

## **II. TINJAUAN PUSTAKA**

Guna mengetahui gambaran secara jelas terhadap topik bahasan dalam penelitian ini, maka dalam bab ini penulis akan mencoba memaparkan beberapa konsep mengenai teori-teori yang diambil dari para ahli ataupun penjelasan-penjelasan yang bersumber dari buku literatur dan dari internet. Konsep yang akan dipaparkan dalam bab ini nantinya akan menjadi landasan dalam mendukung penelitian ini. Pada bab ini terdapat beberapa konsep-konsep tentang persepsi, elit partai politik, wacana, demokrasi, dan pemilihan gubernur.

### **A. Konsep Persepsi**

Manusia sebagai makhluk sosial yang sekaligus juga makhluk individual, maka terdapat perbedaan antara individu yang satu dengan yang lainnya. Adanya perbedaan inilah yang antara lain menyebabkan mengapa seseorang menyenangi suatu obyek, sedangkan orang lain tidak senang bahkan membenci obyek tersebut. Hal ini sangat tergantung bagaimana individu menanggapi obyek tersebut dengan persepsinya. Pada kenyataannya sebagian besar sikap, tingkah laku dan penyesuaian ditentukan oleh persepsinya.

Definisi tentang persepsi dapat dilihat dari definisi secara etimologis maupun definisi yang diberikan oleh beberapa orang ahli. Secara etimologis, persepsi

berasal berasal dari kata *perception* (Inggris) berasal dari bahasa latin *perception*; dari *percipare* yang artinya menerima atau mengambil (Sobur, 2003: 445).

Menurut Leavit dalam Sobur (2003: 445) persepsi dalam arti sempit adalah penglihatan, bagaimana cara seseorang melihat sesuatu, sedangkan dalam arti luas persepsi adalah pandangan atau pengertian yaitu bagaimana seseorang memandang atau mengartikan sesuatu. Sobur menyimpulkan, bahwa proses persepsi adalah melakukan seleksi, interpretasi, dan pembulatan terhadap informasi yang diterimanya, sehingga menghasilkan sebuah bentuk tingkah laku sebagai reaksi (Sobur, 2003: 447).

Menurut Mulyana (2000: 168) persepsi merupakan inti dari komunikasi, sedangkan penafsiran (*interpretasi*) adalah inti persepsi, yang identik dengan penyandian-balik (*decoding*) dalam proses komunikasi. Selanjutnya Mulyana mengemukakan persepilah yang menentukan kita memilih suatu pesan dan mengabaikan pesan lain.

Persepsi pada hakekatnya adalah proses kognitif yang dialami oleh setiap orang di dalam memahami informasi tentang lingkungannya, baik lewat penglihatan, pendengaran, penghayatan, perasaan, dan penciuman. Kunci untuk memahami persepsi adalah terletak pada pengenalan bahwa persepsi itu merupakan suatu penafsiran yang unik terhadap situasi, dan bukannya suatu pencatatan yang benar terhadap situasi. Seperti dikatakan Krech dalam Thoha (2000: 124) persepsi adalah suatu proses kognitif yang kompleks dan

menghasilkan suatu gambar unik tentang kenyataan yang barangkali berbeda dari kenyataannya.

Ada banyak definisi yang menggambarkan lebih jelas mengenai persepsi, diantaranya John R. Wenburg dan William W. Wilmot, persepsi dapat di definisikan sebagai cara organisme memberi makna. Rudolph F. Verderber mendefinisikan persepsi adalah proses menafsirkan informasi indrawi. Brian Fellows, persepsi adalah proses yang memungkinkan suatu organisme menerima dan menganalisis informasi. Sedangkan J. Cohen mengemukakan persepsi adalah sebagai interpretasi bermakna atas sensasi sebagai representatif objek eksternal; persepsi adalah pengetahuan yang tampak mengenai apa yang diluar sana (Mulyana, 2000: 168).

Rakhmat (2002: 51) mengemukakan bahwa:

“Persepsi adalah pengalaman tentang suatu objek, peristiwa atau hubungan-hubungan yang diperoleh dengan menyimpulkan informasi dan menafsirkan pesan. Jadi, persepsi adalah memberikan makna pada stimuli indrawi kita. Persepsi merupakan bagian dari komunikasi intra personal. Pengolahan informasi komunikasi intra personal meliputi, sensasi, persepsi memori, dan berpikir. Sensasi adalah proses menangkap stimuli. Persepsi ialah proses memberi makna pada sensasi sehingga manusia memperoleh pengetahuan baru, dengan kata lain, persepsi mengubah sensasi menjadi informasi. Memori adalah proses penyimpanan informasi dan memanggilnya kembali”.

Desiderato dalam Rakhmat (2002: 51) mengemukakan bahwa persepsi adalah pengamatan tentang objek, peristiwa, atau hubungan yang diperoleh dengan menyimpulkan informasi dan menafsirkan pesan. Persepsi ialah memberi makna pada stimuli inderawi (*sensory stimuli*). Hubungan sensasi dengan persepsi sudah jelas. Sensasi adalah bagian dari persepsi, walaupun begitu,

menafsirkan makna informasi inderwai tidak hanya melibatkan sensasi, tapi juga atensi, ekspektasi, motivasi, dan memori.

Atensi (perhatian) adalah proses mental ketika stimuli atau rangkaian stimuli menjadi menonjol dalam kesadaran pada saat stimuli lainnya melemah (Kenneth E Anderson, dalam Rakhmat, 2002: 52). Atensi sangat dipengaruhi oleh faktor eksternal dan faktor internal penarik perhatian. Faktor eksternal penarik perhatian ditentukan oleh faktor-faktor situasional dan personal. Stimuli diperhatikan karena mempunyai sifat-sifat yang menonjol antara lain: gerakan, intensitas stimuli, kebaruan, dan perulangan. Sedangkan atensi yang disebabkan faktor internal penaruh perhatian adalah faktor-faktor biologis dan faktor-faktor sosiopsikologis.

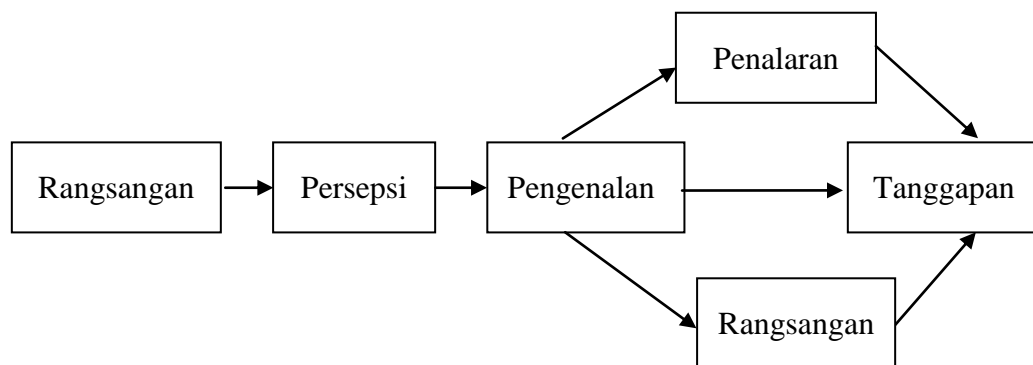
Setiap orang memiliki gambaran yang berbeda mengenai realitas disekelilingnya. Beberapa prinsip mengenai persepsi sebagaimana dikemukakan oleh Mulyana (2000: 75) sebagai berikut :

- a) Persepsi berdasarkan pengalaman yaitu persepsi manusia terhadap seseorang, objek atau kejadian dan reaksi mereka terhadap hal-hal itu berdasarkan pengalaman dan pembelajaran masa lalu mereka berkaitan dengan orang, objek atau kejadian serupa.
- b) Persepsi bersifat selektif, yaitu setiap manusia sering mendapat rangsangan indrawi sekaligus, untuk itu perlu selektif dari rangsangan yang penting. Untuk ini atensi suatu rangsangan merupakan faktor utama menentukan selektifitas kita atas rangsangan tersebut.
- c) Persepsi bersifat dugaan, yaitu persepsi bersifat dugaan terjadi oleh karena data yang kita peroleh mengenai objek lewat penginderaan tidak pernah lengkap. Persepsi merupakan loncatan langsung pada kesimpulan.
- d) Persepsi bersifat evaluatif, yaitu persepsi bersifat evaluatif maksudnya adalah kadangkala orang menafsirkan pesan sebagai suatu proses kebenaran, akan tetapi terkadang alat indera dan persepsi kita menipu kita, sehingga kita juga ragu seberapa dekat persepsi kita dengan

realitas yang sebenarnya. Untuk itu dalam mencapai suatu tingkat kebenaran perlu evaluasi-evaluasi yang seksama.

- e) Persepsi bersifat kontekstual, yaitu persepsi bersifat kontekstual merupakan pengaruh paling kuat dalam mempersepsi suatu objek. Konteks yang melingkungi kita ketika melihat seseorang, sesuatu objek atau sesuatu kejadian sangat mempengaruhi struktur kognitif, pengharapan prinsipnya yaitu : 1. kemiripan atau kedekatan dan kelengkapan 2. kita cenderung mempersepsi suatu rangsangan atau kejadian yang terdiri dari struktur dan latar belakangnya.

Sobur (2003: 447) menggambarkan persepsi dan proses terjadinya persepsi sebagai berikut:



**Gambar 2. Bagan Persepsi**

*Sumber: Sobur (2003: 447)*

Menurut Thoha (2000: 125) ada tiga karakteristik dari orang-orang yang dilihat dalam proses persepsi, yaitu: pertama, status orang yang dinilai akan mempunyai pengaruh yang besar bagi persepsi orang yang menilai. Kedua, orang yang dinilai biasanya ditempatkan dalam kategori-kategori tertentu, hal ini untuk memudahkan pandangan-pandangan orang yang menilai, biasanya kategori tersebut terdiri dari kategori status dan peranan. Ketiga, sifat perangai orang-orang yang dinilai akan memberi pengaruh yang besar terhadap persepsi orang lain pada dirinya.

Berdasarkan hal tersebut, di dalam penelitian ini penulis akan mencoba mengungkap mengenai aspek-aspek persepsi yang konstruksinya di ambil dari pendapat-pendapat para ahli di atas, selanjutnya di modifikasi sesuai dengan kepentingan penelitian ini. Aspek-aspek persepsi tersebut di rumuskan menjadi dua aspek pokok berikut, yaitu:

#### 1. Respons.

Menurut pendapat penulis, yang dimaksud respons dalam penelitian ini adalah tanggapan yang merupakan pemberian makna terhadap informasi yang telah diterimanya yang merupakan hasil pengamatan dari suatu objek atau kejadian. Hal ini sesuai dengan yang dikemukakan Leavit dalam Sobur bahwa persepsi adalah penglihatan, yaitu bagaimana cara seseorang melihat sesuatu atau bagaimana seseorang memandang atau mengartikan sesuatu. Krech dalam Thoha menyatakan bahwa persepsi adalah suatu proses kognitif yang kompleks dan menghasilkan suatu gambar unik tentang kenyataan yang barangkali berbeda dari kenyataannya. Desiderato dalam Rakhmat juga mengemukakan bahwa persepsi adalah pengamatan tentang objek, peristiwa, atau hubungan yang diperoleh dengan menyimpulkan informasi dan menafsirkan pesan. Persepsi ialah memberi makna pada stimuli inderawi (*sensory stimuli*).

#### 2. Sikap.

Menurut pendapat penulis, yang dimaksud sikap dalam penelitian ini adalah kesadaran yang akan menentukan tindakan atau perbuatan-perbuatan yang nyata atau yang mungkin terjadi, sebagai tanggapan atas

suatu. Hal ini sesuai dengan yang dikemukakan oleh Sobur bahwa proses persepsi adalah melakukan seleksi, interpretasi, dan pembulatan terhadap informasi yang diterimanya, sehingga menghasilkan sebuah bentuk tingkah laku sebagai reaksi. Sedangkan Mulyana menambahkan bahwa persepsilah yang menentukan kita memilih suatu pesan dan mengabaikan pesan lain.

## **B. Konsep Elit Partai Politik**

### **1. Elit**

Secara etimologi istilah elit berasal dari kata latin *eligere* yang berarti memilih. Pada abad ke 14 istilah ini berkembang menjadi *a choice of persons* yang artinya orang terpilih. Kemudian pada abad ke 15 dipakai untuk menyebutkan *best of the best* (yang terbaik dari yang terbaik). Selanjutnya pada abad ke-18 di pakai dalam bahasa Perancis untuk menyebut sekelompok orang yang memegang posisi terkemuka dalam suatu lapisan masyarakat (Setiyanto, 2001: 75).

Amitai Etzioni dalam Setiyanto (2001: 77), definisi elit sebagai kelompok aktor yang mempunyai kekuasaan. Bottomore, mengistilahkan elit secara umum adalah digunakan untuk menyebut kelompok-kelompok fungsional dan pemangku jabatan yang memiliki status tinggi dalam suatu masyarakat. Elit politik memiliki beberapa tipe, misalnya elit yang berada dalam partai politik yang diantaranya pengurus partai politik dan umumnya sekaligus merangkap sebagai wakil rakyat. presiden, gubernur,

walikota/bupati merupakan elit yang berada pada tataran eksekutif dalam hal ini pemerintah namun tidak terlepas pada partai politik itu sendiri.

Terminologi elit menurut Haryanto dalam Jainuri (2001: 1) adalah senantiasa menunjuk pada seseorang atau kelompok yang mempunyai keunggulan tertentu, dimana dengan keunggulan yang melekat pada dirinya yang bersangkutan dapat menjalankan peran yang berpengaruh pada cabang kehidupan tertentu.

Gaetano Mosca dalam Sumarno (1989: 147), dalam setiap masyarakat terdapat dua kelas penduduk yaitu satu kelas yang menguasai yang disebut elit dan satu yang dikuasai yaitu masyarakat. Kelas pertama atau elit yang jumlahnya selalu minoritas, menjalankan semua fungsi politik, memonopoli kekuasaan, dan menikmati keuntungan yang diberikan oleh kekuasaan itu. Sedangkan kelas kedua, yang jumlahnya jauh lebih besar, diatur dan dikendalikan oleh kelas elit itu.

Gaetano Mosca mengembangkan teori elit dan mengklasifikasikan ke dalam dua status yaitu elit yang berada dalam struktur kekuasaan dan elit yang diluar struktural. Elit berkuasa menurut Mosca yaitu elit yang mampu dan memiliki kecakapan untuk memimpin serta menjalankan kontrol sosial. Dalam proses komunikasi, elit berkuasa merupakan komunikator utama yang mengelola dan mengendalikan sumber-sumber komunikasi sekaligus mengatur lalu lintas transformasi pesan-pesan komunikasi yang mengalir. Elit berkuasa menjalin komunikasi dengan elit masyarakat untuk mendapatkan legitimasi dan memperkuat kedudukan sekaligus



mempertahankan *status quo*. Sedangkan elit yang berada diluar struktural yaitu elit masyarakat merupakan elit yang dapat mempengaruhi masyarakat lingkungan di dalam mendukung atau menolak segala kebijaksanaan elit berkuasa (Sumarno, 1989: 149).

Mengacu pada teori Mosca, elit dalam struktur kekuasaan diterjemahkan sebagai anggota legislatif yang memiliki kemampuan dan kecakapan untuk mewakili masyarakat pemilihnya dalam memperjuangkan kepentingan dan mengartikulasikan permasalahan-permasalahan yang ada. Disamping itu, menjalin komunikasi terhadap elit masyarakat agar mendapatkan dukungan. Namun, dengan mengandalkan popularitas yang dimiliki elit masyarakat dapat berkompetisi dengan elit dalam struktur dalam ajang pemilu.

Elit politik diperkenalkan oleh Vilfredo Pareto dalam Setiyanto (2001: 73), sebagai kekecewaan terhadap apa yang sedang berjalan pada waktu itu yaitu aristokrat. Vilfredo Pareto beranggapan bahwa sifat dari penguasa atau elit politik otoriter dan mengintervensi. Menurut Pareto, setiap masyarakat diperintah oleh sebuah elit yang komposisinya selalu berubah. Pareto membagi elit dalam dua kelompok, yaitu kelompok elit yang memerintah dan kelompok elit yang tidak memerintah. Kedua kelompok elit itu senantiasa berebut kesempatan untuk mendapatkan porsi kekuasaan sehingga terjadi polarisasi elit dan melahirkan sirkulasi antara elit lama dengan elit baru. Setiap elit yang memerintah hanya dapat bertahan apabila secara kontinuitas memperoleh dukungan dari masyarakat.

Menurut Schroll dalam bukunya *Sosiologie der Modernisierung* yang dikutip dari Handayani mengangkat lima tipe elit, yaitu:

1. Elit menengah yaitu elit yang berasal dari kelompok pedagang dan tukang yang termasuk golongan minoritas keagamaan atau kebangsaan.
2. Elit dinasti yaitu sebagai elit arsitokrat yang mempertahankan tradisi dan *status quo*.
3. Elit revolusioner yaitu elit yang berpandangan bahwa nilai-nilai lama perlu dihapus karena tidak cocok dengan tingkat kemajuan dibidang ilmu pengetahuan dan teknologi.
4. Elit nasionalistik merupakan kelompok pluralis sehingga mudah mengundang konflik antar pluralis
5. Elit kolonial yaitu elit yang dianggap kurang bermanfaat dan tidak memberi kontribusi terhadap referensi ilmu pengetahuan.<sup>18</sup>

Berdasarkan pengertian elit yang dikemukakan oleh beberapa ahli di atas, maka elit yang dimaksud dalam penelitian ini adalah seseorang yang memiliki kekuasaan, jabatan strategis, dan posisi tertentu serta dapat menguasai dan mempengaruhi dalam proses pengambilan keputusan yang dapat dipatuhi dan diikuti oleh orang-orang di sekelilingnya.

## 2. Partai Politik

Kehadiran partai politik dalam sistem demokrasi tidak dapat dilepaskan dari peran dan fungsinya, tidak hanya kepada konstituen yang dikelola tetapi juga kepada bangsa dan negara. Karena, organisasi partai politik yang dapat menempatkan orang-orangnya dalam jabatan-jabatan politis

---

<sup>18</sup> Dikutip dari Titin Hidayati, dalam Bolg Cermin Politik Perawat Indoneisa. *Komunikasi Politik*, <http://titin-ums.blogspot.com/2009/06/komunikasi-politik.html>

berarti akan menentukan kebijakan publik yang berdampak luas, tidak hanya kepada konstituen saja.

Definisi partai politik menurut Max Weber dalam Firmanzah (2008: 67) adalah:

“Partai politik adalah organisasi publik yang bertujuan untuk membawa pemimpinnya berkuasa dan memungkinkan pendukungnya (politisi) untuk mendapatkan keuntungan dari dukungan tersebut”.

Partai politik menurut Seilere dalam Firmanzah (2008: 67) adalah organisasi yang bertujuan untuk membentuk opini publik. Sebagai suatu organisasi yang khas, partai politik dilihat sebagai suatu bentuk organisasi yang berbeda dengan organisasi lain.

Ranney dan Kendall dalam Firmanzah (2011: 69) mendefinisikan partai politik sebagai group atau kelompok masyarakat yang memiliki tingkat ekonomi tinggi untuk mencalonkan dan terlibat dalam pemilu dengan harapan mendapatkan serta menjalankan kontrol atas birokrasi dan kebijakan publik. Tujuan utama dibentuknya partai politik adalah mendapatkan kekuasaan dan melakukan kontrol terhadap orang-orang yang duduk dalam pemerintahan, sekaligus kebijakannya. Partai politik sangat terkait dengan kekuasaan, untuk membentuk dan mengontrol kebijakan publik. Selain itu, partai politik juga diharapkan independen dari pengaruh pemerintah. Hal ini tentunya menyiratkan tujuan agar partai politik bisa mengkritisi setiap kebijakan dan tidak tergantung pada pemerintah yang dikritisi.

Definisi lain menurut Crowe dan Mayo dalam Firmanzah (2008: 69), partai politik adalah institusi yang mengaktifkan dan memobilisasi orang, kepentingan, menyediakan instrument kompromi dan beragam pendapat, dan memfasilitasi munculnya seorang pemimpin.

Menurut Budiardjo (2009: 404) pengertian partai politik adalah

“Suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini ialah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kekuasaan politik dengan cara konstitusional untuk melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan mereka”.

Sedangkan menurut Surbakti (1992:116), partai politik dapat di definisikan sebagai kelompok anggota yang terorganisasi secara rapi dan stabil yang dipersatukan dan dimotivasi dengan ideologi tertentu, dan berusaha mencari dan mempertahankan kekuasaan dalam pemerintahan melalui pemilihan umum, guna melaksanakan alternatif kebijakan umum yang mereka susun.

Sedangkan pengertian partai politik menurut UU Nomor 31 tahun 2002 pasal 1 ayat (1) adalah:

“Organisasi yang dibentuk oleh sekelompok warga negara Republik Indonesia secara sukarela atas dasar persamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan kepentingan anggota, masyarakat, bangsa dan negara melalui pemilihan umum”.

Para ilmuwan politik dan sosiologi memberi kita daftar fungsi-fungsi partai politik secara mengesankan, tanpa memberikan manfaat dalam

membedakan faktor-faktor, yang menyebabkan fungsi-fungsi tertentu dapat dilaksanakan secara efisien, atau membuat konseptualisasi yang menghubungkan fungsi dan struktur secara memuaskan. Diantara fungsi-fungsi tersebut yang biasanya paling umum dikemukakan adalah representasi (perwakilan), konversi dan agregasi; integrasi (partisipasi, sosialisasi, mobilisasi); persuasi, represi, rekrutmen (pengangkatan tenaga-tenaga baru), dan pemilihan pemimpin, pertimbangan-pertimbangan dan perumusan kebijaksanaan, serta kontrol terhadap pemerintah (Amal, 1996:26).

La Palombara dan Weiner dalam Firmanzah (2008: 68) mengidentifikasi empat karakteristik dasar yang menjadi ciri khas organisasi yang dikategorikan sebagai partai politik. Kriteria mereka sangat populer dewasa ini untuk melakukan studi komparasi politis. Keempat karakteristik dasar dari partai politik adalah sebagai berikut:

1. Organisasi jangka panjang. Organisasi partai politik harus bersifat jangka panjang, diharapkan dapat terus hadir meskipun pendirinya sudah tidak ada lagi. Partai politik bukan sekedar gabungan dari para pendukung yang setia dengan pemimpin yang karismatik. Partai politik hanya akan berfungsi dengan baik sebagai organisasi ketika ada sistem dan prosedur yang mengatur aktivitas organisasi, dan ada mekanisme suksesi yang dapat menjamin keberlangsungan partai politik untuk jangka waktu yang lama.
2. Struktur organisasi. Partai politik hanya akan dapat menjalankan fungsi politiknya apabila didukung oleh struktur organisasi, mulai dari tingkat lokal sampai nasional, dan ada pula interaksi yang teratur diantara keduanya. Partai politik kemudian dilihat sebagai organisasi yang meliputi suatu wilayah teritorial serta dikelola secara prosedural dan sistematis. Struktur organisasi partai politik yang sistematis dapat menjamin aliran informasi dari bawah ke atas maupun dari atas ke bawah, sehingga nantinya akan meningkatkan efisiensi serta efektivitas fungsi kontrol dan koordinasi.

3. Tujuan berkuasa. Partai politik didirikan untuk mendapatkan dan mempertahankan kekuasaan, baik di level lokal maupun nasional. Siapa yang memimpin negara, provinsi atau kabupaten? Pertanyaan-pertanyaan inilah yang melatarbelakangi hadirnya partai politik. Ini pula yang membedakan partai politik dengan bentuk kelompok dan grup lain yang terdapat dalam masyarakat seperti perserikatan, asosiasi, dan ikatan.
4. Dukungan publik luas adalah cara untuk mendapatkan kekuasaan. Partai politik perlu mendapatkan dukungan luas dari masyarakat. Dukungan inilah yang menjadi sumber legitimasi untuk berkuasa. Karakteristik ini menunjukkan bahwa partai politik harus mampu diterima oleh mayoritas masyarakat dan sanggup memobilisasi sebanyak mungkin elemen masyarakat. Semakin besar dukungan publik yang didapatkan oleh suatu partai politik, semakin besar juga legitimasi yang diperolehnya.

Berdasarkan beberapa penjelasan definisi partai politik menurut para ahli di atas, maka dapat disimpulkan bahwa partai politik yang dimaksud dalam penelitian ini adalah sebuah organisasi artikulasi yang didalamnya terdapat orang-orang yang terorganisir yang memiliki tugas dan fungsi, tujuan bersama, visi dan misi, program, serta kepentingan politik untuk menguasai pemerintahan dengan cara menduduki jabatan politik.

### **3. Elit Partai Politik**

Dari beberapa penjelasan mengenai elit dan juga partai politik diatas, penulis menyimpulkan bahwa yang dimaksud elit partai politik dalam penelitian ini adalah seseorang yang menduduki posisi atau jabatan strategis dalam sebuah partai politik, serta memiliki peran dan pengaruh dalam penentuan pengambilan kebijakan dalam partai politik tersebut.

Untuk mengidentifikasi siapa yang termasuk dalam kategori elit partai politik, penulis akan menggunakan tiga pendekatan atau metode yang

dikemukakan Putnam dalam Haryanto dan dikutip oleh Jainuri (2011: 4), yaitu:

### 1. Metode Posisi

Elit partai politik adalah mereka yang menduduki posisi atau jabatan strategis dalam partai politik. Jabatan strategis yaitu dapat membuat keputusan dan kebijakan dan dinyatakan atas nama partai. Elit ini jumlahnya terbatas mencakup para pemegang jabatan tinggi dalam struktural inti partai politik. Analisa posisi ini mengandaikan bahwa :

- a) Orang yang berkuasa diantara sekelompok elit adalah orang yang menduduki posisi strategis dari partai politik tersebut;
- b) Kekuasaan berkorelasi sepenuhnya dengan posisi kelembagaan;
- c) Analisa posisi merupakan teknik analisa yang mudah dan paling umum dipergunakan untuk mengetahui siapakah sebenarnya orang yang berkuasa dalam partai politik;
- d) Asumsi analisis ini beranggapan sudah diketahui lembaga-lembaga mana yang secara politis penting dan lembaga-lembaga mana yang mempunyai pengaruh semu;
- e) Analisa posisi hanya efektif diterapkan dalam partai politik yang memiliki distribusi kekuasaan yang timpang, sementara dalam partai politik yang distribusi kekuasaan merata analisis ini tidak efektif.

### 2. Metode Reputasi

Elit partai politik ditentukan berdasarkan reputasi dan kemampuan dalam memproses berbagai permasalahan dan kemudian dirumuskan menjadi keputusan politik yang berdampak pada kehidupan partai. Analisa reputasi berasumsi bahwa :

- a) Individu yang oleh sesama warga dianggap memiliki pengaruh, memang yang bersangkutan benar-benar memiliki pengaruh;
- b) Individu yang oleh orang dianggap memiliki kekuasaan, memang yang bersangkutan benar-benar memiliki kekuasaan;
- c) Analisa reputasi dilakukan dengan tidak mendasarkan pada lembaga-lembaga formal tetapi mendasarkan kepada reputasi kekuasaan secara informal yang dimiliki elit.

### 3. Metode Pengaruh

Elit partai politik adalah orang-orang yang mempunyai pengaruh pada berbagai tingkatan kekuasaan. Orang ini memiliki kemampuan dalam mengendalikan anggota maupun pengurus lainnya sesuai kemampuan pengaruh yang dimiliki, sehingga anggota maupun pengurus partai politik tersebut secara spontan mentaati para elit partai politik. Oleh karena itu orang yang berpengaruh dalam partai politik dapat dikategorikan sebagai elit partai politik. Analisa pengaruh menekankan bahwa :

- a) Untuk mengetahui siapa yang berkuasa diantara para elit dengan cara mempelajari bagaimana pengaruh seseorang dalam proses pembuatan keputusan, perhatian utama dari analisa ini adalah siapa yang banyak berinisiatif dan memberi kontribusi terhadap pembuatan keputusan organisasi,
- b) Dari proses ini juga diketahui siapa saja yang menjadi penentang dari proses pembuatan keputusan tersebut;
- c) Analisa ini menurut sementara kalangan lebih efektif dibanding analisa posisi dan reputasi.

Berdasarkan tiga pendekatan atau metode untuk mengidentifikasi siapa yang termasuk dalam kategori elit partai politik seperti yang telah diuraikan di atas, maka di sini penulis akan mencoba menentukan elit dengan menggunakan ketiga kombinasi metode diatas, yaitu dengan mendasarkan pada :

- a) Orang yang menduduki posisi strategis dalam partai politik;
- b) Orang yang memiliki pengaruh dan reputasi besar dalam partai politik dibanding orang lain;
- c) Orang yang memiliki kontribusi besar dalam pengambilan keputusan dalam partai politik.

### **C. Konsep Wacana**

Secara etimologis kata wacana (*discourse*) bersal dari bahasa latin *discurrere* (mengalir kesana kemari) dari nominalisasi kata *discursus* (mengalir secara terpisah yang ditransfer maknanya menjadi terlibat dalam sesuatu, atau member informasi tentang sesuatu) (Vass, dalam Syukur, 2009: 42).

Vass dalam Syukur (2009: 42) menjelaskan makna wacana berikut ini:



1. (secara umum): tuturan, percakapan, diskusi.
2. Penyajian diskursif sederet pemikiran dengan menggunakan serangkaian pernyataan.
3. Serangkaian pernyataan atau ujaran, sederet pernyataan.
4. Bentuk sebuah rangkaian pernyataan/ungkapan, yang dapat berupa (arkeologi): wacana ilmiah, puitis, religius.
5. Perilaku yang diatur kaidah yang menggiring ke arah lahirnya serangkaian atau sistem pernyataan-pernyataan yang saling terkait.
6. Bahasa sebagai sesuatu yang dipraktikkan.
7. Bahasa sebagai suatu totalitas, seluruh bidang linguistik.
8. Mendiskusikan dan mempertanyakan kriteria validitas dengan tujuan menghasilkan konsensus di antara peserta wacana.

Menurut Badudu dalam Badara (2012: 16) wacana merupakan rentetan kalimat yang berkaitan, yang menghubungkan proposisi yang satu dengan proposisi yang lainnya, membentuk satu kesatuan, sehingga terbentuklah makna yang serasi di antara kalimat-kalimat itu. Kemudian, Badudu juga mendefinisikan wacana sebagai kesatuan bahasa yang terlengkap dan tertinggi atau terbesar di atas kalimat atau klausa dengan koherensi dan kohesi yang tinggi yang berkesinambungan, yang mampu mempunyai awal dan akhir yang nyata, disampaikan secara lisan atau tertulis.

Roger Fowler dalam Badara (2012: 16) mendefinisikan bahwa wacana adalah komunikasi lisan atau tulisan yang dilihat dari titik pandang kepercayaan, nilai, dan kategori yang masuk di dalamnya; kepercayaan di sini mewakili pandangan dunia; sebuah organisasi atau representasi dari pengalaman.

Sedangkan menurut Foucault dalam Badara (2012: 16) mengungkapkan bahwa wacana kadang kala sebagai bidang dari semua pernyataan (*statement*), kadang kala sebagai sebuah individualisasi kelompok pernyataan, dan kadang sebagai praktik regulatif yang dilihat dari sejumlah pernyataan.

Berdasarkan beberapa definisi wacana yang dikemukakan oleh para ahli di atas, secara singkat dapat di simpulkan bahwa yang dimaksud dengan wacana dalam penelitian ini adalah seperangkat pernyataan, baik secara bahasa maupun tulisan terhadap pandangan yang dipahami atau diyakininya.

#### **D. Konsep Demokrasi**

Demokrasi secara etimologi berasal dari kata "*demos*" yang berarti rakyat atau penduduk suatu tempat, dan "*cratein*" yang berarti kekuasaan atau kedaulatan, jadi "*demos-cratein*" atau demokrasi adalah keadaan suatu negara dimana dalam sistem pemerintahannya, kedaulatannya di tangan rakyat, kekuasaan tertinggi berada dalam keputusan bersama rakyat (Syafie, 2001: 129).

Pendapat lain, menurut Woodrow Wilson dalam Nurtjahjo (2006: 72), demokrasi akan menghilangkan lembaga-lembaga tiran yang ada di masa lalu, dan menawarkan di dalamnya kekuatan imperatif (kehasusan), pemikiran populer (umum/khalayak), dan lembaga-lembaga konkret suatu perwakilan populer, dan mereka menjanjikan untuk menyederhanakan politik menjadi suatu bentuk tunggal dengan menggantikan semua lembaga dan kekuatan memerintah lainnya dengan sebuah perwakilan yang demokratis.

Sedangkan Nurtjahjo (2006: 72) berpendapat, bahwa demokrasi adalah rakyat yang berkuasa sekaligus yang diperintah. Nurtjahjo juga memandang prinsip demokrasi harus didasarkan atas kebebasan, kesamaan, dan kedaulatan suara mayoritas (rakyat). Secara garis besar demokrasi

menghendaki persamaan atau kesamaan hak-hak dalam menjalankan peran politik dalam konteks negara. Kesamaan hak-hak politik ini esensialnya dalam kuantitas kemanusiaannya (subjek otonom) sebagai seorang individu yang bebas. Demokrasi tak bisa hanya dipahami secara parsial (sepotong-sepotong), lewat prinsip substansialnya saja atau kerangka proseduralnya saja (partial). Demokrasi adalah eksistensi substantif dan sekaligus proseduralnya yang hadir sebagai tatanan politik rasional (Nurtjahjo, 2006: 76).

Dalam UUD 1945, makna demokrasi dapat terlihat dalam frasa “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang – Undang Dasar”.<sup>19</sup>

Frasa tersebut jelas menunjukkan bahwa rakyat memiliki kekuasaan yang tertinggi. Sebagai wujud dari ide kedaulatan rakyat, dalam sistem demokrasi harus dijamin bahwa rakyat terlibat penuh dalam merencanakan, mengatur, melaksanakan, dan melakukan pengawasan serta menilai pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan. Oleh karena itu, dalam sistem demokrasi, pemilu merupakan sarana atau perwujudan dari kedaulatan rakyat, dimana rakyat secara langsung menyerahkan kedaulatannya kepada wakilnya melalui pemilu tersebut.

Oleh karena semua lembaga negara atau jabatan publik pada hakikatnya adalah jabatan yang memperoleh legitimasi dari rakyat yang berdaulat, maka bukan saja tugas dan wewenang jabatan itu harus diselenggarakan menurut UUD, tetapi juga harus dipertanggungjawabkan kepada rakyat melalui prinsip

---

<sup>19</sup> Pada Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945.

akuntabilitas, transparansi, dan cara kerja yang partisipatoris (Asshiddiqie, 2007: 295).

Henry B. Mayo dalam Nurtjahjo (2006: 73) mengatakan paling tidak ada sembilan nilai yang mendasari demokrasi yaitu:

1. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan sukarela,
2. Menjamin terselenggaranya perubahan yang damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah,
3. Menyelenggarakan pergantian pemimpin secara teratur,
4. Membatasi pemakaian kekerasan secara minimum,
5. Adanya keanekaragaman (plural),
6. Tercapainya keadilan,
7. Yang paling baik dalam memajukan ilmu pengetahuan,
8. Kebebasan, dan
9. Adanya nilai-nilai yang dihasilkan oleh kelemahan-kelemahan sistem yang lain.

Dari beberapa pendapat di atas, dapat di simpulkan bahwa demokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan rakyat dimana kekuasaan rakyat sangat menentukan. Rakyatlah yang punya kekuasaan yang sesungguhnya. Kekuasaan rakyat itu dipecahkan pada segelintir orang yang lebih sedikit yaitu penguasa untuk menjalankan apa-apa yang dikehendaki rakyat dan nantinya tentunya bertanggungjawab pada rakyat sebagai pemilik kekuasaan dari rakyat dan menjalankan kekuasaan atas *mandate* (pemberian kewenangan rakyat) tanpa ada mandat dari rakyat maka kekuasaan tidak memiliki legitimasi (tidak sah). Dalam negara demokrasi pemegang kekuasaan utama sebenarnya adalah rakyat dan kemudian rakyat menyerahkan kekuasaan itu kepada penguasa melalui pemilihan umum (Pemilu). Penguasa menjalankan kekuasaannya atas kehendak rakyat sebagai hal utama dan demokrasi.

Menurut Asshiddiqie (2010: 56) dalam hubungan antara rakyat dengan kekuasaan negara dalam hubungan sehari-hari, ada dua teori yang lazim dikembangkan, yaitu teori demokrasi langsung (*direct democracy*) dan teori demokrasi tidak langsung (*representative democracy*).

Di Indonesia sendiri, kedaulatan rakyat Indonesia berdasarkan ketentuan UUD (*constitutional democracy*) diselenggarakan secara langsung dan melalui sistem perwakilan. Kedaulatan rakyat diwujudkan dalam tiga cabang kekuasaan yang tercermin dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai pemegang kekuasaan legislatif, Presiden dan Wakil Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, dan Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai pemegang kekuasaan yudikatif.

### **1. Demokrasi Langsung**

Demokrasi langsung menurut Asshiddiqie (2010: 56) artinya adalah kedaulatan rakyat dapat dilakukan secara langsung dimana rakyatlah yang melaksanakan kekuasaan tertinggi yang dimilikinya.

Penyaluran kedaulatan secara langsung (*direct democracy*) dilakukan melalui pemilihan umum legislatif, pemilihan presiden, pemilihan kepala daerah, baik gubernur ataupun bupati/walikota dan sebagai tambahan yaitu pelaksanaan referendum untuk menyatakan persetujuan atau penolakan

terhadap rencana perubahan atas pasal-pasal tertentu dalam UUD (Asshiddiqie, 2010: 59).

Sedangkan menurut Syarbaini (2010: 135), demokrasi langsung, dalam demokrasi langsung rakyat diikutsertakan dalam proses pengambilan keputusan untuk menjalankan kebijakan pemerintahan.

Sementara itu, Hakim (2011: 210) mengemukakan bahwa sistem demokrasi secara langsung (*direct democracy*) artinya hak rakyat untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara berdasarkan prosedur mayoritas.

Dari beberapa pendapat diatas, dapat dipahami bahwa demokrasi langsung adalah sarana kedaulatan rakyat, dimana rakyat ikut terlibat aktif secara langsung dalam proses politik dan pengambilan kebijakan yang dilaksanakan atau dihasilkan oleh negara dalam rangka mencapai tujuan. Peran rakyat dalam demokrasi langsung sangat besar dan memiliki pengaruh secara langsung terhadap dinamika politik atau pemerintahan yang ada, karena mereka tidak mewakilkan pandangan, pikiran, atau kepentingan mereka pada orang lain yang mengatasnamakan mereka.

## **2. Demokrasi Tidak Langsung**

Menurut Asshiddiqie (2010: 56), di zaman modern sekarang ini dengan kompleksitas permasalahan yang dihadapi, bentuk demokrasi secara langsung semacam ini hampir tidak lagi dapat dilakukan. Karena itu, hal

yang lebih populer dewasa ini adalah ajaran demokrasi yang tidak langsung atau demokrasi perwakilan.

Menurut Hakim (2011: 210), sistem pemilihan demokrasi secara tidak langsung (*indirect democratisation*) yang juga populer diistilahkan dengan sistem perwakilan atau sistem representatif merupakan sistem yang tidak mensyaratkan rakyat secara langsung terlibat dalam pemilihan, jadi hanya diwakilkan kepada sekelompok orang saja di dalam suatu badan atau lembaga.

Sedangkan menurut Syarbaini (2010: 135), dalam demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan ini di jalankan oleh rakyat melalui wakil rakyat yang dipilihnya melalui pemilu. Rakyat memilih wakilnya untuk membuat keputusan politik aspirasi rakyat di salurkan melalui wakil-wakil rakyat yang duduk di lembaga perwakilan rakyat. Demokrasi perwakilan juga dapat menerapkan sistem pengawasan langsung. Dimana rakyat memilih wakilnya yang duduk di dalam lembaga perwakilan rakyat, tetapi wakil rakyat dalam menjalankan tugasnya diawasi rakyat melalui referendum dan inisiatif rakyat. Demokrasi ini juga dapat disebut sebagai demokrasi campuran antara langsung dan perwakilan.

Di dalam demokrasi perwakilan ini yang menjalankan kedaulatan rakyat adalah para wakil-wakil rakyat yang duduk di dalam lembaga perwakilan rakyat atau biasa juga disebut parlemen. Para wakil-wakil rakyat tersebut bertindak atas nama rakyat dan merekalah yang kemudian menentukan corak dan jalannya pemerintahan suatu negara, serta tujuan apa yang

hendak dicapai baik dalam jangka waktu yang pendek maupun dalam waktu yang panjang. Dalam menentukan kebijakan pokok pemerintahan dan mengatur ketentuan-ketentuan hukum berupa UUD dan UU dan juga dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap jalannya pemerintahan, dilangsungkanlah suatu perlembagaan kedaulatan rakyat berdasarkan sistem perwakilan yang menghadirkan DPR dan DPD. Bahkan juga di daerah-daerah provinsi dan kabupaten/kota, perlembagaan kedaulatan rakyat itu disalurkan melalui sistem perwakilan sehingga menghadirkan DPRD (Asshiddiqie, 2010: 59).

Dari pendapat di atas, dapat disimpulkan bahwa demokrasi tidak langsung adalah sistem demokrasi di mana kepentingan rakyat di wakili oleh wakilnya yang telah di pilih pada pemilu, sehingga rakyat tidak secara langsung terlibat dalam pengambilan keputusan atau kebijakan-kebijakan yang dihasilkan oleh negara, bersifat lebih umum dan diberlakukan oleh banyak negara modern saat ini.

### **3. Sistem Pemilihan Umum (Pemilu)**

Pemilu dalam negara demokrasi Indonesia merupakan suatu proses pergantian kekuasaan secara damai yang dilakukan secara berkala sesuai dengan prinsip-prinsip yang digariskan konstitusi. Sebagai syarat utama dari terciptanya sebuah tatanan demokrasi secara universal, pemilu adalah lembaga sekaligus praktik politik yang memungkinkan terbentuknya sebuah pemerintahan perwakilan (*representative government*). Karena dengan pemilu, masyarakat secara individu memiliki hak dipilih sebagai



pemimpin atau wakil rakyat maupun memilih pemimpin dan wakilnya di lembaga legislatif.

Menurut Surbakti (1992: 181), pemilu merupakan salah satu sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang berdasarkan pada demokrasi perwakilan. Dengan demikian, pemilu dapat diartikan sebagai mekanisme penyeleksian dan pendelegasian atau penyerahan kedaulatan kepada orang atau partai yang dipercayai. Orang atau partai yang dipercayai, kemudian menguasai pemerintahan sehingga melalui pemilu diharapkan dapat diciptakan pemerintahan yang representatif (*representatwe gouernment*).

Dalam UU Nomor 22 Tahun 2007 disebutkan dan dijelaskan tentang pengertian pemilu, yaitu :

“Sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”<sup>20</sup>

Pemilu bukan saja terkait dengan legitimasi akan keberadaan pemerintah, akan tetapi juga sebagai sarana bagi rakyat untuk menyampaikan aspirasi dan kepentingan mereka dalam kehidupan bernegara. Sejalan dengan itu, menurut Haris (1998: 7-10) bahwa pemilu mempunyai beberapa fungsi, pertama sebagai sarana legitimasi politik. Melalui pemilu, keabsahan pemerintah yang berkuasa dapat ditegakkan, begitu pula kebijakan yang dihasilkannya. Kedua, fungsi perwakilan. Fungsi ini terutama menjadi

---

<sup>20</sup> UU No 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, pasal 1 ayat (1)

kebutuhan rakyat, baik dalam rangka mengevaluasi maupun mengontrol perilaku pemerintah dan program serta kebijakan yang dihasilkannya.

Pemilu dalam hal ini merupakan mekanisme demokrasi bagi rakyat untuk menentukan wakil-wakil yang dapat dipercaya yang akan duduk dalam pemerintahan maupun lembaga legislatif. Ketiga, pemilu sebagai mekanisme bagi pergantian atau sirkulasi elit penguasa. Keterkaitan pemilu dengan sirkulasi elit didasarkan pada asumsi bahwa elit berasal dari dan bertugas mewakili masyarakat luas. Keempat, sebagai sarana pendidikan politik bagi rakyat. Pemilu merupakan salah satu bentuk pendidikan politik bagi rakyat yang bersifat langsung, terbuka, dan massal yang diharapkan bisa mencerdaskan pemahaman politik dan meningkatkan kesadaran masyarakat mengenai demokrasi. Dalam konteks Indonesia, fungsi pemilu sebagai sarana pencerdasan politik bagi rakyat ini menjadi penting jika dihubungkan dengan cita-cita kita “mencerdaskan kehidupan bangsa”.

Setiap sistem pemilu, yang biasanya diatur dalam peraturan perundang – undangan setidaknya mengandung tiga variabel pokok, yaitu penyuaran (*balloting*), distrik pemilihan (*electoral district*), dan formula pemilihan (Surbakti, 1992: 177).

Dieter Nohlen dalam Riduan (2010: 1) mendefinisikan sistem pemilihan umum dalam 2 pengertian, dalam arti luas dan dalam arti sempit. Dalam arti luas, sistem pemilihan umum adalah segala proses yang berhubungan dengan hak pilih, administrasi pemilihan dan perilaku pemilih. Lebih

lanjut Nohlen menyebutkan pengertian sempit sistem pemilihan umum adalah cara dengan mana pemilih dapat mengekspresikan pilihan politiknya melalui pemberian suara, di mana suara tersebut ditransformasikan menjadi kursi di parlemen atau pejabat publik.

Definisi lain diberikan oleh Matias Iaryczower and Andrea Mattozzi dalam Riduan (2010: 1) yang dimaksud dengan sistem pemilihan umum adalah menerjemahkan suara yang diberikan saat pemilu menjadi sejumlah kursi yang dimenangkan oleh setiap partai di dewan legislatif nasional. Dengan memastikan bagaimana pilihan pemilih terpetakan secara baik dalam tiap kebijakan yang dihasilkan, menjadikan sistem pemilihan umum sebagai lembaga penting dalam demokrasi perwakilan.

Melalui dua definisi sistem pemilihan umum yang ada, dapat ditarik konsep-konsep dasar sistem pemilihan umum seperti : transformasi suara menjadi kursi parlemen atau pejabat publik, memetakan kepentingan masyarakat, dan keberadaan partai politik. Sistem pemilihan umum yang baik harus mempertimbangkan konsep-konsep dasar tersebut.

Setiap negara memiliki sistem pemilihan umum yang berbeda. Perbedaan itu diakibatkan oleh berbedanya sistem kepartaian, kondisi sosial dan politik masyarakat, jumlah penduduk, jenis sistem politik, dan lain sebagainya. Sebab itu, pilihan atas sebuah sistem pemilihan umum menjadi perdebatan sengit di kalangan partai politik.

Namun, apapun dasar pertimbangannya, sistem pemilihan umum yang ditetapkan harus memperhatikan serangkaian kondisi. Kondisi ini yang membimbing pemerintah dan partai politik guna menetapkan sistem pemilihan umum yang akan dipakai. Donald L. Horowitz dalam Riduan (2010: 2) menyatakan pemilihan sistem pemilihan umum harus mempertimbangkan hal-hal berikut:

1. Perbandingan Kursi dengan Jumlah Suara
2. Akuntabilitasnya bagi Konstituen (Pemilih)
3. Memungkinkan pemerintah dapat bertahan
4. Menghasilkan pemenang mayoritas
5. Membuat koalisi antaretnis dan antaragama
6. Minoritas dapat duduk di jabatan publik.

Pertimbangan yang diberikan Horowitz menekankan pada aspek hasil dari suatu pemilihan umum. Hal yang menarik adalah, sistem pemilu yang baik mampu membuat koalisi antaretnis dan antaragama serta minoritas dapat duduk di jabatan publik. Ini sangat penting di negara-negara multi etnis dan multi agama. Terkadang, minoritas agak terabaikan dan konflik antaretnis/antaragama muncul. Dengan sistem pemilu yang baik, kondisi ini dapat diredam menjadi kesepakatan antar pimpinan politik di tingkat parlemen. Konflik, sebab itu, dibatasi hanya di tingkat parlemen agar tidak menyebar di tingkat horizontal (masyarakat).

Pertimbangan lain dalam memilih sistem pemilihan umum juga diajukan Andrew Reynold dalam Riduan (2010: 2) menurutnya, hal-hal yang patut dipertimbangkan dalam memilih sistem pemilihan umum adalah:

1. Perhatian pada Representasi.  
Representasi (keterwakilan) yang harus diperhatikan adalah kondisi geografis, faktor ideologis, situasi partai politik (sistem kepartaian), dan wakil rakyat terpilih benar-benar mewakili pemilih mereka.
2. Membuat Pemilu Mudah Digunakan dan Bermakna.  
Pemilu adalah proses yang “mahal” baik secara ekonomi (biaya cetak surat suara, anggaran untuk parpol yang diberikan pemerintah) maupun politik (konflik antar pendukung), dan bisa dimengerti oleh masyarakat awam serta disabel (buta warna, tunanetra, tunadaksa).
3. Memungkinkan Perdamaian.  
Masyarakat pemilih punya latar belakang yang berbeda, dan perbedaan ini bisa diperdamaikan melalui hasil pemilihan umum yang memungkinkan untuk itu.
4. Memfasilitasi Pemerintahan yang Efektif dan Stabil.  
Sistem pemilu mampu menciptakan pemerintahan yang diterima semua pihak, efektif dalam membuat kebijakan.
5. Pemerintah yang Terpilih Akuntabel.  
Sistem pemilu yang baik mampu menciptakan pemerintah yang akuntabel.
6. Pemilih Mampu Mengawasi Wakil Terpilih.  
Sistem pemilu yang baik memungkinkan pemilih mengetahui siapa wakil yang ia pilih dalam pemilu, dan si pemilih dapat mengawasi kinerjanya.
7. Mendorong Partai Politik Bekerja Lebih Baik.  
Sistem pemilu yang baik mendorong partai politik untuk memperbaiki organisasi internalnya, lebih memperhatikan isu-isu masyarakat, dan bekerja untuk para pemilihnya.
8. Mempromosikan Oposisi Legislatif.  
Sistem pemilu yang baik mendorong terjadinya oposisi di tingkat legislatif, sebagai bentuk pengawasan DPR atas pemerintah.
9. Mampu Membuat Proses Pemilu Berkesinambungan.  
Sistem pemilu harus bisa dipakai secara berkelanjutan dan memungkinkan pemilu sebagai proses demokratis yang terus dipakai untuk memilih para pemimpin.
10. Memperhatikan Standar Internasional.  
Standar internasional ini misalnya isu HAM, lingkungan, demokratisasi, dan globalisasi ekonomi.

Pertimbangan pemilihan jenis sistem pemilu, baik dari Donald L. Horowitz maupun Andrew Reynolds dalam Riduan (2010: 3) hanya dapat terjadi di suatu negara yang demokratis. Artinya, pertimbangan sistem pemilu didasarkan pada seberapa besar suara warganegara terwakili di

parlemen, sehingga kebijakan negara yang dibuat benar-benar ditujukan untuk itu. Di negara dengan sistem politik Otoritarian Kontemporer, Kediktatoran Militer, dan Komunis, pertimbangan-pertimbangan di atas bukanlah prioritas atau bahkan pemilu itu sendiri tidak ada.

Dari beberapa pendapat diatas, dapat disimpulkan bahwa sistem pemilu merupakan mekanisme atau metode yang mengatur dan memungkinkan rakyat dalam memilih wakil-wakil atau pejabat-pejabat yang akan mengatasnamakan rakyat dalam melaksanakan tugas-tugas mereka. Dengan kata lain ketika warga memilih wakil-wakil atau pejabat-pejabat untuk mewakili mereka di dalam pemilu maka warga sekaligus memberikan mandat pada para wakil dan pejabat tersebut untuk dan atas nama rakyat, membuat dan mengambil keputusan atau kebijakan dan melaksanakan program untuk kepentingan mereka. Untuk memperoleh wakil atau pejabat yang mengatasnamakan rakyat maka pemilihan harus demokratis.

#### **E. Konsep Pemilihan Gubernur**

Proses demokratisasi ditingkat lokal yang antara lain diimplementasikan dalam pemilihan kepala daerah, baik gubernur ataupun bupati/walikota mengalami perubahan yang sangat mendasar sesuai dengan tuntutan reformasi. Namun sampai saat ini pelaksanaan pilkada tidak langsung dan pilkada langsung sering diperdebatkan banyak kalangan.

Berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004, disebutkan bahwa:

“Kepala daerah untuk provinsi disebut Gubernur, untuk kabupaten disebut Bupati, dan untuk kota disebut Walikota”.<sup>21</sup>

Oleh sebab itu, pemilihan kepala daerah di daerah provinsi disebut pemilihan gubernur (Pilgub), di daerah kabupaten disebut pemilihan bupati (Pilbup), dan di daerah kota disebut pemilihan walikota (Pilwal).

### **1. Pilkada Langsung**

Lahirnya UU Nomor 32 Tahun 2004 membawa perubahan yang fundamental dalam hal pemilihan kepala daerah. Kepala daerah yang menurut UU Nomor 22 Tahun 1999 dipilih oleh dan bertanggungjawab kepada DPRD, sekarang dipilih langsung oleh rakyat. Pilkada langsung ini untuk menutupi kekurangan-kekuarangan dimasa lampau.<sup>22</sup>

Pengertian pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (Pilkada) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan atas PP Nomor 6 Tahun 2005 adalah:

“Sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota berdasarkan Pancasila dan UUD Tahun 1945 untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah”.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. pasal 24 ayat (2).

<sup>22</sup> Sebagai implementasi amandemen (sampai dengan amandemen yang ke 4) UUD 1945 terjadi perubahan tentang sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Presiden tidak lagi dipilih oleh MPR tetapi dipilih langsung oleh rakyat. Demikian juga kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat, walaupun dalam UUD 1945 (pasal 18 (4) amandemen yang ke 2) hanya menyebutkan bahwa gubernur, bupati, walikota dipilih secara demokratis, tidak ada penjelasan lebih lanjut bahwa yang dimaksud demokratis disini apakah harus dengan pemilihan secara langsung oleh rakyat. Baru dalam UU No 32 Tahun 2004 secara jelas disebutkan bahwa “Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan”.

<sup>23</sup> Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala

Dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa:<sup>24</sup>

“Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil”.

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

Menurut Sarundajang (2005: 3), perubahan-perubahan ketentuan mengenai pemilihan kepala daerah itu merupakan konsekuensi dari tuntutan demokratisasi yang tentunya akan berpengaruh pada kegiatan pemerintahan di tingkatan lokal (*local government*). Diakui bahwa sejak lama rakyat telah menghendaki pilkada dilakukan secara langsung.

---

Daerah juncto Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan atas PP Nomor 6 Tahun 2005.

<sup>24</sup> Pasal 56 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 32 Tahun 2004. Kemudian pada ayat (2) berbunyi “Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang yang memenuhi persyaratan sebagaimana ketentuan dalam undang-undang ini”. Sebelumnya (UU No, 32 Tahun 2004) tidak ada frasa ini yang mengenai calon perseorangan/independent.



Saldi Isra dalam Suharizal (2011: 6), mengatakan, dengan perubahan itu, pada dasarnya pilkada secara langsung merupakan kelanjutan dari *institutional arrangement* menuju demokrasi, khususnya bagi peningkatan demokrasi di daerah. Bagaimanapun, pemimpin yang terpilih melalui proses pemilihan langsung akan mendapat mandat dan dukungan yang lebih riil dari rakyat sebagai wujud kontrak sosial antara pemilih dengan tokoh yang dipilih. Karenanya kemauan orang-orang yang memilih (*volonte generale*) akan menjadi pegangan bagi pemimpin dalam melaksanakan kekuasaannya.

Dalam konteks konsolidasi dan penguatan demokrasi, pilkada langsung menjadi pilar yang memperkuat bangunan demokrasi secara nasional. Terlaksananya pilkada langsung menunjukkan adanya peningkatan demokrasi karena rakyat secara individu dan kelompok terlibat dalam proses melahirkan pemerintah atau pejabat negara. Pilkada secara langsung merupakan desain kelembagaan untuk mempercepat proses pematangan demokrasi di daerah. Kehidupan demokrasi di tingkat lokal menjadi lahan praktek bagi mewujudkan semangat multikulturalisme yang sangat dibutuhkan bagi terwujudnya harmonisasi dalam etnis pada pemerintahan demokratis. Pilkada merupakan salah satu media pembelajaran demokrasi bagi masyarakat daerah dan sekaligus untuk terwujudnya hak-hak esensial individu seperti kesamaan hak politik dan kesempatan untuk menempatkan posisi individu dalam pemerintahan daerah. Pilkada telah menuntun pemimpin untuk secara konsisten menjalin hubungan dengan konstituen yang salah satunya diwujudkan melalui

optimalisasi anggaran daerah bagi pembangunan dan pemberdayaan masyarakat.

Ada beberapa keunggulan pilkada dengan model demokratis secara langsung sebagaimana diterapkan di Indonesia sejak 2004 melalui Pilpres I dan Pilkada 2005. Pertama, melibatkan partisipasi masyarakat konstituen secara luas, sehingga dapat akses dan kontrol masyarakat yang lebih kuat terhadap arena dan aktor yang terlibat dalam proses pilkada. Kedua, terjadinya kontrak sosial antara kandidat, partai politik dan konstituen untuk mewujudkan akuntabilitas pemerintah lokal. Ketiga, memberi ruang dan pilihan terbuka bagi masyarakat untuk menentukan calon pemimpin yang hebat (memiliki kapasitas, integritas dan komitmen yang kuat) dan *legitimate* di mata masyarakat. Mengingat besarnya manfaat pilkada langsung bagi pengembangan demokrasi, partisipasi publik dan percepatan mencapai kesejahteraan bagi masyarakat di tingkat lokal. Ada lima pertimbangan penting penyelenggaraan pilkada langsung bagi perkembangan demokrasi di Indonesia:

1. Pilkada langsung merupakan jawaban atas tuntutan aspirasi rakyat karena pemilihan presiden dan wakil presiden, DPR, DPD, bahkan kepala desa selama ini telah dilakukan secara langsung.
2. Pilkada langsung merupakan perwujudan konstitusi dan UUD 1945. Seperti telah diamanatkan Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945, Gubernur, Bupati dan Wali Kota, masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Hal ini telah diatur dalam UU No 32 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
3. Pilkada langsung sebagai sarana pembelajaran demokrasi (politik) bagi rakyat (*civic education*). Ia menjadi media pembelajaran praktik berdemokrasi bagi rakyat yang diharapkan dapat

- membentuk kesadaran kolektif segenap unsur bangsa tentang pentingnya memilih pemimpin yang benar sesuai nuraninya.
4. Pilkada langsung sebagai sarana untuk memperkuat otonomi daerah. Keberhasilan otonomi daerah salah satunya juga ditentukan oleh pemimpin lokal. Semakin baik pemimpin lokal yang dihasilkan dalam pilkada langsung 2005, maka komitmen pemimpin lokal dalam mewujudkan tujuan otonomi daerah, antara lain untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi masyarakat agar dapat diwujudkan.
  5. Pilkada langsung merupakan sarana penting bagi proses kaderisasi kepemimpinan nasional. Disadari atau tidak, *stock* kepemimpinan nasional amat terbatas. Dari jumlah penduduk Indonesia yang lebih dari 200 juta, jumlah pemimpin nasional yang kita miliki hanya beberapa. Mereka sebagian besar para pemimpin partai politik besar yang memenangi Pemilu 2004. Karena itu, harapan akan lahirnya pemimpin nasional justru dari pilkada langsung ini.<sup>25</sup>

## 2. Pilkada Tidak Langsung

Pada era Orde Baru dibawah kepemimpinan Presiden Soeharto dianggap gagal dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan disebabkan maraknya penyalahgunaan kewenangan/kekuasaan (*abuse of power*), sistem pemerintahan yang otoritarian dan sentralistik, *monopolistic*, tidak efektif dan efisien serta tumbuh subur nya KKN. Namun juga tidak bisa dipungkiri selama 32 tahun berkuasa setidaknya-tidaknya juga telah meletakkan pondasi bagi pembangunan di Indonesia. Pilkada tidak langsung di era orde baru, dilaksanakan berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah.

Di era Orde Baru kewenangan/kekuasaan lebih dominan ditangan eksekutif, khususnya pemerintah pusat. Demikian juga dalam hal memilih

---

<sup>25</sup> Dikutip dari blog Eko Marwanto, *Pemilihan Kepala Daerah Sesuai Dengan Konteks Zaman*, <http://www.ekomarwanto.com/2011/12/emilihan-kepala-daerah-sesuai-dengan.html>

kepala daerah justru calon ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri bagi gubernur dan gubernur bagi bupati/walikota. Calon-calon tersebut disampaikan kepada DPRD yang bersangkutan untuk dipilih dan diajukan kepada Presiden/Menteri Dalam Negeri sedikit-dikitnya dua orang untuk diangkat salah seorang diantaranya. Para calon Kepala Daerah tersebut adalah pegawai negeri yang memenuhi syarat dan pada umumnya telah dipersiapkan, bahkan sudah menjadi rahasia umum untuk jabatan Kepala Daerah dimaksud sudah dibagi-bagi, misalnya daerah A jatah untuk ABRI, daerah B untuk pejabat sipil. Sehingga walaupun pemilihan dilakukan oleh wakil rakyat banyak yang berpendapat pemilihan tersebut adalah pemilihan semu atau ada juga yang berpendapat bagaikan memilih kucing di dalam karung.

Di era reformasi, dengan semakin menguatnya tuntutan demokratisasi maka penyelenggaraan pemerintahan di daerah pun mengalami perubahan yang sangat mendasar. UU Nomor 5 Tahun 1974 diganti dengan UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dimana kewenangan/kekuasaan yang dominan berbalik dari tangan eksekutif ke tangan legislatif, lebih bersifat desentralistik bahkan dikenal dengan era otonomi yang seluas-luasnya. Pemilihan kepala daerah walaupun masih dikategorikan Pilkada tidak langsung tetapi kewenangan wakil-wakil rakyat di DPRD sangat dominan karena calon kepala daerah dan wakil kepala daerah ditentukan oleh DPRD melalui tahap pencalonan dan pemilihan. Penjaringan bakal calon dilakukan oleh fraksi-fraksi dan atau gabungan dari fraksi-fraksi.

Dibandingkan dengan pilkada di era Orde Baru jelas mengalami perubahan yang sangat mendasar dan boleh dikatakan lebih demokratis. Menurut guru besar Unair Kacung Marijan, yang juga sebagai pengamat sosial politik, menyebutkan bahwa desain untuk menumbuhkan demokrasi adalah melalui pembukaan kran sistem multi partai dan adanya pemilu yang bebas dan adil (*free and fair election*). Desain lainnya adalah pemberian kekuasaan dan otoritas yang lebih besar kepada lembaga perwakilan.<sup>26</sup>

Fakta menunjukkan bahwa karena kewenangan DPRD dan fraksi-fraksi sangat kuat maka banyak penyimpangan-penyimpangan (*abuse of power*), antara lain maraknya politik uang di tingkat DPRD. Mengingat yang mengajukan bakal calon oleh fraksi-fraksi maka bisa dipastikan bahwa calon yang diajukan oleh partai pemenang pemilu berpeluang besar menjadi kepala daerah. Sisi negatif lain yang timbul adalah tidak semua partai peserta pemilu mempunyai kader yang kompeten, sehingga ketika terpilih menjadi kepala daerah banyak masalah-masalah yang timbul.

Indonesia pertama kali melaksanakan pemilu pada akhir tahun 1955 yang diikuti oleh banyak partai ataupun perseorangan. Pada tahun 2004 telah dilaksanakan pemilu yang secara langsung untuk memilih wakil-wakil rakyat serta presiden dan wakilnya. Saat ini, mulai bulan Juni 2005 telah

---

<sup>26</sup> Dikutip dari artikel Sigit Sumarhaen Yanto. *Pilkada Langsung dan Tidak Tangung Terhadap Proses Demokratisasi*. <http://sigitmarhaen.blogspot.com/2011/05/pilkada-langsung-dan-tidak-langsung.html>

diberlakukannya pemilihan kepala daerah atau sering disebut pilkada langsung. Pilkada ini merupakan sarana perwujudan kedaulatan rakyat.

## **F. Kerangka Pikir**

Wacana pergeseran paradigma pemilihan gubernur dari dipilih langsung oleh rakyat ke sistem perwakilan yang akan dipilih oleh anggota DPRD provinsi, merupakan salah satu bentuk pengulangan proses demokrasi yang pernah Indonesia alami beberapa tahun silam.<sup>27</sup> Dimana pilkada langsung itu merupakan koreksi atas pilkada yang sebelumnya oleh DPRD, meskipun pelaksanaan pilkada langsung selama ini juga masih banyak permasalahan-permasalahan.

Pada saat pembahasan awal UU Nomor 32 Tahun 2004 telah menyimpulkan frase dalam UUD yang menyatakan, “Kepala daerah di pilih secara demokratis”. Yang kemudian diterjemahkan dalam UU Pemerintahan Daerah dalam bentuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung. Pada saat itu, pemerintah sepakat untuk meninggalkan pemilihan pemimpin secara perwakilan sebagai upaya pemberian kewenangan kepada rakyat untuk menentukan pemimpinnya dalam kerangka memperkuat otonomi daerah. Karena otonomi daerah yang dimaksudkan juga untuk memperkuat kekuatan dan daya rakyat, membangun dengan mengandalkan kekuatan dan potensi lokal dan mempercepat kemajuan daerah. Karena

---

<sup>27</sup> Wacana pergeseran sistem pemilihan gubernur tersebut merupakan usulan pemerintah dalam hal ini Menteri Dalam Negeri, melalui revisi dan memecah Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, kedalam tiga Undang-Undang, yaitu UU Pemerintahan Daerah, UU Pilkada, dan UU Desa.

sentralisasi telah menghambat dan mematikan kreatifitas daerah untuk membangun dirinya.

Disisi lain, setelah delapan tahun diterapkannya pemilihan kepala daerah secara langsung di Indonesia, ternyata pelaksanaan pilkada langsung tersebut memunculkan persoalan-persoalan baru dalam sistem demokrasi Indonesia saat ini. Mulai dari tingginya biaya penyelenggaraan pilkada langsung yang harus dikeluarkan oleh pemerintah daerah yang nilainya mencapai ratusan miliar, seperti pada pelaksanaan pilkada Gubernur Lampung tahun 2008 yang menghabiskan 95, 8 miliar dan pilkada Gubernur Jawa Timur tahun 2008 yang biaya penyelenggaraannya mencapai 970 miliar.<sup>28</sup> Belum lagi biaya atau ongkos politik yang dikeluarkan oleh masing-masing setiap calon kepala daerah untuk keperluan kampanye dan lain-lain yang juga sangat tinggi, dan menjadi salah satu faktor banyaknya kepala daerah yang tersangkut kasus korupsi.<sup>29</sup>

Selain itu, tentang posisi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat yang dalam hal ini lebih banyak berperan dan menjejarkan limpahan tugas-tugas pemerintah pusat ketimbang tugas daerah yang hanya beberapa persen saja, serta titik tekan otonomi daerah yang memang lebih dititik beratkan kepada kabupaten/kota juga menjadi pertimbangan tentang korelasinya dengan pilkada langsung. Pilkada langsung maupun tidak langsung ternyata juga masih menimbulkan banyak perdebatan apakah termasuk demokratis atau

---

<sup>28</sup> Biaya penyelenggaraan pilkada Gubernur Lampung tahun 2008, rincian dana terlampir (sumber: KPUD Provinsi Lampung).

<sup>29</sup> Kementerian Dalam Negeri mencatat, selama tahun 2012 sebanyak 173 kepala daerah tersangkut kasus korupsi, terdiri dari beberapa status mulai dari saksi, tersangka, terdakwa hingga terpidana (Sumber: *Radar Lampung*, Jumat, 20 April 2012)

tidak. Meskipun secara teori banyak dikemukakan bahwa pilkada langsung maupun tidak langsung adalah demokratis, akan tetapi berbeda dalam tataran pelaksanaan dan substansinya.

Dari beberapa persoalan diatas inilah kemudian muncul wacana dari pemerintah untuk mengembalikan pilkada terutama gubernur kembali kepada sistem lama, yaitu sistem perwakilan dengan cukup dipilih oleh anggota DPRD provinsi saja, tanpa melibatkan rakyat secara langsung dalam proses pemilihan gubernur.

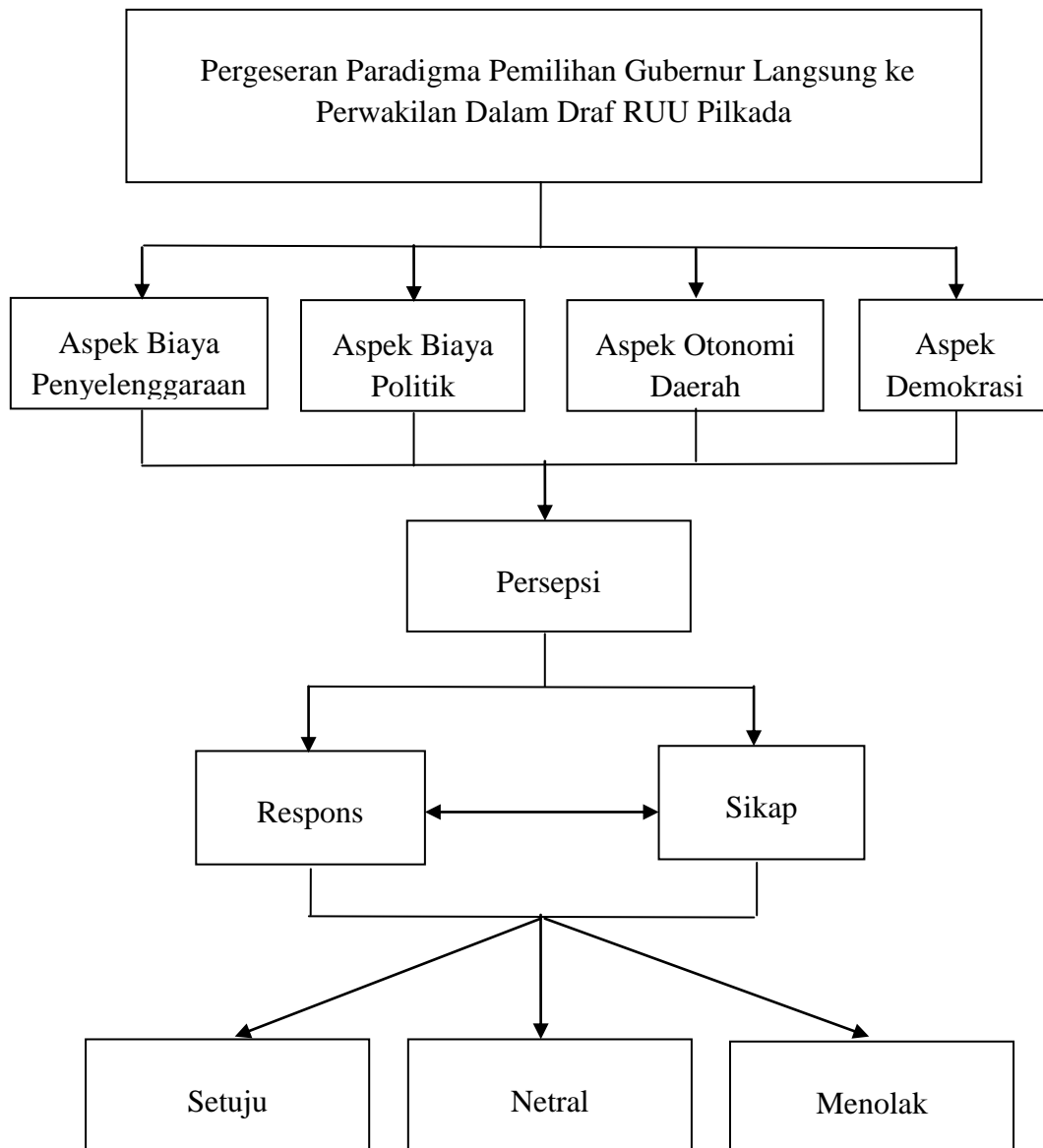
Dampak dari wacana tersebut, menimbulkan suatu bentuk persepsi dikalangan masyarakat, terutama oleh para elit partai politik terhadap wacana pemilihan gubernur oleh DPRD provinsi.

Berdasarkan hal tersebut, di dalam penelitian ini penulis akan mencoba mengungkap mengenai aspek-aspek yang menggambarkan persepsi yang konstruksinya di ambil dari pendapat-pendapat para ahli, selanjutnya di modifikasi sesuai dengan kepentingan penelitian ini. Aspek-aspek yang menggambarkan persepsi tersebut di rumuskan menjadi dua aspek berikut, yaitu:

1. Respons elit partai politik Lampung terhadap wacana pemilihan gubernur oleh DPRD provinsi.
2. Sikap elit partai politik Lampung terhadap wacana pemilihan gubernur oleh DPRD provinsi.



Kedua aspek tersebut akan dipakai untuk melihat bagaimana persepsi elit partai politik Lampung terhadap wacana pemilihan gubernur oleh DPRD provinsi. Maka Setelah dihubungkan keempat aspek tersebut maka setidaknya akan diketahui tentang apa, bagaimana, dan mengapa persepsi elit partai politik Lampung terhadap wacana pemilihan gubernur oleh DPRD tersebut. Apakah mereka menyetujui wacana tersebut, antara setuju dan tidak setuju atau netral atau bahkan menolak wacana pemilihan Gubernur oleh DPRD itu. Uraian di atas menjadi alur kerangka pikir dalam penelitian ini yang dapat diilustrasikan dengan gambar sebagai berikut:



**Gambar 3. Kerangka Pikir**