

## **BAB II**

### **DEMOKRATISASI DALAM IMPLEMENTASI PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH DAN MEKANISME CALON KEPALA DAERAH**

#### **A. Sistem Demokrasi Deliberatif**

##### **1. Pengertian Demokrasi serta Sistem Demokrasi Deliberatif**

Demokrasi (pemerintahan oleh rakyat) semula dalam pemikiran Yunani berarti bentuk politik di mana rakyat sendiri memiliki dan menjalankan seluruh kekuasaan politik.<sup>1</sup> Istilah demokrasi berasal dari Yunani Kuno yang diutarakan di Athena kuno pada abad ke-5 SM. Negara tersebut biasanya dianggap sebagai contoh awal dari sebuah sistem yang berhubungan dengan hukum demokrasi modern. Namun, arti dari istilah ini telah berubah sejalan dengan waktu, dan definisi modern telah berevolusi sejak abad ke-18, bersamaan dengan perkembangan sistem demokrasi di banyak negara. Secara etimologis, demokrasi berasal bahasa Yunani, yaitu *demos* yang berarti rakyat atau penduduk dan *cratein* yang berarti kekuasaan atau kedaulatan. Dengan demikian, secara bahasa demokrasi adalah keadaan negara di mana kedaulatan atau kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat. Demokrasi telah ada sejak zaman Yunani Kuno. Presiden Amerika Serikat ke-16, Abraham Lincoln mengatakan demokrasi adalah *government of the people, by the people and*

---

<sup>1</sup> Lorens Bagus, *Kamus Filsafat*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002, hlm 154.

*for the people* atau yang lebih kita kenal sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.

Menurut pakar hukum tata negara M. Mahfud MD, ada dua alasan dipilihnya demokrasi sebagai sistem bermasyarakat dan bernegara. Pertama, hampir semua negara di dunia ini telah menjadikan demokrasi sebagai asas yang fundamental; kedua, demokrasi sebagai asas kenegaraan secara esensial telah memberikan arah bagi peranan masyarakat untuk menyelenggarakan negara sebagai organisasi tertingginya.<sup>2</sup>

Wacana demokrasi yang berkembang saat ini dan telah dijadikan sebagai sistem negara di Indonesia, merupakan hasil dari reduksi dari pemikiran atau pendapat para filsuf dari Plato hingga pasca Renaissance. Pandangan beberapa filsuf tentang demokrasi, adalah sebagai berikut:

- a. Plato memandang demokrasi dekat tirani, dan cenderung menuju tirani. Ia juga berpendapat bahwa demokrasi merupakan yang terburuk dari semua pemerintahan yang berdasarkan hukum dan yang terbaik dari semua pemerintahan yang tidak mengenal hukum.
- b. Aristoteles melihat demokrasi sebagai bentuk kemunduran politeia, dan yang paling dapat ditolerir dari ketiga bentuk pemerintahan yang merosot; dua yang lain adalah tirani dan oligarki.
- c. Sesudah Renaissance berkembanglah ide kedaulatan, teori kontrak sosial dan doktrin hak-hak alamiah. Perkembangan ini mendukung

---

<sup>2</sup> A. Ubaedillah dan Abdul Rozak, *Pendidikan Kewarganegaraan: Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, ICCE UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, 2006, hlm 130-131.

- berkembangnya demokrasi. Namun demikian, banyak pendukung, termasuk Locke sendiri tetap menganut monarki terbatas.
- d. Montesquieu, perintis ajaran tentang pemisahan, lebih suka monarki konstitusional. Sebenarnya ia berkeyakinan bahwa bentuk pemerintahan ideal adalah demokrasi klasik yang dibangun di atas kebajikan kewarganegaraan. Ia berkeyakinan pula bahwa yang ideal itu tidak akan tercapai.
  - e. Rousseau mendukung kebebasan dan kedaulatan manusia. Menurutnya, bentuk pemerintahan mesti didasarkan pada aneka macam pengkajian historis. Bersamaan dengan itu, analisis dan penegasannya pada kebebasan menunjang pemikiran demokratis.
  - f. Amerika Serikat mencoba mengambil ide-ide dari sebagian besar pandangan yang terurai di atas, sambil membangun sebuah “demokrasi perwakilan” yang kekuasaannya berasal dari rakyat. Pemerintahan secara perwakilan tidak saja sesuai dengan ukuran negara. Itu juga menyediakan obat pemberantas penindasan oleh mayoritas.<sup>3</sup>

Secara etimologis Istilah demokrasi sendiri berasal dari Bahasa Yunani yang terdiri dari kata ‘*demos*’ yang artinya rakyat, dan kata ‘*cratia/cratein*’ yang artinya pemerintahan atau memerintah. Dengan demikian,

---

<sup>3</sup> Lorens Bagus, Op.Cit, hlm. 155-156.

demokrasi dapat diartikan pemerintahan oleh rakyat, yaitu pemerintah yang dijalankan oleh rakyat dan untuk rakyat.<sup>4</sup>

Sedangkan pengertian demokrasi pendapat para ahli yang mendefinisikan pengertian demokrasi sebagai berikut :

- a. Abraham Lincoln: Menurutnya, pengertian demokrasi adalah sistem pemerintah yang diselenggarakan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.
- b. Charles Costello: Menurut Charles Costello, pengertian demokrasi adalah sistem sosial dan politik pemerintahan diri dengan kekuasaan-kekuasaan pemerintah yang dibatasi dengan hukum dan kebiasaan untuk melindungi hak-hak perorangan warga negara
- c. Hans Kelsen: Pengertian demokrasi menurut Hans Kelsen adalah pemerintahan oleh rakyat dan untuk rakyat. Yang melaksanakan kekuasaan negara ialah wakil-wakil rakyat yang terpilih. Dimana rakyat telah yakin, bahwa segala kehendak dan kepentingannya akan diperhatikan di dalam melaksanakan kekuasaan negara.
- d. Merriem: Menurut Merriem, demokrasi didefinisikan sebagai pemerintahan oleh rakyat, khususnya, oleh mayoritas; pemerintahan di mana kekuasaan tertinggi tetap pada rakyat dan dilakukan oleh mereka baik secara langsung atau tidak langsung melalui sebuah sistem perwakilan yang biasanya dilakukan dengan cara mengadakan

---

<sup>4</sup> Max Boboy, *DPR RI dalam Prespektif Sejarah dan Tatanegara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 81

- pemilu bebas yang diadakan secara periodik; rakyat umum khususnya untuk mengangkat sumber otoritas politik; tiadanya distingsi kelas atau privelese berdasarkan keturunan atau kesewenang-wenangan.
- e. Sidney Hook: Menurutnya, pengertian demokrasi adalah bentuk pemerintahan dimana keputusan-keputusan pemerintah yang penting secara langsung atau tidak didasarkan dari kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa.
  - f. John L. Esposito: kekuasaan dari dan untuk rakyat. Oleh karenanya, semuanya berhak untuk berpartisipasi, baik terlibat aktif maupun mengontrol kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah. Selain itu, tentu saja lembaga resmi pemerintah terdapat pemisahan yang jelas antara unsur eksekutif, legislatif, maupun yudikatif.
  - g. C.F. Strong: Demokrasi menurut definisi C.F. Strong adalah suatu sistem pemerintahan dimana mayoritas anggota dewan dari masyarakat ikut serta dalam politik atas dasar sistem perwakilan yang menjamin pemerintah akhirnya mempertanggungjawabkan tindakan-tindakannya pada mayoritas tersebut.
  - h. Hannry B. Mayo: Menurut Hannry B. Mayo, pengertian demokrasi adalah kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan yang didasarkan dari prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana di mana terjadi kebebasan politik.

- i. Samuel Huntington: Menurutny, demokrasi adalah para pembuat keputusan kolektif yang paling kuat dalam sebuah sistem dipilih melalui suatu pemilihan umum yang adil, jujur dan berkala dan didalam sistem itu para calon bebas bersaing untuk memperoleh suara dan hampir seluruh penduduk dewasa dapat diberikan suara.

Dari beberapa pandangan dan pengertian di atas, maka demokrasi bisa diartikan dengan suatu keadaan negara di mana dalam sistem pemerintahannya kedaulatan berada di tangan rakyat, kekuasaan tertinggi berada dalam keputusan bersama rakyat, rakyat berkuasa, pemerintahan rakyat dan kekuasaan oleh rakyat.<sup>5</sup>

Demokrasi telah menjadi arus utama negara-negara modern. Demokrasi berdiri berdasarkan prinsip persamaan, yaitu bahwa setiap warga negara memiliki kesamaan hak dan kedudukan didalam Pemerintahan, karena itu setiap warga negara sejatinya memiliki kekuasaan yang sama untuk memerintah. Kekuasaan rakyat inilah yang menjadi sumber legitimasi dan legalitas kekuasaan negara.

Prinsip terpenting demokrasi adalah kewarganegaraan (*citizenship*). Hal ini mencakup hak untuk mendapatkan perlakuan sama dengan orang lain, berkenaan dengan pilihan-pilihan bersama dan kewajiban pihak yang berwenang melaksanakan pilihan tersebut untuk

---

<sup>5</sup> A. Ubaedillah dan Abdul Rozak, *Pendidikan Kewarganegaraan: Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, ICCE UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, 2006, hlm.131.

bertanggung jawab serta membuka akses terhadap seluruh rakyat. Sebaliknya, prinsip ini juga membebaskan kewajiban kepada rakyat untuk menghormati keabsahan pilihan-pilihan bersama secara sengaja dan hak penguasa untuk bertindak dengan kewenangan untuk mendorong efektivitas pilihan-pilihan ini, serta untuk melindungi negara dari ancaman-ancaman atas kelangsungannya.<sup>6</sup>

Dikebanyakan negara demokrasi. Pemilu dianggap lambang, sekaligus tolak ukur dari demokrasi. Hasil Pemilu yang diselenggarakan dalam suasana keterbukaan dengan kebebasan berpendapat dan kebebasan berserikat, dianggap mencerminkan dengan agak akurat partisipasi serta aspirasi masyarakat. Dengan adanya Pemilu diharapkan dapat menghasilkan wakil-wakil rakyat yang mampu mengerti mengenai aspirasi dari rakyat terutama dalam proses perumusan kebijakan publik dengan adanya sistem pergiliran kekuasaan. Pemilu juga memberikan peluang bagi terpentalnya sejumlah partai politik dari parlemen pada setiap Pemilu berikutnya. Sehingga kekuasaan dalam membentuk Undang-Undang tidak serta merta menjadikan partai politik yang berada di parlemen lupa sehingga setiap partai politik tidak dapat mempertahankan kekuasaannya.

### **Sistem Demokrasi Deliberatif**

---

<sup>6</sup> Guillermo O'Donnell dan Philippe C. Schmitter, *Transisi Menuju Demokrasi Rangkaian Kemungkinan dan Ketidakpastian*, LP3ES, Jakarta, 1993, hlm 8-9.

Secara etimologis istilah “deliberasi” berasal dari bahasa latin “deliberatio” yang artinya konsultasi, menimbang-nimbang, atau musyawarah.<sup>7</sup> Dalam konteks pembahasan tentang teori demokrasi, “deliberasi” selalu menjadi elemen penting. Walaupun memiliki banyak variasi, deliberasi bisa dibilang tetap menjadi “fitur” inti dari demokrasi. Menurut Hansen, gagasan deliberasi dapat ditarik dari pemikiran beberapa filsuf dan pemikir politik sejak abad 18 seperti: Rouessau, de Tocqueville, JS Mill, Dewey dan Koch.<sup>8</sup> Namun, para ahli umumnya bersepakat bahwa istilah demokrasi deliberatif (*deliberative democracy*) diperkenalkan oleh J.M. Bessette di tahun 1980. Meskipun demikian, pemikir yang dipandang berjasa mengembangkan dan mempopulerkan demokrasi deliberatif adalah Jurgen Habermas. Pemikiran Habermas tentang konsep demokrasi deliberatif didasari oleh pemetaan yang dia lakukan terhadap 3 (tiga) konsep demokrasi, yaitu: (a) model liberal; (b) model republik; dan (c) model prosuderalis. Model terakhir inilah yang menjadi landasan pemikiran Habermas dalam mengembangkan konsep demokrasi deliberatif. Dalam pandangan Habermas, konsep deliberasi adalah prosedur sebuah keputusan dapat dihasilkan. Dengan kata lain, sebuah konsensus atau keputusan memiliki legitimasi jika sudah melalui proses pengujian atau diskursus, dimana semua isu dibahas bersama khususnya

---

<sup>7</sup> Budi Hardiman, “Demokrasi Deliberatif: Model untuk Indonesia Pasca Suharto?”, dimuat dalam *Basis*, No. 11-12, tahun ke-53, November-Desember 2004, hlm.18.

<sup>8</sup> Candra Kusuma, “Demokrasi Deliberatif di Era Otonomi Daerah: Studi Kasus ‘Forum Konstituen’ di Kabupaten Bandung”, tesis pada Departemen Sosiologi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, Jakarta, 2012, hlm. 37.

oleh pihak-pihak yang terlibat langsung dengan isu tersebut dalam posisi yang setara dan tanpa tekanan pihak lain.<sup>9</sup> Konsep tersebut ingin meningkatkan intensitas partisipasi warga negara dalam proses pembentukan aspirasi dan opini agar kebijakan dan undang-undang yang dihasilkan oleh pihak yang memerintah semakin mendekati harapan pihak yang diperintah. Intensifikasi proses deliberasi lewat diskursus publik ini merupakan jalan untuk merealisasikan konsep demokrasi, *Regeirung der Regierten* (Pemerintahan oleh yang diperintah).<sup>10</sup>

Menurut Reiner Forst, seorang komentator Habermas, mengungkapkan bahwa “demokrasi deliberatif” bukan berarti jumlah kehendak perseorangan dan juga bukan kehendak umum yang menjadi sumber legitimasi, melainkan proses pembentukan keputusan politis yang selalu terbuka terhadap revisi secara deliberatif dan diskursif argumentatif. Dengan demikian, demokrasi deliberatif dapat dipahami sebagai proseduralisme dalam hukum dan politik. Demokrasi deliberatif merupakan suatu proses perolehan legitimasi melalui diskursivitas.<sup>11</sup> Selain itu, dalam demokrasi deliberatif, keputusan mayoritas dapat dikontrol melalui kedaulatan rakyat. Artinya, masyarakat dapat mengkritisi keputusan-keputusan yang dibuat oleh para pemegang mandat. Kritik masyarakat ini akan berfungsi untuk mengendalikan politik formal atau kebijakan-kebijakan politik.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, hlm. 38.

<sup>10</sup> Budi Hardiman, *Filsafat Fragmentaris* (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 126.

<sup>11</sup> *Ibid.*, hlm. 127.

<sup>12</sup> Budi Hardiman, *Demokrasi Deliberatif* (Yogyakarta: Kanisius, 2009), hlm. 128.

Sementara itu, arena dimana “diskursus” tersebut dapat berlangsung, oleh Habermas disebut dengan *publik sphere* (ruang publik). Dalam pandangan Habermas, ruang publik adalah kehidupan sosial dimana opini publik dapat terbentuk.<sup>13</sup> Habermas juga memaknai ruang publik sebagai hakekat kondisi-kondisi komunikasi yang dengannya sebuah formasi opini dan aspirasi diskursif sebuah publik yang terdiri dari warga negara dapat berlangsung.<sup>14</sup>

Dalam konteks masyarakat yang demokratis, akses untuk menyampaikan opini publik tersebut dijamin oleh negara, dimana opini publik lahir dari setiap pembicaraan para individu yang kemudian membentuk public body. Habermas menambahkan, bahwa warga berperilaku sebagai public body ketika mereka berbicara dalam cara yang tidak dilarang yaitu dengan jaminan kebebasan berserikat dan berkumpul, serta kebebasan untuk mengekspresikan dan mempublikasikan pendapat mereka tentang hal-hal yang berkenaan dengan kepentingan umum.<sup>15</sup> Inti dari pemikiran Habermas tersebut, semua produk hukum dan kebijakan

---

<sup>13</sup> Dalam hal ini, demokrasi deliberatif tidak lain merupakan konsep *political public sphere* (ruang publik politik). Kusuma, *Demokrasi Deliberatif... op,cit.*, hlm, 38.

<sup>14</sup> Hardiman, *Demokrasi Deliberatif... op, cit.*, hlm. 134.

<sup>15</sup> Dalam satu *public body* yang besar, komunikasi memerlukan sarana khusus untuk proses *deliver* informasi dan mempengaruhi orang-orang yang menerimanya. Hal tersebut terkait dengan konsep *civil society* yang oleh Habermas digambarkan seperti: “masyarakat terdiri atas perhimpunan-perhimpunan, organisasi-organisasi dan gerakan-gerakan yang kurang lebih bersifat spontan yang menyimak, memadatkan dan secara nyaring meneruskan resonansi keadaan persoalan kemasyarakatan di dalam wilayah-wilayah privat ke dalam wilayah ruang publik politis”. *Ibid.*, hlm. 136

yang dibuat oleh negara baik di ranah legislatif, eksekutif, dan yudikatif, harus melalui proses pengujian dan diskursus oleh civil society.<sup>16</sup>

## 2. Ciri-ciri Pemerintahan Demokrasi

Menurut A. Dahl yang diperkenalkan ulang oleh Arend Lijphart bahwa suatu Negara dapat dikatakan sebagai Negara demokrasi bila memenuhi unsur-unsur:<sup>17</sup>

- a. *Freedom to form and join organization* (ada kebebasan untuk membentuk dan menjadi anggota perkumpulan);
- b. *Freedom of expression* (ada kebebasan menyatakan pendapat);
- c. *The Right to vote* (ada hak memberikan suara dalam pemungutan suara);
- d. *Eligibility of public office* (ada kesempatan untuk dipilih atau menduduki berbagai jabatan pemerintahan negara);
- e. *The Right of Political Leader to compete for support and votes* (ada hak bagi pemimpin politik berkampanye untuk memperoleh dukungan suara);
- f. *Alternative sources of information* (terdapat beberapa sumber informasi)
- g. *Free and fair election* (adanya pemilihan yang jujur dan bebas);

---

<sup>16</sup> Kusuma, “Demokrasi Deliberatif di...”loc, cit., Candra Kusuma, “Demokrasi Deliberatif di Era Otonomi Daerah: Studi Kasus ‘Forum Konstituen’ di Kabupaten Bandung”, tesis pada Departemen Sosiologi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, Jakarta, 2012, hlm. 39

<sup>17</sup> Soetjipto Wirosardjono, Dialog dengan Kekuasaan, Esai-Esai Tentang Agama, Negara, dan Rakyat, Mizan, Bandung, 1995, hlm. 69

- h. *Institution for making government politics depend on votes and other exspression of preference* (Lembaga-lembaga yang membuat kebijaksanaan bergantung kepada pemilih).

Ditinjau dari syarat demokrasi, Sri Soemantri M. telah memberikan pandangan seperti yang diajukan oleh International Commission of Jurist di Bangkok tahun 1965 yaitu:<sup>18</sup>

1. adanya proteksi konstitusional
2. adanya kekuasaan peradilan yang bebas dan tidak memihak
3. adanya pemilihan umum yang bebas
4. adanya kebebasan untuk menyatakan pendapat dan berserikat
5. adanya tugas-tugas oposisi
6. adanya pendidikan civis

Berdasarkan unsur-unsur yang dipaparkan oleh tokoh, maka setidaknya demokrasi mengandung ciri-ciri, unsur-unsur dan syarat-syarat pokok yaitu :

- a. Segala keputusan yang dilakukan pemerintah berdasarkan kehendak dan kepentingan rakyat.
- b. Memiliki ciri kontitusional, yakni mengenai kehendak, kekuasaan atau kepentingan rakyat yang dituliskan dalam suatu undang-undang negara.

---

<sup>18</sup> Sri Soemantri M, *Perngantar Perbandingan Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta 1998, hal. 43

- c. Memiliki ciri perwakilan, yakni ketika mengatur segala urusan negara, kedaulatan dan kekuasaan rakyat sudah diwakilkan kepada beberapa orang yang sebelumnya sudah dipilih oleh rakyat itu sendiri.
- d. Ciri pemilihan umum, yakni segala kegiatan politik dilakukan untuk memilih pihak yang akan menjalankan pemerintahan.
- e. Ciri kepartaian, yakni partai menjadi suatu media atau sarana sebagai bagian pelaksanaan sistem demokrasi

### **3. Perspektif Demokrasi Deliberatif Dalam Pemilihan Umum**

Habermas mengungkapkan bahwa kehidupan politik dipengaruhi oleh dua aspek, yaitu faktisitas hukum dan validitas hukum. Faktisitas hukum menekankan kepastian hukum demi rumusan yang terdapat dalam hukum itu sendiri. Sedangkan validitas hukum menekankan bahwa hukum yang sah harus dapat dilegitimasi secara moral. Bagi Habermas, integrasi sosial tidak dapat terwujud bila negara hanya menjadi polisi pengaman saja, karena negara juga memiliki hak untuk meminta partisipasi dan dedikasi dari warganya. Integrasi sosial tidak akan terwujud tanpa adanya hukum. Hukum menjadi jembatan penghubung antara otonomi publik dengan otonomi privat. Melalui persepektif demokrasi deliberatifnya, Habermas menyatakan bahwa model demokrasi deliberatif memperoleh legitimitas hukumnya dari diskursus yang terjadi pada masyarakat sipil dan berbagai pihak yang berkepentingan di dalamnya.

Habermas ingin melampaui teori negara hukum klasik yang salah satunya dipelopori oleh Rousseau. Rousseau mengatakan bahwa produk hukum harus berasal dari kehendak umum, sehingga produk hukum menjadi lebih penting daripada proses pembuatan hukumnya. Namun bagi Habermas, bukan kehendak umum yang menjadi legitimasi, melainkan proses pembentukan hukum. Kebijakan hukum politis diraih bukan berdasarkan suara mayoritas yang diperoleh, namun dengan cara meraih suara mayoritas tersebut. Hukum yang legitim harus dihasilkan dari prosedur yang adil dan fair. Kebijakan publik yang ada dalam hukum harus diuji dalam diskusi publik. Atau dapat dikatakan bahwa demokrasi deliberatif adalah suatu proses pencapaian legitimasi melalui diskursus dalam ruang publik. Proses pemilu yang terjadi di Indonesia seharusnya juga ditempa dalam diskursus yang mencakup semua kalangan, sebagaimana yang diungkapkan oleh Habermas. Dalam melaksanakan pemilu di Indonesia, setiap partai berjuang untuk meraih suara sebanyak mungkin dengan melakukan berbagai cara, seperti kompromi politik, lobi, serta propaganda. Pemilu dianggap sebagai arena demokrasi dan pergolakan politik yang sangat menarik karena melibatkan aktor-aktor politik yang berkompetisi memperebutkan suara dan mobilisasi massa secara besar-besaran.

Indonesia menggunakan Sistem Perwakilan Berimbang (*Proportional Representation System*) dalam melaksanakan pemilu. Dalam sistem ini yang bersaing adalah partai, sedangkan calonnya hanya

tercantum dalam daftar yang dibuat oleh partainya. Individu atau masyarakat pemilih memberikan suaranya langsung untuk satu partai, dan partailah yang menentukan siapa yang terpilih tergantung dari suara pilih terbanyak. Namun yang terjadi di Indonesia, kompetisi antar partai semakin memburuk, padahal kompetisi ini merupakan ciri utama sistem pemilu yang demokratis. Sebenarnya keterbukaan diskusi politik sudah semakin berkembang, tapi sayangnya keterbukaan ini tidak diikuti oleh toleransi akan adanya perbedaan pendapat yang pada akhirnya menimbulkan konflik, perpecahan antarwarga, dan tentu saja politik uang. Mengatasi perbedaan pendapat dalam masyarakat demokratis seperti yang diutarakan Habermas melalui teori diskursusnya memerlukan kompromi dalam mengutarakan pendapat dan mendengar serta memberi dan menerima pendapat. Oleh karena itu, sudah saatnya untuk mengganti model demokrasi liberal menjadi demokrasi deliberatif, yang salah satunya dapat diwujudkan dengan memilih pemimpin atau wakil rakyat tidak secara langsung, namun terlebih dahulu dilakukan dengan proses dialog dan rembug yang panjang. Proses deliberasi ini dapat dilakukan tanpa merubah model pemilu yang telah ada, dan proses tersebut hanya memerlukan ruang publik melalui diskursus ataupun dialog. Semua elemen yang terkait dalam proses pemilu, tak terkecuali masyarakat sipil, dapat membuat sebuah kontrak sosial yang disepakati dan ditaati oleh semua individu, sehingga dapat mencapai kesepakatan sekaligus melaksanakan proses demokrasi deliberatif yang dapat meredam konflik,

kekerasan, dan politik uang. Harapan dari teori diskursus dalam negara demokrasi deliberatif adalah konsensus yang meliputi semua kalangan yang terkait dalam setiap keputusan politis yang dibuat.

Mekanisme yang ditawarkan oleh demokrasi deliberatif dalam pemilihan pemimpin dan membuat keputusan adalah dengan partisipasi langsung oleh warganya, bukan melalui *voting* atau perwakilan—seperti yang dilakukan dalam demokrasi liberal, melainkan dengan dialog, musyawarah, dan pencapaian kesepakatan. Pemilu dalam kaca mata demokrasi deliberatif menekankan partisipasi serta kesetaraan antar warga dalam debat atau dialog publik, sehingga segala keputusan publik akan melibatkan seluruh elemen masyarakat. Demokrasi deliberatif Habermas memberikan konsep filosofis negara yang dapat diterapkan di negara-negara modern, termasuk dalam pelaksanaan pemilihan umum yang diharapkan dapat berjalan dalam proses diskursus serta bebas dominasi.

## **B. Pemilihan Umum Kepala Daerah**

### **1. Pengertian Pemilihan Umum Kepala Daerah**

Hasil amandemen Undang – Undang Dasar 1945 telah membawa perubahan besar pada sistem ketatanegaraan<sup>19</sup> Indonesia. Salah satu perubahan itu terkait dengan pengisian jabatan kepala daerah. Pasal 18 ayat 4 UU no 45 menyatakan bahwa “*Gubernur, Bupati dan Wali kota*

---

<sup>19</sup> Sistem ketatanegaraan adalah sesuatu yang berkeaan dengan organisasi negara baik susunan, kedudukan, tugas dan wewenang maupun hubungan antara yang satu dan yang lain. (terpetik dalam; I Gde Pantja Astawa, “Hak angket dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menurut UUD 1945”, disertasi, Pascasarjana Unpad Bandung, 2000, hlm 5 )

*masing-masing sebagai kepala pemerintahan provinsi kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.”*

Pengertian Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan atas PP Nomor 6 Tahun 2005 adalah : “sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota berdasarkan Pancasila dan UUD Tahun 1945 untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah”.

Joko J, Prihanto menyatakan bahwa : “Pemilihan Kepala Daerah merupakan rekrutmen politik yaitu penyeleksian rakyat terhadap tokoh-tokoh yang mencalonkan diri sebagai kepala daerah, baik Gubernur/Wakil Gubernur maupun Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota”. Dalam kehidupan politik di daerah, pilkada merupakan salah satu kegiatan yang nilainya equivalen dengan pemilihan anggota DPRD. Equivalen tersebut ditunjukkan dengan kedudukan yang sejajar antara kepala daerah dan DPRD.

Pasal 56 (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan 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. (2) Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan

oleh partai politik atau gabungan partai politik. Ketentuan pasal 56 ayat (2) dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat setelah salah seorang calon Kepala Daerah dari Provinsi NTB yang bernama Lalu Ranggalawe mengajukan pengujian UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya terkait dengan kekuatan yang hanya membuka kesempatan bagi partai politik atau gabungan partai politik dalam pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah.<sup>20</sup>

Setelah putusan MK yang mengabulkan calon perseorangan, selanjutnya Pemerintah pada tanggal 28 April mengesahkan UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Pilihan terhadap sistem pemilihan langsung merupakan koreksi atas pilkada terdahulu yang menggunakan sistem perwakilan oleh DPRD, sebagaimana tertuang dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 151 Tahun 2002 tentang Tata Cara Pemilihan, Pengesahan dan pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Digunakanya sistem pemilihan langsung menunjukkan perkembangan penataan format demokrasi daerah yang berkembang dalam kerangka liberalisasi politik, sebagai respon atas tuntutan perubahan sistem dan format politik pada masa reformasi. Pemilihan Kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung oleh

---

<sup>20</sup> Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara Nomor 5/PUU-V/2007 perihal Pengujian UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

rakyat merupakan suatu proses politik di daerah menuju kehidupan politik yang lebih demokratis dan bertanggungjawab. Oleh karena itu, untuk menjamin pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang berkualitas, memenuhi derajat kompetisi yang sehat, partisipatif dapat dipertanggung jawabkan.

## **2. Relasi Pemilihan Umum Kepala Daerah Dengan Otonomi Daerah**

Pemilihan langsung kepala daerah menjadi konsensus politik nasional,<sup>21</sup> yang merupakan salah satu instrumen penting penyelenggaraan pemerintahan setelah digulirkannya otonomi daerah di Indonesia. Sedangkan Indonesia sendiri telah melaksanakan pemilukada secara langsung sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Hal ini apabila dilihat dari perspektif desentralisasi, pemilukada langsung tersebut merupakan sebuah terobosan baru yang bermakna bagi proses konsolidasi demokrasi di tingkat lokal. Pemilukada langsung akan membuka ruang partisipasi yang lebih luas bagi masyarakat dalam proses demokrasi untuk menentukan kepemimpinan politik di tingkat lokal. Sistem ini juga membuka peluang bagi masyarakat untuk mengaktualisasi hak-hak politiknya secara lebih baik tanpa harus direduksi oleh kepentingan-kepentingan elit politik, seperti ketika berlaku sistem demokrasi perwakilan. Pemilukada langsung juga memicu

---

<sup>21</sup> Eko Prasajo, Irfan Ridwan Maksum, dan Teguh Kurniawan, *Desentralisasi & Pemerintahan Daerah: Antara Model Demokrasi Lokal & Efisiensi Struktural*, 2006, hlm. 40

timbulnya figur pemimpin yang aspiratif, kompeten, *legitimate*, dan berdedikasi. Sudah barang tentu hal ini karena kepala daerah yang terpilih akan lebih berorientasi pada warga dibandingkan pada segelintir elit di DPRD. Masyarakat di tingkat lokal sesungguhnya memerlukan implementasi demokrasi nyata dan dapat mengalami secara langsung. Pengelolaan otonomi daerah menuntut kondisi terciptanya proses demokrasi. Proses demokrasi merupakan jaminan masyarakat dapat mengatur mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan perihal Hak Daerah. Hak yang dimaksud dalam menyelenggarakan otonomi antara lain meliputi:

- 1) mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya;
- 2) memilih pimpinan daerah;
- 3) mengelola aparatur daerah;
- 4) mengelola kekayaan daerah;
- 5) memungut pajak daerah dan retribusi daerah;
- 6) mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah;
- 7) mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah; dan
- 8) mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Ada lima pertimbangan penting penyelenggaraan pemilukada langsung bagi perkembangan demokrasi di Indonesia.

- a. Pemilukada langsung merupakan jawaban atas tuntutan aspirasi rakyat karena pemilihan presiden dan wakil presiden, DPR, DPD, bahkan kepala desa selama ini telah dilakukan secara langsung.
- b. Pemilukada langsung merupakan perwujudan konstitusi dan UUD 1945. Seperti telah diamanatkan Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945, Gubernur, Bupati dan Wali Kota, masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Hal ini telah diatur dalam UU No 32 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
- c. Pemilukada langsung sebagai sarana pembelajaran demokrasi (politik) bagi rakyat (*civic education*). Ia menjadi media pembelajaran praktik berdemokrasi bagi rakyat yang diharapkan dapat membentuk kesadaran kolektif segenap unsur bangsa tentang pentingnya memilih pemimpin yang benar sesuai nuraninya.
- d. Pemilukada langsung sebagai sarana untuk memperkuat otonomi daerah. Keberhasilan otonomi daerah salah satunya juga ditentukan oleh pemimpin lokal. Semakin baik pemimpin lokal yang dihasilkan dalam pemilukada langsung, maka komitmen pemimpin lokal dalam mewujudkan tujuan otonomi daerah, antara lain untuk meningkatkan

kesejahteraan masyarakat dengan selalu memerhatikan kepentingan dan aspirasi masyarakat agar dapat diwujudkan.

- e. Pemilukada langsung merupakan sarana penting bagi proses kaderisasi kepemimpinan nasional. Disadari atau tidak, stok kepemimpinan nasional amat terbatas. Dari jumlah penduduk Indonesia yang lebih dari 200 juta, jumlah pemimpin nasional yang kita miliki hanya beberapa. Karena itu, harapan akan lahirnya pemimpin nasional justru dari pemilukada langsung ini.

### **3. Tujuan dan Fungsi Pemilihan Umum Kepala Daerah Secara langsung**

Pemerintahan demokratis menunjukkan kadar partisipasi rakyat semakin tinggi, baik dalam memilih pejabat publik, mengawasi perilakunya, maupun dalam menentukan arah kebijakan publik. Rakyat mempunyai akses untuk menentukan siapa yang sepatutnya memerintah mereka, apa yang dilakukan serta menilai keberhasilannya dan kegagalannya. Kadar demokrasi suatu negara ditentukan oleh dua hal. Pertama, seberapa besar peranan masyarakat dalam menentukan siapa diantara mereka yang dijadikan pejabat negara, baik di tingkat nasional maupun di tingkat daerah, pemilihan pejabat publik langsung oleh rakyat, maka semakin tinggi kadar demokrasi dari negara tersebut. Kedua, seberapa besar peranan masyarakat dalam menentukan kebijakan publik. Semakin besar peranan masyarakat dalam menentukan kebijakan publik semakin tinggi kadar demokrasinya. Pemilihan kepala daerah yang

dilaksanakan dengan " sistem perwakilan " tidak secara langsung oleh rakyat berarti mengurangi makna dan bobot demokrasi.

Menurut Warsito dalam tulisanya yang dimuat dalam website Suara Merdeka tentang tujuan dan keuntungan Pilkada Langsung:<sup>22</sup>

“Enam keuntungan pilkada langsung. Pertama , pemilihan langsung oleh rakyat anggota DPR, DPRD, presiden, kpla daerah dan kepala desa, menunjukkan adanya konsistensi penyelenggaraan pemerintahan dalam mekanisme pemilihan pejabat publik. Kedua, pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat merupakan proses politik untuk menuju pada kehidupan politik yang lebih demokratis dan bertanggung jawab. Para pejabat publik yang dipilih oleh rakyat akan mempertanggungjawabkan kepada rakyat, karena rakyat yang memiliki kedaulatan. Harapannya adalah setiap keputusan politik yang diambil oleh pejabat publik semata - mata untuk kepentingan rakyat. Pemilihan yang bebas dan adil adalah hal yang penting dalam menjamin "kesepakatan mereka yang diperintah" sebagai fondasi politik demokratis. Mereka dengan serta merta menjadi instrumen baik untuk penyerahan kekuasaan dan legitimasi, karena pemilu yang tidak jujur bisa menimbulkan keraguan-keraguan pada kemenangan seseorang yang menduduki jabatan di pemerintahan, keraguan tersebut akan mengurangi kecakapannya dalam memerintah (Grier Stephenson, 2001 hal : 21). Ketiga, pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan proses politik yang dapat memberikan pendidikan politik kepada rakyat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dalam kerangka stabilitas nasional. Dengan pemilihan secara langsung, rakyat lama kelamaan akan memahami tujuan untuk apa pemilihan diselenggarakan dengan demikian mereka akan semakin kritis dalam mempertaruhkan hak-haknya. Di sisi lain para calon yang kalah mau menerima kekalahan secara ikhlas. Begitu pula para pendukungnya dengan terbuka patuh kepada pemenang dengan mengakui hak mereka untuk berkuasa. Penerimaan semacam ini merupakan penyangga sistem politik yang stabil bagi bangsa Indonesia. Keempat, pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat akan mendorong pendewasaan partai politik, terutama dalam perekrutan kader partai politik

---

<sup>22</sup> Warsito, *Tujuan dan Keuntungan Pilkada Langsung*, <http://www.suaramerdeka.com/harian/0408/13/opi3.htm>, diunduh pada Jumat 13 Agustus 2004

yang akan ditempatkan sebagai calon kepala daerah. Calon yang ditetapkan oleh partai politik adalah mereka yang telah diseleksi oleh partai dan diperkirakan memenangkan persaingan untuk merebut suara rakyat. Jadi pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan seleksi kepemimpinan lokal yang ideal untuk mendapatkan sepasang gubernur, bupati dan walikota yang lebih berkualitas dan bertanggung jawab. Seorang pejabat publik yang memperoleh dukungan luas dan kuat dari rakyat akan menjalankan fungsi-fungsi kekuasaan negara dalam rangka tercapainya tujuan negara pada tingkat lokal. Mereka akan merasa terikat dengan suara rakyat dan memperjuangkan kepentingan rakyat. Pemilihan kepala daerah secara langsung dan periodik akan mengalami dinamika dalam kehidupan politik rakyat. Rakyat akan semakin rasional dalam menentukan pilihan sehingga tidak ada partai atau faksi dalam sebuah partai yang mempunyai jaminan untuk selamanya berkuasa atau mampu menempatkan kadernya sebagai kepala daerah. Mayoritas hari ini akan digantikan mayoritas esok hari. Bahkan partai yang mayoritas belum tentu mampu menempatkan kadernya sebagai kepala daerah. Ini adalah poin kunci dari teori demokrasi. Mayoritas adalah suatu yang berubah - ubah dan bersifat sementara. Artinya kemenangan ditentukan oleh rakyat dan rakyat menilai pejabat-pejabat terpilih sebagai agen mereka yang mendapatkan kewenangan untuk bertindak atas nama rakyat. Pemilihan secara langsung diharapkan para pejabat publik sebagai abdi rakyat bukan sebaliknya rakyat sebagai abdi pejabat. Kelima, pemilihan kepala daerah secara langsung akan memperkuat dan mengembangkan konsep *check and balances* dalam penyelenggaraan pemerintahan . Pemilihan kepala daerah secara langsung, maka kepala daerah akan bertanggung jawab kepada rakyat bukan kepada DPRD. Dengan demikian kedudukan kepala daerah kuat sebagai pejabat pelaksana kebijakan politik, oleh karena itu apabila posisi kepala daerah hasil pilihan rakyat didukung oleh DPRD yang aspiratif dan mampu menjalankan fungsinya dengan baik maka konsep *check and balances* akan dapat terlaksana dengan baik. Keenam, masyarakat paham terhadap kedaulatan. Dalam UU No 22 Th. 1999, disebutkan kepala daerah dipilih oleh DPRD. Hal ini dapat dipahami bahwa kedaulatan rakyat diserahkan kepada lembaga perwakilan yaitu DPRD . Penyerahan kedaulatan seperti itu rasanya tidak dapat karena kedaulatan merupakan hak yang tidak dapat didelegasikan atau diserahkan kepada lembaga manapun. Kedaulatan melekat pada rakyat yang sewaktu-

waktu dapat dikontrol dan kemungkinan ditarik apabila dalam pelaksanaan kebijakan kepala daerah menyimpang dari yang diharapkan, oleh karena itu seharusnya tidak diserahkan kepada sebuah lembaga”.

## C. Peran dan Fungsi Partai Politik

### 1. Pengertian Partai Politik

Pengertian partai politik apabila dilihat dari kalimatnya terdiri dari dua kata, yaitu pengertian kata “partai” dan pengertian kata “politik”. Kata partai menunjuk pada golongan sebagai pengelompokan masyarakat berdasarkan kesamaan tertentu seperti tujuan, ideologi, agama, bahkan kepentingan. Pengelompokan itu bentuknya adalah organisasi secara umum, yang dapat dibedakan menurut wilayah aktivistasnya, seperti organisasi kemasyarakatan, organisasi keagamaan, organisasi kepemudaan, serta organisasi politik. Dengan atribut “politik” berarti pengelompokan yang bergerak di bidang politik.

Sementara kata politik secara etimologis berasal dari kata Yunani kuno *Polis* yang berarti kota atau Negara-kota (*city-state*). Namun seiring berkembangnya kehidupan social-masyarakat pada saat itu, arti Politik juga berkembang menjadi *polites* yang berarti warganegara, *politea* yang berarti segala hal yang berhubungan dengan Negara, *politika* yang berarti pemerintahan Negara dan *politikos* yang berarti kewarganegaraan.

Berdasarkan penjelasan tersebut, pengertian partai politik atau definisi Partai Politik adalah golongan atau kelompok sosial dengan

berdasarkan kesamaan tertentu untuk mendapatkan hal yang dikehendaki atas dasar kepentingan masyarakatnya. Salah satunya dengan cara meraih kekuasaan.

Partai politik juga dapat diartikan sebagai atau didefinisikan sebagai organisasi publik yang bertujuan untuk membawa pemimpinnya untuk berkuasa dan memungkinkan para pendukungnya untuk mendapat keuntungan dari dukungan tersebut.<sup>23</sup>

Di sisi lain, Ranney dan Kendal (1956) mendefinisikan partai politik sebagai grup atau kelompok masyarakat yang memiliki tingkat otonomi tinggi untuk mencalonkan dan terlibat dalam pemilu dengan harapan mendapatkan serta menjalankan kontrol terhadap birokrasi dan kebijakan publik.<sup>24</sup>

Dalam buku Dasar-dasar Ilmu Politik, Miriam Budiarjo, menjelaskan bahwa Partai politik merupakan sarana bagi warga Negara untuk turut serta atau berpartisipasi dalam proses pengelolaan Negara.<sup>25</sup>

Banyak sekali definisi mengenai partai politik yang dibuat oleh para sarjana. Di bagian ini terdapat beberapa pemaparan tentang definisi partai politik yang dibuat oleh para ahli klasik dan kontemporer. Diantaranya: Carl J. Friedrich menjelaskan bahwa Partai politik adalah sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasa terhadap pemerintahan bagi pimpinan

---

<sup>23</sup> Firmanzah, 2007, Marketing Politik, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, hal. 66

<sup>24</sup> Firmanzah, Ibid., hal. 68

<sup>25</sup> Miriam Budiarjo, 2008, Dasar-dasar ilmu Politik, Edisi Revisi, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama., hal. 397

partainya dan berdasarkan penguasaan ini, memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat idiil serta materil. Sigmund Neumann dalam buku karyanya, *Modern Political Parties*, mengemukakan definisi partai politik sebagai organisasi dari aktivis-aktivis public yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintahan serta merebut dukungan rakyat melalui persaingan dengan suatu golongan atau golongan yang lain yang mempunyai pandangan yang berbeda.

## **2. Syarat-syarat pembentukan partai politik**

Dalam Undang-undang Republik Indonesia nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik BAB II Pembentukan Partai Politik Pasal 2 dan Pasal 3 disebutkan sebagai berikut :

Pasal 2

- 1) Partai Politik didirikan dan dibentuk oleh paling sedikit 50 (lima puluh) orang warga negara Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun dengan akta notaris.
- 2) Pendirian dan pembentukan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyertakan 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.
- 3) Akta notaris sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memuat AD dan ART serta kepengurusan Partai Politik tingkat pusat.
- 4) AD sebagaimana dimaksud pada ayat (3) memuat paling sedikit:
  - a. Asas dan ciri Partai Politik;

- b. Visi dan misi Partai Politik;
  - c. Nama, lambing, dan tanda gambar Partai Politik;
  - d. Tujuan dan fungsi Partai Politik;
  - e. Organisasi, tempat kedudukan, dan pengambilan keputusan;
  - f. Kepengurusan Partai Politik;
  - g. Peraturan dan keputusan Partai Politik;
  - h. Pendidikan politik; dan
  - i. Keunagan Partai Politik.
- 5) Kepengurusan partai politik tingkat pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disusun dengan menyertakan paling rendah 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.

### Pasal 3

- 1) Partai politik harus didaftarkan ke Departemen untuk menjadi badan hukum.
- 2) Untuk menjadi badan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1), partai politik harus mempunyai :
  - a. Akta notaris pendirian Partai Politik;
  - b. Nama, lambing, atau tanda gambar yang tidak mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan nama, lambing, atau gambar yang telah dipakai secara sah oleh Partai politik lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan;

- c. Kantor tetap;
- d. 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
- e. Memeiliki rekening atas nama partai politik.

Secara umum undang-undang partai politik yang ada sekarang ini sudah memberikan peluang yang besar kepada warga masyarakat Indonesia dalam hal pendirian partai politik. Undang-undang yang dikeluarkan tentunya dimaksudkan agar dalam teknis di lapangan tidak terjadi hal-hal justru merugikan, baik dari pihak negara maupun dari pihak masyarakat. Syarat-syarat yang ditetapkan di atas adalah guna terorganisirnya partai yang ada. Sarana dan prasarana yang harus ada nantinya akan memudahkan negara dalam hal pengawasan.

Misalnya mengenai pengesahan parpol sebagai badan hukum oleh Menteri Kehakiman yang terdapat dalam pasal 3 ayat (1). Penulis berpandangan hal itu merupakan pelaksanaan Pasal 28 UUD 1945 yang memberikan jaminan kepada masyarakat dalam hal kemerdekaan berserikat dan berkumpul. Pengaturan ini dimaksudkan guna menjamin agar penggunaan seseorang atau sekelompok orang tidak mengganggu kebebasan seseorang atau sekelompok orang lainnya. Selain itu

ketentuan tersebut dimaksudkan untuk membangun parpol yang berkualitas, mandiri, dan mengakar di masyarakat. Pengaturan itu, menurut mayoritas hakim MK, diperlukan bagi negara yang sedang berada dalam proses pematangan demokrasi.

Dengan demikian, tidak satu pun dari pasal-pasal itu dapat ditafsirkan sebagai pengekanan atau pembatasan terhadap kebebasan untuk mendirikan parpol, tetapi hanya pengaturan tentang persyaratan pemberian status badan hukum sehingga parpol itu dapat diakui sah bertindak dalam lalu lintas hukum. Demikian pula pengaturan itu tidak dapat dipandang diskriminatif karena berlaku terhadap semua parpol.

### **3. Fungsi Partai Politik**

Dalam sebuah Negara hukum seperti Indonesia fungsi partai politik diatur secara tegas dalam Pasal 11 Bab V UU No.2 Tahun 2011 tentang Partai Politik. Adapun fungsi partai politik tersebut yaitu :

- a. Pendidikan politik bagi anggotanya dan masyarakat luas agar menjadi warga Negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- b. Penciptaan iklim yang kondusif serta sebagai pelekak persatuan dan kesatuan bangsa untuk mensejahterakan masyarakat ;

- c. Penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat secara konstitusional dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan Negara;
- d. Partisipasi politik warga Negara;
- e. Rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dalam memperhatikan kesejahteraan dan keadilan gender.

Fungsi lain partai politik dalam Negara demokrasi yaitu<sup>26</sup> :

#### 1) Partai Sebagai Sarana Sosialisasi Politik

Dalam ilmu politik, sosialisasi politik diartikan sebagai melalui mana seseorang memperoleh pemahaman sikap serta orientasi terhadap fenomena politik yang terjadi dimana ia berasal. Proses ini biasanya berjalan secara berangsur-angsur mulai dari masa kanak-kanak hingga dewasa. Sosialisasi politik dapat juga bermakna melalui mana masyarakat menyampaikan norma-norma atau nilai-nilai dari satu generasi ke generasi berikutnya. Pada partai politik, peran sebagai salah satu alat asosiasi politik dijalankan dengan melalui ceramah-ceramah, kursus-kursus, ataupun penataran-penataran bagi pengikut atau kader dari partai politik tertentu.

#### 2) Partai Sebagai Sarana Rekrutmen Politik.

---

<sup>26</sup> Ramlan Surbakti, Memahami Ilmu Politik, P.T. Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 1992, hlm. 120

Rekrutmen politik adalah proses mencari atau mengajak seorang yang turut aktif dalam kegiatan politik dan menjadi anggota politik. Dalam hal ini partai politik turut memperluas partisipasi politik masyarakat dengan mengajak seorang yang dianggap berbakat dan memiliki kecakapan dalam bidang politik untuk menjadi anggota partai politik untuk selanjutnya dikader oleh partai dengan harapan dapat berprestasi dalam bidang politik serta mampu mengisi jabatan-jabatan dan sebagai pengurus partai. Biasanya pola rekrutmen politik dijalankan oleh sebuah partai politik melalui kontrak pribadi, pendaftaran anggota secara resmi dan lain sebagainya,

### 3) Partai Sebagai Sarana Komunikasi Politik

Salah satu tugas dari partai politik adalah menyalurkan rupa / masalah agar menjadi kesimpangsiurkan aspirasi dalam masyarakat selanjutnya mengatur sedemikian rupa agar kesimpangsiuran pendapat dalam masyarakat dapat berkurang. Dalam masyarakat yang modern dan begitu luas, pendapat seseorang atau sekelompok orang yang beranekaragam yang disebabkan banyaknya kepentingan yang ada didalamnya. Oleh karena itu partai politik berfungsi untuk menampung dan menggabungkan bebbagai pendapat dan aspirasi tersebut menjadi suatau kebijakan umum. Proses penggabungan ini disebut “Penggabungan Kepentingan” (interest aggregation).

Setelah menggabungkan kepentingan oleh partai politik dirumuskan menjadi sebuah kebijakan umum. Hasil rumusan ini

selanjutnya dimasukkan dalam program partai untuk diperjuangkan dan di sampaikan kepada pemerintah agar dijadikan sebagai kebijakan umum (public policy).

4) Partai Politik sebagai Sarana untuk Mengkritik Rezim yang Berkuasa.

Fungsi ini pada umumnya dilakukan oleh partai politik yang tidak masuk dalam struktur kekuasaan akibat dari kekalahannya dalam pemilu. Oleh karena itu, partai-partai yang kalah tersebut biasanya berlakon dalam stu wadah untuk berlakon sebagai oposisi. Partai oposisi ini, pada umumnya mengkritik penguasa atas berbagai kebijakannya yang dianggap merugikan kepentingan umum dan juga menarik simpati dari massa pemilih untuk pemilihan berikutnya.

5) Partai sebagai Sarana Pengatur Konflik.

Dalam suatu masyarakat yang demokratis, persaingan dan perbedaan pendapat merupakan hal yang sangat wajar. Jika samapai terjadi konflik, partai politik berusaha untuk mengatasinya. Konflik yang dimaksud disini adalah dalam arti yang luas, mulai dari perbedaan pendapat sampai pada pertikaian fisik antara individu atau kelompok dalam masyarakat.

Akan tetapi, tentu suatau sistem politik hanya akan mentolelir konflik yang tidak meghancurkan dirinya sehingga permasalahannya bukan menghilangkan konflik itu melainkan mengendalikan konflik melalui lembaga demokratis untuk mendapatkan penyelesaian dalam bentuk keputusan politik.

Partai politik sebagai salah satu lembaga demokratis berfungsi untuk mengendalikan konflik melalui cara dialog dalam pihak-pihak yang berkonflik, menampung dan memadukan berbagai aspirasi dan kepentingan dari pihak-pihak yang berkonflik membawa persoalan ke Badan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan penyelesaian berupa keputusan politik, diperlukan kesediaan berkompromi antar wakil rakyat yang berasal dari partai-partai politik<sup>27</sup>, Sukarna menjelaskan beberapa fungsi partai politik yang lainnya yaitu meliputi partai politik sebagai<sup>28</sup>:

1. Pendidikan politik (political education).
2. Sosialisasi politik (political socialization)
3. Pemilihan pemimpi-pemimpin politik (political selection).
4. Pemaduan pemikiran-pemikiran politik (political aggregation).
5. Memperjuangkan kepentingan-kepentingan rakyat (interest articulation).
6. Melakukan tata hubungan politik (political communication).
7. Mengkritik rezime yang memerintah (criticism of regime).
8. Membina opini masyarakat (stimulating public opinion).
9. Mengusulkan calon (proposing candidates)
10. Mnemilih pejabat-pejabat yang akan di angkat (choosing appointive officer)

---

<sup>27</sup> Mariam Budiardjo, *Demokrasi Di Indonesia, Demokrasi Parlementer, dan Demokrasi Pancasila*, P.T. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996, hlm. 163

<sup>28</sup> Sukarna, *Sistem Politik 1*, P.T. Citra Aditya Bakri, Bandung, 1990, hlm. 90

11. Bertanggung jawab atas pemerintahan (responsibility for government).
12. Menyelesaikan perselisihan (conflict management).
13. Mempersatukan pemerintahan (unifying the government).

#### **D. Mekanisme Calon Perseorangan Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah**

##### **1. Pengertian Calon Perseorangan Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah**

Partisipasi politik pada masa sebelum reformasi merupakan barang langka. Puncak pemberangusan partisipasi politik adalah pada Orde Baru yang memandang politik identic dengan instabilitas sehingga peran partai politik diminimalisir, salah satunya dengan melakukan fusi partai politik hanya menjadi dua partai politik dan satu golongan, serta upaya menerapkan politik massa mengambang sehingga partai politik tidak dapat mengembangkan strukturnya ke struktur terkecil di masyarakat.<sup>29</sup>

Pada Orde Baru, sistem pilkada cenderung bersifat penunjukkan oleh Presiden atau Menteri Dalam Negeri, kepala daerah hanya berasal dari militer, birokrat, atau Golongan Karya. Pemerintah Pusat tidak memberikan ruang bagi calon kepala daerah dari partai politik apalagi dari individu di luar jalur militer, birokrat, atau Golongan Karya. Pasca

---

<sup>29</sup> Bandingkan jumlah peserta Pemilu Tahun 1955 adalah sebanyak 172 partai politik, sedangkan pada Tahun 1977 dikerucutkan menjadi hanya 2 partai politik dan 1 golongan.

reformasi, ruang bagi individu untuk menjadi kepala daerah tetap tidak tersedia karena UU Nomor 22 Tahun 1999 membatasi calon kepala daerah berasal dari partai politik. Partai politik yang mengalami euphoriamendominasi pilkada dengan mencalonkan kepala daerah melalui fraksi di DPRD untuk kemudian dipilih oleh DPRD secara langsung, bebas, dan rahasia, judul, dan adil.UU Nomor 32 Tahun 2004 pun tidak memberikan ruang bagi calon perseorangan untuk ikut bersaing dalam pilkada karena masih menganut sistem pencalonan terbatas yang berpegang pada paradigma hanya partai politik yang memiliki sumber daya manusia yang mumpuni dalam memimpin pemerintahan. UU Nomor 12 Tahun 2008 menjadi antithesis dari dominasi partai politik dalam pilkada dengan membuka pintu bagi calon perseorangan ikut serta dalam pilkada. UU Nomor 12 Tahun 2008 sebenarnya merespon Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007, tanggal 23 Juli 2007<sup>30</sup>. Lalu Ranggalawe, anggota DPRD Kabupaten Lombok Tengah, mengajukan pengujian materiil terhadap Pasal 56 Ayat (2), Pasal 59 Ayat (1), Ayat (3), Ayat (4), Ayat (5) huruf a, Ayat (5) huruf c, Ayat (6) dan Pasal 60 ayat (2), Ayat (3), Ayat (4) dan Ayat (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Lalu Ranggalawe berpandangan bahwa ketentuan-ketentuan tersebut bertentangan dengan UUD 1945, yaitu: Pasal 18 ayat (4), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28 D ayat (1), Pasal 28 D ayat (3), dan Pasal 28 I ayat (2).

---

<sup>30</sup> Lihat konsideransMenimbang Poin c Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008

Permohonan tersebut dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi untuk sebagian, dimana dalam pertimbangannya turut menganalisis sistem pilkada di Provinsi Aceh berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh yang lebih dahulu telah memberikan ruang bagi perseorangan ikut serta dalam pilkada. Menurut Mahkamah Konstitusi, kesempatan bagi calon perseorangan dalam pilkada di Provinsi Aceh diberikan untuk menciptakan pelaksanaan pilkada yang demokratis. Sifat keistimewaan Provinsi Aceh tidak ada sangkut pautnya dengan perbedaan peserta pilkada sehingga sepatutnya seluruh daerah lain di luar Provinsi Aceh juga memberikan kesempatan kepada calon perseorangan ikut serta dalam pilkada.

Pasal 59 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana diubah dengan UU Nomor 12 Tahun 2008 merumuskan peserta pilkada dan wakil kepala daerah berasal dari partai politik dan calon perseorangan.<sup>31</sup> Keberadaan calon perseorangan dalam pilkada secara langsung memberikan peluang bagi kemunculan pimpinan yang berasal dari politik arus bawah. Masyarakat tidak sekedar menjadi penonton atau pemilih calon-calon yang diusulkan oleh partai politik namun dapat bertindak sebagai aktor politik yang secara aktif mengusung calon dan memilihnya di pilkada atau bahkan menjadi calon kepala daerah. Calon perseorangan dapat dimaknai sebagai bentuk konkrit demokrasi

---

<sup>31</sup> Persyaratan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah diatur melalui ketentuan Pasal 59 ayat (2a) dan ayat (2b) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008.

partisipatoris yang dibangun oleh dan dalam masyarakat, kemudian menjadi contoh bagaimana demokrasi memberikan banyak pilihan calon pemimpin bagi masyarakat sekaligus menjawab kegelisahan masyarakat terhadap kredibilitas partai politik. Keran demokrasi yang dibuka luas memang berimplikasi pada berdirinya banyak partai politik namun kuantitas partai politik ini tidak diiringi dengan kualitas kader partai politik. Secara empiris partai politik dapat dikatakan gagal dalam menjalankan salah satu fungsinya yaitu kaderisasi yang seharusnya menjadi calon pemimpin dalam skala lokal dan nasional dalam mengisi jabatan-jabatan publik.<sup>32</sup> Padahal jika mengacu Pasal 11 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011, fungsi partai politik yang diwujudkan secara konstitusional adalah:

- a. memberikan pendidikan politik baik bagi anggotanya maupun masyarakat luas;
- b. menciptakan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat;
- c. menyerap, menghimpun, dan menyalurkan aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara;
- d. sebagai sarana partisipasi politik warga negara;
- e. sebagai instrument rekrutmen politik.

---

<sup>32</sup> Miriam Budiardjo, dasar-dasar Ilmu Politik (Jakarta, Gramedia Pustaka Umum, 2010), hlm. 408.

Kepercayaan masyarakat mengalami degradasi akibat proses pilkada sarat dengan transaksi politik. Penilaian terhadap calon yang diusung oleh partai politik bukan berdasarkan kemampuan dan kualitas tetapi atas dasar keuntungan/janji yang ditawarkan oleh calon kepada partai politik sehingga merusak keobjektivitasan partai politik dalam mengusulkan calonnya. Transaksi semacam ini menimbulkan *politic cost*, misalnya saat seseorang ingin dicalonkan sebagai kepala daerah oleh partai politik tertentu, calon tersebut harus menyetorkan dana kepada partai pengusung, selain dari janji politik yang diberikan jika berhasil menduduki kursi kepala daerah sehingga menimbulkan keterikatan dengan partai politik pengusung ketika membuat kebijakan. Selain itu, calon kepala daerah meminta dukungan dana kepada pengusaha karena biaya kampanye yang tinggi. Hubungan ini mengikat kepala daerah terpilih dengan kepentingan-kepentingan pengusaha pendukung sehingga kepala daerah tidak lagi menempatkan kepentingan rakyat sebagai prioritas.<sup>33</sup> Uang merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi hasil kompetisi politik.<sup>34</sup> Banyak politisi bahkan menghalalkan segala cara untuk mengumpulkan dana kampanye, seperti korupsi.<sup>35</sup> Pada akhirnya praktik demikian

---

<sup>33</sup> Berdasarkan laporan dana kampanye peserta Pilkada Provinsi DKI Jakarta kepada KPU, total pengeluaran kampanye sekitar 106 milyar rupiah. Lihat Didik Supriyanto dan Lia Wulandari, *Basa-Basi Dana Kampanye* (Jakarta: Perludem, 2013), hlm. 167-168. Mengenai dampak politik uang juga dapat dilihat pada Didik Suhariyanto, *Dampak Money Politics Hasil pemilu Kepala Daerah terhadap Konstitusi dan Kebijakan Pemerintah Daerah*, Jurnal Ilmiah Progresif (Volume 7 Nomor 21, Desember, 2010), hlm 1-3.

<sup>34</sup> Ibrahim Z. Fahmi Badoh dan Abdullah Dahlan, *Korupsi Pemilu di Indonesia* (Jakarta: Indonesian Corruption Watch dengan dukungan Yayasan TIFA, 2010), hlm. 32-33.

<sup>35</sup> Hamdan Zoelva, *Memberantas Electoral Corruption*, Jurnal Pemilu dan Demokrasi (Volume 5, Februari 2013), hlm 3-5

memunculkan kehidupan partai politik yang bersifat oligarkis, elitis dan personalistik.<sup>36</sup> Ibrahim Zuhdy menyatakan *politic cost* berdampak pada pemerintah yang berkuasa jika donator dana kampanye memberikan dukungan sebagai investasi politik bagi kepentingan mereka.<sup>37</sup> Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 memberikan perubahan signifikan terhadap sistem pilkada namun tetap menyediakan ruang bagi calon perseorangan dalam pilkada. Persyaratan dukungan yang harus dipenuhi oleh calon kepala daerah pun tidak ada perubahan sama sekali. Namun, keberadaan calon per-seorangan ini menjadi sangat kontras dengan sistem pilkada keterwakilan. Pada pilkada secara langsung, calon kepala daerah melalui calon perseorangan harus melengkapi persyaratan jumlah dukungan minimal yang dibuktikan dengan fotocopy Kartu Tanda Penduduk (KTP) pendukung agar dapat masuk dalam daftar calon kepala daerah. Pada pilkada secara langsung, masyarakat daerah bersangkutan memilih calon kepala daerah tersebut secara langsung (*one man one vote*). Melalui mekanisme pemilihan tersebut, masyarakat pendukung calon kepala daerah dari calon perseorangan memiliki peluang untuk memilih kembali calon dukungannya.

---

<sup>36</sup> Didik Supriyanto dan Lia Wulandari, *Bantuan Keuangan Partai Politik: Metode Penetapan Besaran, Transparansi dan Akuntabilitas Pengelolaan* (Jakarta, Perludem, 2012), hlm, 13

<sup>37</sup> Ibrahim Zuhdy Fahmi Badoh, *Kajian Potensi-Potensi Korupsi Pilkada*(Jakarta: ICW, 2010), hlm 4-6

Keberadaan calon perseorangan menjadi timpang jika dilakukan melalui pilkada keterwakilan, yaitu dipilih oleh DPRD. Calon kepala daerah dari partai politik memiliki dukungan partai dalam bentuk fraksi di DPRD namun calon kepala daerah dari calon perseorangan tidak memiliki dukungan di DPRD karena kekuatan dukungan mereka terletak pada masyarakat langsung. DPRD memang merupakan lembaga perwakilan yang sudah menjadi tugasnya mewakili masyarakat, khususnya konstituennya, di pemerintahan namun dalam menjalankan tugas dan fungsinya kesempatan bagi DPRD untuk tidak memenuhi aspirasi masyarakat pun cukup besar, terutama dalam hal pilkada.

Pilkada melalui mekanisme keterwakilan rentan terjadi pelanggaran terhadap hak asasi masyarakat, khususnya hak untuk ikut serta dalam pemerintahan. Secara garis besar, dalam pilkada melalui sistem keterwakilan terdapat dua tahapan, yaitu mengumpulkan dukungan minimal dan pemilihan itu sendiri, dimana subjek pemilih pada kedua tahapan tersebut berbeda, baik dari sisi jumlah maupun kepentingannya. Tidak dapat dipungkiri, anggota DPRD selain mewakili konstituennya juga turut mewakili partai politiknya di pemerintahan. Jika kedua pihak tersebut memiliki aspirasi yang berbeda maka anggota DPRD harus dapat memilih pihak yang diprioritaskan. Meskipun anggota DPRD memilih memprioritaskan aspirasi konstituennya, anggota DPRD tidak dapat memenuhi seluruh aspirasi tersebut. Pada pilkada keterwakilan, jika setiap anggota DPRD memiliki 100.000 konstituen dengan pilihan calon kepala

daerah yang beragam, yang bersangkutan tidak dapat menyalurkan aspirasi tersebut dengan memilih beragam calon kepala daerah. Berbeda jika pilkada dilakukan secara langsung (one man one vote), masyarakat dapat memilih sendiri calon kepala daerahnya tanpa terhalang oleh sistem yang berlaku.

## **2. Calon Perseorangan Dalam Perspektif Teori Demokrasi.**

Dalam pembahasan tentang teori demokrasi ini, focus penulis hanya pada prinsip demokrasi yang merupakan bagian dari teori demokrasi, Inu Kencana syafi'I mengatakan bahwa, prinsip-prinsip demokrasi adalah sebagai berikut:<sup>38</sup>

- a) Adanya pembagian kekuasaan (sharing power).
- b) Adanya pemilihan umum yang bebas (general election).
- c) Adanya manajemen pemerintahan yang terbuka.
- d) Adanya kebebasan individu.
- e) Adanya peradilan yang bebas.
- f) Adanya pengakuan hak minoritas.
- g) Adanya pemerintahan yang berdasarkan hukum.
- h) Adanya pers yang bebas.
- i) Adanya muti partai politik.
- j) Adanya musyawarah.

---

<sup>38</sup> U. Ubaidillah, , Pendidikan Kewarganegaraan: Demokrasi, HAM dan Masyarakat Madani, IAIN Jakarta Press, Jakarta, 2000, hlm:166-169

- k) Adanya persetujuan parlemen.
- l) Adanya pemerintahan yang konstitusional.
- m) Adanya ketentuan pendukung dalam sistem demokrasi.
- n) adanya pengawasan terhadap administrasi publik.
- o) Adanya perlindungan hak asasi manusia.
- p) Adanya pemerintahan yang bersih (clean and good government).
- q) Adanya persaingan keahlian (profesionalitas).
- r) Adanya mekanisme politik.
- s) Adanya kebijakan negara yang berkeadilan.
- t) Adanya pemerintahan yang mengutamakan tanggung jawab.

Pendapat lain yang menyebutkan tentang prinsip-prinsip demokrasi ini adalah Robert S. Dahl dengan tujuh prinsipnya, yaitu: Pertama, kontrol atas keputusan pemerintah; kedua, pemilihan yang teliti dan jujur; ketiga, adanya hak memilih; keempat, adanya hak untuk dipilih; kelima, kebebasan menyatakan pendapat tanpa ancaman; keenam, kebebasan mengakses demokrasi; ketujuh, kebebasan berserikat.<sup>39</sup>

Pemikir lain yang turut serta memberikan gagasannya mengenai prinsip-prinsip demokrasi ini adalah Lyman Tower Sargent. Menurut Sargent, negara dapat dikualifikasikan demokrasi apabila memenuhi unsur-unsur sebagai berikut, yaitu:<sup>40</sup>

- a) Keterlibatan warganegara dalam pembuatan keputusan;

---

<sup>39</sup> Ibid, hlm: 169

<sup>40</sup> Lyman Tower Sargent, *Contemporary political Ideologies*, alih bahasa Sahat Simamora, *Ideologi Politik Kontemporer*, PT. Bina Aksara, Jakarta, 1986, hlm: 45

- b) Tingkat persamaan tertentu diantara warganegara;
- c) Tingkat kebebasan atau kemerdekaan tertentu yang diakui dan dipakai oleh para warganegara;
- d) Suatu sistem perwakilan; dan
- e) Suatu sistem pemilihan dengan kekuasaan mayoritas.

### **3. Calon Perseorangan Dalam Teori HAM dan Teori Keadilan Sosial**

#### **a. Teori HAM**

Secara histories, hak asasi manusia memiliki riwayat perjuangan yang panjang. Sejak abad ke 13 perjuangan untuk mengukuhkan gagasan hak asasi manusia ini sudah dimulai. Setelah ditandatanganinya Magna Charta pada tahun 1215 oleh Raja John Lackland, maka seringkali peristiwa ini dicatat sebagai permulaan dari sejarah perjuangan hak-hak asasi manusia. Perkembangan selanjutnya dari hak-hak asasi manusia adalah dengan ditandatanganinya Petition of Rights pada tahun 1628 oleh Raja Charles I.<sup>41</sup>

Sementara itu perjuangan yang lebih nyata dari hak-hak asasi manusia ialah dengan ditandatanganinya Bill of Rights oleh Raja Willem III pada tahun 1689 sebagai hasil dari Glorius Revolusiaon. Kejadian lainnya yang penting terjadi dalam perkembangan hak-hak asasi manusia dengan terjadinya Perang Dunis Ke-II yang dimenangkan oleh Sekutu. Melalui Perserikatan Bangsa-Bangsa

---

<sup>41</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta: 1981, hlm, 307

disepakatilah suatu Universal Declaration of Human Rights I Paris pada tahun 1948.<sup>42</sup>

Terdapat banyak batasan tentang pengertian hak asasi manusia. Menurut Hendarman Ranadireksa, hak asasi manusia pada hakikatnya adalah seperangkat ketentuan atau aturan untuk melindungi warga Negara dari kemungkinan peninasan, pemasungan dan atau pembatasan ruang gerak warga Negara oleh Negara. Artinya, ada pembatasan-pembatasan tertentu yang diberlakukan pada Negara agar hak warga Negara yang paling hakiki terlindungi dari kesewenang-wenangan kekuasaan.

Menurut Mahfud MD, hak asasi manusia berarti sebagai hak yang melekat pada martabat manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan, dan hak tersebut dibawa manusia sejak lahir ke muka bumi sehingga hak tersebut bersifat fitri (kodrati), bukan merupakan pemberian manusia atau Negara. Menurut Suwani, hak asasi manusia adalah hak dasar melekat pada setiap melekat pada setiap individu sejak dilahirkan ke muka bumi dan bukan merupakan pemberian manusia atau Negara yang wajib dilindungi oleh Negara.<sup>43</sup>

Sedangkan menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, Hak Asasi

---

<sup>42</sup> Ibid, hlm, 310

<sup>43</sup> Suwandi, "Instrumen dan Penegakan HAM di Indonesia", dalam Muladi, Hak Asasi manusia Hakikat, Konsep dan Implikasinya dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat, Refika Aditama, Bandung: 2007, hlm. 39.

Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Kuasa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh Negara, hukum, Pemerintah dan setiap orang, demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.

Dari pengertian di atas, maka hak asasi manusia mengandung makna yaitu:

- a. HAM merupakan hak alamiah yang melekat dalam diri manusia sejak manusia dilahirkan ke dunia
- b. HAM merupakan instrument untuk menjaga harkat dan martabat manusia sesuai dengan kodrat kemanusiaannya yang luhur

Sedangkan dari pengertian diatas , dapat disimpulkan beberapa cirri Hak Asasi Manusia sebagai berikut:<sup>44</sup>

- a. Hak asasi manusia tidak perlu diberikan, dibeli ataupun diwarisi. Hak tersebut dimiliki karena kodrat manusia sebagai manusia. Manusia dilahirkan sebagai manusia, maka secara otomatis mempunyai hak asasi manusia.
- b. Hak asasi manusia berlaku untuk semua orang, tanpa memandang jenis kelamin, ras, agama, etnis, pandangan politik, atau asal-usul sosial maupun bangsa. Semua manusia lahir dengan martabat yang sama.

---

<sup>44</sup> T. Mulya Lubis, Hak Asasi Manusia dan Pembangunan, Yayasan LBHI, Jakarta: 1987, hlm. 5.

- c. Hak asasi manusia tidak boleh dilanggar. Tidak seorangpun mempunyai hak untuk membatasi atau melanggar hak orang lain. Setiap orang tetap mempunyai hak tersebut, meskipun sebuah Negara membuat aturan hokum yang tidak melindungi atau melanggarnya.

Menurut sifat dan arahnya masing-masing, hak-hak asasi dapat dibagi dalam 4(empat) kelompok, yaitu hak-hak asasi negative atau liberal, hak-hak asasi aktif atau demokratis, hak-hak asasi positif, hak-hak asasi sosial. Disamping itu, HAM dapat juga dibagi kedalam 3(tiga) kelompok. Pertama, kelompok hak-hak sipil dan politik (liberte) yang bertujuan untuk menjamin agar manusia di berlakukan dengan hormat. Kedua , kelompok hak-hak ekonomi, sosial dan budaya (egalite) yang bertujuan untuk menjamin manusia agar dapat menjalani kehidupannya secara bermartabat. Ketiga, hak solidaritas yang terkait dengan bangkitnya nasionalisme dinegara- negara Dunia Ketiga.<sup>45</sup>

Rasionya, bahwa dalam negara hokum harus ada elemen-elemen sebagai berikut:<sup>46</sup>

- a. Asas pengakuan dan perlindungan trhadap hak-hak asasi manusia;

---

<sup>45</sup> Ibid

<sup>46</sup> Ibid

- b. Asas legalitas;
- c. Asas pembagian kekuasaan;
- d. Asas peradilan yang bebas dan tidak memihak;
- e. Asas kedaulatan rakyat.

Tahapan yang sangat penting bagi penegakan HAM dalam era reformasi adalah ditetapkannya Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar 1945 dalam Sidang Tahunan MPR yang pertama pada tanggal 7-18 Agustus 2000. Tahapan penting yang dihasilkan dalam Sidang Tahunan tersebut adalah itetapkannya Bab khusus yang mengatur mengenai Hak Asasi Manusia dalam Bab XA Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar 1945. Isi Bab tersebut memperluas Pasal 28 Undang-Undang Dasar 1945 yang semula hanya terdiri dari 1 pasal dan 1 ayat, menjadi beberapa pasal dan beberapa ayat. Pasal-Pasal an ayat-ayat tersebut tercantum dalam PAsal 28A hingga Pasal 28J.<sup>47</sup>

Berlandasarkan pada ketetapan MPR Nomor XVII/MPR/1998 tersebut, pada tanggal 23 September 1999 diberlakukan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Dalam Undang- Undang ini, selain diatur mengenai HAK Asasi Manusia dan Kebebasan Dasar Manusia, ditegaskan pula beberapa hal yang berkaitan dengan Kewajiban Dasar Manusia. Hak-hak assi manusia

---

<sup>47</sup> Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta: 2005, hlm. 20.

dan kebebasan dasar manusia yang ditetapkan dalam Undang-Undang HAM ini antara lain meliputi:<sup>48</sup>

- a. Hak untuk hidup;
- b. Hak berkeluarga dan melanjutkan keturunan;
- c. Hak mengembangkan diri;
- d. Hak memperoleh keadilan;
- e. Hak atas kebebasan diri;
- f. Hak atas rasa aman;
- g. Hak atas kesejahteraan;
- h. Hak turut serta dalam pemerintahan;
- i. Hak wanita;
- j. Hak anak.

Sedangkan kewajiban dasar manusia yang diatur dalam Undang-Undang HAM meliputi sebagai berikut:<sup>49</sup>

- a. Setiap orang yang ada di wilayah Negara Republik Indonesia wajib patuh pada peraturan perundang-undangan, hukum tak tertulis, dan hukum internasional mengenai hak asasi manusia yang telah diterima oleh Negara Republik Indonesia.
- b. Setiap warga Negara wajib ikut serta dalam upaya pembelaan Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>48</sup> Ibid, hlm. 16

<sup>49</sup> Ibid, hlm, 17

- c. Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain, mora;, etika, dan tata tertib kehidupan masyarakat , berbangsa, dan bernegara.
- d. Setiap hak asasi manusia seseorang menimbulkan kewajiban dasar dan tanggung jawab untuk menghormati hak asasi orang lain secara timbale balik serta menjadi tugas pemerintah untuk menghormati, melindungi, menegakkan, dan menjauhkannya.
- e. Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan oleh undang-undang dengan maksud untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

Jaminan terhadap Hak Asasi Manusia tersebar dalam beberapa peraturan perundang-undangan, yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang N0.39 Tahun 1999 tentang HAM, Ketetapan MPR No.XVII/MPR/1998 yang secara redaksional pasal-pasalnya serupa. Selengkapnya dapat dilihat pada table berikut ini.<sup>50</sup>

**Tabel 1**  
**Jaminan Terhadap Hak Asasi Manusia dalam UUD 1945,UU**  
**No.39 Tahun 1999 tentang HAM dan Ketetapan MPR**  
**No.XVII/MPR/1998**

---

<sup>50</sup> Satya Arinanto, op.cit, hlm. 20

NO	Bab XA Perubahan Kedua UUD 1945	UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia	Ketetapan MPR Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia
1	<b>Pasal 28A</b> Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak untuk mempertahankan hidup dan kehidupannya.	<b>Pasal 9 ayat (1)</b> Setiap orang berhak untuk hidup, mempertahankan hidup dan meningkatkan taraf kehidupannya	<b>Pasal 1</b> Setiap orang berhak untuk hidup, mempertahankan hidup dan kehidupannya.
2	<b>Pasal 28B ayat (1)</b> Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah.	<b>Pasal 10 ayat (1)</b> Setiap orang berhak membentuk suatu keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah.	<b>Pasal 2</b> Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah
3	<b>Pasal 28C Ayat (2)</b> Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya	<b>Pasal 15</b> Setiap orang berhak untuk memperjuangkan hak pengembangan dirinya, baik secara pribadi maupun kolektif, untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya	<b>Pasal 6</b> Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dengan memperjuangkan hak- haknya secara kolektif serta membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya.
4	<b>Pasal 28D ayat (3)</b> Setiap warga Negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.	<b>Pasal 43 ayat (2)</b> Setiap warga Negara berhak turut serta dalam pemerintahan dengan langsung atau dengan perantaraan wakil yang dipilihnya secara bebas, menurut cara yang ditentukan dalam peraturan	<b>Pasal 12</b> Setiap orang berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.

		perundang-undangan.	
5	<b>Pasal 28E ayat (3)</b> Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.	<b>Pasal 24 ayat (1)</b> Setiap orang berhak untuk berkumpul, berapat, dan berserikat untuk maksud-maksud damai.	<b>Pasal 19</b> Setiap orang berhak atas kemerdekaan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.
6	<b>Pasal 28I ayat (2)</b> Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak menapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.	<b>Pasal 3 ayat (3)</b> Setiap orang berhak atas perlindungan hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia, tanpa diskriminasi.	<b>Pasal 38</b> Setiap orang berhak bebas dari dan mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif.

#### b. Teori Keadilan Sosial

Pandangan keadilan dalam hukum nasional bangsa Indonesia tertuju pada dasar negara, yaitu Pancasila, yang mana sila kelimanya berbunyi : “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Yang menjadi persoalan sekarang adalah apakah yang dinamakan adil menurut konsepsi hukum nasional yang bersumber pada Pancasila.

Menurut Kahar Masyhur dalam bukunya mengemukakan pendapat-pendapat tentang apakah yang dinamakan adil, terdapat tiga hal tentang pengertian adil.<sup>51</sup>

1. “Adil” ialah : meletakkan sesuatu pada tempatnya.

<sup>51</sup> Kahar Masyhur, Membina Moral dan Akhlak, Jakarta, Kalam Mulia, 1985, hlm.71.

2. “Adil” ialah : menerimahak tanpa lebih dan memberikan orang lain tanpa kurang.
3. Adil” ialah : memberikan hak setiap yang berhak secara lengkap tanpa lebih tanpa kurang antara sesama yang berhak dalam keadaan yang sama, dan penghukuman orang jahat atau yang melanggar hukum, sesuai dengan kesalahan dan pelanggaran”.

Teori-teori Hukum Alam sejak Socretes hingga Francois Geny, tetap mempertahankan keadilan sebagai mahkota hukum. Teori Hukum Alam mengutamakan “the search for justice”.<sup>52</sup> Berbagai macam teori mengenai keadilan dan masyarakat yang adil. Teori-teori ini menyangkut hak dan kebebasan, peluang kekuasaan, pendapatan dan kemakmuran. Diantara teori-teori itu dapat disebut : teori keadilan Aristoteles dalam bukunya *nicomachean ethics* dan teori keadilan sosial John Rawl dalam bukunya *a theory of justice* dan teori hukum dan keadilan Hans Kelsen dalam bukunya *general theory of law and state*.

#### 1. Teori Keadilan Aritoteles

Pandangan Aristoteles tentang keadilan bisa didapatkan dalam karyanya *nichomachean ethics, politics, dan rethoric*. Spesifik dilihat dalam buku *nicomachean ethics*, buku itu sepenuhnya ditujukan bagi keadilan, yang, berdasarkan filsafat hukum Aristoteles, mesti dianggap sebagai inti dari filsafat

---

<sup>52</sup> Theo Huijbers, *Filsafat Hukum dalam lintasan sejarah*, cet VIII, Yogyakarta: kanisius, 1995 hlm. 196.

hukumnya, “karena hukum hanya bisa ditetapkan dalam kaitannya dengan keadilan”.<sup>53</sup> Pada pokoknya pandangan keadilan ini sebagai suatu pemberian hak persamaan tapi bukan persamarataan. Aristoteles membedakan hak persamaanya sesuai dengan hak proposional. Kesamaan hak dipandangan manusia sebagai suatu unit atau wadah yang sama. Inilah yang dapat dipahami bahwa semua orang atau setiap warga negara dihadapan hukum sama. Kesamaan proposional memberi tiap orang apa yang menjadi haknya sesuai dengan kemampuan dan prestasi yang telah dilakukanya.

Lebih lanjut, keadilan menurut pandangan Aristoteles dibagi kedalam dua macam keadilan, keadilan “distributief” dan keadilan “commutatief”. Keadilan distributief ialah keadilan yang memberikan kepada tiap orang porsi menurut pretasinya. Keadilan commutatief memberikan sama banyaknya kepada setiap orang tanpa membeda-bedakan prestasinya dalam hal ini berkaitan dengan peranan tukar menukar barang dan jasa.<sup>54</sup>

Keadilan distributif menurut Aristoteles berfokus pada distribusi, honor, kekayaan, dan barang-barang lain yang sama-sama bisa didapatkan dalam masyarakat. Dengan

---

<sup>53</sup> Carl Joachim Friedrich, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Bandung, Nuansa dan Nusamedia, 2004, hlm. 24.

<sup>54</sup> L..J. Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta, Pradnya Paramita, cetakan kedua puluh enam, 1996, hlm. 11-12.

mengesampingkan “pembuktian” matematis, jelaslah bahwa apa yang ada dibenak Aristoteles ialah distribusi kekayaan dan barang berharga lain berdasarkan nilai yang berlaku dikalangan warga. Distribusi yang adil boleh jadi merupakan distribusi yang sesuai dengan nilai kebaikannya, yakni nilainya bagi masyarakat.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> Carl Joachim Friedrich, Op.Cit, hlm. 25.