

BAB II

TINJAUAN KEPUSTAKAAN MENGENAI KONSEP NEGARA DEMOKRASI, TUGAS DAN FUNGSI PARTAI POLITIK, DAN TEORI PENGISIAN JABATAN DALAM PEMENUHAN HAK PILIH DAN HAK UNTUK DIPILIH (*RIGHT TO ELECTED*) DAN (*RIGHT TO BE CANDIDATE*).

A. Tinjauan Pustaka mengenai konsep Negara Demokrasi

Dari sudut pandang etimologi demokrasi berasal dari kata *demos* (rakyat), dan *cratein* (memerintah). Secara harfiah kata demokrasi dapat diartikan sebagai rakyat memerintah atau dikenal sebagai kedaulatan rakyat.³⁰ menurut tafsir R. Kranenburg, bahwa perkataan demokrasi yang terbentuk dari dua pokok kata Yunani tersebut maknanya adalah cara memerintah oleh rakyat.³¹ sementara itu dalam kamus Dictionary Webster, bahwa demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat dimana kekuasaan tertinggi berada ditangan rakyat dan dijalankan langsung oleh mereka atau wakil-wakil yang mereka pilih di bawah system pemilihan umum yang bebas.³²

Sidney hook memberikan definisi tentang demokrasi sebagai bentuk pemerintahan dimana keputusan-keputusan pemerintah yang penting atau arah kebijakan di balik keputusan secara langsung didasarkan pada keputusan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa.³³ hal ini berarti bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-

³⁰ B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia*, Andi Offset, Yogyakarta 2003, hlm.98

³¹ Koencoro Poerbopranoto, *Sistem demokrasi*, Eresco Bandung, hlm.6

³² *Op. Cit.*, H. Sarja, *Negara Hukum (teori dan praktek)*, Thafamedia 2016, hlm.27

³³ Nakamura dan Samalwood, 1980, *The Politics of Policy Implementation*, Martins Press, hlm.67

masalah pokok mengenai kehidupan mereka, termasuk dalam menilai kebijaksanaan Negara yang turut menentukan kehidupan mereka tersebut.³⁴

Menurut Afan Gaffar, bahwa dalam pandangan lain demokrasi ialah sebagai suatu gagasan politik merupakan paham yang universal sehingga di dalamnya terkandung beberapa elemen sebagai berikut :³⁵

1. Penyelenggara kekuasaan berasal dari rakyat.
2. Setiap pemegang jabatan yang dipilih oleh rakyat harus dapat mempertanggung jawabkan kebijaksanaan yang hendak dan telah ditempuhnya.
3. Diwujudkan secara langsung maupun tidak langsung.
4. Rotasi kekuasaan dari seorang atau kelompok ke orang atau kelompok yang lainnya dalam demokrasi peluang akan terjadinya rotasi kekuasaan harus ada dan dilakukan secara teratur dan damai.
5. Adanya proses pemilihan dalam Negara demokratis dilakukan secara teratur dalam menjamin hak politik rakyat untuk memilih dan dipilih.
6. Adanya kebebasan sebagai HAM menikmati hak-hak dasar dalam demokrasi setiap warga masyarakat dapat menikmati hak-hak dasarnya secara bebas seperti hak untuk menyatakan pendapat, berkumpul dan berserikat dan lain-lain.

³⁴ Delia Noer, *Pemikiran politik Di Negeri Barat*, Mizan Jakarta 1997, hlm. 207

³⁵ Afan Gaffar, *Politik Indonesia, transisi menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta 2005, hlm. 15

Untuk melaksanakan nilai-nilai demokrasi perlu diselenggarakan beberapa lembaga yaitu :³⁶

1. Pemerintahan yang bertanggung jawab.
2. Suatu dewan perwakilan rakyat yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat yang dipilih dengan pemilihan umum yang bebas dan rahasia dan atas dasar sekurang-kurangnya dua calon untuk setiap kursi.
3. Suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik.
4. Pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat.
5. System peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asai dan mempertahankan keadilan.

Melihat pertumbuhannya,demokrasi terus berkembang,sehingga tepat apa yang dikemukakan Bagir Manan,bahwa demokrasi merupakan suatu fenomena yang tumbuh,bukan suatu penciptaan.oleh karena itu,praktik di setiap Negara tidak selalu sama.walaupun demikian,sebuah Negara dapat dikatakan demokratis paling tidak memenuhi unsur-unsur yaitu :³⁷

1. Ada kebebasan untuk membentuk dan menjadi anggota perkumpulan.
2. Ada kebebasan untuk menyatakan pendapat.
3. Ada hak untuk memberikan suara dalam pemungutan suara.

³⁶ Ni'matul Huda,*Hukum Tata Negara Indonesia*,PT.RajaGrafindo Persada,Jakarta 2013,hlm.245

³⁷ Bagir Manan,*Pelaksanaan Demokrasi Pancasila dalam Pembangunan Jangka panjang II*,Makalah Lokakarya Pancasila,Universitas Padjajaran Bandung,hlm.2

4. Ada kesempatan untuk dipilih atau menduduki berbagai jabatan pemerintah atau Negara.
5. Ada hak bagi para aktivis politik berkampanye untuk memperoleh dukungan dan suara.
6. Terdapat berbagai sumber informasi.
7. Ada pemilihan yang bebas dan jujur.
8. Semua lembaga yang bertugas merumuskan kebijakan pemerintah, harus bergantung pada keinginan rakyat.

Diterangkan pula bahwa prinsip-prinsip demokrasi diantaranya sebagai berikut :³⁸

1. Perwakilan politik. kekuasaan politik tertinggi dalam suatu Negara dan dalam masyarakat hukum yang lebih rendah diputuskan oleh badan perwakilan, yang diisi melalui pemilihan umum.
2. Pertanggungjawaban politik. organ-organ pemerintahan dalam menjalankan fungsinya sedikit banyak tergantung secara politik yaitu kepada lembaga perwakilan.
3. Pemencaran kewenangan. konsentrasi kekuasaan dalam masyarakat pada suatu organ pemerintahan adalah kesewenang-wenangan. oleh karena itu, kewenangan badan-badan public itu harus dipancarkan pada organ-organ yang berbeda.
4. Pengawasan dan control pemerintahan harus dapat dilaksanakan.

³⁸ J.B.J.M.Ten Berge, *Besturen Door De Overheid*, W.E.J.Tjeenk Willink, Deventer 1996, hlm.34-38

5. Kejujuran dan terbuka untuk umum dan
6. Rakyat diberi kemungkinan untuk mengajukan keberatan.

Jimly Asshiddiqie menegaskan bahwa Negara hukum yang bertopang pada system demokrasi pada pokoknya mengidealkan suatu mekanisme bahwa Negara hukum itu haruslah demokratis, dan Negara demokrasi itu haruslah didasarkan atas hukum. menurutnya, dalam perspektif yang bersifat *horizontal* gagasan demokrasi yang berdasarkan atas hukum (*constitutional democracy*) mengandung 4 prinsip pokok yaitu :³⁹

1. Adanya jaminan persamaan dan kesetaraan dalam kehidupan bersama.
2. Pengakuan dan penghormatan terhadap perbedaan atau pluralitas.
3. Adanya aturan yang mengikat dan dijadikan sumber rujukan bersama dan
4. Adanya mekanisme penyelesaian sengketa berdasarkan mekanisme aturan yang ditaati bersama dalam konteks kehidupan bernegara, dimana terkait pula dimensi-dimensi kekuasaan yang bersifat vertikal antar institusi Negara dengan warga Negara.

Negara hukum yang demokratis adalah Negara saling percaya antara rakyat dengan penguasa, sebagaimana diungkapkan *Van der Pot Donner*, yaitu “*De rechtsstaat is de staat van het wevarzids vertouwen*” Negara hukum

³⁹ Jimly Asshiddiqie, *Demokrasi dan Nomokrasi : Prasyarat Menuju Indonesia Baru*, Kapita Selektu Teori Hukum FH UI, JAKARTA 2000, hlm.141-144

adalah Negara kepercayaan timbal balik. menurut couwenberg terdapat lima asas demokratis yang melandasi Negara hukum, yaitu :

1. Adanya asa hak-hak politik
2. Adanya asas mayoritas
3. Adanya asas perwakilan
4. Adanya asas pertanggung jawaban
5. Adanya asas publik.⁴⁰

B. Partai Politik

1. Pengertian Partai Politik

Partai politik menurut Miriam budiardjo ialah suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita dengan tujuan untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik untuk melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan partai.⁴¹ Kata partai menunjuk padagolongan sebagai pengelompokkan masyarakat berdasarkan kesamaan tertentu seperti tujuan, ideologi, agama dan kepentingan tertentu.

Sigmund Neumann dalam bukunya, modern political parties, mengemukakan bahwa, partai politik adalah organisasi dari aktivis-aktivis politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintahan

⁴⁰ Van der pot en Donner, *Hanboek het Nederlandse Staatrecht*, W.E.J.Tjeenk Willink, Zwoll 1989. hlm. 178-179.

⁴¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta 1972, hlm. 403-404

serta merebut dukungan rakyat melalui persaingan dengan suatu golongan atau golongan-golongan lain yang mempunyai pandangan yang berbeda.⁴²Sementara yang dimaksud dengan Partai politik dalam pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang 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 1945.⁴³

Partai dapat dipahami dalam arti luas dan dalam arti sempit. dalam arti luas, partai adalah penggolongan masyarakat dalam organisasi secara umum yang tidak terbatas pada organisasi politik. sedangkan dalam arti sempit, partai politik adalah organisasi masyarakat yang bergerak di bidang politik.

2. Tugas partai politik

Tugas secara umum dapat didefinisikan sebagai hal-hal yang harus bahkan wajib dikerjakan oleh seorang anggota organisasi atau pegawai dalam suatu instansi atau kelompok tertentu secara rutin sesuai dengan

⁴² *Ibid*, hlm 404

⁴³ Undang-Undang No.2 Tahun 2011 tentang Partai Politik

kemampuan yang dimilikinya untuk menyelesaikan program kerja yang telah dibuat berdasarkan tujuan, visi dan misi suatu organisasi.⁴⁴

Tugas partai politik sendiri dapat dilihat dari tujuan partai politik itu sendiri. dalam pasal 10 Undang-Undang No.2 Tahun 2008 tentang Partai Politik di sebutkan tujuan partai politik diantaranya :

(1) 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; dan
- d. mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

(2) Tujuan khusus 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; dan
- c. membangun etika dan budaya politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Jika di lihat dari tujuan dari partai politik diatas maka tentunya secara tidak langsung partai politik adalah sebuah jembatan pasti untuk mewujudkan pembangunan dalam keberlangsungan suatu Negara.

Dalam hal ini dapat disimpulkan bahwa Partai Politik memiliki tugas penting dalam pemerintahan, yaitu bersama masyarakat, berusaha mencapai

⁴⁴ Diakses melalui

<http://repository.unhas.ac.id/bitstream/handle/123456789/1733/BAB%20II%20Skripsi%20%28Fidxed%29.pdf> Pada 22 Februari 2018 Pukul 20.30 WIB.

control pemerintahan, menciptakan kebijakan yang sesuai dengan kepentingan mereka atau kelompok pendukungnya serta mengorganisasi dan membujuk pemilih untuk memilih calon mereka agar menempati jabatan tertentu.⁴⁵ sekalipun banyak yang dilibatkan dalam menjalankan pemerintahan pada semua tingkat, Partai Politik bukanlah pemerintah. tujuan dasar Partai Politik adalah mencalonkan anggotanya untuk jabatan publik dan mendapatkan sebanyak mungkin suara pemilih. ketika terpilih, pejabat-pejabat tersebut akan berusaha mencapai tujuan partai melalui proses legislasi dan inisiatif program.⁴⁶

3. Fungsi Partai Politik

Pengertian fungsi menurut Kamus Lengkap Bahasa Indonesia merupakan kegunaan suatu hal, daya guna serta pekerjaan yang dilakukan. Adapun menurut Sutarto yaitu Fungsi adalah rincian tugas yang sejenis atau erat hubungannya satu sama lain untuk dilakukan oleh seorang pegawai atau anggota tertentu yang masing-masing berdasarkan sekelompok aktivitas sejenis menurut sifat atau pelaksanaannya.⁴⁷

Mengenai fungsi Partai Politik itu sendiri, berikut beberapa fungsi partai politik diantaranya⁴⁸ ;

⁴⁵ Muslim Mufti, H. Ahmad Syamsir, *Pembangunan Politik*, Pustaka Setia, Bandung 2016, hlm.30

⁴⁶ *Ibid*, hlm.31

⁴⁷ *Ibid*

<http://repository.unhas.ac.id/bitstream/handle/123456789/1733/BAB%20II%20Skripsi%20%28Fidxed%29.pdf>

⁴⁸ *Ibid*, hlm.31-32

a) Representing Groups of Interest

Dalam partai politik dikenal istilah konstituen, yaitu orang-orang yang mendukung atau memercayakan hak pilihannya kepada partai atau kandidat partai. Partai politik menyajikan kelompok seperti halnya individu. Kelompok kepentingan ini mempunyai perhatian khusus. Misalnya, partai politik yang merepresentasikan petani, partai politik yang merepresentasikan buruh dan sebagainya. Salah satu partai yang berhasil memosisikan dirinya sebagai partai politik yang merepresentasikan wong cilik.

b) Simplifying choice

Di beberapa Negara, partai politik mampu menempatkan dirinya pada posisi ideology, filosofi, ataupun nilai-nilai politik tertentu. Pemilih dapat melihat partai politik tertentu berdiri pada sisi tertentu sekalipun dengan penilaian secara sederhana. Dengan demikian, pemilih tidak melihat partai politik sebagai sesuatu yang semu tanpa perhatian khusus yang mencirikannya. Di Amerika Serikat, misalnya partai Republik ditempatkan sebagai partai pendukung kalangan bisnis, sedangkan partai Demokrat ditempatkan sebagai partai pendukung masyarakat bawah.

c) Making policy

Partai politik secara organisasi, bukanlah pembuat kebijakan. Meskipun demikian, partai secara pasti mengambil

posisi pada kebijakan penting, terutama untuk menyediakan berbagai alternative kepada partai yang berkuasa. partai yang berkuasa mencoba untuk meletakkan filosofinya dalam praktik perundang-undangan. jika seorang calon memenangkan jabatan dengan mayoritas besar, artinya pemberi suara sudah memberikan mandate untuk menyelesaikan program yang dikampanyekan.

Jason simon, peneliti politik dari institute ilmu politik Hungarian academy of sciences, mengemukakan dalam tulisannya yang berjudul *the change of function of political parties at the turn of millennium* menguraikan fungsi partai politik sebagai berikut⁴⁹:

a) The Functions of Political Socialization

Sosialisasi politik adalah proses selama seseorang menjadi sadar dan memperoleh norma, nilai-nilai, dan aturan tentang perilakupolitik. selama proses ini, keluarga, sekolah, komunitas pertemanan, saluran informasi, dan peristiwa yang secara langsung dialami oleh individu merupakan aspek yang penting dalam sosialisasi politik. proses sosialisasi juga dipengaruhi oleh kebiasaan dari individu, terutama kemampuannya untuk menerima nilai-nilai baru dan banyaknya nilai ini menjadi inklusif atau eksklusif terhadap nilai-nilai lain. faktor-faktor ini

⁴⁹ *Ibid*, hlm. 32-34

mendefinisikan ketertarikan dan respons individu terhadap politik, toleransi politik, serta identitas partai atau kelompok.

b) *The functions of Mobilization*

Melalui mobilisasi politik (mengimbau untuk bertindak, dan mengerahkan) partai politik melibatkan warga Negara ke dalam kehidupan public. tujuan mobilisasi politik meliputi tiga bidang, yaitu mengurangi ketegangan sosial yang dimunculkan oleh kelompok yang dikerahkan, mengelaborasi program dalam rangka memperoleh suara bagi partai, dan membangun struktur kelompok yang dapat dijadikan referensi bagi partai politik. tujuan semua mobilisasi politik adalah mencapai suatu efek baik dari aspek-aspek tersebut, sehingga dapat memastikan posisi yang lebih baik untuk mobilisasi partai politik.

c) *The Functions of Participation*

Fungsi partisipasi yang dilakukan oleh partai politik dapat dibedakan dari fungsi mobilisasi. dengan memobilisasi warga Negara, partai mengarah pada pembentukan dan pemengaruhan peristiwa politik dengan bantuan dari lingkaran yang terlembagakan dari organisasi-organisasi dalam system politik. partai politik dapat memastikan partisipasi politik dalam berbagai cara. menurut Milbrath, sebagai fungsi partai politik, partisipasi politik melibatkan dua dimensi, yaitu partisipasi aktif dan partisipasi pasif. partisipasi aktif meliputi instrument

kerja partai (aktivitas konkret partai, pemilihan pemimpin) dan keterampilan kerja partai (demonstrasi, debat politik, dan lain-lain). partisipasi pasif meliputi kepatuhan partai terhadap hukum.

d) The function of Legitimacy

Fungsi legitimasi mengacu pada bentuk opini public. hal tersebut didasarkan pada kepercayaan dan dukungan partai kepada pemerintah dan system melalui eksistensi partai tersebut. fungsi legitimasi merupakan efek kolektif dari sosialisasi politik, mobilisasi politik, dan partisipasi politik. pengenalan dan dukungan suatu system pemerintahan bergantung pada jumlah warga Negara yang taat, menghormati norma-norma, menerima perbedaan dan pemikiran alternatif yang muncul dalam rangka menerima system intitusi dan mekanisme demokrasi. partisipasi dan mobilisasi memberikan kepercayaan dan pengalaman bagi pemilih bahwa opini, kepentingan, dan system nilai mereka berperan dalam system demokrasi. beberapa ahli, hal tersebut merupakan aspek yang membedakan antara demokrasi dan non-party dictatorship atau single party dictatorship. oleh karena itu, fungsi legitimasi adalah fungsi utama dari partai politik.

e) The Function of Representation

Fungsi representasi merupakan hasil keikutsertaan partai pemilihan umum. pada Negara demokrasi harus memenuhi dua

kriteria,yaitu representasi dan pemerintahan.sebagai hasil akhir dari suara yang telah diberikan kepada partai ataupun kandidat.

Miriam Budiardjo dalam bukunya Dasar-dasar Ilmu Politik menguraikan fungsi Partai Politik sebagai berikut⁵⁰ :

a) Sebagai sarana komunikasi politik

Dalam menjalankan fungsi inilah partai politik sering disebut sebagai perantara (broker) dalam suatu bursa ide-ide .terkadang juga dikatakan bahwa partai politik bagi pemerintahan bertindak sebagai alat pendengar,sementara bagi warga masyarakat sebagai “pengeras suara”.

Menurut Sigmund Neumann dalam hubungannya dengan komunikasi politik,partai politik merupakan perantara yang besar yang menghubungkan kekuatan-kekuatan dan ideologi sosial dengan lembaga pemerintah yang resmi dan yang mengaitkannya dengan aksi politik di dalam masyarakat politik yang lebih luas.⁵¹

b) Sebagai sarana sosial politik

Dalam ilmu politik sosialisasi politik diartikan sebagai suatu proses yang melaluinya seseorang memperoleh sikap dan orientasi terhadap fenomena politik,yang umumnya berlaku dalam masyarakat dimana ia berada.

⁵⁰ *Op. Cit*,Miriam Budiardjo,*Dasar-Dasar Ilmu Politik*,hlm.405

⁵¹ *Ibid*,hlm.406

Dimensi lain dari sosialisasi politik adalah sebagai proses yang melaluinya masyarakat menyampaikan “budaya politik” yaitu norma-norma dan nilai-nilai, dari suatu generasi ke generasi berikutnya dengan demikian sosialisasi politik merupakan faktor penting dalam terbentuknya budaya politik (political culture) suatu bangsa.⁵² proses ini melalui mana seseorang memperoleh sikap dan orientasi terhadap fenomena politik, yang umumnya berlaku dalam masyarakat dimana ia berada.⁵³

c) Sebagai sarana rekrutmen politik

Fungsi ini berkaitan erat dengan masalah seleksi kepemimpinan, baik kepemimpinan internal partai maupun kepemimpinan nasional yang lebih luas. tentunya rekrutmen politik ini merupakan salah satu fungsi dapat pula disebut sebagai instrument yang ada dalam partai.

Proses ini berfungsi untuk mencari dan mengajak orang yang berbakat untuk turut aktif dalam kegiatan politik sebagai anggota partai. dengan demikian partai turut memperluas partisipasi politik, caranya ialah melalui kontrak pribadi, persuasi dan lain-lain. juga diusahakan untuk menarik golongan-golongan muda untuk dididik menjadi kader yang di masa mendatang akan mengganti pimpinan lama (selection leadership). Kemudian

⁵² *Ibid*, hlm 407

⁵³ Abdul Bari Azed, Makmur Amir, *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara (Fakultas Hukum UNIVERSITAS INDONESIA), Depok 2013, hlm.26

kader tersebut diikutsertakan bersaing dengan partai-partai lain untuk peran-peran politik dalam parlemen, dalam kementerian kabinet dan pemerintahan daerah.⁵⁴

d) Sebagai sarana pengatur konflik (*conflict management*)

Potensi konflik selalu ada di setiap masyarakat, apalagi di masyarakat yang bersifat heterogen, baik dari segi etnis, sosial ekonomi, ataupun agama. Setiap perbedaan menyimpan potensi konflik⁵⁵.

Fungsi partai politik juga telah diatur dalam Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang No.2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik yang berbunyi sebagai berikut : (1) Partai Politik berfungsi sebagai sarana :

- a. 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. penciptaan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat
- c. penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara
- d. partisipasi politik warga negara Indonesia
- e. rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

Berdasarkan Undang-Undang tentang Partai Politik tersebut maka dapat disimpulkan bahwa, Partai Politik berfungsi sebagai poros dalam menciptakan keberlangsungan Negara yang baik dengan cara menciptakan

⁵⁴ *Ibid*, hlm.27

⁵⁵ *Op.cit*, Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, hlm 408

roda politik Negara semata-mata untuk mewujudkan pemerintahan yang baik dimana masyarakat selalu mengidam-idamkannya.

C. Pengisian Jabatan

1. Sejarah singkat Pengisian Jabatan

Dari perspektif sejarah, pengisian jabatan Kepala Daerah di Indonesia telah dilakukan dalam empat sistem yakni : ⁵⁶

- a) Sistem penunjukan atau pengangkatan oleh Pemerintah Pusat (masa pemerintahan kolonial Belanda, Pendudukan Jepang). Masa setelah kemerdekaan yakni berlakunya UU Nomor 1 Tahun 1945, UU Nomor 22 Tahun 1948 dan UU Nomor 1 Tahun 1957.
- b) Sistem penunjukan (Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 jo. Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960; UU Nomor 6 Tahun 1959 dan UU Nomor 18 Tahun 1956), Dekrit Presiden 5 Juli 1959, yang lebih dikenal dengan era Demokrasi Terpimpin;
- c) Sistem pemilihan perwakilan (UU Nomor 5 Tahun 1974), era demokrasi Pancasila. Pilkada dilakukan oleh DPRD, tetapi calon yang dipilih itu finalnya tetap ditentukan oleh Presiden.
- d) Sistem pemilihan perwakilan (UU Nomor 18 Tahun 1965 dan UU Nomor 22 Tahun 1999), dimana Kepala Daerah dipilih secara murni oleh lembaga DPRD tanpa intervensi Pemerintah Pusat.

⁵⁶ Sarundajang, *Pilkada Langsung: Problema dan Prospek*, Kata Hasta Pustaka, Jakarta 2005, hlm.33

- e) Sistem pemilihan langsung (UU Nomor 32 Tahun 2004 jo. UU Nomor 12 Tahun 2008), di mana Kepala Daerah dipilih langsung oleh rakyat.

Dalam sistem pemilihan perwakilan semu (UU Nomor 5 Tahun 1974) ditemukan banyak penyimpangan dalam pemilihan kepala daerah, diantara bentukbentuk penyimpangan itu adalah kuatnya intervensi pemerintah Pusat dalam penentuan pejabat Kepala Daerah, seperti disinyalir oleh Syaukani HR, Afan Gaffar dan M.Ryaas Rasyid yang mencatat bahwa rekrutmen politik lokal ditentukan oleh orang Jakarta, khususnya pejabat Depdagri untuk pengisian jabatan Bupati, Walikota, Sekretaris Daerah dan Kepala Dinas di Provinsi. Sementara untuk jabatan Gubernur ditentukan oleh Depdagri, Markas Besar TNI dan Sekretaris Negara.⁵⁷

Sebagai reaksi dari sistem pemilihan perwakilan semu, yang kental dengan intervensi pusat, selanjutnya diganti dengan sistem pemilihan perwakilan yang memberikan otoritas dan wewenang penuh kepada DPRD dalam menentukan kepala daerah. Namun dalam kenyataannya, proses pemilihan Kepala Daerah melalui DPRD di sejumlah daerah terindikasi adanya kasus-kasus money politic,⁵⁸ intervensi pusat, dan distorsi aspirasi publik. Penguatan peran yang dimiliki DPRD, menjadikan institusi DPRD

⁵⁷ Syaukani HR, Afan Gaffar, dan Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta 2004, hlm.38

⁵⁸ Dalam proses pemilihan Kepala Daerah melalui DPRD di seluruh Indonesia, hampir semua berindikasi money politic (politik uang) misalnya; pemilihan gubernur Jawa Timur, Jawa Tengah, Sumatera Selatan, dan Bali. Lihat Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah; Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Edisi Kedua, Cetakan Ke-1, Alumi, Bandung, 2008., hlm. 6

memposisikan diri sebagai „atasan kepala daerah“. DPRD tidak memposisikan diri sebagai mitra penyelenggara pemerintahan daerah“.

Pengalaman “buruk” praktik pengisian jabatan Kepala Daerah melalui DPRD tersebut, mendorong untuk dilakukan pemilihan kepala daerah secara langsung, karena beberapa alasan (*raison d’etre*) yang sangat mendasar, yakni, Pertama, kepala daerah yang terpilih melalui pemilihan langsung akan mendapat mandat dan dukungan yang lebih riil dari rakyat, sebagai wujud kontrak sosial antara pemilih dengan tokoh yang dipilih. Kemauan orang-orang yang memilih (*volonte generale*) akan menjadi pegangan bagi Kepala Daerah dalam melaksanakan kewenangannya. Kedua, pemilihan Kepala Daerah langsung secara otomatis akan menghindari intrik-intrik politik, seperti dalam proses pemilihan dengan sistem perwakilan. Ketiga, pemilihan Kepala Daerah langsung akan memberikan kesempatan yang luas kepada rakyat untuk menentukan pilihannya secara langsung tanpa mewakilkan kepada orang lain. Kecenderungan dalam sistem perwakilan adalah terjadinya penyimpangan antara aspirasi rakyat dengan wakilnya. Ini semakin diperparah oleh dominannya pengaruh partai politik yang telah mengubah fungsi wakil rakyat menjadi wakil partai politik (*political party representation*). Keempat, pemilihan langsung dapat menciptakan perimbangan antara berbagai kekuatan dalam penyelenggaraan negara terutama dalam menciptakan mekanisme *checks and balances* antara Kepala Daerah dengan lembaga perwakilan (DPRD) karena sama-sama dipilih oleh rakyat. Kelima,

mekanisme pemilihan kepala daerah langsung merupakan salah satu bentuk partisipasi aktif rakyat dalam politik dan sebagai manifestasi dari kedaulatan rakyat (demokrasi) serta merupakan bagian esensial bagi penguatan demokrasi (deepening democracy) hingga ke tingkat local.⁵⁹

Langsung di Indonesia dimulai pada tahun 2005, tepatnya pada bulan Juni 2005. Pemilukada langsung di Indonesia sering dikatakan sebagai suatu lompatan demokrasi di tingkat lokal, di mana rakyat di daerah mempunyai kesempatan untuk memilih kepala daerahnya secara langsung melalui mekanisme pemungutan suara. Melalui pemilukada langsung, maka rakyat dapat menentukan jalannya pemerintahan dengan memilih pemimpin yang dikehendaki secara bebas dan rahasia.

2. Pengertian Jabatan

Secara etimologi, kata jabatan berasal dari kata dasar „jabat“ yang ditambah imbuhan –an, yang berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai “pekerjaan (tugas) dalam pemerintahan atau organisasi yang berkenaan dengan pangkat dan kedudukan”.⁶⁰

Menurut Logemann dalam bukunya yang diterjemahkan oleh Makkatutu dan Pangkerego, jabatan adalah :⁶¹ ”Lingkungan kerja awet dan

⁵⁹ Saldi Isra, *Pemilihan Presiden Langsung dan Problematika Koalisi dalam Sistem Presidensial*, Jurnal Konstitusi, PUSAKO Universitas Andalas., Vol. II, No. 1, Juni 2009., hlm. 108-109.

⁶⁰ Poerwasunata, W.J.S, *Kamus Bahasa Indonesia edisi ketiga*, (Jakarta : Balai Pustaka,2003)

⁶¹ Logemann, diterjemahkan oleh Makkatutu dan Pangkerego dari judul *asli Over de Theori Van Een Stelling Staatsrecht*, Universitaire Pers Leiden, 1948,*Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*, Ikhtiar Baru-Van Hoeve, Jakarta, 1975, hlm. 124.

digaris-batasi, dan yang disediakan untuk ditempati oleh pemangku jabatan yang ditunjuk dan disediakan untuk diwakili oleh mereka sebagai pribadi. Dalam sifat pembentukan hal ini harus dinyatakan dengan jelas.”

Dari pengertian di atas, Logemann menghendaki suatu kepastian dan kontinuitas pada suatu jabatan supaya organisasi dalam berfungsi dengan baik.⁶² Jabatan dijalankan oleh pribadi sebagai wakil dalam kedudukan demikian dan berbuat atas nama jabatan, yang disebut pemangku jabatan.

Logemann menunjukkan pentingnya perhubungan antara negara sebagai organisasi dengan pengisian jabatan, oleh karena itu teorinya disebut Teori Jabatan.⁶³ Sedangkan pengertian jabatan dirumuskan dalam frasa jabatan negeri, yang diartikan sebagai jabatan dalam bidang eksekutif yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan, termasuk di dalamnya jabatan dalam kesekretariatan lembaga tertinggi negara, dan kepaniteraan pengadilan.⁶⁴

Logemann menempatkan “jabatan“ dari aspek negara sebagai organisasi otoritas yang mempunyai fungsi yang saling berhubungan dalam suatu totalitas lingkungan kerja tertentu, sehingga negara disebut sebagai suatu perikatan fungsi-fungsi. Negara sebagai organisasi jabatan yang melahirkan otoritas dan wewenang, dan jabatan adalah bagian dari fungsi atau aktivitas pemerintahan yang bersifat tetap atau berkelanjutan.

⁶² *Ibid*, hlm.121

⁶³ Pudja Pramana KA, *Ilmu Negara*, Graha Ilmu, Jakarta 2009, hlm.285

⁶⁴ Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok

Untuk mengetahui pengertian yang lebih luas mengenai jabatan dalam kamus jabatan nasional perlu dikemukakan istilah-istilah yang ikut memberikan penjelasan, yaitu :⁶⁵

- a) Unsur atau elemen, ialah komponen yang terkecil suatu pekerja, misalnya memutar, menarik, menggosok, dan mengangkat.
- b) Tugas atau task, ialah sekumpulan unsur yang merupakan usaha pokok yang dikerjakan karyawan dalam memproses bahan kerja menjadi hasil kerja dengan alat kerja dan dalam kondisi jabatan tertentu.
- c) Pekerjaan atau job, adalah sekumpulan kedudukan yang memiliki persamaan dalam tugas-tugas pokoknya dan berada dalam satu unit organisasi. Jabatan atau occupation adalah sekumpulan pekerjaan yang berisi tugas-tugas pokok yang mempunyai persamaan dan yang telah sesuai dengan kesatuan organisasi.

Jabatan adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak seorang Pegawai Negeri Sipil dalam susunan sesuatu satuan organisasi. Pengertian jabatan dapat ditinjau dari sudut struktural yang menunjukkan secara tegas kedudukan dalam rangkaian jabatan yang ada dalam organisasi, seperti Direktur, Sekretaris, dan dapat ditinjau dari sudut fungsi yang menunjukkan kegiatan-kegiatan yang

⁶⁵ Budi. 2013. *Pengertian Jabatan*. Diakses Melalui <http://seoulmate.dagdigdug.com/pengertian-jabatan/> pada tanggal 27 April 2018 Pukul 21.30 WIB

dilakukan dalam suatu organisasi seperti juru ketik, peneliti, dan juru kesehatan.⁶⁶

Bagir Manan dalam bukunya *Teori dan Politik Konstitusi* mengatakan bahwa jabatan merupakan lingkungan kerja tetap yang berisi fungsi-fungsi tertentu yang secara keseluruhan akan mencerminkan tujuan dan tata kerja suatu organisasi. Kumpulan atau keseluruhan jabatan inilah yang mewujudkan suatu organisasi. Dengan perkataan lain organisasi merupakan kumpulan jabatan atau lingkungan kerja tetap dengan berbagai fungsi. Keseluruhan fungsi dari semua jabatan tersebutlah yang mencerminkan tujuan organisasi.⁶⁷

Jabatan beserta fungsi-fungsi yang melekat atau dilekatkan padanya bersifat abstrak dan statis. Agar jabatan beserta fungsi-fungsi tersebut menjadi konkret dan bergerak mencapai sasaran atau tujuan harus ada pemangku jabatan, yaitu para pejabat, sebagai orang perorangan (*natuurlijkpersoon*) yang duduk atau didudukkan dalam suatu jabatan dengan tugas dan wewenang (*taak en bevoegheid*) untuk dapat merealisasikan berbagai fungsi jabatan tertentu. Agar tugas dan wewenang pejabat dapat dilaksanakan dalam suatu tindakan konkret dan dapat dipertanggungjawabkan, kepada pejabat dibekali hak dan kewajiban (*recht and plicht*) tertentu. Antara tugas-wewenang di satu pihak dan hak-

⁶⁶*Definisi Pekerjaan Profesi Jabatan dan Karir*. Diakses, Melalui <http://ilmukritis.wordpress.com/2012/02/28/definisi-pekerjaan-profesi-jabatan-dan-karir/> Pada Tanggal 27 April 2018 Pukul 23.40 WIB

⁶⁷ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Cet. kedua, Yogyakarta : FH UII Press, 2004. hlm. 133-134

kewajiban di pihak lain mempunyai hubungan yang bersifat fungsional satu sama lain. Penentuan tugas dan wewenang akan menjadi pengukur apakah hak dan kewajiban dijalankan sebagaimana mestinya atau telah terjadi tindakan melampaui wewenang (*detournement de pouvoir*), atau telah terjadi penyalahgunaan wewenang (*misbruik van recht*). Sebaliknya, hak dan kewajiban memungkinkan pejabat atau pemangku jabatan melakukan tindakan-tindakan, baik tindakan hukum atau tindakan konkret tertentu (*recht-en feitelijke handelingen*). Tanpa hak dan kewajiban, segala tugas dan wewenang tidak dapat diwujudkan secara konkret (dalam bentuk tindakan-tindakan). Dan segala sesuatu yang tidak diwujudkan dalam suatu bentuk tindakan konkret, tidak akan dapat dipertanggungjawabkan atau dimintakan pertanggungjawaban.

Dengan demikian, untuk memungkinkan fungsi-fungsi yang melekat atau dilekatkan pada jabatan dapat terlaksana, harus ada pemangku jabatan atau pejabat yang menjalankan fungsi-fungsi tersebut. Hal ini membawa konsekuensi, selain ada pemangku jabatan harus ada pranata pengisian jabatan. Dilihat dalam sudut pandang sistem pengisian jabatan, setidaknya ada dua aspek penting yang harus dipertimbangkan. Pertama, pengisian tersebut memerlukan atau tidak memerlukan partisipasi atau dukungan dari rakyat (publik). Kedua, pengisian tersebut harus dilaksanakan secara kolegal atau oleh perorangan tertentu. Perbedaan ini penting, bukan hanya berkaitan dengan tata cara (prosedur), tetapi berkaitan dengan

pertanggungjawaban dan pengawasan serta kendali terhadap pemangku jabatan atau pejabat tertentu.

3. Pengisian Jabatan

Pada negara hukum yang demokratis (*democratische rechtsstaad*) tidak ada jabatan yang atau pemangku yang tidak bertanggungjawab. Tiap jabatan yang secara langsung dipertanggungjawabkan kepada publik semestinya berada di bawah pengawasan langsung dari publik, pengisiannya senantiasa memerlukan keikutsertaan atau pengukuhan publik. Sebaliknya, jabatan-jabatan yang tidak memerlukan pertanggungjawaban secara langsung dan juga tidak memerlukan pengawasan serta kendali langsung oleh publik dapat diisi tanpa partisipasi atau dukungan langsung dari publik.

Berdasarkan kriteria itu, pengisian jabatan dapat dibedakan :

- a. Pengisian jabatan dengan pemilihan (*election*)
- b. Pengisian jabatan dengan pengangkatan (*appointment*)
- c. Pengisian jabatan yang sekaligus mengandung pengangkatan dan pemilihan (yang berfungsi sebagai pernyataan dukungan) Pada dasarnya setiap pegawai mempunyai jabatan karena mereka direkrut berdasarkan kebutuhan untuk melaksanakan tugas dan fungsi yang ada dalam organisasi.⁶⁸

Prinsip penempatan menurut A.W. Widjaja adalah *the right man on the right place* (penempatan orang yang tepat pada tempat yang tepat) Untuk

⁶⁸ Pengisian Jabatan, Diakses melalui https://www.kompasiana.com/donyseprianarosady/jabatan-pejabat-dan-pengisian-jabatan_552e52626ea83442468b458c Pada Tanggal 28 April 2018 Pukul 18.44 WIB

dapat melaksanakan prinsip ini dengan baik, ada dua hal yang perlu diperhatikan, yaitu :

- a) Adanya analisis tugas jabatan (job analysis) yang baik, suatu analisis yang menggambarkan tentang ruang lingkup dan sifatsifat tugas yang dilaksanakan sesuatu unit organisasi dan syarat-syarat yang harus dimiliki oleh pejabat yang akan menduduki jabatan di dalam unit organisasi itu.
- b) Adanya Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (kecakapan pegawai) dari masing-masing pegawai yang terpelihara dengan baik dan terus-menerus. Dengan adanya penilaian pekerjaan ini dapat diketahui tentang sifat kecakapan, disiplin, prestasi kerja, dan lain-lain dari masing-masing pegawai.⁶⁹

Pengisian jabatan negara dapat dilakukan dengan metode pemilihan dan/atau pengangkatan pejabat negara secara perorangan maupun berkelompok dengan lembaga di tempat mereka bertugas, baik dalam lembaga negara maupun lembaga pemerintahan, baik pada pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.⁷⁰

Pemilihan, dalam arti seleksi, berlangsung untuk pejabat mana pun dalam proses mendapatkan seseorang atau sekelompok orang yang dikehendaki untuk selanjutnya diproses sampai yang bersangkutan diberi tugas tetap atau diangkat pada suatu jabatan tertentu. Proses pemilihan itu

⁶⁹ Sri Hartini, dkk, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Sinar Grafika Jakarta 2010, hlm.97

⁷⁰ C.S.T. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta 2005, hlm.222

berlangsung dengan beragam cara, sehingga hasil akhir pemilihan itu pun beragam pula kualitasnya. Ada pemilihan yang sangat pendek dan bahkan bersifat serta merta tanpa banyak pertimbangan-pertimbangan. Pertimbangannya mungkin karena sudah kenal baik sejak lama, atau memang karena ada hubungan keluarga, sehingga terpaksa tutup mata walaupun terdapat kekurangan-kekurangan pada yang dipilih.

Tiba di mata dikedipkan, tiba di perut dikempiskan, demikian kata pepatah lama. Pepatah yang kurang atau tidak mengindahkan objektivitas. Ada proses pemilihan yang panjang dan bahkan dirasakan sangat berbelit-belit. Apakah proses yang demikian ini sudah menjamin kebenaran, keadilan, dan objektivitas sehingga diperoleh hasil yang bermutu tinggi? Ini pun belum tentu menghasilkan seperti yang disyaratkan itu. Seringkali panjangnya proses itu justru menutupi kekurangan-kekurangan dari proses, maupun yang diproses, sehingga tidak banyak orang yang mengetahui kelemahan proses itu. Namun tentu ada cara dan proses pemilihan yang lebih baik. Sebelum seseorang diangkat, diterapkanlah proses pemilihan terbuka dengan ukuran-ukuran atau standar pemilihan yang diketahui semua orang tentang kebenaran, keadilan, dan objektivitasnya. Pemilihan yang terbuka memungkinkan terbuka pula kesempatan seluas-luasnya untuk mempunyai jumlah calon yang cukup banyak untuk dipilih. Persaingan secara adil dan terbuka itu akan memberikan umpan balik yang lebih baik. Penggunaan ukuran dan standar yang teruji kebenaran dan objektivitasnya akan diterima semua pihak,

karena penerapannya yang sama terhadap semua yang ikut dalam persaingan sehat itu. Artinya, tidak sedikitpun hal-ha yang disembunyikan yang menimbulkan kesangsian dan kecurigaan atas kebenaran hasil pemilihan.⁷¹

a) Sistem pengisian Jabatan Kepala Daerah

Dalam konteks pengisian jabatan Kepala Daerah, Joko J. Prihatmoko membagi tiga jenis sistem pemilihan kepala daerah yakni :

- (1) sistem penunjukan dan/atau pengangkatan oleh Pemerintah Pusat
- (2) sistem pemilihan perwakilan oleh DPRD; dan
- (3) sistem pemilihan langsung oleh rakyat.⁷²

Metode atau cara yang digunakan dalam sistem pengisian jabatan Kepala Daerah dapat dikelompokkan menjadi dua jenis, yakni :

- (1) sistem pemilihan secara tidak langsung dengan mekanisme pengangkatan dan/atau penunjukan serta pemilihan perwakilan; dan
- (2) pemilihan secara langsung yakni memberikan ruang atau keleluasaan rakyat untuk memilih Kepala Daerah.⁷³

⁷¹ *Ibid*, hlm.222-223

⁷² Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung, Filosofi, Sistem dan Problema*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta 2005, hlm. 104

⁷³ *Ibid*, hlm.105

Dalam metode tidak langsung, kedaulatan rakyat diserahkan/dititipkan pada elit politik, baik pemerintah/pejabat pusat atau parlemen. Konsekuensinya, pertanggungjawaban dan bahkan pemberhentian Kepala Daerah juga bersifat tidak langsung. Sedangkan metode langsung, kedaulatan sepenuhnya diserahkan dan digunakan oleh rakyat sehingga lebih menjamin keterwakilan dan preferensi, yang lebih menimbulkan kesan lebih demokratis.⁷⁴

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung memiliki beberapa variasi model. Pertama, *Two round system*, yakni pemilih hanya memberikan pilihannya pada satu calon Kepala Daerah. Calon Kepala Daerah hanya dapat menduduki jabatan jika sudah mencapai 50 persen plus satu suara. Kedua, model *approval*, yakni yang memberikan peluang bagi pemilih untuk memilih semua (pilihan ganda) calon Kepala Daerah. Ketiga, model *first past the post*, yakni calon yang memperoleh suara terbanyak otomatis akan menduduki posisi sebagai Kepala Daerah betapapun suara yang dipilih sangat minimal.⁷⁵

Model *two round system*, akan menghasilkan legitimasi Kepala Daerah yang maksimal, hanya saja memerlukan biaya dan waktu. Model *first past the post* memiliki legitimasi sangat rendah tapi sangat efisien. Namun kemungkinan Kepala Daerah yang menang hanya memperoleh

⁷⁴ *Ibid*, hlm. 106

⁷⁵ Joko J. Prihatmoko, *Mendemokratiskan Pemilu; dari Sistem sampai Elemen Teknis*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta 2008, hlm. 241

suara kemenangan tipis. Model approval sebenarnya menjadi penengah dari kedua sistem di atas. Model ini tidak rumit dan dilakukan hanya satu kali putaran. Tapi karena seperti multiple choice, tidak semua orang bisa memahami bahwa seseorang bisa memilih 2 atau 3 calon sekaligus.⁷⁶

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung merupakan mekanisme rekrutmen Kepala Daerah yang terbingkai dalam suatu sistem. Secara prosedural, pilkada langsung idealnya mengakomodasi sistem seleksi terpadu, yakni serangkaian seleksi yang saling melengkapi untuk melahirkan calon Kepala Daerah terpilih yang berkualitas, mulai dari seleksi sistem ketatanegaraan, partai politik, administratif, hukum administrasi, sampai seleksi politis.⁷⁷

Pilihan terhadap mekanisme dan sistem yang digunakan dalam proses pengisian jabatan Kepala Daerah dipengaruhi oleh dua faktor yaitu:⁷⁸

- 1) bentuk pemerintahan negara; dan
- 2) sistem demokrasi pemerintahan atau sistem pemerintahan

Di negara-negara kesatuan, pengisian jabatan Kepala Daerah umumnya menggunakan sistem pengangkatan dan/atau penunjukan oleh pemerintah pusat atau sistem pemilihan tidak langsung atau sistem perwakilan melalui parlemen daerah karena sumber kekuasaan terletak di pemerintah pusat, sedangkan di negara-negara federal pemilihan kepala

⁷⁶ *Ibid*, hlm. 241-242

⁷⁷ *Ibid*. hlm. 196

⁷⁸ *Opcit*, Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung...*, hlm. 107

pemerintahan negara bagian lazimnya dipilih oleh rakyat karena dalam sistem federasi murni sumber kekuasaan terletak di daerah.⁷⁹

D. Hak Pilih Dan Hak Untuk Dipilih Sebagai Perwujudan Terhadap Hak Politik

Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, secara leksikal “hak dipilih” diuraikan sebagai hak untuk dipilih menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Namun, sebelum menguraikan tentang “hak dipilih”, terlebih dahulu diuraikan “hak pilih” sebagai hak untuk memilih wakil dalam Dewan Perwakilan Rakyat.⁸⁰ Pada bagian lain, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia², pengertian “hak dipilih” diuraikan sejalan dengan pengertian “hak pilih”. Pengertian “hak dipilih” diuraikan sebagai hak untuk dipilih menjadi anggota (tentang Dewan Perwakilan Rakyat, dsb). Sedang “hak pilih” diuraikan sebagai hak warga negara untuk memiliki wakil dalam lembaga perwakilan rakyat yang merupakan salah satu unsur dalam sistem pemilihan umum yang demokratis. “Hak pilih” dibagi menjadi dua, yaitu: “hak pilih aktif” dan “hak pilih pasif”. “Hak pilih aktif” sebagai hak untuk memilih wakil dalam lembaga perwakilan rakyat. Sedang “hak pilih pasif” adalah hak untuk dipilih dan duduk dalam lembaga perwakilan rakyat.⁸¹

⁷⁹ *Ibid*

⁸⁰ WJS. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta 2003, Balai Pustaka. Cet.XV, hlm. 339

⁸¹ Anton M. Moelyono, 1988, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, Hlm. 292; Bdk. Anonim, 2014, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa*, Jakarta, PT. Gramedia Pustaka Utama, Edisi VII, Cet. IV, Hlm. 475.

Hak pilih warga negara, baik hak memilih maupun hak dipilih dalam Pemilihan Umum merupakan salah satu substansi penting dalam perkembangan demokrasi dan sekaligus sebagai bukti adanya eksistensi dan kedaulatan yang dimiliki rakyat dalam pemerintahan. Dengan demikian, hak pilih adalah hak warga negara untuk memilih wakil dan dipilih sebagai wakil di ruang legislatif maupun di eksekutif melalui Pemilihan Umum yang demokratis. Hak memilih dan hak dipilih merupakan hak yang dilindungi dan diakui keberadaannya dalam Konstitusi Negara Republik Indonesia (Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945). Oleh karena itu setiap warga negara yang akan menggunakan hak tersebut dalam setiap Pemilihan Umum harus terbebas dari segala bentuk intervensi, intimidasi, diskriminasi dan segala bentuk tindak kekerasan yang dapat menimbulkan rasa takut untuk menyalurkan haknya dalam memilih dan dipilih dalam setiap proses Pemilihan Umum. Adapun ketentuan yang mengatur adalah Pasal 28C ayat (2), Pasal 28I ayat (1), dan ayat (5) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia diatur dalam Pasal 23 ayat (1) dan Pasal 43 ayat (1) yang menjadi dasar hukum bagi setiap warga negara Indonesia untuk memiliki kebebasan untuk ikut serta menentukan wakil-wakil mereka, baik untuk duduk dalam lembaga legislatif maupun dijadikan sebagai pimpinan lembaga eksekutif yang dilakukan melalui Pemilihan Umum. Sejalan dengan uraian tersebut dapat dimaknai bahwa hak dipilih sebagai bagian dari hak pilih (hak pilih pasif) merupakan hak asasi manusia yang dapat diimplementasikan dalam

Pemilihan Umum yang demokratis. Oleh karena itu setiap warga negara dalam menyalurkan dan menggunakan hak tersebut harus bebas dari intervensi, intimidasi, dan diskriminasi serta bebas dari segala bentuk tindak kekerasan yang dapat menghambat dan bahkan meniadakan hak tersebut.

Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik dimaksud tercermin dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999, terutama pada “Bagian Kedelapan” terkait “Hak Turut Serta dalam Pemerintahan” Pasal 43 menyebutkan:

Ayat (1) : Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan-undangan.
Ayat (2) : Setiap warga negara berhak turut serta dalam pemerintahan dengan langsung atau dengan perantaraan wakil yang dipilihnya dengan bebas, menurut cara yang ditentukan dalam peraturan perundangundangan.
Ayat (3) : Setiap warga negara dapat diangkat dalam setiap jabatan pemerintahan.

Pengakuan hak asasi manusia oleh negara dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah Perubahan sangat kuat. Materi muatan hak asasi manusia dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum perubahan semula hanya berisi 7 (tujuh) butir ketentuan (pasal), Pasal 27 sampai dengan Pasal 34 yang juga tidak sepenuhnya dapat disebut sebagai jaminan hak asasi manusia. Terkait dengan keberadaan pasal-pasal tersebut, dalam hal ini pernyataan tegas disampaikan Moh. Mahfud MD bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

Tahun 1945 tidak memuat secara ketat materi-materi yang secara substansial harus ada pada setiap 20 konstitusi yakni perlindungan hak asasi manusia.⁸²

Sebagaimana diuraikan di atas bahwa hak dipilih merupakan hak pilih pasif. Dengan demikian, menurut Hans Kelsen hak pilih adalah hak individu untuk turut serta dalam prosedur pemilihan dengan jalan memberikan suaranya.⁸³ Hak memberikan suara merupakan hak politik dan sekaligus merupakan implementasi dari demokrasi. Oleh karena itu, lanjut Hans Kelsen bahwa hakekat demokrasi, hak pilih harus universal. Sekecil mungkin individu yang dikecualikan dari hak pilih, dan usia minimum memperoleh hak suara harus serendah mungkin. Mengecualikan wanita atau individu-individu yang termasuk ke dalam suatu profesi tertentu seperti misalnya tentara atau pendeta akan tidak sesuai dengan ide demokrasi tentang hak suara universal. Demokrasi menghendaki agar hak pilih tidak hanya seuniversal mungkin tetapi juga seadil mungkin.⁸⁴

Keberadaan hak dipilih sebagai constitutional rights dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diatur dalam Pasal 27 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 28D ayat (3) dan Pasal 28E ayat (3). Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 diatur dalam Pasal 23 ayat (1) yang menentukan bahwa “Setiap orang bebas untuk memilih dan mempunyai keyakinan politiknya”. Lebih lanjut diuraikan dalam Pasal 43 ayat (1) yang

⁸² Moh. Mahfud MD, 2000, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Yogyakarta, Rineka Cipta, Cet. II, Hlm. 141.

⁸³ Hans Kelsen, 2013, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara* (Penerjemah: Raisul Muttaqien dari Hans Kelsen, 1971, *General Theory of Law and State*, New York, Russel and Russel), Bandung, Cet. VIII, Hlm. 414

⁸⁴ *Ibid*

menentukan bahwa “Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Pengaturan hak dipilih dalam Deklarasi Universal hak Asasi Manusia diatur dalam Pasal 21 ayat (1) dan ayat (2). Sedangkan dalam Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik diatur dalam Pasal 25 ayat (1) dan ayat (2). Kedua instrumen internasional hak asasi manusia tersebut, secara substansial menegaskan bahwa setiap warga negara mempunyai hak sama tanpa ada perbedaan untuk duduk dalam pemerintahan dan memiliki hak politik yang sama untuk memilih dan dipilih dalam pemilihan umum yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, adil dan jujur.