartaian, cara-cara tersebut menurut Daniel Dakidae adalah : *pertama*, melihat partai sebagai unit-unit, cara ini melihat partai sebagai kesatuan yang terlepas dari kesatuan lain. *Kedua*, dengan melihat interaksi antara partai dalam suatu medan kompetisi antara satu dengan yang lainnya.⁷

Indonesia sebagai salah satu negara yang demokratis dan sedang memperjuangkan nilai-nilai demokrasi dan memperjuangkan pembangunan nasional, oleh karena itu sistem kepartaian yang sebaik-baiknya adalah yang dapat mengkombinasikan secara optimal dua nilai, yaitu jaminan serta penghargaan terhadap hak-hak rakyat untuk ikut serta di dalam proses pembuatan keputusan pada tingkat kenegaraan dengan jalan memilih wakil-wakilnya secara bebas dan rahasia dan tercapainya tingkat stabilitas nasional (politik) sebagai syarat mutlak bagi aktifitas *birokratik power* untuk mencapai tujuan negara.

Secara umum sistem kepartaian yang kita kenal adalah, sistem partai tunggal, sistem dua partai, dan multi partai. Untuk lebih memahami beberapa sistem

kepartaian alangkah baiknya kita mempelajari beberapa sistem kepartaian dibawah ini

1. Sistem Nirpartai (*Non-Partisan*)

Dalam sebuah sistem nirpartai, tidak ada partai politik yang eksis, dan sering kali itu merupakan wujud dari peraturan perundangan yang melarang adanya partai politik. Misalnya di dalam rezim monarki absolut, diktatur personal, maupun pemerintahan militer. Namun, sistem nirpartai tidak hanya terdapat dalam sistem otoritarian saja, tetapi di negara liberal pun dapat terjadi gejala nirpartai. Pemilihan umum dalam sistem nirpartai, dengan demikian, setiap kandidatnya dipilih berdasarkan kualitas pribadinya sendiri. Dalam legislatif nirpartai, tidak ada anggota dewan yang memiliki kaitan dengan partai secara formal. Contohnya, pemerintahan di bawah pimpinan George Washington di awal kemerdekaan Amerika Serikat, yakni di sesi-sesi awal Kongres AS bersifat nirpartai. Washington juga menunjukkan penentangannya terhadap partai politik dalam pidato perpisahannya. Legislatif unikameral di negara bagian Nebraska adalah satu-satunya badan pemerintah negara bagian yang nirpartai di AS dewasa ini. Banyak kota dan pemerintah kecamatan di AS juga bersifat nirpartai. Di Canada, badan legislatif di Wilayah Barat-daya (Northwest Territory) dan Nuwanut adalah nirpartai. Pemilihan yang dan cara memerintah yang nirpartai biasanya di luar lembaga negara. Terkecuali terdapat larangan undang-undang terhadap pendirian partai, faksi-faksi di dalam sistem nirpartai kadang kemudian berubah menjadi partai politik.

2. Sistem Ekapartai Dominan (*Single dominant Party*)

Dalam sistem ekapartai, satu partai politik saja yang secara sah dibolehkan

untuk memegang kekuasaan efektif. Meskipun partai-partai lain yang kecil-kecil mungkin kadang-kadang diperkenankan eksis, mereka disyaratkan secara legal untuk menerima kepemimpinan partai dominan tersebut. Partai ini bisa tidak selalu identik dengan pemerintah, walaupun kadang posisi-posisi di dalam partai menjadi lebih penting ketimbang posisi di dalam lembaga pemerintah. Negara komunis, seperti Cina sebagai contohnya; lainnya terdapat di negara Fasis seperti Jerman jaman Nazi (Hitler) antara 1933-1945. Sistem ekapartai (partai tunggal) dengan demikian biasanya disetarakan dengan kediktatoran dan tirani. Dalam sistem partai dominan, partai-partai oposisi diijinkan eksis, dan boleh jadi sistem itu juga menerapkan tradisi demokratik secara mendalam, namun partai-partai oposisi itu diatur sedemikian rupa agar tak mempunyai kesempatan yang nyata untuk meraih kekuasaan. Kadang kala kondisi politik, sosial, dan ekonomi, serta pendapat umum dijadikan alasan bagi kegagalan partai-partai oposisi itu. Kadang pula ciri khas di negara-negara dengan tradisi demokrasi yang lemah memungkinkan bagi adanya partai dominan yang akan memegang kekuasaan secara terus-menerus menggunakan patronase dan sering kali menggunakan kecurangan dalam pemilihan umum. Pada kasus yang terakhir ini, perbedaan definisi antara sistem partai tunggal (ekapartai) dengan partai dominan menjadi agak kabur. Contoh sistem partai dominan adalah People's Action Party di Singapura dan African National Congress di Afrika Selatan. Satu partai dominan juga eksis di Mexico. Dengan Partido Revolucionario Institucional (Institutional Revolutionary Party) sampai tahun 1990-an, di Amerika Serikat bagian selatan, Partai Demokrat seperti itu pula dari abad

ke-19 hingga tahun 1970-an, dan di Indonesia dengan Golongan Karya (*Party of the Functional Groups*) dari awal tahun 1970-an sampai fajar era reformasi 1998.

3. Sistem Dwipartai Dominan (*Two dominant parties*)

Sistem dwipartai misalnya yang eksis di Amerika Serikat dan Jamaica yakni di mana ada dua partai politik dominan sampai tahap tertentu ketika dukungan bagi partai selain yang dua itu sangat sulit diperoleh. Satu koalisi sayap kanan dan satu koalisi sayap kiri merupakan wujud ideologi yang paling lazim di dalam sistem seperti itu tetapi di dalam sistem dwipartai biasanya partai-partai politik secara tradisional merupakan partai raih semua (*catch-all party*) yang ideologinya luas dan terbuka. Inggris Raya juga merupakan negara yang luas diakui bersistem dwipartai, yang dalam sejarahnya kekuasaan bergilir antara dua kekuatan politik utama (saat ini Partai Buruh dan Partai Konservatif), tetapi Partai Demokrat Liberal dan sejumlah partai lain serta kelompok independen juga mempunyai kursi di Parlemen Inggris. Sistem pemilihan plural seperti di Amerika Serikat biasanya juga menjadikan sistem dwipartai. Hal ini dikemukakan oleh Maurice Duverger yang kemudian disebut sebagai Hukum Duverger.⁸

4. Sistem Nekapartai (*Multiple Parties*)

Sistem multipartai atau nekapartai adalah sistem kepartaian di dalam mana antara lebih dari dua partai terjadi persaingan dalam kompetisi meraih

Maurice Duverger, "Factors in a Two-Party and Multiparty System," dalam *Party Politics and Pressure Groups* (New York: Thomas Y. Crowell, 1972).

kekuasaan politik. Canada, India, Republik Irlandia, dan Inggris Raya adalah contoh-contoh di mana terdapat dua partai kuat, dengan sebuah partai ketiga yang dalam pemilihan juga mendapatkan dukungan relatif kuat. Partai "ketiga" ini bisa jadi kadang menjadi nomor dua dalam pemilihan umum, dan menampakkan ancaman bagi kedua partai lainnya, tetapi masih saja tidak pernah memimpin pemerintahan. Partai seperti itu khususnya berpengaruh ketika dukungan atau penentangannya dapat meneruskan atau mengakhiri sebuah pemerintahan minoritas. Finlandia merupakan kasus yang jarang, di mana sebuah bangsa dengan tiga partai yang secara rutin sama-sama memegang pucuk pemerintahan. Sangat jarang bagi sebuah negara memiliki lebih dari tiga partai yang semuanya secara kasar memiliki kesempatan setara membentuk pemerintahan. Sementara itu, Colombia secara tradisional memiliki sistem dwipartai yang agak kaku, tetapi setelah pemilu tahun 2002, sistem kepartaiannya mengalami perubahan penting. Yang lebih lazim lagi, dalam kasus di mana terdapat tiga atau lebih partai, yang tak satu partai pun dapat mencapai kekuasaan sendiri, dan kemudian mereka bersama-sama membentuk pemerintahan koalisi. Ini merupakan kecenderungan yang sedang naik daun di Republik Irlandia dan hampir selalu seperti itu di Jerman pada level nasional dan negara bagian, serta di sejumlah daerah. Gambaran yang sering muncul dari pemerintahan koalisi adalah rapuh dan mudah mengalami perubahan cepat dan cenderung kurang stabil.

5. Sistem Nekarpartai Berimbang (*Balanced Multiple Parties*)

Sebuah studi yang luas dan melibatkan simulasi dan jajak pendapat oleh Donald Arthur Kronos, telah menunjukkan bahwa sistem dwipartai yang efektif sebagaimana berlaku di Amerika Serikat saat ini dapat dimodifikasi menjadi sistem pemilihan pluran berimbang melalui penambahan pilihan "suara negatif" untuk secara lebih baik menunjukkan niat para pemilih. Ini berbeda dari sistem pengambilan suara baku atau sistem pemilihan anti-pluralitas di mana lebih dari sekadar membolehkan pemilih memilih siapa yang hendak didukung atau membolehkan memilih siapa yang tidak didukung, menjadi sebuah sistem berimbang di mana pemilih dibolehkan memilih siapa pun kandidat yang akan didukungnya dan siapa yang tidak didukungnya. Dalam kasus pemilihan berkisaran (*range voting*) berimbang seseorang pemilih dapat menentukan kombinasi suara mendukung dan menolak darinya terhadap siapa pun kandidatnya. Masalah yang ada dalam sistem pemilihan plural tradisional adalah bahwa upaya apapun untuk mencegah seorang kandidat untuk terpilih cenderung menghasilkan suatu nilai suara positif palsu, yakni umumnya bagi seorang kandidat yang berpikir untuk memiliki posisi yang lebih menguntungkan ketimbang kandidat lainnya, yang kemudian berupaya meningkatkan keberuntungannya tersebut. Suatu pemilihan plural berimbang akan membolehkan pemilih untuk menunjukkan suara penolakan sejati (*true negative vote*), dengan demikian dapat menghilangkan atau setidaknya mengurangi adanya suara positif yang palsu. Suatu sistem nekarpartai berimbang secara signifikan akan mengurangi keanehan yang terjadi karena seorang kandidat yang dikenal luas namun tidak populer (tidak pro-

rakyat) memenangi pemilihan, dengan membolehkan siapa pun yang menentanginya untuk memberi suara yang lebih tepat ketimbang memilih di dalam sistem tak berimbang yang hanya mengizinkan suara dukungan saja atau penolakan saja. Jumlah suara setiap pemilih bukanlah faktor dalam sistem yang diseimbangkan, tetapi supaya adil seharusnya konsisten di dalam suatu pemilihan yang diperuntukkan semua pemilih. Hal ini juga mempunyai efek matematis untuk menghilangkan *feedback loop* (umpan balik berulang-ulang) yang apabila tidak demikian akan memberikan sebuah keuntungan yang tidak adil sepanjang waktu kepada kedua partai tersebut. *Feedback loop* ini terjadi di dalam sistem pemilihan plural ketika seorang pemilih berupaya menunjukkan suatu suara negatif (menolak kandidat tertentu) namun yang tersedia hanya pilihan positif (mendukung kandidat tertentu). Maka pemilih itu dipaksa untuk mengevaluasi pilihan-pilihan yang tersedia dan menentukan apa yang paling baik untuk mengurangi keanehan kemenangan kandidat yang ditentangnya. Sebagai contoh, karena sejarah suatu partai mungkin memberi sejumlah indikasi kebisaterpilihan (elektabilitas) seorang kandidat yang didukung oleh partai itu, maka hal terdekat untuk menentangnya dalam pemilihan umum akan berupa suara untuk kandidat partai tersebut yang diyakini oleh pemilih itu telah menang di sebagian pemilihan umum dalam sejarahnya. Jika kandidat yang ditentang itu maju di partai yang sama, maka pilihan yang jelas kandidat partai berikutnya yang paling sering menang dalam sejarah pemilihan. Hal ini menyebabkan hanya dua partai yang memiliki kelayakan untuk dipilih sekali sejarah telah tercipta bagi mereka. Suatu sistem pemilihan berimbang akan menghilangkan *feedback loop* ini dan

akan menguntungkan bagi pemilih. Konsep sistem pemilihan berimbang ini dapat diterapkan untuk banyak tipe sistem pemilihan termasuk sistem pilihan ganda dan dapat diterapkan pula untuk pilihan plural dan sistem perwakilan proporsional.⁹

Maurice Duverger dalam bukunya *Political Parties* mengklasifikasikan partai politik berdasarkan jumlahnya dalam sebuah negara menjadi tiga macam, yaitu :

1. Sistem Satu Partai (Sistem Partai Tunggal)

Sistem satu partai menunjukkan bahwa dalam sebuah negara hanya terdapat satu buah partai yang dominan atau merupakan partai satu-satunya dalam negara tersebut. Sistem kepartaian seperti ini dinamakan non-kompetitif oleh karena partai-partai yang ada harus menerima pimpinan dari partai yang dominan dan tidak dibenarkan bersaing secara merdeka melawan partai itu. Pada umumnya sistem satu partai dianut oleh negara-negara yang baru saja merdeka. Karena sebagai negara yang baru, belum mapan untuk menegakkan tonggak perjuangan demokrasi dengan mendirikan beberapa partai politik, keinginan yang utama adalah bagaimana mengintegrasikan beberapa golongan, suku, daerah yang berbeda corak sosial dan pandangan hidup dalam negara yang baru terbentuk. Dengan keinginan mencapai tujuan tersebut, maka sebuah partai politik diharapkan mampu untuk mengintegrasikan kepentingan dari golongan yang berbeda. Telah dijelaskan di atas bahwa sistem satu partai atau sistem partai tunggal hanya dianut oleh negara-negara yang baru merdeka yang mempunyai permasalahan yang sangat kompleks, namun selain dari pada itu sistem partai tunggal juga dianut oleh negara tertentu

yang disebabkan karena ketentuan yang mengatur bahwa negara tersebut harus menganut sistem partai tunggal. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa dianutnya sistem partai tunggal oleh sebuah negara disebabkan karena dua hal, yaitu: pertama, keharusan konstitusional dalam negara yang bersangkutan, kedua, kondisi atau konstelasi sosial politik tertentu dimana hanya terdapat satu partai politik yang dominan secara terus menerus.

2. Sistem Dua Partai

Sistem dua partai adalah sistem dimana dalam sebuah negara hanya ada dua buah partai politik yang dominan. Biasanya dalam sebuah negara tersebut ada lebih dari dua buah partai politik, namun hanya dua partai yang besar yang memainkan perannya secara dominan dalam pemilihan. Seandainya partai-partai politik yang kecil atau kurang memainkan peranannya secara dominan tersebut ditiadakan, maka kehidupan politik di negara tersebut tidak akan terpengaruh. Hal ini disebabkan karena kehidupan politik di negara tersebut hanya tergantung kepada dua partai politik yang memainkan peranan yang dominan. Maurice Duverger menyatakan bahwa sistem dua partai adalah khas Anglo Saxon. Dalam sistem ini partai-partai dengan jelas dibagi dalam partai yang berkuasa (karena menang dalam pemilihan umum) dan partai oposisi (karena kalah dalam pemilihan umum). Dengan demikian jelaslah di mana letaknya tanggung jawab mengenai pelaksanaan fungsi-fungsi. Dalam sistem ini partai yang kalah berperan sebagai pengecam utama tapi yang setia (loyal opposition) terhadap kebijaksanaan partai yang duduk dalam pemerintahan, dengan pengertian bahwa peranan ini sewaktu-waktu dapat

bertukar tangan. Dalam persaingan memenangkan pemilihan umum kedua partai berusaha untuk merebut dukungan orang-orang yang ada di tengah dua partai dan yang sering dinamakan pemilih terapung (*floating vote*). Sistem dua partai, menurut Maurice Duverger, umumnya diperkuat dengan digunakannya sistem pemilihan berdasarkan Sistem Distrik. Berdasarkan sistem distrik, setiap daerah pemilihan hanya dapat dipilih seorang wakil saja. Dengan demikian sistem pemilihan ini tidak mendorong lahirnya partai politik baru, sehingga memperkuat sistem dua partai yang sudah ada. Sistem dua partai juga pernah disebut *a convenient system for contented people* (sistem yang cocok bagi orang yang merasa puas). Dan memang kenyataannya ialah bahwa sistem dua partai dapat berjalan dengan baik dalam masyarakat dimana terdapat konsensus nasional yang luas dan berkadar tinggi mengenai tujuan-tujuan sistem sosial dan sistem sosial itu sendiri (misalnya sistem *free enterprise* di Amerika Serikat dan *social democracy* di Inggris) dan tidak ada perpecahan yang mendalam mengenai masalah konstitusional (sistem pemilihan umum dianggap sudah cukup baik, atau konflik antar partai tidak terlalu tajam). Dalam kenyataan, sistem ini dapat berlangsung dengan baik jika komposisi masyarakat adalah homogen (*social homogeneity*), tidak terdapat jurang yang besar antara bermacam-macam kelompok sosial. Oleh karena itu, seorang sarjana politik, Pulzer, dalam mengamati situasi politik di Inggris mengungkapkan pendapatnya bahwa ada tiga prasyarat untuk suksesnya suatu sistem dua partai, yaitu adanya homogenitas sosial, konsensus nasional yang berkadar tinggi dan kontinuitas sejarah. Ada juga suatu pendapat bahwa sistem dua partai yang telah mantap, cenderung untuk

memperkuat pola konformitas sosial, dalam arti bahwa dalam masyarakat yang sudah menjalankan sistem dua partai, warga negara akan menyesuaikan tingkah laku politiknya dan dalam usaha agar pemberian suara mereka tidak sia-sia, tidak akan cenderung untuk memperuncing suatu situasi konflik atau mendirikan partai baru.

3. Sistem Banyak Partai (Sistem Multi Partai)

Sistem banyak partai menunjukkan bahwa suatu negara terdapat lebih dari dua partai politik yang dominan. Pada umumnya negara yang menganut sistem banyak partai adalah negara yang masyarakatnya bersifat majemuk. Kemajemukan masyarakat dapat ditunjukkan dengan terdapatnya bermacam-macam perbedaan sosial, seperti ras, suku, agama dan status. Dengan adanya kemajemukan masyarakat seperti itu maka golongan-golongan dalam masyarakat akan lebih cenderung untuk menyalurkan loyalitas mereka ke organisasi yang sesuai dengan ikatan primordialnya daripada bergabung dengan kelompok-kelompok lain yang berbeda orientasinya. Dengan adanya kemajemukan masyarakat seperti yang dijelaskan di atas, maka akan mengakibatkan negara yang bersangkutan cenderung menganut sistem banyak partai. Hal ini sangat wajar, dikarenakan kepentingan yang akan dibawa pastinya akan berbeda-beda dan mudah lebih muda tertampung dan tersalurkan. Seandainya dalam negara yang masyarakatnya majemuk tadi hanya ada beberapa partai saja (satu atau dua partai) maka akan menyulitkan untuk menampung dan menyalurkan aspirasi yang dibawa oleh masyarakat. Semakin majemuk masyarakat dalam sebuah negara, maka akan mendorong semakin banyak lahirnya partai politik.

4. Jenis-jenis Partai Politik

Partai politik bukanlah sebuah lembaga yang serbasama, sekalipun ada kesamaan perilaku khususnya dalam hubungannya dengan kekuasaan politik. Dengan alasan-alasan tertentu partai-partai dapat dibedakan jenisnya sebagai berikut¹⁰ :

- a. Berdasarkan sasaran pengembangannya:
 1. Partai Kader
 2. Partai Massa
 3. Partai "ambil semua," baik kader maupun massa (*catch-all party*).
- b. Berdasarkan hubungan saling-pengaruhnya dengan konstituen:
 1. Partai representatif
 2. Partai partisipatif
- c. Berdasarkan sikapnya terhadap sistem politik:
 1. Partai konstitusional
 2. Partai revolusioner
- d. Berdasarkan Spektrum Ideologisnya
 1. Partai Kanan
 2. Partai Kiri

Adapun penjelasan dari jenis-jenis partai politik diatas adalah sebagai berikut :

1. Partai Kader, Partai Massa, dan Partai "catch-all"

Berdasarkan sasaran pengembangannya, partai dapat dibedakan menjadi Partai Kader, Partai Massa, dan Partai *catch all* (ambil semua, kader maupun massa). Istilah partai kader aslinya berarti "partainya kaum istimewa" (*party of notables*), yang didominasi oleh sebuah kelompok

pemimpin informal yang memandang rendah terhadap pengembangan organisasi massa. Partai seperti itu sering kali dikembangkan di luar faksi-faksi atau klik (*cliques*) parlementer pada suatu waktu ketika pembagian kekuasaan partai sangat terbatas. Tetapi, istilah kader saat ini sangat biasa digunakan untuk menyebut anggota-anggota partai yang terlatih dan profesional yang diharapkan dapat menunjukkan komitmen politik dan disiplin doktriner tingkat tinggi terhadap partainya. Dalam pengertian ini Partai Komunis Uni Soviet, Partai Nazi Jerman, dan Partai Fasis di Italia, demikian pula Partai Komunis Cina, adalah partai kader. Di masa setelah Perang Dunia II, Partai Kongres India termasuk ke dalam partai kader. Corak yang membedakan partai kader adalah penekanannya pada elit politik yang aktif (biasanya setengah militeristik) yang sangat cakap menawarkan ideologi partai terhadap massa. Sementara itu partai massa lebih menekankan untuk memperbanyak jumlah keanggotaan dan menyusun basis pemilih yang lebih luas. Contohnya adalah Partai Kristen Demokrat di Jerman dan Partai Buruh di Inggris, yang mengkonstruksi organisasinya secara khusus untuk memobilisasi kelas pekerja/buruh. Corak inti dari partai seperti itu yakni mereka menekankan pada rekrutmen dan pengembangan organisasi ketimbang keyakinan politik dan ideologi. Keanggotaan partai massa biasanya tidak mempunyai syarat yang ketat, kecuali bagi segelintir aktivisnya, yakni biasanya sekadar setuju terhadap asas dan tujuan umum partai tersebut. Sebagian besar partai modern tergolong ke dalam apa yang disebut oleh Otto Kirchheimer (1966) sebagai partai ambil semua (*catch-all party*). Partai-partai seperti ini lah yang secara drastis mereduksi pandangan ideologisnya dengan maksud untuk

menarik perhatian dan jumlah dukungan suara yang lebih luas. Kircheimer khususnya mengamati perkembangan Partai Kristen Demokrat di Jerman, namun contoh yang lebih jelas adalah bentuk Partai Republik dan Partai Demokrat di Amerika Serikat, dan juga Partai Buruh di Inggris. Partai-partai seperti ini berbeda dengan model klasik partai massa karena mereka juga menekankan kepemimpinan dan kesatuan (kader), dan kemudian mengerahkan peranan para anggotanya lebih untuk membangun koalisi dukungan suara ketimbang mendekati kelas sosial atau kelompok sosial tertentu.

2. Partai Representatif dan Partai Partisipatif

Menurut Sigmund Neumann (1956), partai representatif adalah melihat bahwa fungsi utamanya adalah mengamankan jumlah suara dalam pemilihan umum. Dengan demikian mereka kemudian berusaha lebih merefleksikan, ketimbang membentuk, opini publik. Dalam pengertian ini, partai representatif menerapkan strategi *catch-all* dan dengan demikian meletakkan pragmatisme di atas asas dan "riset pasar" ketimbang mobilisasi kerakyatan. Argumen perilaku politik partai seperti itu dapat dipahami berdasarkan model pilihan rasional, sebagaimana digambarkan oleh Joseph Schumpeter dan Anthony Downs, yang memandang politisi sebagai makhluk pemburu kekuasaan yang bersedia menggunakan kebijakan apa saja yang dirasa akan membawanya pada keberhasilan dalam pemilihan umum. Sedangkan partai integrasi, sebaliknya, menerapkan strategi politik yang proaktif, tidak reaktif; mereka bertindak lebih untuk memobilisasi, mendidik, dan mengilhami massa, ketimbang hanya merespon kehendak massa. Meskipun Neumann melihat ciri khas

partai mobilisator sebagai suatu partai kader yang secara ideologi disiplin, partai massa dapat juga menunjukkan kecondongan mobilisasi. Contohnya, sampai mereka dikecewakan oleh hasil pemilihan umum, partai-partai sosialis berusaha memobilisasi dukungan dengan menyerukan keuntungan bagi rakyat yang mau mendukungnya, lapangan pekerjaan, redistribusi, kesejahteraan sosial, dan sebagainya. Agak ironis, pendekatan ini juga diterapkan oleh Partai Konservatif Inggris di bawah pimpinan Margaret Thatcher pada tahun 1980-an. Mengingkari asas ideologisnya, Thatcher membawa Partai Konservatif menerapkan strategi memotong pajak, mendorong usaha swasta, memajukan tanggung jawab perseorangan, mengambil hati kekuatan serikat dagang, dan sebagainya.

3. Partai Konstitusional dan Partai Revolusioner

Partai konstitusional mengakui hak-hak, kehormatan, dan eksistensi partai lain dan dengan demikian bekerja di dalam sebuah kerangka aturan dan batasan-batasan. Khususnya, mereka mengakui bahwa ada pemilahan antara partai dengan negara, antara partai dengan kekuasaan (pemerintah yang sedang berkuasa), dan lembaga-lembaga negara (birokrasi, kehakiman, kepolisian, bahkan parlemen, dsb) yang memiliki kebebasan formal dan netralitas politik. Lebih dari itu, partai konstitusional mengakui dan menghargai aturan kompetisi dalam pemilihan umum. Mereka mengakui bahwa mereka dapat dengan mudah melepaskan kekuasaan semudah mereka memperolehnya dalam pemilihan umum. Partai-partai arus-utama dalam demokrasi liberal semua memiliki karakter konstitusional seperti itu. Sedangkan partai revolusioner, di sisi lain, bersikap anti sistem dan anti konstitusi, baik yang berideologi kanan

maupun kiri. Partai-partai seperti itu bertujuan untuk mendapatkan kekuasaan dan menjatuhkan struktur konstitusional yang ada menggunakan taktik yang membentang dari pemberontakan dan revolusi kerakyatan hingga setengah legalis sebagaimana diperankan oleh Partai Nazi dan Partai Fasis. Dalam beberapa kasus, partai-partai revolusioner secara resmi dinyatakan terlarang dan digolongkan sebagai "ekstrimis" atau "antidemokrasi," sebagaimana yang terjadi di Jerman pasca Perang Dunia II. Tetapi apabila partai seperti itu memenangi kekuasaan, mereka akan menjadi partai berkuasa atau partai pemegang rezim, dan menindas partai-partai lawan dan meneguhkan sebuah hubungan permanen dengan mesin kekuasaan (baca: aparatur negara) Dalam sistem partai tunggal, apakah di bawah bendera komunis, fasis, nasionalis, atau apa saja, perbedaan antara partai dan negara sangat tipis. Bahwa partai berkuasa adalah juga menjadi pemerintah, dan menciptakan aparatur "partai-negara" (aparatur partai juga aparatur negara). Contohnya di Uni Soviet, Sekretaris Jendral Partai Komunis Uni Soviet juga merangkap sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan.

4. Partai Sayap Kanan dan Partai Sayap Kiri

Berdasarkan orientasi ideologisnya, partai sering digolongkan menjadi partai "sayap kanan" dan partai "sayap kiri." Partai dipandang sebagai bagian (part) dari "kaum Kiri" (partai-partai progresif, sosialis, dan komunis) jika ditandai dengan komitmennya untuk melakukan perubahan apakah dalam bentuk reformasi sosial atau transformasi ekonomi secara menyeluruh. Secara tradisional mereka menggalang dukungannya dari kaum miskin dan golongan pinggiran yang kurang diuntungkan (klas

pekerja kota) dan petani miskin, petani dengan sedikit tanah atau buruh tani yang tak punya tanah (di desa). Partai-partai yang digolongkan "Kanan" (khususnya kaum konservatif dan fasis) yang secara umum berupaya mempertahankan tertib sosial, dan konsekuensinya, menjaga kekuatan demi kesinambungan. Para pendukung mereka biasanya kaum bisnis dan kelas menengah yang mapan secara material. Tetapi cara penggolongan partai Kanan-Kiri seperti ini sangat menyederhanakan, dan beresiko disalahpahami. Karena bukan hanya partai-partai kanan dan kiri yang dicirikan dengan konstitusionalitas atau revolusionernya, tetapi juga semua partai, khususnya yang konstitusional pun kadang menunjukkan perhatiannya kepada persoalan rakyat seolah seperti kaum kiri (melawan kemiskinan, redistribusi, dll.) terutama ketika mereka mencari dukungan suara untuk pemilihan umum. Istilah "spektrum politik" Kanan-Kiri merupakan cara gampang untuk memetakan gagasan dan keyakinan politik, meringkas posisi ideologi para politisi, partai dan gerakan politik. Asal-usulnya dapat dilacak pada masa Revolusi Prancis dan posisi kelompok-kelompok yang mengikuti pertemuan pertama French Estates-General pada tahun 1789. Tetapi, istilah Kanan dan Kiri itu tidak mempunyai arti yang eksak. Dalam arti sempit, spektrum politik linier meringkas sikap yang berbeda terhadap ekonomi dan peran negara: sayap-kiri berpandangan mendukung intervensi negara dan kolektivisme, sayap-kanan lebih mendukung pasar dan individualisme.

B. Tinjauan tentang Pemilukada

1. Pengertian Pemilukada dan Urgensi Pemilukada

Pemilukada ialah pemilihan umum kepala daerah secara langsung oleh masyarakat daerah tersebut untuk memilih kepala daerahnya yang baru atau pemilihan kepala daerah baik untuk tingkatan Gubernur, Bupati, Walikota serta para wakilnya ditentukan oleh adanya pemilihan secara langsung oleh rakyat yang berasaskan pada langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Sedangkan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005, Pemilukada adalah pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah merupakan sarana kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan/ atau kabupaten/ kota berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Di negara Indonesia Pemilukada merupakan alternatif untuk menjawab hiruk-pikuk, kisruh serta buruknya proses maupun hasil pilkada secara langsung lewat DPRD dibawah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Pemilukada secara langsung menjadi kebutuhan mendesak guna mengoreksi sesegera mungkin segala kelemahan dalam pilkada masa lalu. Pemilukada bermanfaat untuk menegakkan kedaulatan rakyat atau menguatkan demokrasi lokal, baik pada lingkungan pemerintahan (*governance*) maupun lingkungan kemasyarakatan (*civil society*)¹¹

Pemilukada secara langsung merupakan salah satu tujuan dari desentralisasi dalam kerangka otonomi daerah. Menurut I.B.G Suryatmaja M beberapa pertimbangan yang melandasi pemilukada secara langsung adalah:

Djohermansyah Johan, *Pilkada, Jangan ditunda!*, artikel Media Indonesia, 10 Januari 2005

1. Sistem pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar 1945 memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah
2. Dalam menyelenggarakan otonomi daerah dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi
3. Dalam rangka pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan, kesejahteraan masyarakat, hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah serta antar daerah untuk menjaga keutuhan NKRI, kedudukan Kepala Daerah mempunyai peran yang sangat strategis.¹²

Pemilukada sangat dibutuhkan karena sebagai suatu sarana perwujudan kedaulatan rakyat di tingkat daerah untuk menyalurkan hak asasinya yaitu untuk menentukan pemimpinnya untuk memimpin sebagai agregasi kepentingan-kepentingannya. Menurut Bintan R. Saragih, pemilukada langsung tersebut sejalan dengan hal-hal sebagai berikut ini :

1. Ketentuan Pasal 18 ayat (4) Undang- Undang Dasar 1945 pascaamandemen, yang menyatakan Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
2. Perubahan sistem pemerintahan/ politik di tingkat pusat, dimana Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat melalui sistem pemilihan umum, dan Presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR, dan tidak lagi dapat diberhentikan MPR kecuali

bila terbukti Presiden dan/ atau Wakil Presiden melanggar hukum, sehingga dapat dikatakan bahwa sistem pemerintahan negara di tingkat pusat adalah sistem pemerintahan presidensiil yang murni.

3. Desakan dan tuntutan masyarakat sekarang yang mengarah pada pemilihan langsung Kepala Daerah dan Wakilnya oleh rakyat dalam suatu pemilu. Hal ini akan mendukung konsep "*good governance*", dimana salah satu unsurnya ialah turut sertanya rakyat (dalam hal ini rakyat daerah) dalam pengambilan keputusan publik.
4. Mencegah atau setidaknya mengurangi praktik "*money politic*" dalam pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, karena bagaimanapun akan lebih sulit menyuap rakyat yang jumlahnya banyak (rata-rata rakyat tiap provinsi, kabupaten dan kota di Indonesia diatas 100.000 jiwa daripada menyuap anggota DPRD yang jumlahnya maksimal 100 orang untuk provinsi, dan kabupaten/ kota maksimal 45 orang).¹³

Mantan Menteri Dalam Negeri M. Ma'ruf berpendapat bahwa pilkada langsung sebagai sarana pembelajaran demokrasi bagi rakyat (*civic education*). Pilkada menjadi media pembelajaran praktik berdemokrasi bagi rakyat yang diharapkan dapat membentuk kesadaran kolektif segenap unsur bangsa tentang pentingnya memilih pemimpin yang benar sesuai nuraninya. Lebih lanjut M. Ma'ruf berpendapat bahwa pilkada langsung sebagai sarana untuk memperkuat otonomi daerah. Keberhasilan otonomi daerah salah satunya juga ditentukan oleh pemimpin lokal. Semakin baik pemimpin lokal yang dihasilkan dalam pilkada langsung, maka

Bintan R. Saragih, *Proses Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah*, Yayasan Inovasi Pemerintahan Daerah (*Center for Local Government Innovation*) Jakarta, 2003, hlm 20

komitmen pemimpin lokal dalam mewujudkan tujuan otonomi daerah, antara lain untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi masyarakat agar dapat diwujudkan.¹⁴

Dalam perkembangan demokrasi di Indonesia, ada beberapa pertimbangan dan semangat yang mendasari penyelenggaraan pilkada langsung, antara lain ;

- a. Sebagai cita-cita otonomi daerah, pilkada langsung sebagai sarana untuk memperkuat otonomi daerah
- b. Pilkada langsung merupakan perwujudan konstitusi dan UUD 1945. Seperti telah diamanatkan pada pasal 18 Ayat (4) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Gubernur, Bupati, Walikota, masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Hal ini telah diatur dalam UU No 12 Tahun 2008 perubahan kedua Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah
- c. Pilkada langsung merupakan jawaban atas tuntutan aspirasi rakyat karena pemilihan presiden dan wakil presiden, DPR, DPD, bahkan kepala desa selama ini telah dilakukan secara langsung.
- d. Pilkada langsung sebagai sarana pembelajaran demokrasi (politik) bagi rakyat (*civic education*). Pilkada langsung diharapkan dapat membentuk kesadaran kolektif segenap unsur bangsa tentang pentingnya memilih pemimpin yang benar sesuai hati nuraninya.

Selain semangat tersebut, sejumlah argumentasi dan asumsi yang memperkuat pentingnya pilkada langsung adalah sebagai berikut. *Pertama*, pilkada diperlukan untuk meningkatkan kualitas akuntabilitas para elit politik lokal, termasuk para

Kepala Daerah. *Kedua*, pilkada diperlukan untuk menciptakan stabilitas politik dan efektivitas pemerintahan di tingkat lokal. *Ketiga*, pilkada akan memperkuat dan meningkatkan kualitas seleksi kepemimpinan nasional karena makin terbuka peluang bagi munculnya pemimpin-pemimpin nasional yang berasal dari bawah (daerah). Hal ini sejalan dengan salah satu tujuan desentralisasi dan otonomi daerah yaitu dalam rangka pelatihan dan kepemimpinan nasional.

Bagian penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah mengatur yaitu, dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah mempunyai peran yang sangat strategis dalam rangka pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan, kesejahteraan masyarakat, memelihara hubungan yang serasi antara pemerintah dan daerah serta antar daerah untuk menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh karena itu, diperlukan figur Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang mampu mengembangkan inovasi, berwawasan ke depan dan siap melakukan perubahan ke arah yang lebih baik.

2. Dasar Yuridis Pelaksanaan Pemilukada

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, pada dasarnya merupakan konsekuensi pergeseran konsep otonomi daerah, berikut diajukan tinjauan hukum tentang pemilihan umum kepala daerah menurut peraturan perundang-undangan, baik menurut undang-undang maupun aturan pelaksanaannya. Berdasarkan Pasal 56 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan 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.¹⁵

Pasal 59 Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah disebutkan bahwa

- (1) Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah;
 - a. pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik.
 - b. pasangan calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang,
- (2) Partai politik atau gabungan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dapat mendaftarkan pasangan calon apabila memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPRD atau 15% (lima belas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan.

Pasal (2b) menyebutkan bahwa Pasangan calon perseorangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dapat mendaftarkan diri sebagai pasangan calon bupati/wakil bupati atau walikota/wakil walikota apabila memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan:

- a. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 6,5% (enam koma lima persen);

- b. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 5% (lima persen);
- c. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 500,000 (lima ratus ribu) sampai dengan 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 4% (empat persen); dan
- d. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 3% (tiga persen).

(2c) Jumlah dukungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (2a) tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kabupaten/kota di provinsi dimaksud.

(2d) Jumlah dukungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (2b) tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kecpmatan di kabupaten/kota dimaksud.

(2e) Dukungan sebagaimana dimaksud pada ayat (2a) dan ayat (2b) dibuat dalam bentuk surat dukungan yang disertai dengan fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) atau surat keterangan tanda penduduk sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 1 Peraturan Pemerintah nomor 6 Tahun 2005 menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan :

1. Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang selanjutnya disebut pemilihan adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi

dan/atau kabupaten/ kota berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

2. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Gubernur dan Wakil Gubernur untuk Provinsi, Bupati dan Wakil Bupati untuk Kabupaten, serta Walikota dan Wakil Walikota.

Sebelumnya, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Dasar hukum penyelenggaraan Pilkada adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Undang-Undang ini, pilkada (Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah) belum dimasukkan dalam rezim Pemilihan Umum (Pemilu). Pilkada pertama kali diselenggarakan pada bulan Juni 2005. Peraturan lain yang terkait dengan pilkada adalah :

1. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
2. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang.
3. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum.
4. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

5. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

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

Pemilukada diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dengan diawasi oleh Panitia Pengawas Pemilihan Umum (PANWASLU) Provinsi dan PANWASLU Kabupaten/Kota. Khusus di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Pilkada diselenggarakan oleh Komisi Independen Pemilihan (KIP) dengan diawasi oleh Panitia Pengawas Pemilihan Aceh (Panwaslih Aceh).

Selanjutnya berdasarkan Pasal 57 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Pemilihan Kepala Daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) yang bertanggung jawab kepada DPRD. Pasal ini telah berubah karena adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-III/2005 yaitu Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan oleh KPUD. Kata yang bertanggungjawab kepada DPRD, dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Berdasarkan Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menyebutkan bahwa Pemilihan diselenggarakan oleh KPUD. Dalam

menyelenggarakan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, KPUD Provinsi menetapkan KPUD Kabupaten/Kota sebagai bagian pelaksana tahapan penyelenggaraan pemilihan. Pemilihan dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Pasal 6 menyebutkan bahwa KPUD sebagai penyelenggara pemilihan berkewajiban :

- a. Memperlakukan pasangan calon secara adil dan setara;
- b. Menetapkan standardisasi serta kebutuhan barang dan jasa yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilihan berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- c. Menyampaikan laporan kepada DPRD untuk setiap tahap pelaksanaan pemilihan dan menyampaikan informasi kegiatannya kepada masyarakat;
- d. Memelihara arsip dan dokumen pemilihan serta mengelola barang inventaris milik berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- e. Mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran; dan
- f. Melaksanakan semua tahapan pemilihan tepat waktu.

Dalam melaksanakan tugasnya, KPUD menyampaikan laporan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kepada DPRD. Dalam mengawasi penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, dibentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang keanggotaannya terdiri atas unsur kepolisian, kejaksaan, perguruan tinggi, pers, dan tokoh masyarakat. Anggota panitia pengawas berjumlah lima orang untuk provinsi, lima orang untuk kabupaten/kota, dan tiga orang untuk kecamatan.

Panitia pengawas kecamatan diusulkan oleh panitia pengawas kabupaten/kota untuk ditetapkan oleh DPRD. Dalam hal ini tidak didapatkan unsur kepolisian,

kejaksaan, perguruan tinggi, pers, dan tokoh masyarakat, panitia pengawas kabupaten/kota/kecamatan dapat diisi oleh unsur lainnya. Panitia pengawas pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dibentuk oleh dan bertanggungjawab kepada DPRD dan berkewajiban menyampaikan laporannya.

3. Syarat-syarat Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Berdasarkan Pasal 59 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pasangan yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Partai Politik atau gabungan partai politik dapat mendaftarkan pasangan calon apabila memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPRD atau 15% (lima belas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam Pemilihan Umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan. Oleh karena itu peserta Pilkada adalah pasangan calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik

Sesuai dengan ketentuan yang termaktub dalam Pasal 58 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Pasal 38 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah warga negara Republik Indonesia yang memenuhi syarat :

- a. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b. Setia kepada Pancasila sebagai Dasar Negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945, dan kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta pemerintah;
- c. Berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan tingkat atas dan/atau sederajat;

- d. Berusia sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun ;
- e. Sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter;
- f. Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau lebih;
- g. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- h. Mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya;
- i. Menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia untuk diumumkan;
- j. Tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggungjawabnya yang merugikan keuangan negara;
- k. Tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- l. Tidak pernah melakukan perbuatan tercela;
- m. Memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) atau bagi yang belum mempunyai NPWP wajib mempunyai bukti pembayaran pajak;
- n. Menyerahkan daftar riwayat hidup lengkap yang memuat antara lain riwayat pendidikan dan pekerjaan serta keluarga kandung, suami atau istri;
- o. Belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama; dan
- p. Tidak dalam status sebagai pejabat kepala daerah.

C. Tinjauan tentang Calon *Incumbent*

1. Pengertian *Incumbent*

Incumbent adalah posisi seseorang yang sedang menjabat (penguasa) dan akan mencalonkan kembali dalam pemilihan. Secara harfiah *incumbent* berasal dari bahasa latin yang berarti "bukti"¹⁶. Maksud dari bukti ini apakah calon *incumbent* ini adalah calon yang sedikit banyak telah membuktikan kemampuannya dalam memimpin atau bahkan sebaliknya, *incumbent* telah membuktikan kegagalannya dalam memimpin. Sehingga semua akan kembali kepada rakyat yang akan menentukannya.

Sampai sekarang ini masih banyak pro dan kontra terkait pencalonan *incumbent* dalam pemilihan khususnya pemilihan kepala daerah (pilkada). Banyak pihak beranggapan bahwa demi menjaga stabilitas demokrasi yang sedang berkembang di negara ini, maka sudah selayaknya *incumbent* tidak boleh mencalonkan diri kembali, karena akan membuat demokrasi menjadi tidak sehat karena kompetisi yang tidak seimbang dimana posisi *incumbent* selalu lebih diuntungkan daripada pasangan calon lainnya. Sedang pihak yang masih setuju adalah bahwa memang secara yuridis, *incumbent* memang diperbolehkan mencalonkan diri kembali dalam pemilihan untuk kedua kalinya. Kemudian alasan lain adalah jika program-program seorang kepala daerah yang belum sempat terselesaikan pada periode pertama, maka akan dapat dilanjutkan dan diselesaikan pada periode berikutnya jika nanti terpilih kembali.¹⁷

2. Faktor Kemenangan *Incumbent*

incumbent (dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia) : kb. yang sedang memegang jabatan, pemegang jabatan.
1 berkewajiban. 2 yang memegang suatu jabatan.

Triawan, Iwan, 2010, Faktor-faktor Kemenangan Calon *Incumbent* dalam Pilkada, *Jurnal Konstitusi*, Vol No.1.

Di Indonesia, terpilihnya kembali pejabat yang tengah memerintah untuk periode berikutnya mempunyai keuntungan lebih yang tidak dipunyai oleh "orang baru". Posisi sebagai *incumbent* sangat menguntungkan bagi kandidat. Besarnya peluang kepala daerah terpilih kembali ini tidak bisa dilepaskan dari keuntungan yang didapat oleh kepala daerah, baik keuntungan langsung maupun tidak langsung. Keuntungan langsung yang didapat oleh kepala daerah yang tengah menjabat adalah dalam bentuk popularitas. Kepala daerah kemungkinan adalah orang yang paling dikenal oleh pemilih. Sementara keuntungan tidak langsung didapat oleh kepala daerah *incumbent* dari aktivitasnya sebagai kepala daerah antara lain ketika kunjungan ke daerah, mengunjungi rumah masyarakat, hingga meresmikan sebuah proyek pembangunan dapat dibungkus sebagai kampanye untuk mengenalkan diri kepada masyarakat. Seorang *incumbent* tentu saja sudah banyak dikenal oleh masyarakat di daerahnya, karena kedudukannya sebagai orang nomor satu di daerahnya.

Dalam lingkup masyarakat, jatuhnya pilihan lebih didominasi faktor figur ketimbang isu atau program. Sejatinya isu atau program yang berisi tentang *need and hope* (kebutuhan dan harapan) dari masyarakat yang diformulasikan oleh kandidat mestinya menjadi faktor dominan bagi pemilih dalam menentukan pilihannya. Karena pada saat sudah menjadi "penguasa", maka dengan mudah masyarakat untuk memberi penilaian dan justifikasi dalam menjalankan roda pemerintahan kandidat yang terpilih

Fenomena masyarakat kita yang seperti ini yang hanya mementingkan figur, atau bahkan ekstrimnya siapa yang berani memberi uang lebih banyak atau bantuan-bantuan fisik lain yang diperlukan masyarakat, misalnya bantuan untuk membuat pengairan, mengaspalkan jalan warga dan permintaan-permintaan materi lainnya maka dialah yang akan dipilih. Pilihan-pilihan pragmatis seperti ini hampir menjadi hal yang lumrah dalam masyarakat kita. Sehingga wajar untuk menjadi calon bupati

saja harus mempunyai uang yang banyak. Hal ini juga tidak terlepas dari rendahnya kesadaran politik masyarakat kita yang tidak mencoba melihat sisi-sisi yang lain seperti dengan melihat visi-misi dan program calon yang sifatnya lebih memberikan keuntungan bagi daerah untuk jangka panjang.

Dalam konteks masyarakat Indonesia, figur masih menjadi hal yang utama ketimbang isu atau program. Hal ini tidak terlepas dari budaya politik kita yang masih cenderung patrimonial dengan ikatan primordial yang kental. Ikatan ini ditandai dengan besarnya pengaruh "patron" terhadap masyarakat dan kuatnya sentiman kedaerahan, suku, agama, ras, dan sebagainya dalam penentuan pilihan (pendekatan sosiologis). Selain itu budaya politik kita masih lebih cenderung kalau tidak mau dikatakan lebih kuat budaya parokhial dan kaula ketimbang partisipan. Dalam masyarakat parokhial dan kaula, terjadi keterbatasan deferensiasi pada masyarakat dalam peranan politik dan memposisikan diri sebagai masyarakat pasif. Sementara dalam masyarakat partisipan sudah dapat menilai dengan penuh kesadaran baik sistem sebagai totalitas, input dan output maupun posisi dirinya (Gabriel Almond, 1978), sehingga keterlibatan dalam politik bukan hanya pada saat rutinitas lima tahunan (pemilu dan pilkada) tetapi sampai pada proses perencanaan, pengambilan dan evaluasi kebijakan pemeran politik/pemerintah.