BAB II

TINJAUAN UMUM TERHADAP NETRALITAS APARAT KEPOLISIAN, DALAM TINJAUAN ETIKA PROFESI KEPOLISIAN DAN TINJAUAN DEMOKRASI

A. Tinjauan Umum Terkait Netralitas

1. Netralitas Dalam Pengertian Para Ahli

Netralitas dapat diartikan sebagai perilaku tidak memihak, atau tidak terlibat yang ditunjukan birokrasi pemerintahan dalam masa kampanye kandidat kepala daerah di ajang pemilukada baik secara diam-diam maupun terang-terangan. (Yamin, 2017, : 13) Adapun indikator untuk mengukur netralitas adalah sebagai berikut :

a. Tidak terlibat, dalam arti tidak menjadi tim sukses calon kandidat pada masa kampanye atau menjadi peserta kampanye baik dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS.
b. Tidak memihak, dalam arti tidak membantu dalam membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan salah satu pasangan calon, tidak mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap salah satu pasangan calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah pada masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkup unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat, serta tidak membantu dalam menggunakan fasilitas

negara yang terkait dengan jabatan dalam rangka pemenangan salah satu calon pasangan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah pada masa kampanye. (Amin Damari, 2012, : 16-17)

Menurut Marbun, bahwa yang dimaksud dengan netralitas adalah bebasnya PNS dari pengaruh kepentingan partai politik tertentu atau tidak memihak untuk kepentingan partai tertentu atau tidak berperan dalam proses politik. Namun, PNS masih mempunyai hak politik untuk memilih dan berhak untuk dipilih dalam pemilihan umum, namun tidak diperkenankan aktif menjadi anggota dan pengurus partai politik. PNS yang aktif menjadi pengurus partai politik atau anggota legislatif, maka harus mengundurkan diri, dengan demikian birokrasi akan stabil dan dapat berperan dalam mendukung serta merealisasikan kebijakan atas kehendak politik maupun yang sedang berkuasa dalam pemerintahan. (Marbun 2019, : 38)

Netralitas pada hakekatnya merupakan sikap tidak memihak terhadap sesuatu apapun. Dengan demikian netralitas diartikan sebagai tidak terlibatnya pegawai negeri sipil dalam pemilihan Kepala Daerah baik secara aktif maupun pasif. bahwa netralitas merupakan kondisi terlepasnya birokrasi spoil system yang berarti birokrasi bekerja berdasarkan profesionalisme dan kemampuan teknis yang dibutuhkan. (Patria 2016, : 21)

Disisi lain, Rouke, mengatakan netralitas birokrasi dari politik hampir tidak mungkin, sebab jika partai politik tidak mampu memberikan alternatif program pengembangan dan mobilisasi dukungan, maka birokrasi akan melaksanakan tugas-tugas itu sendiri dan mencari dukungan politik di luar partai politik yang bisa membantunya dalam merumuskan kebijakan politik. Dukungan politik itu, menurut Rouke dapat diperoleh melalui tiga konsentrasi yakni : (Watunglawar, 2017, : 26)

a. Pada masyarakat luar
b. Pada legislatif
c. Dan pada diri birokrasi sendiri (executive brauch).

Netralitas Aparatur Sipil Negara adalah persoalan yang sangat besar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, karena secara teoritis sulit ditemukan landasan teoritis yang dapat memberikan alasan pembenar bagi dimungkinkannya pegawai negeri untuk terlibat dalam kegiatan-kegiatan politik praktis. (Mahfud MD, 2014, : 69)

Senada dengan pendapat Mahfud, Thoha menyebutkan bahwa netralitas Pegawai Negeri Sipil terhadap pengaruh dan intervensi politik tidak bisa dianggap ringan, Pegawai Negeri Sipil seyogianya tidak memihak atau sengaja dibuat memihak kepada salah satu kekuatan politik atau partai politik. Apabila Pegawai Negeri Sipil netral maka rakyat secara keseluruhan akan bisa dilayani dengan baik dengan kata

lain tidak mengutamakan atau memihak pada salah salah satu kepentingan kelompok rakyat tertentu. Oleh sebab itu Dalam upaya menjaga netralitas Pegawai Negeri Sipil dari pengaruh partai politik dan untuk menjamin keutuhan, kekompakan, dan persatuan Pegawai Negeri Sipil, serta dapat memusatkan segala perhatian, pikiran, dan tenaga pada tugas yang dibebankan, Pegawai Negeri Sipil dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik. (Miftah Thoha, 2018, : 8)

Ada beberapa alasan mengapa ASN dilibatkan dalam pilkada atau dimanfaatkan birokrasinya oleh politisi yaitu yang pertama Birokrasi seringkali mudah dimanfaatkan sebagai personifikasi negara. Masyarakat pendesaan adalah kelompok warga atau pemilih yang sangat mudah untuk dimanipulasi pilihannya dalam pilkada. Dengan melibatkan birokrasi ataupun para birokrat dalam pilkada, menjadi tim sukses, menjadi peserta kampanye atau lainnya, mereka dapat mengatasnamakan institusi negara untuk merayu atau bahkan mengintimidasi warga. Dengan kepatuhan warga untuk melakukan apa yang harus dilakukan oleh mereka atas perintah birokrasi/birokrat selama Orde Baru, ini menunjukkan pada calon kandidat peserta pilkada bahwa membawa institusi ini ke dalam percaturan politik adalah keuntungan. Oleh karena itu, ini adalah salah satu alasan mengapa mereka mudah terlibat atau diundang untuk terlibat dalam pilkada, Yang kedua Birokrasi dianggap perlu dimanfaatkan karena memegang akses informasi di daerah. Tidak dapat dipungkiri bahwa keberhasilan birokrasi ialah kemampuannya

untuk mengumpulkan informasi dari dan di wilayah kemasyarakatannya (teritorinya). (Miftah Thoha, 2018, : 11)

Lembaga manapun, baik legislatif, yudikatif, maupun lembaga privat nirlaba tidak memiliki kemewahan akses informasi sebagaimana birokrasi miliki, maka birokrasi dianggap sebagai sumber kekuatan yang tidak terperi oleh para kandidat pilkada. Sulit kiranya apabila birokrasi tidak diundang dalam percaturan politik daerah karena birokrasi memiliki sekumpulan data mengenai besaran pemilih, basis massa partai, pemilih pemula (early voters), kelompok Golput, dan lain sebagainya yang dapat dimanfaatkan oleh calon-calon penguasa, terutama incumbent.

Hal ini kemungkinan dimanfaatkannya keahlian teknis yang dimiliki oleh birokrat dalam birokrasi merupakan alasan lain mengapa mereka pantas untuk dilibatkan dalam kontestasi politik di daerah. keahlian teknis dalam formulasi dan implementasi kebijakan. Dan untuk faktor internal berupa kepentingan yang partisan untuk mobilitas karis. Adanya vasted-interest berupa kepentingan memilihara dan meningkatan posisi karir/jabatan menjadi alasan beberapa birokrasi berpolitik dalam pilkada. Dan dari itu, sebagian birokrat berpolitik berspekulasi dengan harapan jika kandidat yang didukung menang, maka birokrat tersebut akan mendapat posisi yang lebih penting dikemudian hari. (5) Masih kuatnya budaya patron-client menyebabkan PNS yang loyal akan

membela habishabisan atasannya yang menjadi kandidat dalam pilkada. (Purba, L. A, 2019, : 135-136)

2. Netralitas Aparat Kepolisian

Secara khusus netralitas Aparat Kepolisian dalam proses pemilihan kepala daerah harus dapat di terapkan karena polisi memiliki tugas dan fungsi yang telah ditegaskan dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia:

1) Pertama, mengemban fungsi keamanan dan ketertiban umum dalam masyarakat, termasuk dalam hal ini menjaga keamanan pemilu.
2) Kedua, memiliki fungsi preventif untuk mencegah terjadinya gangguan keamanan, khususnya menjelang pemilu.

Secara umum fungsi ini dijalankan oleh setiap anggota Polri, namun secara khusus fungsi preventif berupa deteksi potensi gangguan keamanan sampai di tingkat desa melekat pada anggota Babinkamtibmas Polri. (Devi Nur Hidayanti, 2018, : 18)

Fungsi ini juga dinilai membuka peluang terjadinya masalah netralitas, karena tidak ada monitoring dan tolak ukur yang jelas terhadap fungsi anggota Babinkamtibmas saat melaksanakan tugasnya di lapangan. Struktur hirarkis dalam organisasi Polri di mana para anggotanya melaksanakan tugasnya berdasarkan komando dari

atasannya, maka fungsi preventif yang melekat pada polri yakni Babinkamtibas dapat "berubah" sesuai arahan dari atasannya.

Netralitas Aparat Kepolisian merupakan suatu kewajiban yang harus dimiliki Aparat Kepolisian karena sifatnya Imperatif. Konsekuensi dari sifat imperatif adalah sanksi dan jika ketentuan tersebut tidak dilakukan atau melakukan apa yang harusnya tidak dilakukan itulah yang disebut sebagai Pelanggaran dalam konteks ini pelanggaran netralitas dalam kegiatan politik yang dilakukan oleh Aparat Kepolisian.

Ketidak netralan Aparat Kepolisian dalam agenda pilkada dapat menimbulkan implikasi terhadap :

1) Diskriminasi dalam pelayanan birokrasi. Birokrasi berfungsi sebagai alat pengendali masyarakat dan alat mobilisasi masyarakat.
2) terlalu banyak political appointment pada jabatan karier birokrasi dan munculnya birokrasi yang bersifat partisan
3) pengabaian prinsip meritokrasi dan berkembangnya praktek koneksi dan prkatek rekrutmen, promosi dan demosi yang lebih didasarkan pada faktor askriptif dan
4) pelembagaan conflict of interest dan munculnya birokrasi berbisnis. (Warsito Utomo, 2016, : 6)

Anggota Kepolisian sama halnya sebagai pegawai negeri itu hanya memiliki loyalitas tunggal yaitu loyalitas kepada Negara. Kepolisian

Republik Indonesia harus menunjukkan dedikasi, pengabdian, dan kesetiannya kepada Negara, tidak boleh bersetia kepada siapapun kecuali bersetia kepada Negara. Untuk membuktikan dedikasi yang tinggi kepada bangsa dan Negara, maka Polri dituntut untuk menunjukkan netralitas politik dan profesionalismenya dalam menjalankan tugas dan kewajibannya. Polri dituntut untuk netral dalam menyikapi interaksi dan konflik kepentingan yang terjadi antara aktor politik atau antara individu dan kelompok dalam masyarakat. Dengan demikian Polri harus memberikan pelayanan dan pembinaan kepada kelompok masyarakat mana pun tanpa memandang latar belakang sosial, politik, agama, kasta, dan jenis kelamin. Setiap warga Negara harus mendapat pelayanan dan perlindungan yang sama dari Negara. (Rizky Hidayati Ningsih, 2021, : 27)

Eksistensi kepolisian Republik Indonesia dalam kehidupan politik menarik untuk dikaji, sebab Polri cenderung dimanfaatkan untuk kepentingan kekuasaan. Padahal Polri harus menjaga netralitasnya agar fungsi-fungsi utamanya sebagai instrument penegakan hukum dan pelayanan publik dapat dilakukan dengan lebih baik. Hal ini sebenarnya sejalan dengan harapan masyarakat terhadap Polri, setelah institusi ini mengalami perubahan paradigma. Untuk memaksimalkan peranannya bukan saja pada aspek pelayanan publik tetapi juga dapat menempatkan diri secara tepat dalam tahapan transisi demokrasi yang sedang kita lewati saat ini. Meskipun paradigma baru Polri sudah mengalami

perubahan mendasar tetapi pendekatan keamanan Polri masih berbau militeristik.

Dalam sejarahnya, pengaturan netralitas Pegawai Negeri Sipil dapat dilihat dari masa Orde Lama, Orde Baru, Orde Reformasi dan pasca Orde Reformasi. Pada masa Orde Lama ditandai dengan diberlakukannya Undang-undang Darurat No.25 tahun 1950 tentang Hak Mengangkat Pegawai Negeri Sipil, selanjutnya diterbitkan Undang-undang No.20 tahun 1952 tentang Pensiun Pegawai Negeri Sipil dan Undang- undang No.21 tahun 1952 yang menyempurnakan Undangundang Darurat No.25 tahun 1950 tentang Hak Mengangkat Pegawai Negeri Sipil. (Abdulah Rozali, 2018, : 18)

Sampai dengan tahun 1960, pemerintah lebih banyak menerbitkan aturanaturan kepegawaian dalam bentuk peraturan pemerintah. Hal ini mengakibatkan aparat pemerintah mengalami kesulitan untuk mendapatkan landasan hukum dalam menyelesaikan permasalahan kepegawaian dengan tepat. Oleh sebab itu, pemerintah berinisiatif menyusun undang undang kepegawaian yang bersifat menyeluruh. Pada tahun 1958, pemerintah membentuk panitia yang diketuai Prajudi Atmosoedirjo untuk menyusun undang undang kepegawaian. Pada tahun 1961, melalui proses politik berhasil diundangkan Undang- undang No.18 tahun 1961 tentang Ketentuan Pokok Kepegawaian. (Satoto Sukamto, 2107, : 32)

B. Tinjauan Umum Etika Profesi Kepolisian

1. Pengertian Kode Etik Profesi

Dari asal usul kata, Etika berasal dari bahasa Yunani "ethos" yang berarti adat istiadat/ kebiasaan yang baik. Etika adalah ilmu tentang apa yang baik dan yang buruk, tentang hak dan kewajiban moral. Etika juga dapat diartikan sebagai kumpulan asas atau nilai yang berkenaan dengan akhlak, nilai mengenai benar dan salah yang dianut masyarakat. Sesungguhnya etika merupakan standart perilaku yang tumbuh dan berkembang lewat sosialisasi dan internalisasi untuk berfungsi sebagai sarana yang bergerak dari fungsi ketaatannya yang bersifat volunter namun penuh komitmen. (Soetandyo Wignjosoebroto, 2018, : 218) Secara umum dalam garis besarnya, etika atau ethis merupakan suatu cabang filsafat yang memperbincangkan tentang perilaku benar (right) dan baik (good) dalam hidup manusia. Permasalahannya sekarang apa yang menjadi patokan tentang baik buruk tingkah laku dalam masyarakat. Untuk menjawab ini juga harus membahas norma yang membahas tentang kaidah. Kaidah atau norma itu sebenarnya merupakan pelembagaan atau institusionalisasi nilai-nilai yang diidealkan sebagai kebaikan, keluhuran dan bahkan kemuliaan berhadapan dengan nilai-nilai yang dipandang buruk, tidak luhur atau tidak mulia. Nilai baik dan buruk adalah sebuah cerminan pribadi setiap manusia dalam

melaksanakan aktifitasnya sehari-hari dalam pergaulan dengan orang lain. (Jimly Asshiddigie, 2014, : 42)

Indonesia misalnya etika kehidupan berbangsa dan bernegara dirumuskan dengan tujuan menjadi acuan dasar untuk meningkatkan kualitas manusia yang beriman, bertakwa dan berakhlak mulia serta berkepribadian Indonesia dalam hidup berbangsa. (TAP MPR No.VI/2001 n.d.) Istilah profesional berasal dari kata Profesi yang berasal dari kata profiteri yang berarti berikrar dimuka umum. (Hj Sedarmayanti, 2018, : 324)

Profesi adalah suatu pekerjaan yang melaksanakan tugasnya memerlukan atau menuntut keahlian (expertise), menggunakan teknik-teknik ilmiah, serta dedikasi yang tinggi. Keahlian yang diperoleh dari lembaga pendidikan khusus diperuntukkan untuk suatu profesionalisme dengan kurikulum yang dapat dipertanggung jawabkan sesuai dengan bidang dan Profesi yang diembannya. Ukuran profesionalisme adalah kompetensi, efisiensi, efektifitas dan tanggung jawab. (Hj Sedarmayanti, 2018, : 331) Profesionalisme adalah pilar yang akan menempatkan seseorang itu sebagai mesin yang efektif bagi pemerintah dalam melaksanakan tugas kenegaraan sesuai dengan tugas dan fungsinya sebagai pengayom dan pelindung masyarakat.

Seseorang yang menekuni suatu profesi tertentu disebut profesional, sedangkan professional sendiri mempunyai makna yang mengacu kepada sebutan orang yang menyandang suatu Profesi dan

sebutan tentang penampilan seseorang dalam mewujudkan unjuk kerja sesuai dengan profesinya.

Menjalani hidup atas dasar moral Profesi itu tidak akan bekerja karena motif uang melainkan karena terpanggil untuk berbuat kebajikan untuk kesejahteraan manusia tetapi sebaliknya biarpun seseorang itu bekerja dalam bidang Profesi tertentu tetapi tidak memenuhi unsur-unsur tersebut maka tidak akan dikatakan sebagai profesional. (Frans Magnes Suseno, 2006, : 35)

2. Fungsi Kode Etik Profesi Polri

Etika Profesi adalah sikap hidup berupa keadilan untuk memberikan pelayanan professional terhadap masyarakat dengan penuh tanggung jawab dan keahlian sebagai pelayanan dalam rangka melaksanakan tugas berupa kewajiban terhadap masyarakat yang akan dilayani. Kode Etik Profesi itu merupakan sarana untuk membantu para pelaksana sebagai seseorang yang professional supaya tidak dapat merusak etika Profesi. Ada tiga hal pokok yang merupakan fungsi dari Kode Etik Profesi :

1) Kode Etik Profesi memberikan pedoman bagi setiap anggota Profesi tentang prinsip profesionalitas yang digariskan. Maksudnya bahwa dengan Kode Etik Profesi, pelaksana Profesi mampu mengetahui suatu hal yang boleh dilakukan dan yang tidak boleh dilakukan.
2) Kode Etik Profesi merupakan sarana kontrol sosial bagi masyarakat atas Profesi yang bersangkutan. Maksudnya bahwa

etika Profesi dapat memberikan suatu pengetahuan kepada masyarakat agar juga dapat memahami arti pentingnya suatu Profesi, sehingga memungkinkan pengontrolan terhadap para pelaksana di lapangan kerja (kalangan sosial).

3) Kode Etik Profesi mencegah campur tangan pihak di luar organisasi Profesi tentang hubungan etika dalam keanggotaan Profesi. Arti tersebut dapat dijelaskan bahwa para pelaksana Profesi pada suatu instansi atau perusahaan yang lain tidak boleh mencampuri pelaksanaan Profesi di lain instansi atau perusahaan.

Kode Etik Profesi Kepolisian, memuat kajian mengenai prinsip atau norma-norma dalam kaitan dengan hubungan antara professional dengan masyarakat yang dilayani, antara para professional sendiri, antara organisasi Profesi serta organisasi Profesi dengan pemerintah.

Salah satu bentuk hubungan seorang profesional dengan klien (pengguna jasa) misalnya pembuatan yang dilakukan oleh oknum Polri dengan masyarakat berhubungan dengan pekerjaannya. Seorang profesional tidak dapat menterjemahkan sendiri perbuatannya sesuai dengan analisanya. Misalnya seperti seorang Profesional IT, ada beberapa hal yang harus ia perhatikan seperti untuk apa program tersebut nantinya digunakan oleh kliennya atau user, ia dapat menjamin keamanan (security) sistem kerja program aplikasi tersebut dari pihak-pihak yang dapat mengacaukan sistem kerjanya (misalnya: hacker, cracker, dan lain-lain). Jika para profesional melanggar Kode Etik,

mereka dikenakan sanksi moral, sanksi sosial, dijauhi, di-banned dari pekerjaannya, bahkan mungkin dicopot dari jabatannya. (Charles B.Fleddermann, 2019, : 29)

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat dipahami esensi-esensi penting , mengenai peran, fungsi dan tugas pokok Polri, yaitu :

1) Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan alat Negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri.
2) Fungsi Kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan Negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.
3) Kepolisian Negara Republik Indonesia bertujuan untuk mewujudkan keamanan dalam negeri yang meliputi terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib dan tegaknya hukum, terselenggaranya perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat, serta terbinanya ketenteraman masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia.

Dari uraian di atas menunjukkan, bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia memang merupakan salah satu lembaga

pemerintahan di bawah Presiden yang memiliki peran, fungsi dan tugas pokok melaksanakan urusan keamanan dalam negeri yang meliputi :

1) pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat;
2) penegakan hukum;
3) perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.

Ketiga tugas pokok tersebut sesungguhnya bukan merupakan urutan prioritas, sebab ketiga-tiganya sama penting, hanya saja dalam pelaksanaannya tugas pokok mana yang akan dikedepankan tergantung pada situasi, kondisi masyarakat dan lingkungan yang dihadapi karena pada dasarnya ketiga tugas pokok tersebut dilaksanakan secara simultan dan dapat dikombinasikan berdasarkan kebutuhan.

Pelaksanaan tugas ini harus berdasarkan norma hukum, mengindahkan norma agama, kesopanan, dan kesusilaan, serta menjunjung tinggi hak asasi manusia". Ketiganya dirumuskan ke dalam satu istilah yang mengandung pengertian umum sesuai dengan pengertian wawasan berbangsa dan bernegara sebagai berikut : "Keamanan dan ketertiban masyarakat adalah kondisi dinamis masyarakat sebagai salah satu prasyarat terselenggaranya proses pembangunan nasional dalam rangka tercapainya tujuan nasional yang ditandai oleh terjaminnya keamanan, ketertiban, dan tegaknya hukum, serta terbinanya ketenteraman, yang mengandung kemampuan membina serta mengembangkan potensi dan kekuatan masyarakat dalam

menangkal, mencegah, dan menanggulangi segala bentuk pelanggaran hukum dan bentuk-bentuk gangguan lainnya yang dapat meresahkan masyarakat" sesuai dengan Konsep Ketahanan Nasional. (Jhonny Lamintang, Et al, 2017, : 126)

C. Tinjauan Umum Demokrasi

Demokrasi pada hakekatnya merupakan pemerintahan rakyat (dari kata *deemos*=rakyat dan *cratia*=pemerintah). Secara subtantif acuannya adalah prinsip kedaulatan rakyat. Rakyatlah yang berdaulat, bukan penguasa. Demokrasi lahir diera Yunani kuno sekitar abad kelima sebelum masehi, saat itu polis (Negara-kota) Atena yang mempraktekkannya dengan penduduk hanya sekitar 20-40 ribuan jiwa. Karena jumlah penduduknya yang relative kecil memungkinkan diterapkannya demokrasi langsung *(direct democracy)* Wujudnya adalah sidang rakyat *(ecclesia)* berkala dimana warga polis dapat terlihat langsung dan terbuka sebagai partisipan. Ketika itu Atena ingin mewujudkan demokrasi sesuai makna idealnya, rakyatlah yang memerintah dirinya sendiri, membuat peraturan sendiri, dan mengelola keperluan hidup bersama secara sendiri, termasuk memilih pemimpin tanpa diwakili sekolompok orang yang mengklaim diri sebagai wakil rakyat. (Patta, Abdul Kadir. Vol 1, No 1, 2009, : 36)

Dalam perkembangannya, negara tidak hanya berupa negara kota seperti Yunani kuno. Banyak muncul negara yang jauh lebih besar dari negara Yunani kuno, dengan warga negara yang jauh lebih banyak yang menuntut berpartisipasi dalam pengelolaan kehidupan politik. Pengelolaan partisipasi

politik warga negara memerlukan prosedur. Demokrasi kemudian memerlukan adanya ciri prosedural, yaitu Partai politik. Ciri prosedural lainnya dari demokrasi adalah kedaulatan ada di tangan mayoritas. Proses dari pengelolaan kehidupan politik, dan warganegara yang berpartisipasi harus tunduk kepada hukum juga merupakan ciri dari demokrasi.

Lyphard berpendapat bahwa sebuah negara dapat dikatakan demokrasi paling tidak memenuhi beberapa unsur, yaitu: (Kartiko Galuh. Vol. II Nomor 1, 2009, : 37-38)

1) Adanya suatu kebebasan untuk membentuk dan menjadi anggota perkumpulan;
2) Adanya kebebasan menyatakan pendapat;.
3) Adanya hak untuk memberikan suara dalam pemungutan suara;
4) adanya kesempatan untuk dipilih atau menduduki berbagai jabatan pemerintah atau negara;
5) Adanya hak bagi para aktivis politik berkampanye untuk memperoleh dukungan atau suara;
6) Adanya pemilihan yang bebas dan jujur;
7) Terdapat berbagai sumber informasi;
8) Semua lembaga yang bertugas merumuskan kebijakan pemerintah harus bertanggung jawab kepada keinginan rakyat

Mengenai demokrasi, Anders Uhlin mengemukakan adanya dua pendekatan berbeda terhadap konsep demokrasi, yaitu: sebagai tujuan dan sebagai label bagi sistem politik yang ada. Teori normatif berkenaan

dengan demokrasi sebagai tujuan, menjelaskan cara (resep) tentang bagaimana demokrasi seharusnya, sedangkan teori empiris menjelaskan demokrasi terkait dengan sistem politik yang ada (deskripsi tentang apa demokrasi itu sekarang). (Suhud, R. 2019, : 33)

Normativitas demokrasi bertujuan untuk memberi ruang kontrol rakyat terhadap urusan-urusan publik atas dasar kesetaraan politik dan solidaritas antara warga negara yang mensyaratkan seperangkat prinsip umum tentang hak dan kemampuan bagi semua orang untuk berpartisipasi, otorisasi, representasi dan bertanggungjawab secara transparan. (Solihah, dkk, Vol 3, No 1 2017, : 15)

Berdasarkan pendapat yang dikemukakan dapat menyimpulkan bahwa demokrasi adalah pemerintahan di tangan rakyat yang mengandung tiga hal yaitu pemerintahan dari rakyat, pemerintahan oleh rakyat, dan pemerintahan untuk rakyat yang penuh tanggung jawab. (Iswanto, dkk., 2018, : 31)

Demokrasi yang dianut di Indonesia, yaitu demokrasi berdasarkan Pancaasila, masih dalam taraf perkembangan dan mengenai sifat-sifat dan ciri- cirinya terdapat pelbagai tafsiran serta pandangan. Tetapi tidak dapat disangkal ialah bahwa beberapa pokok dari demokrasi konstitusional cukup jelas tersirat didalam Undang-Undang Dasar 1945 yang belum diamandemen. (Miriam Budiarjo, 2017, : 113)

Dipandang dari sudut perkembangan demokrasi sejarah Indonesia dapat di bagi dalam empat masa, yaitu:

1. Masa Republik Indonesia I (1945-1959), yaitu masa demokrasi (Konstitusional) yang menonjolkan peranan parlemen serta partai-partai dan yang karena itu dapat dinamakan demokrasi parlementer.
2. Masa Republik Indonesia II (1959-1965), yaitu masa demokrasi terpimpin yang dalam banyak aspek telah menyimpang dari demokrasi konstitusional yang secara formal merupakan landasannya, yang menunjukkan beberapa aspek demokrasi rakyat.
3. Masa Republik Indonesia III (1965-1998), yaitu masa demokrasi Pancasila yang merupakan demokrasi konstitusional yang menonjolkan system presidensial.
4. Masa Republik Indonesia IV (1998-sekarang), yaitu masa reformasi yang menginginkan tegaknya demokrasi di Indonesia sebagai korelasi terhadap praktik-praktik politik yang terjadi pada masa Republik Indonesia III.

Konsep Demokrasi di Indonesia menggunakan demokrasi konstitusi. Menurut teori Riley, demokrasi konstitusional adalah negara demokrasi yang menganut bahwa kedaulatan rakyat harus dijalankan dalam bingak konstitusi. Indonesia juga menerapkan demokrasi perwakilan *(Representative democracy)* dimana pelaksana aktifitas pemerintahan adalah orang-orang yang dipilih dalam satu sistem pemilihan umum. (Hamdan Zoelfa, 2016, : 39)

Sejarah menunjukkan, sebelum terjadiinya reformasi di indonesia, presiden Soekarno dan presiden Soeharto pernah menerapkan demokrasi liberal, demokrasi terpimpin, dan demokrasi pancasila dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia. (Hamdan Zoelfa, 2016, : 42)

Secara umum penafsiran UUD dipengaruhui oleh perbedaan latar belakang sosial dan pandangan politik dari penafsir, sehingga memungkinkan terjadinya perbedaan atau divergensi penafsiran yang luas. Tetapi secara spesifik dalam perkembangan teori hukum masalah penafsiran ini bukan saja disebabkan oleh sekedar latar belakang sosial dan pandangan politik penafsir- yang juga sangat pemnting, melainkan juga oleh perspektif yang digunakan dalam menafsirkan suatu UUD. (Azhari, Aidul Fitriciada, 2014, : 15-16)

Kemerdekaan atau kebebasan adalah gagasan utama dalan demokrasi. Dalam konteks yuridis Hans Kelsen menjelaskan konsep kebebasan tersebut sebagi berikut:

"Politically free is he who is subject to a legal order in the creation of wihich he participates. An individual is free if what he "ought to" do according to the social order coincides with what he "wills to" do. Democracy means that the "will" which is represented in the legal order of the state is identical with the wills of the subject"

Suatu konstitusi yang mengungkapkan kehendak kemerdekaan suatu bangsa selalu mengandung gagasan mengenai kebebasan warga negara. Konstitusi seperti ini bukan hanya mengandung aturan mengenai kekuasaan pemerintahan semata, tetapi mengandung kehendak untuk

melindungi warga negara dari segala bentuk kesewenang-wenangan (*all* arbitrary *coercion*). Dengan gagasan sentral mengenai kebebasan itu, maka penafsiran makna demoikrasi dalam UUD 1945 pada dasarnya merupakan penafsiran atas gagasan kebebasan atau kemerdekaan yang terkandung dalam UUD 1945. Penafsiran tersebut merupakan pemaksnaan atas derajat kebebasan yang bergerak diantara pembatasan kekuasaan negara dan kebebasan warga negara. (Azhari, Aidul Fitriciada, 2014, : 26)

D. Tinjauan Umum Pemilihan Kepala Daerah (PILKADA)

Makna pemilihan kepala daerah secara demokratis sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah pemilihan secara langsung oleh rakyat. (Titik Triwulan Tutik 2015, : 37) Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 menyebutkan, Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota, yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis. Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung oleh rakyat merupakan proses politik bangsa Indonesia menuju kehidupan politik yang lebih demokratis, transparan, dan bertanggungjawab. (Soedarsono 2005, : 124)

Titik Triwulan Tutik menyebutkan empat pengertian dari Pemilihan Langsung menurut pendapat para ahli:

1. Menurut A.S.S. Tambunan, "Pemilihan umum merupakan sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat pada hakikatnya merupakan pengakuan dan perwujudan daripada hak-hak politik rakyat dan sekaligus merupakan pendelegasian hak-hak tersebut oleh rakyat kepada wakil-wakilnya untuk menjalankan pemerintahan."
2. Adapun menurut M. Rusli Karim, "Pemilu merupakan salah satu sarana utama untuk menegakkan tatanan demokrasi (kedaulatan rakyat), yang berfungsi sebagai alat menyehatkan dan menyempurnakan demokrasi, bukan sebagai tujuan demokrasi."
3. Senada dengan pendapat diatas menurut Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, juga mengatakan, "Pemilu adalah salah satu hak asasi warga negara yang sangat prinsipiil, karena dalam pelaksanaan hak asasi adalah suatu keharusan pemerintah untuk melaksanakan pemilu. Sesuai asas bahwa rakyatlah yang berdaulat maka semua itu dikembalikan kepada rakyat untuk menentukannya. Oleh karena itu pemilu adalah suatu syarat yang mutlak bagi negara demokrasi untuk melaksanakan kedaulatan rakyat." (Titik Triwulan Tutik 2015, 331-332)

Dari sekian pendapat maupun pengertian yang ada terdapat kesamaan mengenai dilaksanakannya pemilihan umum, yakni pada pemilihan umum sebagai sarana pelaksanaan atau penegakkan hak asasi warga negara selaku

kedaulatan rakyat dan rakyatlah yang berdaulat untuk menentukan jalannya pemerintahan yang akan berlangsung melalui pemimpin yang dipilihnya. Selain itu juga sebagai sarana untuk tegaknya demokrasi yang di dalamnya mengutamakan apa yang menjadi keinginan dan kehendak rakyat selaku yang berdaulat dalam negara terkait.

Partisipasi politik merupakan aspek penting dalam sebuah tatanan negara demokrasi, sekaligus merupakan ciri khas adanya moderisasi politik. Secara umum dalam masyarakat tradisional yang sifat kepemimpinan politiknya lebih ditentukan oleh segolongan elit penguasa, keterlibatan warga negara dalam ikut serta memengaruhi pengambilan keputusan, dan memengaruhi kehidupan bangsa relative sangat kecil. Warga negara yang hanya terdiri dari masyarakat sederhana cenderung kurang diperhitungkan dalam proses-proses politik. (Tempo.id 2015)

Di kebanyakan negara demokrasi, pemilihan umum dianggap lambang, sekaligus tolok ukur, dari demokrasi itu. Hasil pemilihan umum yang diselenggarakan dalam suasana keterbukaan dengan kebebasan berpendapat dan kebebasan berserikat, dianggap mencerminkan dengan agak akurat partisipasi serta aspirasi masyarakat.

Sekalipun demikian, disadari bahwa pemilihan umum tidak merupakan satu-satunya tolok ukur dan perlu dilengkapi dengan pengukuran beberapa kegiatan lain yang lebih bersifat berkesinambungan, seperti partisipasi dalam kegiatan partai, lobbying, dan sebagainya. Pemilihan terhadap jenis system pemilihan kepala daerah langsung selalu mempertimbangkan aspek

"legitimasi" dan "efisiensi", yang selalu merupakan "trade off". Artinya, memilih sistem yang legitimasi tinggi selalu mengandung konsekuensi sangat tidak efisien. Sebaliknya, kalau semata-mata mengutamakan efisiensi akan melahirkan hasil pemilihan kepala daerah yang legitimasinya rendah. (Agus Pramusinto, Vol. 33 2004, : 240)

Sistem pemilihan kepala daerah memiliki pengaruh yang signifikan terhadap watak dan karakter persaingan calon kepala daerah. Yang dimaksud karakter dan watak persaingan adalah cirri-ciri dan kecenderungan yang menonjol dari kompetisi dalam pemilihan kepala daerah juga bias dirancang untuk memperlancar perilaku politik tertentu karena sistem pemilihan dapat dengan mudah dimanipulasi.