

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintah otonomi daerah mengisyaratkan kepada kita semua mengenai kemungkinan-kemungkinan pengembangan suatu wilayah dalam suasana yang lebih kondusif dan dalam wawasan yang lebih demokratis.¹

Selama ini otonomi daerah yang merupakan buah dari desentralisasi telah banyak membawa keuntungan bagi beberapa daerah. Salah satu diantaranya yaitu daerah dapat mengatur dan mengurus wilayahnya sendiri dalam rangka untuk berkembang lebih maju tanpa adanya campur tangan dari pusat.

Era reformasi yang telah berjalan telah merubah pola pemerintahan yang tersentralisasi, dan telah menganggap desentralisasi menjadi sebuah struktur pemerintahan yang dianggap perlu karena faktor-faktor sebagai berikut (Smith, 1986: 18-30):

- a. Untuk pendidikan politik. Desentralisasi memberikan pemahaman kepada masyarakat tentang peran debat politik, penyeleksian para wakil rakyat dan pentingnya kebijakan, perencanaan, dan anggaran dalam suatu system demokrasi.

¹ "Otonomi Daerah" PT Raja Grafindo Persada

- b. Untuk latihan kepemimpinan politik. Desentralisasi menciptakan sebuah landasan bagi pemimpin politik prospektif di tingkat lokal untuk mengembangkan kecakapan dalam pembuatan kebijakan, menjalankan partai politik, serta menyusun anggaran. Dari para pemimpin ditingkat lokal ini diharapkan mampu melahirkan politisi-politisi nasional yang handal.
- c. Untuk memelihara stabilitas politik. Partisipasi masyarakat dalam politik formal melalui voting dan praktek-praktek lain (misalnya dukungan aktif terhadap partai-partai politik) dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Dengan cara ini dapat diharapkan tercapainya harmoni sosial, semangat kekeluargaan dan stabilitas politik.
- d. Untuk mencegah konsentrasi kekuasaan di pusat. Kesetaraan politik dan partisipasi politik akan mengurangi kemungkinan konsentrasi kekuasaan. Kekuasaan politik akan terdistribusi secara luas sehingga desentralisasi merupakan sebuah mekanisme yang dapat mencakup kelompok miskin atau kelompok marjinal.
- e. Untuk memeperkuat akuntabilitas publik. Akuntabilitas diperkuat karena perwakilan setempat lebih *accessible* terhadap penduduk setempat dan oleh karenanya akan lebih bertanggung jawab terhadap kebijakan dan hasil-hasilnya, dibanding pemimpin politik nasional atau pegawai pemerintah. Satu 'suara' pada pemilihan lokal merupakan suatu mekanisme yang unik bagi penduduk untuk menunjukkan kesetaraan/keadilan/kepercayaan terhadap kinerja para wakil rakyat

f. Untuk meningkatkan kepekaan elit terhadap kebutuhan masyarakat. Sensitifitas pemerintah meningkat karena perwakilan lokal ditempatkan secara tepat untuk mengetahui kebutuhan-kebutuhan lokal dan agar bagaimana kebutuhan tersebut terpenuhi dengan cara-cara yang efektif.²

Seiring bergulirnya arus desentralisasi dalam rangka pengembangan daerah, maka dibutuhkan seorang pemimpin daerah yang benar-benar mengerti, memahami dan dapat mengakomodasi berbagai kepentingan dan aspirasi masyarakatnya. Dan salah satu cara untuk mendapat pemimpin yang demikian harus diadakan sebuah pemilihan pemimpin secara langsung oleh masyarakat.

Salah satu sisi penting adanya pemilihan kepala daerah langsung tersebut adalah akan nampak jelas terbentuknya hubungan *checks and balances* antara kepala daerah dengan dengan DPRD. Dalam konteks ini kedudukan DPRD sebagai badan legislatif daerah mempunyai posisi sejajar dengan kepala daerah sebagai badan eksekutif.

Dalam hal ini, kepala daerah yang dengan dukungan dari rakyat akan mempunyai daya tawar lebih terhadap DPRD atas segala kebijakan politik yang diberlakukan di daerah, sehingga dengan adanya dua kubu yang mempunyai kekuatan seimbang tersebut akan tercipta sebuah daerah yang jauh dari kebijakan-kebijakan yang tidak memihak kepada rakyat, yang akhirnya akan terwujud sebuah pemerintahan yang mementingkan kualitas pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat.

² M. M. H. "The Political Process in Indonesia". Duta Publisher

kental dengan budaya jawa (yang tunduk terhadap pemimpin terpilih yang mendapatkan wangsit “pulung”) akan dihadapkan dengan pola baru yang menuntut partisipasi politik masyarakat dalam proses pemilihan kepala daerah langsung. Perubahan pola lama ke pola baru dalam waktu yang singkat tersebut akan memunculkan tingkat partisipasi politik masyarakat yang berbeda-beda yang tidak akan pernah lepas dari faktor-faktor yang mempengaruhinya. Oleh karena itu dengan adanya argumen tersebut maka penulis tertarik untuk meneliti faktor-faktor apa yang mempengaruhi partisipasi politik masyarakat dalam proses pemilihan kepala daerah langsung.

B. Perumusan Masalah

Faktor-faktor apa saja yang berpengaruh pada partisipasi politik masyarakat Kabupaten Bantul dalam proses pemilihan kepala daerah langsung Tahun 2005?

C. Kerangka Dasar Teori

1. Sistem Politik

Seorang sarjana barat yang bernama David Easton menawarkan suatu bahasan dari sistem politik yang terdiri dari tiga komponen, yaitu:

“(1) the political system (the means of politics) (2) its

allocations are authoritative, and (3) its authoritative allocations are binding the society as a whole".³

Pengertian atau batasan yang dikemukakan oleh David Easton di atas menyatakan bahwa: sistem politik adalah merupakan alokasi dari pada nilai-nilai, dalam mana pengalokasian dari pada nilai-nilai tadi bersifat paksaan atau dengan kewenangan, dan pengalokasian yang bersifat paksaan tadi mengikat masyarakat sebagai suatu kesatuan.

Lebih lanjut lagi David Easton menyatakan pula bahwa sistem politik dapat diperkenalkan sebagai seperangkat interaksi yang diabstraksikan dari seluruh tingkah laku sosial, melalui mana nilai-nilai dialokasikan secara otoritatif.⁴

Sedangkan menurut pendapat Robert A. Dahl dalam bukunya yang berjudul *Modern Political Analysis*, dinyatakan tentang pengertian sistem politik sebagai berikut: "a political system as any persistent pattern of human relationships that involves, to a significant extent, control, influence, power, and authority".⁵

Jadi menurut Dahl, sesuai pendapat yang dikemukakannya, sistem politik adalah sebagai pola yang tetap dari hubungan-hubungan antar manusia yang melibatkan sampai tingkat yang berarti, control, pengaruh, kekuasaan, ataupun wewenang.

³ Gabriel A. Almond and James S. Coleman (eds.), *The Politics Of The Developing Areas*, Princeton University Press, N.J. 1960, hal 6, mengutip dari David Easton, *The Political System: An Inquiry Into The State Of Political Science*, New York, 1953

⁴ David Easton, *A Framework For Political Analysis*, Prentice-Hall, Inc, Englewood Cliffs, N.J., 1965, hal 57.

⁵ Robert A. Dahl, *Modern Political Analysis*, Prentice-Hall, Inc, Englewood Cliffs, N.J., 1957, hal 10.

Pengertian lain tentang sistem politik dinyatakan pula oleh Gabriel A. Almond, beliau menyatakan pendapatnya bahwa: " The political system is that system of interactions to be found in all independent societies which performs the functions of integration and adaptation (both internally and vis-à-vis other societies) by means of the employment, or threat of employment, of more or less legitimate physical compulsion".⁶

Pendapat yang dikemukakan oleh Almond ini menyatakan bahwa: sistem politik adalah merupakan sistem interaksi yang terjadi didalam masyarakat yang merdeka.

Dari pernyataan ini dapat ditarik suatu pengertian bahwa di dalam masyarakat yang tidak atau belum merdeka tidak terdapat sistem politik dari masyarakat tersebut, yang ada adalah sistem politik dari masyarakat atau negara yang menjajah/menguasainya. Lebih lanjut dinyatakan pula oleh Almond bahwa sistem politik itu menjalankan fungsi integrasi dan adaptasi. Fungsi integrasi yang dijalankan oleh sistem politik adalah untuk mencapai kesatuan dan persatuan dalam masyarakat yang bersangkutan. Sedangkan fungsi adaptasi adalah merupakan fungsi penyesuaian terhadap lingkungan, baik dalam lingkungan masyarakat itu sendiri maupun terhadap lingkungan masyarakat yang lain. Demikian pula dalam menyatakan pendapatnya Almond mempergunakan istilah "more or less" (sedikit banyak) yang mengikuti kata "legitimate" (sa), hal ini adalah untuk menerangkan paksaan fisik yang dilakukan oleh sistem politik.

⁶ Gabriel A. Almond and James S. Coleman (eds) *Op. Cit.* Hal 7

Dimana dalam hal ini paksaan fisik yang dilakukan oleh sistem politik keabsahannya diragukan. Keragu-raguan mengenai keabsahan paksaan fisik itu terutama ditujukan kepada sistem-sistem politik yang totaliter, dan segala macam bentuk kekuasaan pemerintahan yang lainnya yang tingkat keabsahannya di dalam mempergunakan paksaan fisik diragukan. Oleh Almond dimaksudkan bahwa dengan mempergunakan istilah "more of less" maka segala bentuk dan jenis sistem politik dapat dimasukkan atau ditampung dalam batasan tersebut.

Berdasarkan pada pengertian atau batasan-batasan yang dikemukakan oleh sarjana terkemuka seperti tersebut diatas, maka dapatlah ditarik suatu pengertian bahwa *sistem politik adalah merupakan sistem interaksi atau hubungan yang terjadi di dalam masyarakat, melalui mana dialokasikan nilai-nilai itu dengan mempergunakan paksaan fisik yang sedikit banyak bersifat sah.*⁷

Dari pengertian tersebut, terdapat beberapa hal yang masih perlu dijelaskan lebih lanjut, yaitu:

Pertama: Sistem Interaksi

Di dalam sistem politik, baik yang masih tradisional maupun yang sudah modern, terjadi interaksi atau hubungan antara aktor-aktor politik. Aktor-aktor politik yang berinteraksi tersebut dapat berwujud individu-individu, sekelompok individu, suatu organisasi, maupun berwujud suatu lembaga atau instansi. Jadi interaksi yang berlangsung dalam sistem

politik dapat berwujud interaksi antara individu yang satu dengan individu yang lainnya, individu dengan suatu organisasi atau lembaga, dan dapat pula berwujud interaksi antara suatu organisasi atau lembaga dengan sesamanya.

Ke dua: Pengalokasian Nilai-Nilai Kepada Masyarakat

Yang dimaksudkan dengan nilai-nilai adalah merupakan suatu hal yang mempunyai harga yang tinggi di mata masyarakat. Diantara nilai-nilai tersebut, terdapat satu atau dua macam nilai yang mendapat atau memperoleh penghargaan yang paling tinggi dari masyarakat. Suatu masyarakat akan berbeda dalam memberikan penghargaan terhadap suatu nilai apabila dibandingkan dengan penghargaan yang diberikan oleh masyarakat yang lainnya. Sebagai permisalan, masyarakat A akan memberikan penghargaan yang paling tinggi terhadap nilai X, sedangkan dalam kurun waktu yang bersama masyarakat B akan memberikan penghargaan paling tinggi terhadap nilai Y. perbedaan penghargaan terhadap suatu nilai pada hakekatnya disebabkan oleh perbedaan kebutuhan dari masing-masing masyarakat.

Adapun yang dimaksudkan dengan nilai-nilai yang terdapat dan dibutuhkan oleh masyarakat menurut Harold Laswell terdiri dari delapan nilai, yaitu: power, enlightenment, wealth, well-being (or health), skill, affection, rectitude (involve righteousness and justice), and deference (or respect). Selain ke delapan nilai yang dikemukakan oleh Harold Laswell

tersebut, maka oleh Karl W. Deutsch ditambah dua nilai lagi, yaitu: security dan liberty.⁸

Jadi nilai-nilai yang terdapat dan dibutuhkan masyarakat ada sepuluh macam nilai. Kesepuluh macam nilai tersebut dialokasikan kepada masyarakat dengan mempergunakan paksaan fisik yang sedikit banyak bersifat sah.

Ketiga: Paksaan fisik yang sedikit banyak bersifat sah

Diatas telah dinyatakan bahwa kesepuluh macam nilai yang terdapat di dalam masyarakat, dialokasikan dengan mempergunakan paksaan fisik yang sedikit banyak bersifat sah. Pengertian atau peristilahan “sedikit banyak bersifat sah” adalah untuk memberikan gambaran bahwa paksaan fisik yang dilakukan dalam suatu sistem politik keabsahannya diragukan. Keragu-raguan terhadap paksaan fisik ini, terutama ditujukan kepada sistem-sistem politik yang totaliter, dan segala macam bentuk kekuasaan pemerintahan yang lainnya yang tingkat keabsahannya dalam mempergunakan paksaan fisik diragukan. Akan tetapi apabila dipergunakan atau dicantumkan istilah “sedikit banyak yang bersifat sah”, maka segala jenis sistem politik, apakah sistem politik itu totaliter ataupun demokratis, akan dapat tercakup dalam pengertian atau batasan diatas.

Sistem politik, betapapun modern atau primitif sifatnya, memiliki yang terdapat ciri yang terdapat padanya. Gabriel A. Almond dalam bukunya yang berjudul *The politics Of The Developing Areas*,

menyebutkan bahwa didalam sistem politik terdapat empat macam ciri atau karakter. Ciri atau karakter dari sistem politik yang dikemukakan oleh Gabriel A. Almond intinya adalah sebagai berikut:⁹

- a. Semua sistem politik pasti mempunyai struktur politik. Dengan suatu pengertian bahwa di dalam masyarakat yang paling sederhanaupun, sistem politik dari masyarakat tersebut mempunyai tipe struktur politik yang terdapat di dalam masyarakat yang paling kompleks. Tiap-tiap struktur politik dapat diperbandingkan satu dengan yang lainnya menurut tingkat dan bentuk strukturnya.
- b. Semua sistem politik, baik yang sudah modern maupun yang masih primitif, menjalankan fungsi yang sama walaupun frekuensinya berbeda-beda yang disebabkan oleh karena perbedaan struktur. Demikian pula dapat diperbandingkan fungsi-fungsi dari sistem-sistem politik itu dijalankan dan bagaimana pula cara/gaya melaksanakannya.
- c. Semua struktur politik, baik yang terdapat di dalam masyarakat yang sudah modern maupun yang terdapat didalam masyarakat yang masih primitif, betapapun terspesialisasikan tetap mempunyai sifat multi fungsional (menjalankan beberapa/banyak fungsi). Sistem politik dapat diperbandingkan menurut tingkat kekhususan fungsi di dalam struktur itu.

⁹ Menurut Gabriel A. Almond sebenarnya dapat dilihat pada Gabriel A. Almond and James S.

d. Semua sistem politik adalah merupakan sistem “campuran” apabila dipandang dari pengertian kebudayaan. Dalam pengertian yang rasional tidak ada struktur dan kebudayaan yang semuanya modern, dan dalam pengertian yang tradisional tidak semuanya primitif. Perbedaan yang terdapat hanya bersifat relatif saja, dan keduanya (hal-hal yang bersifat modern atau tradisional bercampur satu dengan yang lainnya).¹⁰

2. Partisipasi Politik

Kata partisipasi merupakan sebuah kata yang berasal dari bahasa Latin, yaitu *participatis*. Kata *participatis* terbagi menjadi dua yaitu kata *paus* yang berarti bagian, dan kata *cipare* yang berarti mengambil. Dari dua kata tersebut jika digabungkan bisa dimaknai sebagai ambil bagian¹¹

Sedangkan menurut pendapat T.B Simatupang “partisipasi adalah kerja sama untuk mencapai tujuan bersama antara semua warga negara yang mempunyai latar belakang keyakinan yang beraneka ragam dalam negara pancasila atas dasar hak dan kewajiban yang sama untuk memberikan kontribusi kepada masing-masing untuk membina masa depan”.¹²

¹⁰ Drs. Haryanto, *Sistem Politik Suatu Pengantar*, Penerbit LIBERTY Yogyakarta, hal. 7

¹¹ Sukanto, *beberapa upaya untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa*, Arnaldis CSIS, Jakarta, 1983, hal 425

¹²

Selain itu Taliriduhun Darha berpendapat bahwa partisipasi masyarakat itu meliputi :

- a. Partisipasi melalui kontak dengan pihak lain sesuai dengan salah satu titik awal perubahan sosial.
- b. Partisipasi dalam memperhatikan atau menyerap dan memberikan tanggapan mengenai informasi, baik dalam arti menerima/mentaati atau menerima dengan sarat dalam arti menolak.
- c. Partisipasi dalam perencanaan pembangunan termasuk pengambilan keputusan. Perasaan dalam perencanaan perlu ditumbuhkan. Partisipasi ini dapat disebut juga partisipasi dalam mengambil keputusan politik menyangkut nasib mereka dan partisipasi yang bersifat teknis.
- d. Partisipasi dalam pelaksanaan operasional pembangunan.
- e. Partisipasi dalam menerima, memelihara dan mengembangkan hasil-hasil pembangunan.
- f. Partisipasi dalam menilai hasil pembangunan yaitu keterlibatan masyarakat dalam menilai sejauh hasilnya dapat memenuhi kebutuhan masyarakat.¹³

Dalam hal ini partisipasi dapat terwujud dalam berbagai bentuk. Studi-studi tentang partisipasi dapat menggunakan skema-skema klasifikasi yang agak berbeda-beda, namun kebanyakan riset kebanyakan

¹³ Taliriduhun Darha, *Perencanaan dan pembangunan desa*, Yogyakarta: Pustaka Cinta, 1999.

ini membedakan jenis-jenis perilaku yang termasuk dalam katagori perilaku partisipasi masyarakat, yaitu:

- a. *Kegiatan pemilihan* mencakup suara, yang termasuk di dalam ini adalah memberikan sumbangan suara untuk kampanye, bekerja dalam suatu pemilihan, mencari dukungan bagi seorang calon, dan setiap tindakan yang bertujuan mempengaruhi hasil proses pemilihan.
- b. *Lobbying*, mencakup upaya-upaya perorangan atau kelompok untuk menghubungi pejabat-pejabat pemerintah dan pemimpin-pemimpin politik dengan maksud mempengaruhi keputusan-keputusan mereka mengenai persoalan yang menyangkut banyak orang.
- c. *Kegiatan organisasi*, menyangkut partisipasi sebagai anggota atau pejabat dalam suatu organisasi yang tujuannya yang utama dan eksplisit adalah mempengaruhi pengambilan keputusan pemerintah.
- d. *Mencari koneksi (contacting)*, merupakan tindakan perorangan yang ditujukan terhadap pejabat-pejabat pemerintah dan biasanya dengan maksud memperoleh manfaat bagi hanya satu orang atau segelintir orang saja.
- e. *Tindak kekerasan (violence)*, juga dapat dikatakan sebagai salah satu bentuk partisipasi politik, dan untuk keperluan analisa ada manfaatnya untuk mendefinisikannya sebagai satu katagori tersendiri, artinya sebagai upaya untuk mempengaruhi pengambilan keputusan pemerintah dengan jalan menimbulkan kerugian fisik terhadap orang-

Sedangkan istilah politik itu sendiri orang awam sering kali mengatakan, ilmu politik adalah ilmu yang mempelajari politik. Bisa jadi pengertian seperti itu tidak salah. Kalau konsep tersebut yang dipakai, langkah pertamanya memahami apa sebenarnya ilmu politik yang mempertajam pengertian tentang ilmu politik itu sendiri.

Pada umumnya dapat dikatakan bahwa politik adalah bermacam-macam kegiatan dalam suatu sistem politik (atau negara) yang menyangkut proses menentukan tujuan-tujuan dari suatu sistem dan melaksanakan tujuan-tujuan tersebut. Pengambilan keputusan (decisionmaking) mengenai apakah yang menjadi tujuan dari sistem politik itu menyangkut seleksi antara beberapa alternatif dan skala penyusunan prioritas dari tujuan-tujuan yang telah dipilih.

Untuk melaksanakan tujuan-tujuan itu perlu ditentukan kebijakan-kebijakan umum (public policies) yang menyangkut pengaturan dan pembagian (distribution) atau alokasi (allocation) dari sumber-sumber dan resources yang ada.

Untuk melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan itu, perlu dimiliki kekuasaan (power) dan kewenangan (authority), yang akan dipakai baik untuk membina kerja sama maupun untuk menyelesaikan konflik yang mungkin timbul dalam proses ini.¹⁴

Pendapat lain mengatakan, politik pada dasarnya menyangkut tujuan-tujuan masyarakat (public goals) dan bukan tujuan pribadi

¹⁴ M. L. D. dicitasi dalam dasar-dasar ilmu politik (D. T. Gramedia pustaka utama Jakarta) hal 8

seseorang (private goals). Untuk itu politik sebagian besar menyangkut kegiatan berbagai kelompok, termasuk didalamnya partai-partai politik dan organisasi-organisasi politik lainnya, walaupun tidak menutup kemungkinan bagi kegiatan-kegiatan yang bersifat perorangan (individu)

Dengan melihat adanya berbagai perbedaan dalam definisi politik, Miriam Budiarto mengkonstatir bahwa perbedaan itu disebabkan setiap sarjana cenderung meneropong hanya salah satu aspek atau unsur politik. Kemudian unsur tersebut diperlakukan sebagai konsep pokok yang dipakai untuk meneropong unsur-unsur lainnya. Konsep-konsep yang dimaksud adalah: *negara (state)*, *kekuasaan (power)*, *pengambilan keputusan (decision making)*, *kebijaksanaan (policy, beleid)*, *pembagian (distribution atau alokasi (allocation))*.

Roger F. Soltau dalam *introduction to politics*: mengatakan bahwa “ilmu politik mempelajari negara, tujuan-tujuan negara dan lembaga-lembaga yang akan melaksanakan tujuan-tujuan itu; hubungan dengan antara negara dengan warga negaranya serta dengan negara-negara lain” (*political science is the study of the stat, its aims and purposes.... the institutions by which these are going to be realized, its relations whit its individual members, and other states*).¹⁵

Dikatakannya, ilmu politik mempelajari negara, tujuan-tujuan negara

¹⁵ Roger F. Soltau, *An Introduction to politics* (London: Longmans, 1961), hal 4

dan lembaga-lembaga yang akan melaksanakan tujuan-tujuan itu, hubungan antara negara dengan warga negaranya serta dengan negara lain.

Sementara itu wawasan yang hampir sama, J. Barents menegaskan, ilmu politik adalah ilmu yang mempelajari kehidupan negara, yang merupakan bagian dari kehidupan masyarakat. Ilmu politik mempelajari negara-negara dalam melakukan tugas-tugasnya.¹⁶ Dari pengertian tersebut diatas, jelas sekali aspek negara menjadi fokus sentral dalam kajian ilmu politik. Negara diartikan sebagai suatu organisasi dalam suatu wilayah yang mempunyai kekuasaan tertinggi yang sah dan yang ditaati oleh rakyatnya.

Ada pula sarjana-sarjana yang lebih cenderung melihat kekuasaan sebagai konsep utama dalam politik. Harold D. Laswell dan A. Kaplan misalnya, menganggap ilmu politik pada dasarnya mempelajari pembentukan dan pembagian kekuasaan.¹⁷

Masih dalam fokus perhatian terhadap kekuasaan ini, Deliar Noer mengemukakan, "ilmu politik memusatkan perhatian pada masalah kekuasaan dalam kehidupan bersama atau masyarakat. Kehidupan seperti ini tidak terbatas pada bidang hukum semata-mata, dan tidak pula pada negara yang tumbuhnya dalam sejarah hidup

¹⁶ J. Barents, *ilmu politika: suatu pengenalan lapangan*. Terjemahan L.M Aitorus (Jakarta: PT. Pembangunan, 1965) hal 23

¹⁷ hal 10

manusia relatif baru. Tetapi juga diluar bidang hukum serta sebelum negara ada”.¹⁸

Dengan adanya perbedaan pandangan dari para tokoh dalam mendefinisikan ilmu politik maka dalam hal ini kami akan mencoba menguraikan fokus of interes dari ilmu politik itu sendiri.

a. Negara (state)

Negara adalah suatu organisasi dalam suatu wilayah yang mempunyai nkekuasaan tertinggi yang sah dan yang diataati oleh rakyatnya.

J. Barents, dalam ilmu politika mengatakan bahwa: “ilmu politik adalah ilmu yang mempelajari kehidupan negara....yang merupakan bagian dari kehidupan masyarakat; ilmu politik mempelajari negara-negara itu melakukan tugas- tugasnya” (*De wetenscap der politiek is de wetenscap die het leven van de staat bestudeert...een maatschappelijk leven ... waarvan de staat een onderdeel vormt. Aan onderzoek van die staten, zoals ze werken, is de wetenschap der politiek gewijd*)¹⁹

b. Kekuasaan (power)

Kekuasaan adalah: kemampuan seseorang atau kelompok orang untuk mempengaruhi tingkah laku orang atau kelompok lain sesuai keinginan dari pelaku.²⁰

¹⁸ Deliar Noer, *pengantar kepemikiran politik* (Medan: dwipa tanpa tahun), hal 56

¹⁹ J. Barents, *Ilmu Politika: suatu pengenalan lapangan, terjemahan L.M Sitorus* (Jakarta: P.T Pembangunan, 1965) hal 23.

²⁰ Prof. Miriam Budiarjo, *dasar-dasar ilmu politik* (P.T Gramedia pustaka utama, Jakarta) hal 10

W.A. Robson dalam *the University teaching of social sciences*, mengatakan bahwa: "Ilmu politik mempelajari kekuasaan dalam masyarakat... yaitu sifat hakiki, dasar, proses-proses, ruang lingkup, dan hasil-hasil. Fokus perhatian sarjana ilmu politik tertujua pada perjuangan untuk mencapai atau mempertahankan kekuasaan, melaksanakan kekuasaan atau pengaruh atas orang lain, atau menentang pelaksanaan kekuasaan" (*political science is concerned with the study of power in society... its nature, basis, processes, scope and results. The focus of interest of the political scientist...centres on the struggle to gain or retain power, to exercise power or influence over others, or to resist that exercise*)²¹

c. Pengambilan keputusan (decision making)

Keputusan (decision) adalah membuat pilihan diantara beberapa alternatif. Sedangkan istilah *pengambilan keputusan* (decision making) menunjuk pada proses yang terjadi sampai keputusan itu tercapai.²²

Pengambilan keputusan sebagai konsep pokok dari politik menyangkut keputusan-keputusan yang diambil secara kolektif dan yang mengikat seluruh masyarakat. keputusan-keputusan itu dapat menyangkut tujuan masyarakat, dapat pula menyangkut kebijaksanaan-kebijaksanaan untuk mencapai tujuan. Setiap proses membentuk kebijaksanaan umum atau kebijaksanaan pemerintah

²¹ W.A. Robson, *the university teaching of social sciences: political science*: ("teaching in the social sciences: Paris Unesco, 1954), hal 24

²² W. A. Robson, *the university teaching of social sciences: political science*: ("teaching in the social sciences: Paris Unesco, 1954), hal 24

adalah suatu proses mengambil keputusan, yaitu memilih antara beberapa alternatif, yang akhirnya ditetapkan sebagai kebijaksanaan pemerintah.

Joyce dalam bukunya *political analysis and public policy*, mengatakan bahwa: “politik adalah pengambilan keputusan kolektif atau pembuatan kebijaksanaan umum untuk masyarakat seluruhnya” (*politics is collective decisionmaking or the making of public policies for an entire society*).²³

d. Kebijakan umum (public policy, beleid)

Kebijaksanaan (*policy*) adalah suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seseorang pelaku atau oleh kelompok politik dalam usaha memilih tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan-tujuan.²⁴

Menurut Hoogerwerf: “obyek dari ilmu politik adalah kebijaksanaan pemerintah, proses terbentuknya, serta akibat-akibatnya”. Yang dimaksud kebijaksanaan umum disini menurut Hoogerwerf adalah “membangun masyarakat secara terarah melalui pemakaian kekuasaan (*doelbewuste vormgeving aan de samenleving door middel van machtsuitoefening*)”.²⁵

e. Pembagian (distribution)

Yang dimaksud dengan pembagian (distribution) dan alokasi (allocation) adalah pembagian dan penjatahan dari nilai-nilai (values)

²³ Joyce M Mitchell, William C. Mitchell: *political Analysis And Public Policy: An Introduction to political science* (Chicago, Rand Mc. Nally, 1969) hal 4.5.

²⁴ Prof. Miriam Budiardjo, *dasar-dasar ilmu politik*, P.T Gramedia Pustaka Utama.

²⁵ A. H. Hoogerwerf, *Politiek Leerboek*, De Arbeiderspers, Amsterdam (1948) hal 100 dan 101.

dalam masyarakat. Para sarjana menekankan pembagian dan alokasi beranggapan bahwa politik adalah membagikan dan mengalokasikan nilai-nilai secara mengikat. Yang ditekankan oleh mereka bahwa pembagian ini sering tidak merata dan oleh karena itu mengakibatkan konflik. Masalah tidak meratanya pembagian nilai-nilai perlu diteliti dalam hubungannya dengan kekuasaan dan kebijaksanaan pemerintah. Dalam ilmu sosial suatu nilai (value) badalah suatu yang dianggap baik atau benar, sesuatu yang diinginkan, sesuatu yang mempunyai harga dan karena itu dianggap baik dan benar, sesuatu yang ingin dimiliki oleh manusia. Nilai ini dapat bersifat abstrak seperti penilaian (judgement) atau suatu azas seperti misalnya kejujuran, kebebasan berpendapat, kebebasan mimbar, dan sebagainya. Dia juga bisa bersifat konkrit (material) seperti rumah, kekayaan dan sebagainya.²⁶

Harold Laswell dalam buku *who gets what, when and how: "politik adalah masalah siapa mendapat apa, kapan dan bagaimana"*.²⁷

Sedangkan menurut David Easton dalam *A. Systems Analysis of political life*, mengatakan: "sistem politik adalah keseluruhan dari interaksi-interaksi yang mengatur pembagian nilai-nilai secara autoritatif (berdasarkan wewenang) untuk dan atas nama masyarakat".²⁸

²⁶ Prof. Miriam budiardjo, *dasar-dasar ilmu politik*.

²⁷ Harold D. Laswell: *politik, who gets what, when, how* (new York, world publishing Co, 1972)

²⁸ David Easton: *A. systems Analysis of political life* (New York, 1965)

Dengan adanya dua *definisi* tentang partisipasi dan politik yang telah kami uraikan diatas, maka disini penulis akan menarik dan menggabungkan kedua definisi tersebut menjadi satu bagian.

Partisipasi politik adalah keterlibatan mental dan emosional serta fisik seseorang anggota masyarakat dalam rangka untuk memilih ataupun dipilih dalam suatu sistem politik yang menyangkut proses menentukan tujuan-tujuan dari suatu sistem dan melaksanakan sistem-sistem tersebut.

Untuk mempertajam dalam bahasan ini, maka akan kami uraikan beberapa jenis partisipasi, yaitu:

Pertama, Partisipasi Otonom, partisipasi jenis ini adalah partisipasi yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang yang didasari oleh minat dari diri mereka sendiri tanpa adanya pengaruh dari orang lain ataupun faktor eksternal.

Kedua, Partisipasi yang dimobilisasi, partisipasi jenis ini adalah partisipasi yang dirangsang dari faktor luar untuk bertingkah laku dengan cara-cara yang bertujuan untuk mempengaruhi pemerintah, tanpa mereka pribadi menaruh minat terhadap, atau malahan harus menyadari, dampak tindakan mereka itu terhadap pemerintah.

Orang-orang miskin di kota dan di pedesaan dinegara berkembang sangat besar kemungkinannya untuk melakukan partisipasi yang di mobilisasi dan bukan yang otonom. Beberapa katagori hubungan pemimpin-pengikut yang berbeda satu sama lain memberikan landasan untuk mobilisasi. Tiga diantaranya yang paling penting adalah: ikatan

antara pemimpin-pemimpin tradisional dan pengikut mereka, hubungan patron-klien, dan political machine (alat partai politik). Didalam katagori itu, hubungan antara yang memobilisasi dan yang dimobilisasikan cenderung untuk merupakan hubungan tatap muka dan sering kali didasarkan atas manfaat-manfaat yang khusus bagi si pengikut (berbeda dengan, katakanlah, hubungan antara seorang pemimpin nasional yang karismatik dan pengikut-pengikutnya.

Ikatan-ikatan tradisional adalah ikatan-ikatan antara sejumlah pengikut dan seorang pemimpin yang ditentukan dan disahkan oleh tradisi kebudayaan, sosial atau keagamaan yang sudah tua. Contoh yang paling jelas adalah kepala-kepala suku dan para tetua marga (*clan elders*) yang tradisional di Afrika atau di Timur Tengah. Pengikut-pengikutnya oleh karena mereka dilahirkan di dalam suku atau marga, secara otomatis harus setia kepada pemimpin-pemimpin semacam itu, meskipun anggota-anggota yang sudah mengalami modernisasi atau yang menolak segala ikatan mungkin tidak akan menunjukkan sikap hormat atau taat kepada pemimpin-pemimpin itu.

Sedangkan hubungan patron-klien yang asli adalah hubungan yang terdapat antara tuan tanah dan petani-penyewa atau petani bagi hasilnya di daerah pedesaan. Khususnya dimana seseorang atau tuan tanah menguasai semua atau sebagian besar tanah di suatu daerah, dimana kegiatan-kegiatan pemerintah nasional hanya terbatas pada memelihara ketertiban dan menuntut pajak dan sebagainya secara fisik terhadap para tuan

tanah bisa merupakan satu-satunya sumber tidak hanya yang menyangkut tanah, akan tetapi juga yang menyangkut lapangan kerja, pinjaman, benih, ternak, dan bantuan jika ada yang sakit, jika terjadi bencana alam atau timbul kesulitan dengan pejabat-pejabat pemerintah.

Adapun political machine (mesin politik) dikota-kota besar Amerika biasanya dapat ditelusuri kembali asal mulanya kepada banyaknya imigran yang miskin dan tak berpengaruh yang menetap di kota-kota, heterogenitas etnik penduduk kota, meluas hak pilih, adanya patronase yang luas, dan tidak memadainya otoritas dan kekuasaan pemerintah kota hingga sulit baginya untuk dapat memenuhi kebutuhan-kebutuhan yang mendesak dari dunia yang sedang melebarkan sayapnya atau dari massa penduduk yang miskin. Kota-kota besar dinegara yang sedang berkembang dimasa kini memperlihatkan banyak diantara karakteristik itu, dan oleh karenanya wajar untuk mencari setidaknya kemiripan untuk sebagian dengan pola machine itu dikota-kota besar di Amerika latin, Afrika, dan Asia.

Dalam kenyataannya, sementara kaum politisi secara perorangan di negara-negara yang sedang berkembang menggunakan perangsang-perangsang materi untuk memperoleh dukungan, konstelasi karakteristik-karakteristik yang lebih lengkap yang telah memungkinkan political machine mobilisasikan kaum miskin dibanyak kota besar di Amerika Serikat yang jarang menampakkan diri di negara-negara yang sedang

3. Budaya Politik

Dari sudut teoritik, budaya politik yang didefinisikan secara sederhana sebagai sikap orientasi warga negara terhadap sistem politik, menyangkut soal siapa yang berkuasa, memenuhi kepentingan apa (nilai), dan dengan cara bagaimana (lihat Gabriel A. Almond and Sidney Verba, *budaya politik*, 1984).²⁹

Menyangkut soal siapa yang berkuasa, adalah elit politiklah yang berkuasa didalam sistem pemerintahan dari pusat ke RT setempat, didukung oleh berbagai spektra kelompok kepentingan di tingkat pusat pemerintahan.

Studi Martindale terutama meneliti peradaban Cina, India, Israel, dan Yunani selama periode 900-200 SM serta peradaban barat modern, di setiap masyarakat tersebut elit intelektual menjadi pendorong utama perubahan. Peranan sosial elit intelektual sangat berbeda di berbagai masyarakat. Dalam periode 900-200 SM, elit politik utama yang berperane adalah Birokrat Mandarin di Cina, Pendeta Bramhman di India, Pendeta Yahudi di Palestina, dan penasehat ahli moral dan ahli hukum di dunia Yunani-Romawi. Elit intelektual di masing-masing masyarakat itu sangat kreatif dan membimbing pembentukan tatanan masyarakat yang semakin rumpil. Di dunia barat, perkembangan sosial berhubungan erat dengan peranan budayawan dan ilmuwan yang cenderung menentukan bidang

²⁹ T. Lijndah, Ndraha, *Budaya Organisasi* penerbit tinoka cinta

kebijakan murni, khususnya mentalitas ilmiah, menghapuskan setiap tatanan nilai tradisional yang berkaitan dengan mentalitas ilmiah.³⁰

Studi sejarah lainpun mendukung tesis Martindale yang menyatakan bahwa elit intelektual telah menjadi sumber penting yang mendorong ke arah perubahan (agen perubahan mungkin dihalangi oleh kekuatan yang menentang). Dalam studi mengenai pendidikan selama abad 19 di India, Cina, dan Jepang, Tangri menyimpulkan terdapatnya sejumlah perbedaan dalam sistem pendidikan diantara ketiganya itu, namun diketiganya itu elit intelektual berperan aktif dan terlibat secara mendalam dalam proses perubahan sosial, dan bukan hanya sebagai penonton kosong belaka.³¹

Menyangkut masalah kepentingan (nilai), jika orientasi budaya politik dibatasi sejak tahun 70an-80an, maka disamping sistem nilai umum dan struktural, pancasila dan UUD 1945, trilogi pembangunan yaitu pertumbuhan ekonomi, stabilitas politik dan pemerataan (versi politik bagi sila keadilan sosial) dijadikan isu sekaligus semboyan politik. Pada tahun 90-an, lebih-lebih sejak tahun 1996, semboyan nilai politik yang dikibarkan adalah persatuan dan kesatuan (unsur Ika pada Binneka Tunggal Ika), didukung oleh semboyan berbunyi "kerukunan". Sedang pada masa reformasi sekarang ini salah satu semboyan nilai politik yang dikibarkan adalah demokrasi, transparansi dan akuntabilitas.

³⁰ Don Martindale, *social life and cultural change*, princeton: D. Van Nostrand Co, 1928: 60

³¹ Shanti S. Tangri, "*Intellectuals and Society in Nineteenth-Century India*", *Comparative studies in Society and History* 3, 1961 : 393

Menyangkut masalah cara dan bagaimana, dijawab melalui berbagai poduk kebijaksanaan pembangunan dan pemerintahan melalui dua macam pendekatan, yaitu (1) pendekatan *sekuriti* dan (2) pendekatan *prosperiti*. yang pertama, ditetapkan guna mendukung penegakan stabilitas politik dan bendera persatuan dan kesatuan tersebut di atas, dan yang kedua guna mendukung pertumbuhan ekonomi dan penguasaan sumber-sumber alam di bawah kontrol sistem pemerintahan yang ada.³²

4. Pemilihan Umum

Undang-undang dasar 1945 merupakan salah satu sumber hukum Indonesia yang menjadi landasan sumber hukum lainnya. Dimana didalamnya terdapat pasal 1 ayat (2) yang berbunyi “kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”.

Dari pasal tersebut terdapat beberapa makna yang terkandung didalamnya yaitu:

- a. Negara Indonesia berasaskan kedaulatan rakyat.
- b. Indonesia menganut demokrasi dengan sistem perwakilan (representative democracy).
- c. Kedaulatan rakyat sepenuhnya dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Karena kekuasaan tertinggi berada ditangan rakyat maka yang menentukan segala wewenang yang ada didalam negara, yang menentukan segala corak, cara pemerintahan serta tujuan negara adalah dan dilakukan oleh rakyat. Namun kedaulatan itu tidaklah secara langsung dilakukan oleh rakyat, sebagaimana yang dikehendaki oleh Rousseau (demokrasi langsung). Sebab luasnya wilayah suatu negara, jumlah penduduk yang semakin bertambah dan peliknya permasalahan-permasalahan negara, tidaklah mungkin hal tersebut terealisasi,³³ akan tetapi kedaulatan itu sepenuhnya diselenggarakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Dengan demikian terlihatlah bahwa UUD 1945 menganut paham yang kedaulatan rakyat dengan sistem perwakilan, yang kedaulatan rakyatnya tidak langsung dilakukan oleh rakyat, akan tetapi dilaksanakan oleh wakil-wakil rakyat yang duduk di badan perwakilan rakyat.

Didalam representative democracy maka rakyat tidak ikut secara langsung menentukan jalannya pemerintahan, akan tetapi melalui wakil-wakilnya yang duduk di dalam Badan Perwakilan Rakyat atau dewan perwakilan rakyat, rakyat mewakilkan kepada wakil-wakilnya yang duduk didalam lembaga tersebut untuk menentukan jalannya roda pemerintahan. Dan caranya rakyat memilih wakil-wakilnya yang duduk di dalam Badan Perwakilan Rakyat itu adalah melalui pemilihan umum.

Pemilihan umum merupakan pilar bagi suatu negara yang mengaku dirinya sebagai suatu negara demokrasi, sebab tidak ada demokrasi tanpa adanya pemilihan umum.

Menurut teorinya (demokrasi klasik), pemilihan umum merupakan suatu "transmission of belt", sehingga kekuasaan yang berasal dari rakyat dapat beralih menjadi kekuasaan negara yang kemudian menjelma dalam bentuk wewenang-wewenang pemerintah untuk memerintah dan mengatur rakyat. pemilihan umum dan perwakilan merupakan sarana penghubung antara infra struktur politik atau kehidupan politik dilingkungan masyarakat dengan supra struktur politik atau kehidupan politik dilingkungan pemerintah. Melalui kedua lembaga ini rakyat dapat memasuki kehidupan politik dilingkungan pemerintahan sehingga dimungkinkan terciptanya pemerintahan dari rakyat, pemerintahan oleh rakyat dan pemerintahan untuk rakyat.³⁴

Dengan adanya paparan diatas, maka dapat disimpulkan bahwa pemilihan umum adalah: suatu cara yang dilakukan oleh rakyat dalam rangka memilih wakil-wakilnya untuk duduk di dalam Badan Perwakilan rakyat.

Didalam suatu pemilihan umum ada beberapa syarat yang perlu dan harus dipenuhi, yaitu:

- a. Diharuskan adanya hak-hak kemerdekaan umum (kemerdekaan pers, kemerdekaan berkumpul, berapat, kemerdekaan beragama dan lain-

lain) yang perlu agar hak-hak rakyat untuk memilih tidak menjadi khayalan saja, sebab satu pilihan hanya dapat dilakukan jika dikenal semua unsur dari apa yang dilakukan.

- b. Partai-partai politik dan pemimpin-pemimpin oposisi benar-benar dihormati.
- c. Tidak ada polisi politik apapun juga dan tidak ada cara-cara paksaan terhadap mereka yang sama sekali tidak menyetujui para pangreh yang berkuasa.
- d. Para pangreh tidak mempergunakan hak-hak apabila memajukan diri di hadapan khalayak yang akan memilih, jadi mereka berkedudukan sama rendah dengan lawan-lawan mereka.³⁵

Didalam melaksanakan pemilihan umum selalu terdapat komponen-komponen atau bagian-bagian yang merupakan sistem-sistem tersendiri, yakni:

- a. Sistem pemilihan
- b. Sistem pembagian daerah pemilihan
- c. Sistem hak pilih
- d. Sistem pencalonan

Keempat sistem ini walaupun dapat dibedakan satu dengan yang lainnya, sebagai suatu sistem yang bekerja secara mekanis, maka sistem pembagian daerah pemilihan, sistem hak pilih dan sistem pencalonan merupakan bagian dari sistem pemilihan. Sehingga dalam

melaksanakan pemilihan umum keempat sistem tersebut akan saling berinteraksi atau saling berkaitan.³⁶

Ketika kita bicara sistem pemilu maka hal ini tidak akan pernah lepas dari dua macam sistem pemilu yang ada di Indonesia, yaitu sistem distrik dan sistem proporsional, oleh karena itu kami akan menjabarkan satu persatu tentang kedua sistem tersebut.

A. Sistem Distrik

Tipe sistem pemilu (*electoral systems*) yang diterapkan di negara-negara demokrasi mayoritas adalah *single member district system* atau lebih dikenal di Indonesia adalah sistem distrik. Menurut penelitian yang dilakukan oleh Arend Lijphart terhadap 21 negara industri hanya sekitar 7 negara industri yang menerapkan sistem distrik, yakni Canada, Amerika, Inggris, Selandia Baru, Perancis (republik ke V), dan Jepang. Sedangkan 15 negara industri lainnya menerapkan sistem proporsional (*Proporsional Representation*).³⁷ Dengan demikian hanya sebagian kecil saja dari negara-negara industri yang menerapkan sistem distrik. Sementara sebagian besar lainnya menerapkan sistem proporsional.

Bahwa sistem distrik bertanggung jawab atas pembentukan sistem dua partai atau cenderung membentuk sistem dua partai bila diterapkan pada sistem politik suatu negara seakan-akan sudah menjadi hukum sosiologis. Pada sistem pemilu ini setiap distrik hanya diperbolehkan

³⁶ Marshudi, SH. MH. *Pengertian-Pengertian Mendasar Tentang Kedudukan Hukum Pemilihan Umum Di Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Penerbit Mandar Maju/1993/Bandung

³⁷ Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-*

mengirimkan satu orang deputi atau representative ke lembaga legeslatif. Oleh karena itu orang cenderung mendukung pada partai yang paling mungkin memperoleh kemenangan. Prinsip *winner-take-all* adalah penegasan bahwa pemenang dalam pemilihan akan menguasai suara distrik tersebut. Akibatnya partai yang kalah tidak akan mendapatkan apapun sekalipun memiliki suara dalam jumlah besar. Artinya dalam sistem distrik ini suara dari parti pecundang akan tersia-sia karena tidak mungkin terwakili di lembaga legeslatif.

Para pemilih pada sistem distrik pada umumnya juga menyadari bahwa memilih partai ketiga hanya melakukan tindakan sia-sia saja. Karena bukannya hanya parti dengan suara terbanyak yang akan memenangkan pemilihan. Cara berfikir ini kemudian membuat partai ketiga sulit berkembang sementara sistem dua partai menjadi semakin kokoh dan sulit digantikan. Oleh karena itu bagi negara-negara Amerika dan Inggris sistem distrik sangat tepat karan manghapus setiap kemungkinan munculnya partai ketiga. Partai Liberal di Inggris tidak pernah dapat memenangkan suara di parlemen karena sistem pemilu didominasi oleh partai konservatif dan partai buruh. Demikian juga di Amerika, setiap kali muncul partai kecil menjelang pemilihan presiden maka partai tersebut tidak akan berumur panjang. Karena mustahil bagi partai selain Republik dan Demokrat untuk memperoleh suara yang cukup untuk mewakili distriknya. Dengan kata lain sistem distrik akan

memenggal habis peluang bagi partai ketiga untuk muncul kedalam proses pemilihan umum.

Sistem distrik juga tidak memberikan jaminan bahwa para wakil rakyat yang dipilih lewat sistem pemilu ini akan lebih baik dari pada wakil rakyat yang dipilih lewat sistem proporsional. Dalam sistem distrik yang berkembang di Amerika dewasa ini tingkat kedekatan para wakil rakyat dengan rakyat yang diwakilinya dipengaruhi oleh persepsi masyarakat pemilih, isu yang berkembang dan kepemimpinan anggota kongres.³⁸ Sekalipun dalam kampanye setiap anggota kongres selalu menekankan posisi mereka sebagai wakil dari masyarakat pemilih namun setelah memasuki Gedung Kapitol janji tersebut menjadi relatif. Jika masyarakat pemilih dari distriknya mengajukan berbagai tuntutan maka anggota kongres akan menghitung apakah itu suara mayoritas ataukah sebagian kecil saja dari para pemilihnya. Jika hanya segelintir suara yang mengajukan tuntutan maka suara tersebut bisa saja diabaikan.

Isu-isu yang berkembang di Amerika juga menentukan seberapa jauh kedekatan anggota kongres dan pemilih. Jika isu yang berkembang tidak sejalan dengan ideologi anggota kongres maka tidak jarang mereka berani menentang suara dari pemilih. Demikian pula posisi anggota kongres. Semakin tinggi posisinya di kongres semakin kuat kemampuannya untuk melakukan negosiasi. Seorang Ketua Komisi Luar Negeri Senat sudah tentu memiliki pengaruh dan kekuasaan yang cukup

³⁸ Dr. Afan Gaffar, "mencari format pemilihan umum di Indonesia". Makalah Seminar Nasional Pemilu 1997 dan prospek masing-masing partai politik di Indonesia. Kerjasama Jurusan Ilmu Pemerintahan Fkipol UGM dengan majalah berita Minggujan Gatra, 1995 hlm. 4-5

besar. Bagi dia kebijaksanaan menteri luar negeri yang dianggap tidak sesuai dengan persepsinya selaku ketua komisi, sekalipun didukung masyarakat pemilih, akan ditentangnya.

Faktor eksternal juga berpengaruh terhadap tingkat independensi anggota kongres yang dipilih lewat sistem distrik. Faktor eksternal adalah pengaruh dari kelompok kepentingan yang secara resmi disalurkan lewat para *lobbyist*. Kelompok kepentingan yang bekerja demi kepentingan kelompok/usaha/perusahaan memainkan peran sangat penting sepanjang masa kampanye. Mereka ikut terlibat langsung dalam pembiayaan kampanye pemilu. Sudah barang tentu keterlibatannya ini dengan tujuan yang jelas bentuknya dukungan kelompok kepentingan terhadap para calon yang berkampanye pada akhirnya mengikat para anggota kongres begitu dia duduk di lembaga legeslatif. Ketergantungan atas dukungan dan dana dari kelompok kepentingan ini sering memaksa anggota kongres lebih mementingkan kelompok tersebut dari pada masyarakat pemilihnya. Dalam keadaan tertentu tidak jarang seorang anggota kongres harus berlawanan posisi dengan masyarakat pemilih agar tetap memperoleh dukungan dari para *lobbyist*.

Berdasarkan uraian diatas maka dapat ditarik kesimpulan bahwa sistem distrik memiliki dua kelemahan pokok. Pertama, sistem distrik akan menggilas partai ketiga. Bila sistem distrik diterapkan maka salah satu dari OPP yang ada di Indonesia akan digilas habis tanpa bekas dan mungkin selamanya tidak akan pernah menduduki satu kursi pun di DPR. Kedua

sistem distrik, sebagaimana diuraikan diatas, jelas tidak menjamin tumbuhnya hubungan yang akrab antara pemilih dan wakilnya karena berbagai faktor yang akan berkembang sejalan dengan karakter dari sistem ini.

B. Sistem Proporsional

Sistem proporsional atau proporsional representative banyak diterapkan di negara-negara dengan sistem multi partai. Di Eropa sistem pemilihan ini banyak dipergunakan karena sifat heterogenitas bangsa-bangsa di negara tersebut. Dengan sendirinya sistem ini memiliki kemampuan untuk menjaring suara-suara dari berbagai kelompok dan kecenderungan yang menjadi ciri khas bangsa-bangsa yang heterogen. Sistem proporsional juga tidak mensia-siakan kelebihan suara karena secara proporsional setiap OPP dapat mengirimkan wakilnya ke lembaga legeslatif. Sekitar 60 % dari 21 negara demokrasi yang diteliti Arend Lijphart menerapkan sistem proporsional.³⁹ Atau dengan kata lain sebagian besar negara-negara industri pada umumnya lebih cenderung menerapkan sistem proporsional dari pada sistem distrik.

Tabel 1. Klasifikasi Sistem Pemilihan Di 22 Negara Demokrasi (1945-1980)

Sistem Distrik	Kanada, Slandia Baru, Inggris, Amerika Serikat, Prancis Republik KeV, Australia, Jepang
Sistem Proporsional	Austria, Belgia, Denmark, Finlandia, Prancis Republik ke IV, Jerman, Islandia, Israel, Itali, Luksemburg, Belanda, Norwegia, Sedia, Swiss, Irlandia

Sumber: Diolah kembali dari Arend Lijphart, *democracies: patterns of*

Realitas ini menunjukkan sebuah bukti bahwa sistem ini memiliki kelebihan yang tidak dimiliki oleh sistem distrik khususnya jika diterapkan pada masyarakat politik dengan aneka perbedaan budaya, etnis, bahasa, agama, yang cukup menonjol dan berpengaruh. Dalam masyarakat seperti ini partai politik seringkali merupakan muara dari berbagai ikatan primordial yang sulit terhapus. Sistem multi partai adalah jalan keluar untuk menghindari terjadinya ketegangan primordial terus menerus. Untuk mengembangkan sistem multipartai maka sistem pemilihan proporsional lebih tepat, mengingat kemampuan sistem pemilu ini untuk memberikan porsi yang cukup kepada lebih banyak partai. Afan gaffar bahkan mencatat manfaat lebih jauh dari sistem proporsional, yakni, memberikan peluang bagi partai kecil untuk bertahan hidup dan membuka pintu lebar-lebar kepada semua kekuatan politik agar terwakili dalam badan perwakilan nasional.⁴⁰ Sistem pemilihan proporsional bukan tanpa kelemahan. Sistem ini tidak memilih calon anggota legislatif secara langsung namun lewat partai. Pemilih hanya mencoblos tanda gambar partai sehingga tidak mengenali secara langsung siapa yang akan mewakili di badan perwakilan. Mekanisme pemilihan calon anggota legislatif inilah yang kemudian menimbulkan suara ketidakpuasan terhadap penerapan sistem proporsional. Akan tetapi suara ketidakpuasan ini sesungguhnya tidak berdasarkan pada pertimbangan yang bijaksana

Pertama, jika sistem proporsional dianggap tidak mampu menghasilkan wakil-wakil rakyat yang representatif dan dekat dengan pemilih mengapa sebagian besar negara industri justru menerapkan sistem pemilihan ini. Penerapan sistem proporsional oleh sedemikian banyak sistem politik moderen menunjukkan bukti bahwa sistem pemilihan ini memiliki keunggulan yang tidak bisa digantikan oleh sistem distrik. Keunggulan tersebut terbukti pada kemampuan sistem pemilu proporsional dalam: (1) menjamin representasi semua kekuatan politik yang ada, termasuk disini adalah menjaga kelangsungan hidup partai kecil, (2) tidak terjadi pembuangan suara secara percuma.

Sistem pemilu proporsional bekerja berdasarkan prinsip semua partai politik yang mencapai batas minimal jumlah suara akan memperoleh kursi di lembaga legeslatif. Dengan kata lain banyaknya kursi di lembaga legeslatif yang di peroleh OPP tergantung pada jumlah suara yang diperoleh. Semakin banyak suara yang diperoleh maka semakin banyak pula kursi diperoleh, demikian pula sebaliknya. Karena itu tidak ada OPP yang khawatir akan terjadi pembuangan suara secara sia-sia. Karena banyak sedikitnya suara akan mencerminkan banyak sedikitnya kursi parlemen.

Bandingkan dengan sistem distrik yang relatif lebih buruk. Pada sistem distrik 51 % suara sudah cukup membentuk sebuah pemerintah. Namun pada saat yang sama sekitar 49 % suara sisanya sama sekali tidak terwakili. Pada sistem distrik sisa suara yang terbuang sangat besar

sedangkan pada sistem proporsional jumlah seluruh suara pemilih diserap oleh OPP sesuai dengan kemampuan mengumpulkan suara dari masing-masing OPP. Partai kecil dengan kemampuan menarik suara kecil pun memiliki kemampuan untuk duduk di parlemen.

Berdasarkan pertimbangan di atas maka sistem proporsional relatif lebih baik dibandingkan sistem distrik. Sistem proporsional memiliki kemampuan mekanis untuk menyalurkan berbagai pandangan dan golongan yang sangat beragam di Indonesia. Pada tahap pengembangan institusi politik dewasa ini serta peningkatan ikhtiar integrasi politik sistem proporsional akan membantu mempertahankan momentum strategis ini. Persoalan mendasar yang perlu diangkat ke permukaan adalah praktek penyelenggaraan pemilihan umum yang seringkali tidak sejalan dengan ketentuan yang berlaku. Mustahil menolah tuduhan parpol tentang berbagai pelanggaran etika pemilu yang dilakukan aparat tertentu. Cukup banyak contoh yang dapat diungkapkan baik yang terjadi di Jawa maupun di luar Jawa. Secara khusus pemilihan umum di luar Jawa masih jauh dari harapan. Berbagai situasi yang tidak menyenangkan masih sering terjadi dan dialami oleh pendukung parpol. Oleh karena itu mengubah sistem pemilu bukanlah jawaban yang tepat untuk menjawab persoalan yang lebih

berkaitan prosedural. Dengan kata lain, secara substantif sistem pemilu

tidaklah terlalu banyak mengandung persoalan. Namun secara prosedural sistem pemilu di Indonesia masih perlu disempurnakan lagi.⁴¹

5. Pemilihan Kepala Daerah Langsung

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang No. 32 Th 2004 tentang pemerintahan daerah, pemilihan paket pasangan kepala daerah akan dilaksanakan langsung oleh rakyat. Jabatan Bupati, Walikota, Gubernur, dan wakil-wakilnya tidak lagi berdasarkan mekanisme pemilihan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) seperti selama ini. Dengan demikian pemilihan langsung selanjutnya akan menghindarkan kepala daerah dari dominasi DPRD, dan bahkan kedudukan kepala daerah akan benar-benar sederajat, dan bekerja sebagai mitra dengan DPRD. Penguasa daerah bukan seorang mandataris parlemen lokal, melainkan pemegang jabatan publik yang mendapatkan legitimasi langsung dari rakyat di suatu daerah.

Partai politik atau gabungan partai politik hanya mengajukan dan mendaftarkan usulan pasangan calon kepada Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) selaku penyelenggara pemilihan. Partai politik atau koalisi partai dapat mendaftarkan pasangan kandidat tersebut bila memenuhi persyaratan sekurang-kurangnya 15 % dari jumlah kursi DPRD atau 15 % dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilu legeslatif di daerah yang bersangkutan (pasal 59 ayat 2). Masa pendaftaran kandidat ini

⁴¹ Drs Bambang Cipto MA, *duel segitiga PPP Golkar PDI dalam pemilu 1997*, penerbit BIGRAF

paling lambat tujuh hari terhitung sejak pengumuman pendaftaran bursa pemilihan kepala daerah..

Namun, kendati di dukung dan dicalonkan sebuah partai atau koalisi antar partai politik, sebenarnya tidak serta merta menjamin kandidat lolos memenangkan suara dominan. Keberhasilan meraih dukungan mayoritas suara akan lebih banyak nantinya ditentukan hasil pemungutan suara secara langsung di kotak suara (*ballot*) yang dilakukan sendiri oleh pemilih. Pada hari pencoblosan inilah rakyat melakukan *voting* . kiranya sulit memberi jaminan bahwa struktur organisasi partai sebagai mesin pemilu (*electoral machine*) mampu mengantar kandidat ke kursi kemenangan kepala daerah.

Otorisasi rakyat secara penuh telah memperpendek mata rantai “pendelegasian” wewenang dari partai-partai di dalam parlemen ke pemberian mandat secara langsung oleh pemilu. Meskipun demikian, secara prosedural masih saja harus melewati pintu parlemen sebatas dipergunakan sebagai instrumen partai mengusulkan kandidat politiknya. Kepala daerah tetap merupakan mandataris rakyat yang diklaim dari suara mayoritas pemilih.

Pemilihan umum yang bebas dan langsung, di era demokrasi multi partai sekarang ini, telah menjadi ajang kompetisi terbuka bagi para kontestan dalam adu tawar memenangkan kepercayaan rakyat. Cara-cara konvensional seperti pengerahan massa basis pendukung partai, mungkin

to work among people) dimana sumbernya bisa digali dari konteks lokalitas setiap daerah.⁴²

D. Definisi Konseptual

1. Sistem Politik

System politik adalah kumpulan pendapat-pendapat, prinsip-prinsip dan lain-lain yang membentuk suatu kesatuan yang berhubungan satu sama lain untuk mengatur pemerintahan serta melaksanakan dan mempertahankan kekuasaan dengan cara mengatur hubungan antara individu atau kelompok individu satu sama lain atau dengan negara dan hubungan negara dengan negara.

2. Partisipasi Politik

Partisipasi politik adalah keterlibatan mental dan emosional serta fisik seseorang anggota masyarakat dalam rangka untuk memilih ataupun dipilih dalam suatu sistem politik yang menyangkut proses menentukan tujuan-tujuan dari suatu sistem dan melaksanakan sistem-sistem tersebut.

3. Budaya Politik

Dari sudut teoritik, budaya politik yang didefinisikan secara sederhana sebagai sikap orientasi warga negara terhadap sistem politik, menyangkut soal siapa yang berkuasa, memenuhi kepentingan apa (nilai), dan dengan cara bagaimana (lihat Gabriel A. Almond and Sidney Verba, *budaya politik*, 1984).

4. Pemilihan umum

Pemilihan umum adalah: suatu cara yang dilakukan oleh rakyat dalam rangka memilih wakil-wakilnya untuk duduk di dalam Badan Perwakilan rakyat.

5. Pemilihan Kepala Daerah Langsung

Pemilihan kepala daerah langsung merupakan suatu mekanisme kerja yang telah ditetapkan aturan mainnya (sesuai dengan PP No 6 Th 2005) dan bertujuan untuk memilih seseorang pemimpin daerah.

E. Definisi Operasional

Pendidikan politik masyarakat yang kian lama makin berkembang telah mendorong mereka untuk ikut serta meluangkan waktunya dalam mempengaruhi kebijakan-kebijakan daerahnya masing-masing dalam rangka mencapai suatu perubahan yang lebih baik bagi daerahnya tersebut.

Kecenderungan perorangan-perorangan dan kelompok-kelompok untuk berusaha mempengaruhi pemerintah ditentukan oleh adanya cara-cara alternatif yang dapat mereka gunakan untuk mencapai berbagai tujuan mereka. Apabila cara-cara non politik memberikan harapan yang sama besar, atau lebih besar dibandingkan dengan saluran-saluran politik, maka dapat diperkirakan orang-orang akan menginvestasikan waktu dan energi mereka sesuai dengan itu.

Untuk sejumlah masalah, pemerintah secara inheren merupakan satu-satunya pihak yang dapat atau dianggap paling tepat untuk memecahkannya

Apabila pemerintah nasional atau setempat (daerah) mengambil keputusan yang dianggap merugikan kelompok-kelompok tertentu, maka jalan yang dianggap paling wajar adalah berusaha untuk membujuk pemerintah agar mengubah keputusan itu.⁴³

Dengan adanya paparan diatas, maka sudah menjadi hal yang wajar jika pemilihan kepala daerah langsung akan dipergunakan sebaik-baiknya oleh masyarakat untuk memilih pemimpin daerahnya sesuai dengan kehendak hati mereka.

Partisipasi politik yang mereka lakukan tersebut tidak lain adalah bertujuan untuk mencapai perubahan bagi daerahnya agar berkembang lebih maju. Mereka akan memilih pemimpin daerah yang dianggap berkompeten dan akuntabel serta dapat mengakomodir segala aspirasi masyarakatnya.

Oleh karena itu, kami akan memberikan point-point tentang faktor-faktor yang mempengaruhi partisipasi politik masyarakat dalam proses pemilihan kepala daerah langsung, yaitu:

1. Tingkat pendidikan masyarakat
2. Faktor budaya ketokohan dalam masyarakat
3. Faktor kampanye calon kepala daerah
4. Sosialisasi tentang pemilihan kepala daerah langsung.⁴⁴

Yang perlu digaris bawahi disini adalah, kami memberikan point-point tersebut adalah berdasarkan observasi awal yang telah kami lakukan, dan disini kami tidak membatasi faktor-faktor yang mempengaruhi partisipasi

politik masyarakat dalam Pilkada, dalam artian walaupun nantinya dilapangan kami menemukan faktor-faktor yang lain selain keempat faktor diatas tersebut maka faktor tersebut akan menjadi masukan bagi kami.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini bermaksud untuk mengungkapkan gejala-gejala, fakta, fenomena yang terjadi pada masyarakat secara obyektif sehingga dapat dipahami situasi-situasi yang tengah terjadi. Sehubungan dengan hal tersebut maka penelitian ini menggunakan jenis penelitian kualitatif, karena dengan penelitian jenis inilah gejala-gejala dalam masyarakat dapat ditembus dengan menginterpretasikan masalah atau menyimpulkan kombinasi dari berbagai arti permasalahan sebagaimana disajikan oleh situasinya.

Dengan menggunakan metode penelitian kualitatif, maka sifat dari penelitian ini adalah deskriptif. Hal ini juga disebabkan karena metode penelitian kualitatif deskriptif memusatkan diri pada pemecahan masalah-masalah aktual, dan ia merupakan representatif obyektif dari fenomena yang ditangkap.

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini diadakan di Kabupaten Bantul Propinsi Daerah

- a Dilihat dari tujuan penelitian, yaitu untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang berpengaruh pada partisipasi politik masyarakat Kabupaten Bantul dalam proses pemilihan kepala daerah langsung tahun 2005.
- b Dilihat dari lokasi penelitiannya adalah: Masyarakat Bantul yang notabennya masih kental dengan budaya jawa (yang tunduk terhadap pemimpin terpilih yang mendapatkan wangsit “pulung”) akan dihadapkan dengan pola baru yang menuntut partisipasi politik masyarakat dalam proses pemilihan kepala daerah langsung. Perubahan pola lama ke pola baru dalam waktu yang singkat tersebut akan memunculkan tingkat partisipasi politik masyarakat yang berbeda-beda yang tidak akan pernah lepas dari faktor-faktor yang mempengaruhinya. Oleh karena itu penulis ingin meneliti Faktor-faktor apa saja yang berpengaruh pada partisipasi politik masyarakat Kabupaten Bantul dalam proses pemilihan kepala daerah langsung Tahun 2005.

3. Sumber Data

a Data primer

Merupakan data yang langsung diperoleh dari responden melalui wawancara dan daftar pertanyaan. Data tersebut bertujuan

b Data sekunder

Yaitu data yang diperoleh secara tidak langsung, melalui studi pustaka yang didapat dari buku-buku atau literatur yang ada.

4. Teknik Pengumpulan Data

a Dokumentasi

Adalah dengan cara mengadakan penelaahan yaitu melalui catatan-catatan, buku-buku dan laporan-laporan atau dokumen-dokumen yang ada kaitanya dengan tujuan penelitian.

b Observasi

Adalah teknik pengumpulan data dengan cara melakukan pengamatan secara langsung untuk memperoleh gambaran bagaimana tingkat partisipasi politik masyarakat terhadap proses pemilihan kepala daerah langsung.

c Wawancara

Adalah mengadakan wawancara langsung dan terstruktur dengan pihak yang dapat di nilai memberikan keterangan yang di perlukan untuk mencari data tentang faktor-faktor apa yang mempengaruhi partisipasi politik masyarakat dalam proses pemilihan kepala daerah langsung.

d Kuesioner

Adalah teknik pengumpulan data dengan cara mengadakan daftar pertanyaan secara tertulis kepada responden

5. Unit Analisis

Sejalan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan dalam penelitian ini maka unit analisis adalah masyarakat Kabupaten Bantul secara Individu. Adapun jenis responden kami yaitu:

- a. Perwakilan dari Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) Bantul
- b. Tim Sukses Calon Bupati
- c. Tokoh Masyarakat
- d. Perwakilan Masyarakat

6. Teknik Sampling

Dalam suatu penelitian tidaklah selalu meneliti semua individu dalam populasi, karena di samping makan banyak biaya juga membutuhkan waktu yang cukup lama. Hal ini sesuai dengan pendapatnya Winarno Surachmad sebagai berikut :

“ Karena tidak mungkin selalu langsung menyelidiki segenap/ seluruh populasi, padahal tujuan penyelidikan adalah untuk menemukan generalisasi yang dapat langsung secara umum, karena itu penyelidikan sering menggunakan sebagian saja dari populasi, yakni sebuah sampel yang di pandang representatif terhadap penelitian itu ” (Winarno Surachmad. Th 1973, Hal 91).

Sekarang yang menjadi permasalahan adalah berapa besar sample yang dipandang dapat mewakili dari populasi tersebut.

Sutrisno hadi menyatakan bahwa sebenarnya tidak ada ketetapan yang mutlak berapa persen suatu sampel harus diambil dari populasi

(Sutrisno Hadi th 1984, Hal 73). Teknik sampling yang digunakan yaitu dengan menggunakan *purposive Sampling*, yaitu Pemilihan sample yang dilakukan oleh peneliti untuk mendapatkan informasi yang dianggap faham dan dapat dipercaya yang didasarkan pada kriteria-kriteria tertentu (mengerti) apa yang dimaksud). Dalam teknik ini, siapa saja yang akan diambil sebagai anggota sampel diserahkan pada pertimbangan pengumpul data yang menurut dia sesuai dengan maksud dan tujuan penelitian.

Sedangkan menurut Dr. Lexy J. Moleong, M.A. mengatakan bahwa : “tujuan dari sampling adalah menggali informasi yang akan menjadi dasar dari rancangan dan teori yang muncul, oleh sebab itu pada penelitian kualitatif menggunakan sampel bertujuan atau (*purposive sampling*), pada sampel bertujuan seperti ini jumlah sampel ditentukan oleh pertimbangan-pertimbangan informasi yang diperlukan, jika maksudnya memperluas informasi, jika tidak ada lagi informasi yang dapat dijaring, maka penarikan sampel pun sudah dapat diakhiri. Jadi kuncinya disini jika sudah mulai terjadi pengulangan informasi, maka penarikan sampel sudah harus dihentikan”.⁴⁵

7. Teknik Analisa Data

Analisa data adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya kedalam suatu pola, katagori dan satuan dasar.⁴⁶

Teknik analisa data yang digunakan adalah Kualitatif, yaitu data yang diperoleh berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan

⁴⁵ Dr. lexy. J. Moleong, M.A. *Metode Penelitian Kualitatif*, penerbit PT Remadja Rosdakarya-Bandung, Hal 165

⁴⁶ *Metode Penelitian Kualitatif*, Moleong, Lexy J. Moleong, M.A. penerbit PT Remadja Rosdakarya-Bandung, Hal 165