

## BAB II TINJAUAN PUSTAKA

### 2.1. Pengertian Model

Dalam rangka memberikan landasan teori mengenai model rekrutmen dalam penentuan calon kepala daerah, terlebih dahulu akan dijelaskan mengenai pengertian istilah model agar diperoleh kesamaan persepsi dalam membahas konsep tersebut.

Dalam dunia ilmu pengetahuan, model mengandung arti suatu abstraksi ataupun gambaran dari sistem yang kompleks, dengan penyederhanaan untuk memudahkan pemahaman keadaan ataupun obyek tertentu. Selain itu, model juga dimaksudkan sebagai gambaran kenyataan. Untuk menggambarkan sistem, banyak ragam cara yang dipergunakan, model adalah pencerminan penggambaran sistem yang nyata atau yang direncanakan.<sup>4</sup>

Model dalam arti luas menurut Winardi<sup>5</sup> adalah merupakan penggambaran sebagian dari kenyataan. Lanjutnya bahwa menggambarkan merupakan sebuah fase yang sangat penting, bukan saja dalam bidang ilmu pengetahuan tetapi pula dalam semua proses-proses untuk mencapai pengetahuan (proses belajar). Proses pencapaian pengetahuan tersebut terjadi dalam suatu siklus empiris yang melalui fase observasi, induksi, deduksi, pengujian dan evaluasi.

Model bisa dipergunakan untuk menentukan atau menggambarkan sesuatu membantu dalam mengkaji sistem; menentukan, menjelaskan, menggambarkan hubungan dan kegiatan, menampakkan sesuatu situasi atau keadaan dalam perlambang (simbol-simbol) yang bisa dimanipulasi untuk menghasilkan suatu prediksi (ramalan). Tujuan akhir ini yang paling penting bagi seorang pengambil keputusan.

Dari definisi model di atas, dapat diketahui adanya beberapa penggunaan istilah model dalam kaitannya dengan ilmu pengetahuan yaitu dalam pengertian pola atau sesuatu yang dapat ditiru dan dalam pengertian gambaran tentang sistem kerja, prosedur, bentuk atau rancangan.

---

<sup>4</sup> Amirin, T.M., *Pokok-Pokok Teori Sistem*, Rajawali, Jakarta, 1987, hal. 87.

<sup>5</sup> Winardi, *Pengantar tentang Teori Sistem dan Analisis Sistem*, Penerbit Alumni, (Bandung : 1986), hal. 59.

## 2.2. Model Rekrutmen (Politik) Dalam Pilkada

Setiap sistem politik memiliki sistem dalam merekrut atau menyeleksi elit-elitnya untuk menduduki posisi politik maupun pemerintahan. Di negara-negara yang telah mencapai kehidupan politik yang maju, sistem rekrutmen untuk menempatkan kader partainya dilaksanakan secara demokratis, transparan dan terbuka bagi semua calon atau kandidat yang berkualitas.

Rekrutmen politik yang dimaksud adalah seleksi dan pemilihan atau seleksi dan pengangkatan seseorang atau sekelompok orang untuk melaksanakan sejumlah peranan dalam sistem politik pada umumnya dan pemerintahan pada khususnya.<sup>6</sup> Batasan tersebut didukung oleh pendapat Miriam Budiardjo, rekrutmen politik adalah proses melalui mana partai mencari anggota baru dan mengajak orang-orang yang berbakat untuk berpartisipasi dalam proses politik<sup>7</sup>.

Dalam proses rekrutmen biasanya faktor keahlian, kecakapan dan pendidikan menjadi persyaratan yang penting. Namun dalam beberapa hal, seringkali lebih didasarkan pada ikatan kelompok, ikatan ideologi, atau ikatan koneksitas (keluarga). Dalam sistem politik yang masih tradisional dan belum melaksanakan nilai-nilai demokrasi, rekrutmen politik biasanya didasarkan pada faktor-faktor yang disebutkan terakhir tadi.

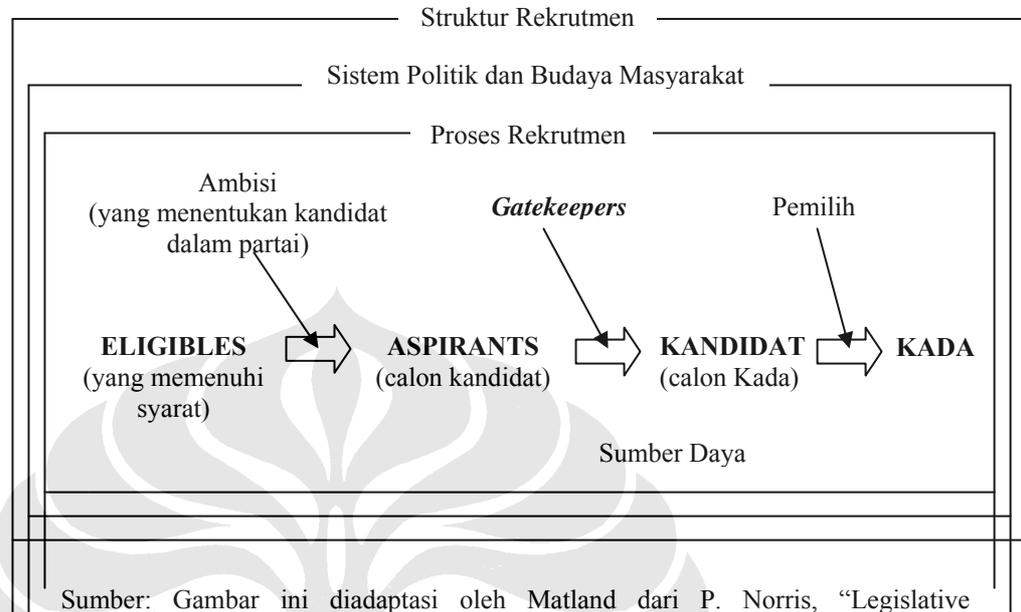
Rekrutmen politik yang terjadi di lembaga-lembaga seperti di legislatif dan eksekutif biasanya selain mempertimbangkan faktor keahlian dan kecakapan juga harus mempertimbangkan faktor keterwakilan dari berbagai kelompok dan kelas. Langkah ini dimaksudkan agar lembaga politik dalam merumuskan kebijaksanaan dapat lebih representatif dan keputusan-keputusan yang dihasilkan dapat menjangkau berbagai kepentingan yang berkembang di dalam masyarakat. Mengenai proses rekrutmen partai dalam menentukan kandidat, dapat digambarkan dalam bagan berikut ini :

---

<sup>6</sup> Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 1987 : hal. 118.

<sup>7</sup> Miriam Budiardjo, *Partisipasi dan Partai Politik : Sebuah Bunga Rampai*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta : 1998. hal. 19.

Gambar 2.1. Sistem Rekrutmen



Sumber: Gambar ini diadaptasi oleh Matland dari P. Norris, "Legislative Recruitment" dalam L. Niemi dan P. Norris, *Comparing Democracies : Election and Voting in Global Perspective*, London : Sage, 1996, hal. 196.

Fungsi rekrutmen politik merupakan fungsi yang lebih banyak dilaksanakan oleh partai politik. Dalam fungsi rekrutmen, partai politik mencari dan mengajak orang yang berbakat untuk turut aktif dalam kegiatan politik, misalnya sebagai anggota partai atau menjadi pemimpin politik atas nama partai. Biasanya dilakukan dengan jalan melalui kontak pribadi, persuasi dan lain-lain. Juga diusahakan untuk menarik golongan muda untuk dididik menjadi kader di masa mendatang akan mengganti pimpinan lama (*selection of leadership*).<sup>8</sup>

Menurut G. Almond<sup>9</sup>, setiap sistem politik mempunyai prosedur-prosedur untuk rekrutmen atau seleksi pejabat-pejabat administrasi dan politik. Di negara demokrasi seperti Amerika Serikat, Prancis, dan Inggris, jabatan-jabatan politik dan administrasi secara resmi terbuka untuk calon-calon yang berbakat. Akan tetapi calon-calon dalam jabatan politik, seperti halnya partisipan politik, cenderung berasal dari orang-orang yang mempunyai latar belakang kelas

<sup>8</sup> *Ibid.* hal. 164.

<sup>9</sup> Gabriel A. Almond, *Sosialisasi Politik, Budaya Politik dan Rekrutmen Politik*, dalam Mochtar Masoed dan Colin Mac Andrews, *Perbandingan Sistem Politik*, Gajah Mada University Press : 2000, hal. 50.

menengah atau kelas atas, dan orang-orang kelas rendah yang berhasil memperoleh pendidikan. Hal ini terjadi karena pemimpin-pemimpin politik dan pemerintahan di negara-negara maju dan modern, membutuhkan pengetahuan dan kecakapan yang sulit diperoleh dengan cara lain. Namun demikian, Almond melanjutkan bahwa di negara-negara kiripun, jabatan-jabatan politik yang tinggi cenderung masih dipegang oleh orang-orang profesional berpendidikan formal dibanding oleh anggota kelas buruh.

Fungsi rekrutmen politik pada partai politik makin dominan manakala partai politik itu merupakan partai tunggal seperti dalam sistem politik totaliter, atau ketika partai ini merupakan partai mayoritas dalam badan perwakilan rakyat sehingga berwenang membentuk pemerintahan dalam sistem politik demokrasi.

Proses rekrutmen politik dilakukan melalui berbagai prosedur yakni melalui pemilihan umum, ujian, training formal, penyortiran undian, serta sistim giliran. Gabriel Almond dan Bingham Powell berusaha mengklasifikasikan prosedur tersebut ke dalam dua bentuk yakni<sup>10</sup> :

- a. Prosedur tertutup (*Closed recruitment process*) adalah suatu proses rekrutmen yang ditentukan oleh elit partai, mengenai siapa saja yang dicalonkan sebagai anggota legislatif dan pejabat eksekutif.
- b. Prosedur terbuka (*Opened recruitment process*) adalah nama-nama calon yang diajukan, diumumkan secara terbuka dalam bentuk kompetisi murni.

Selanjutnya Haryanto mempertegas lagi pendapat di atas bahwa yang dimaksud dengan rekrutmen politik yang terbuka adalah rekrutmen itu terbuka bagi seluruh warga negara tanpa kecuali apabila memenuhi syarat yang telah ditentukan. Setiap warga negara yang mempunyai bakat, mempunyai kesempatan yang sama untuk menduduki jabatan politik maupun jabatan pemerintahan. Sedangkan rekrutmen politik yang tertutup adalah bahwa individu-individu yang tertentu saja yang dapat direkrut untuk kemudian menduduki jabatan politik maupun jabatan pemerintahan. Dalam rekrutmen tertutup ini kesempatan tidak terbuka untuk seluruh warga negara. Misalnya perekrutan dilakukan terhadap individu-individu yang mempunyai persamaan darah (keturunan/keluarga) dengan penguasa, atau merupakan kawan-kawan akrab fihak penguasa, atau mungkin

---

<sup>10</sup> Gabriel A. Almond and G. Bingham Powel, Jr., *Cooperative Politics Today : A World View*, Fourth Edition, Scott, Faresman and Company, London, 1988, hal. 108-140.

berasal dari sekolah yang sama (satu almamater), ataupun juga mempunyai agama yang sama dengan agama yang dianut oleh penguasa.<sup>11</sup>

Dalam proses rekrutmen politik, Almond dan Powell mengajukan beberapa jalur rekrutmen politik yang secara umum berlaku di beberapa negara. Jalur-jalur tersebut, antara lain sebagai berikut :

*Pertama*, jalur koalisi partai dan atau pimpinan-pimpinan partai. Rekrutmen politik seringkali tergantung pada peranan masing-masing partai dalam suatu koalisi. Rekrutmen politik yang menyebabkan terjadinya sirkulasi elit dan didasarkan kepada representasi kekuatan-kekuatan sosial yang ada di dalam masyarakat.

*Kedua*, jalur rekrutmen berdasarkan kemampuan-kemampuan dari kelompok atau individu. Partai politik merekrut seseorang untuk menduduki jabatan politik tertentu berdasarkan kriteria-kriteria seperti distribusi sumber-sumber kekuasaan dan bakat-bakat yang dimiliki oleh calon, secara langsung maupun tidak langsung menguntungkan kepentingan partai. Jalur ini sebagian besar dianut oleh partai-partai politik di Indonesia.

*Ketiga*, jalur rekrutmen politik yang berdasarkan kaderisasi. Rekrutmen politik tergantung pula kepada proses seleksi atau mekanisme penyaringan di dalam partai politik itu sendiri. Organisasi partai politik secara berkesinambungan berusaha untuk merekrut anggota-anggotanya kedalam tingkatan-tingkatan tertentu, dan memobilisasi partisipasi politik mereka untuk kepentingan-kepentingan partai yang menguntungkan. Partai politik membangun dan menyiapkan kader-kader yang dapat dipercaya.

*Keempat*, jalur rekrutmen politik berdasarkan ikatan primordial. Jalur ini biasanya masih diterapkan dalam sistem politik tradisional, yang didasarkan pada hubungan kekeluargaan, kesamaan ideologi atau agama, kesamaan daerah asal (suku) dan kelompok. Dalam praktek-praktek perpolitikan di Indonesia masih sering terjadi, yang sering disebut sebagai jalur nepotisme.

Dalam rekrutmen jabatan politik menurut Sutoro Eko mengungkapkan bahwa diperlukan adanya model yang demokratis yang mengedepankan proses pemilihan secara terbuka, kompetitif dan partisipatif. Persetujuan dan legitimasi rakyat menjadi unsur utama dalam proses rekrutmen jabatan-jabatan politik, sebab

---

<sup>11</sup> Haryanto, *Sistem Politik : Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta : 1984., hal. 47-48.

pejabat politik itulah yang kemudian membuat kebijakan dan memerintah rakyat. Model demokratis harus diterapkan dengan baik dalam rekrutmen politik yang berdasarkan pada prinsip-prinsip sebagai berikut<sup>12</sup> :

- a. Parpol harus mempromosikan kandidat yang berkualitas, yakni memiliki kapasitas, integritas, legitimasi dan populer (dikenal) di mata masyarakat.
- b. Proses rekrutmen harus berlangsung secara terbuka. Masyarakat harus memperoleh informasi yang memadai dan terbuka tentang siapa kandidat dari parpol, *track record* masing-masing kandidat dan proses hingga penentuan daftar calon.
- c. Proses rekrutmen harus bersandar pada partisipasi elemen-elemen masyarakat sipil.
- d. Parpol mau tidak mau harus mengembangkan basis atau jaringan dengan komunitas atau organisasi masyarakat sipil.
- e. Penerapan rekrutmen politik dengan model demokratis membutuhkan dukungan pendidikan politik yang memadai kepada masyarakat.

Hal ini menjadi penting karena faktor-faktor tersebut sangat berpengaruh dalam penentuan pilihan politik (pengambilan keputusan) pemilih terhadap figur yang berkompetisi dalam pilkada. Tolok ukur dalam penentuan politik tersebut mencakup tiga aspek menurut Bambang Cipto, yakni : a) *party identification*, b) *Issues of candidate and party*, c) *Candidate's (party elite's) personality, style and performance*.<sup>13</sup>

Identifikasi partai merupakan perasaan terikat pada kelompok dimana ia menjadi anggota ataupun kelompok yang dipilih. Identitas partai akan berkaitan dengan kesetiaan (loyalitas) dan ketidaksetiaan (*volatilitas*) dari massa suatu partai yang disebut sebagai massa pendukung. Semakin tinggi identitas partai semakin menjamin loyalitas massa partai, sebaliknya semakin rendah identifikasi partai akan semakin rendah pula loyalitas massanya.

Faktor penentu kedua adalah isu-isu di seputar kandidat dari suatu partai maupun isu-isu di seputar partai tersebut. Isu-isu tersebut terkait dengan hal apa saja yang diperjuangkan oleh kandidat atau partai tersebut. Sedangkan faktor

<sup>12</sup> Sutoro Eko, Membuat ....*Op Cit*, hal. 4-6.

<sup>13</sup> Dikutif oleh Tim Peneliti FISIP UMM dalam *Perilaku Partai Politik*, UMM Press (Malang : 2006). Hal. 27.

ketiga yang turut menentukan dalam pengambilan keputusan oleh pengambil keputusan adalah berkaitan dengan kepribadian, gaya hidup dan performa dari kandidat atau partai tersebut.

a. Faktor Kinerja Calon

Definisi kinerja menurut Irawan Prasetya, kinerja adalah hasil kerja seseorang dalam suatu organisasi secara keseluruhan dimana hasil kerja tersebut harus dapat ditunjukkan secara konkrit dan dapat diukur<sup>14</sup>. Kinerja merupakan fungsi dari usaha seseorang (*effort*) yang didukung dengan motivasi yang tinggi dengan kemampuan (*ability*) yang diperoleh melalui latihan-latihan (*training*) atau dengan pengetahuan (*knowledge*) melalui pendidikan atau pengalaman.

Sedangkan Henry Simamora<sup>15</sup> mengemukakan bahwa kinerja (*performance*) merupakan fungsi antara motivasi dengan kemampuan (*ability*). Motivasi disini adalah kesediaan seseorang untuk berusaha sekeras-kerasnya mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Sedangkan kemampuan merupakan potensi seseorang untuk melakukan sesuatu kegiatan. Kemampuan (*competence*) mencakup keterampilan (*skill*), pengetahuan (*knowledge*) serta pengalaman.

Selanjutnya Suyadi Prawirosentono<sup>16</sup>, mengatakan bahwa untuk mengukur kinerja seseorang tidaklah cukup hanya dengan membuat standar kecakapan saja. Apabila kecakapan seringkali dipahami sebatas keterampilan teknis (*technical skill*) dan kemampuan pengetahuan seseorang maka perlu ditetapkan suatu standar kompetensi seseorang yang mempunyai cakupan lebih luas dan komprehensif yang terdiri dari motif, sifat, citra diri, peran sosial, pengetahuan dan keterampilan.

Adman Nursal dalam Political Marketing mengemukakan bahwa untuk memenangkan pemilihan paling tidak harus meyakinkan para pemilih, karena pemilih lebih mudah diyakinkan dengan menawarkan figur atau kandidat dibandingkan dengan menawarkan policy atau isu-isu yang akan diperjuangkan. Kandidat yang dimaksud terkait dengan kualitasnya, yang memiliki dua aspek

<sup>14</sup> Irawan Prasetya, dkk., *Manajemen Sumber Daya Manusia*, STIA-LAN Press, (Jakarta : 1992), hal. 5.

<sup>15</sup> Henry Simamora, *Manajemen Sumber Daya Manusia dan Pembangunan*, Balai Pustaka, (Jakarta : 1997), hal. 434.

<sup>16</sup> Suyadi Prawirosentono, *Kebijakan Kinerja Karyawan*, BPFE, (Yogyakarta : 1999), hal. 24.

yakni <sup>17</sup>: *Pertama*, kualitas instrumental yaitu kompetensi kandidat meliputi kompetensi manajerial dan kompetensi fungsional. Kompetensi manajerial berkaitan dengan kemampuan untuk menyusun rencana, pengorganisasian, pengendalian dan pemecahan masalah untuk mencapai sasaran obyek tertentu.

Sedangkan kompetensi fungsional adalah keahlian bidang-bidang tertentu yang dianggap penting dalam melaksanakan tugas, misalnya keahlian bidang ekonomi, hukum, keamanan, teknologi dan sebagainya. Kualitas instrumental merupakan keahlian dasar yang dimiliki kandidat agar sukses melaksanakan tugasnya. Kedua, kualitas simbolis, yaitu kualitas kepribadian seseorang berkaitan dengan integritas diri, ketegasan, ketaatan pada norma dan aturan, kebaikan, sikap merakyat dan sebagainya. Ketiga, kualitas fenotipe optis yaitu penampakan visual seorang kandidat yang secara umum meliputi pesona fisik, kesehatan dan kebugaran serta gaya penampilan.

Seiring dengan pelaksanaan pilkada Achmad Herry mengemukakan 9 kriteria figur terbaik sebagai pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah antara lain <sup>18</sup>:

- 1) Seorang Strong Leader (memiliki kekuatan lahiriah dan batiniah)
- 2) Dapat dipercaya dan amanah
- 3) Profesional
- 4) Berpengalaman dalam bidang manajerial berskala besar
- 5) Memiliki integritas diri : jujur dan mampu menjaga martabat
- 6) Berwawasan kebangsaan
- 7) Memahami persoalan ekonomi-bisnis lokal, domestik dan global
- 8) Memiliki hubungan luas dalam pergaulan nasional
- 9) Bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme.

#### b. Faktor Dukungan

Dalam bidang politik konsep dukungan sering dipergunakan dalam menunjukkan sikap misalnya berkaitan dengan suatu keputusan politik atau terhadap kepemimpinan politik (penguasa) namun sangat sulit untuk memperoleh

<sup>17</sup> Adman Nursal, *Political Marketing : Strategi Memenangkan Pemilu*, Gramedia Pustaka Utama, (Jakarta : 2004), hal. 65.

<sup>18</sup> Achmad Herry, *Pilkada Langsung Sembilan Kunci Sukses Tim Sukses*, Galang Press (Yogyakarta : 2005). hal. 28.

definisi konsep dukungan itu sendiri oleh para ahli politik. Walaupun demikian definisi dukungan telah banyak dipergunakan di bidang-bidang lain seperti psikologi dan bidang sosial.

Dalam bidang psikologi, Kessler<sup>19</sup> mendefinisikan dukungan sebagai adanya pertolongan atau bantuan dari orang lain selama dibutuhkan. Jadi dukungan diartikan sebagai tersedianya bantuan orang lain yang dapat dilihat dengan jelas oleh individu selama waktu individu tersebut memerlukan dukungan (bantuan). Dengan demikian dukungan ini mencakup elemen pemberi, penerima bantuan, bentuk bantuan dan waktu tertentu.

Sejalan dengan definisi yang dikemukakan di atas, House mengemukakan ciri-ciri dukungan itu mencakup emosional, kognitif dan material.<sup>20</sup> Dukungan emosional berupa bantuan dalam bentuk perhatian, empati, simpati dan sebagainya. Sedangkan dukungan kognitif berupa bantuan saran, nasehat, gagasan dan informasi. Sementara dukungan material berupa bantuan dalam bentuk barang atau dana. Sering juga beberapa pendapat menambahkan dukungan instrumental yang berupa bantuan tenaga dan waktu.

Dari beberapa pendapat di atas, maka dalam kaitannya dengan bidang politik, maka dukungan merupakan adanya bantuan dari seseorang atau kelompok terhadap pihak tertentu dalam rangka memperoleh dan atau menjalankan kekuasaannya. Dukungan dalam rangka memperoleh kekuasaan dapat terlihat pada keikutsertaan atau ikut berpartisipasi dalam proses pencalonan, kampanye sampai pada pemberian suara dalam pemilihan. Bahkan dukungan juga terlihat melalui pemberian sumbangan dana dalam penyelenggaraan pemilihan.

Kaitannya dengan dukungan dalam pelaksanaan pilkada, Achmad Herry mengemukakan bahwa dalam mencalonkan figur tertentu partai politik harus dapat memperkirakan dukungan terhadap figur tersebut sehingga memungkinkan terpilihnya pasangan calon yang ditetapkan. Dukungan-dukkungan tersebut bersumber dari :<sup>21</sup>

- 1) Dukungan partai atau gabungan partai yang mencalonkan.

<sup>19</sup> Kessler, Ronald C., Ricard H. Prices and Camille B Wortman (1985), *Social Factors in Psychopathology : Social Support and Coping Processes*, dalam Annual Review of Psikology : 1990. hal. 531.

<sup>20</sup> House, James S., and Robert L. Khan (1985), *Measure and Concept of Social Support*, New York dalam Abu Ahmadi, Psikologi Sosial, Ed. Rev., Rineka Cipta (Jakarta : 2007), hal. 156.

<sup>21</sup> Achmad Herry, *Op. Cit.*, hal. 20.

- 2) Dukungan massa mengambang/ arus bawah.
- 3) Dukungan birokrasi pemerintahan dan TNI/Polri bagi pejabat yang akan maju sebagai calon.
- 4) Dukungan kelompok-kelompok kepentingan di luar partai politik seperti organisasi kemasyarakatan (Ormas), organisasi kemasyarakatan pemuda (OKP), organisasi profesi dan bisnis.
- 5) Dukungan kelompok-kelompok penekan (Pressure group), seperti lembaga swadaya masyarakat (LSM), mahasiswa, organisasi buruh/tani/nelayan dan pers lokal.

c. Faktor Ikatan Primordial

Dalam pengertian umum bahwa primordial merupakan dimensi keaslian atau kesejatan dari kelompok atau etnik tertentu. Primordialisme dalam pemahaman Geertz (1973) adalah keterikatan terhadap suatu yang diantaranya dibawa melalui kelahiran. Seorang yang dilahirkan dalam komunitas yang religius misalnya, akan menjadi keterikatan yang kuat terhadap komunitasnya, sehingga keterikatan tersebut menimbulkan emosi tertentu yang menjadi dasar tingkah lakunya dan pertimbangan lainnya<sup>22</sup>. Demikian pula halnya dengan orang yang dibesarkan dalam suatu komunitas pemakai bahasa tertentu, latarbelakang kultural ini bisa menjadi sumber terbentuknya semangat primordialisme orang tersebut.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa primordialisme adalah orientasi individu atau kelompok. Primordialisme adalah sikap yang mementingkan keuntungan-keuntungan kelompok. Ikatan primordial didasarkan pada keterikatan-keterikatan berdasarkan keagamaan, etnis dan kedaerahan, keanggotaan dalam suatu asosiasi, atau profesi. Misalnya di Indonesia, sikap-sikap primordial yang dilihat melalui keanggotaan suatu partai politik karena partai politik di Indonesia dibangun dengan dasar orientasi ideologis yang terbentuk melalui perbedaan pemahaman keagamaan.

### 2.3. Partai Politik

Partai Politik sebagai sebuah lembaga politik, umumnya dianggap sebagai manifestasi dari suatu sistem politik yang sudah modern atau yang sedang dalam

---

<sup>22</sup> *Ibid.*

proses menuju modernisasi. Hal ini mengingat dengan meluasnya gagasan demokrasi yang menempatkan rakyat sebagai faktor yang perlu diperhitungkan serta diikutsertakan dalam proses politik, maka partai politik muncul sebagai penghubung antara rakyat dan pemerintah. Oleh karena itu di negara-negara barupun partai politiknya sudah menjadi lembaga politik yang biasa dijumpai.

Pada dasarnya terdapat tiga teori yang menjelaskan muncul atau terbentuknya partai politik<sup>23</sup>, yakni pertama teori kelembagaan bahwa partai politik dibentuk oleh kalangan legislatif bahkan juga eksekutif karena ada kebutuhan anggota parlemen untuk mengadakan kontak dengan masyarakat dan membina dukungan dari masyarakat. Setelah partai politik terbentuk dan berfungsi, maka kelompok masyarakatpun membentuk partai politik lain. Kemudian kesadaran politik mulai berkembang dimasyarakat dan sebagian kelompok kecil dari masyarakat menganggap bahwa partai politik yang ada tidak mampu menampung dan memperjuangkan kepentingan mereka sehingga mereka membentuk partai politik sendiri. Yang kedua, teori situasi historik menjelaskan bahwa ketika terjadi perubahan dari masyarakat yang tradisional menjadi masyarakat yang modern dengan berbagai macam persoalannya maka memunculkan tuntutan yang semakin besar dari masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam setiap proses politik. Sehingga untuk mengatasi berbagai persoalan masyarakat yang semakin kompleks tersebut maka partai politik dibentuk. Sedangkan teori ketiga adalah teori pembangunan yang melihat modernisasi sosial ekonomi menimbulkan suatu kebutuhan akan suatu organisasi politik yang mampu menampung dan memperjuangkan berbagai aspirasi masyarakat.

### **2.3.1. Definisi Partai Politik**

Salah satu tujuan dari dibentuknya partai politik oleh masyarakat adalah sebagai salah satu sarana bagi mereka untuk berpartisipasi dalam kehidupan politik/pemerintahan. Secara umum partai politik dapat didefinisikan sebagai suatu kelompok yang terorganisir, yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama. Tujuan yang hendak dicapai oleh kelompok ini adalah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut

---

<sup>23</sup> Heinz Eulau (1986), sebagaimana dikutip oleh Ramlan Surbakti, *Op. Cit.*, hal. 113-114.

kedudukan politik dengan cara konstitusional sehingga melalui kekuasaan politik mereka dapat melaksanakan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan.

Carl J. Friedrich sebagaimana dikutip oleh Miriam Budiardjo mengemukakan definisi tentang partai politik bahwa : “Sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan terhadap pemerintahan bagi pimpinan partainya dan berdasarkan penguasaan ini memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat idiil maupun materil” (*A political party is a group of human beings, stably organized with the objective of securing or maintaining for its leaders the control of a government, with the further objective of giving to members of the party, through such control ideal and material benefits and advantages*).<sup>24</sup>

Ahli politik lain yang mendefinisikan hampir sama dengan pendapat Friedrich, yakni R. H. Soltau memberikan definisi sebagai berikut : “Partai politik adalah sekelompok warga negara yang sedikit banyak terorganisir, yang bertindak sebagai suatu kesatuan politik dan yang dengan memanfaatkan kekuasaannya untuk memilih bertujuan menguasai pemerintahan dan melaksanakan kebijaksanaan umum mereka” (*A group of citizen more or less organized, who act as a political unit and who, by the use of their voting power, aim to control the government and carry out their general policies*).<sup>25</sup>

Dengan demikian keduanya memberikan penekanan pada usaha untuk memperoleh kekuasaan dalam rangka pemenuhan kepentingan anggota partai melalui kebijakan umum yang dapat mereka laksanakan setelah berkuasa.

Sementara Sigmund Neumann dalam karangannya *Modern Political Parties* memberikan definisi tentang partai politik dengan lebih menekankan kepada bagaimana kelompok yang terorganisir tersebut dalam memperebutkan kekuasaan harus bersaing dengan kelompok lain yang berbeda pandangan. Secara lengkap Sigmund Neumann mengemukakan definisi bahwa: “Partai politik adalah organisasi dari aktivis-aktivis politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintahan serta merebut dukungan rakyat atas dasar persaingan dengan suatu golongan atau golongan-golongan lain yang mempunyai pandangan yang berbeda” (*A political party is the articulate organization of society's active*

<sup>24</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2006, hal. 161.

<sup>25</sup> *Ibid.*

*political agent, those who are concerned with the control of governmental power and who compete for popular support with another group or groups holding divergent views*).<sup>26</sup>

Selanjutnya, J.A. Corry and Henry J. Abraham sebagaimana dikutip oleh Haryanto, mengungkapkan definisi partai politik sebagai asosiasi yang bertujuan untuk mengontrol pemerintah dengan cara menempatkan para anggota-anggotanya pada jabatan-jabatan melalui pemilihan dalam pemerintahan. Definisi tersebut adalah : *Political party is voluntary association aiming to get control of the government by filling elective offices in the government with its member*.<sup>27</sup>

Dari beberapa definisi tersebut di atas, maka setidaknya terdapat beberapa unsur atau elemen penting sehubungan dengan partai politik. Unsur-unsur dimaksud yakni, *pertama*, partai politik merupakan sebuah organisasi atau sekelompok manusia yang terorganisir. *Kedua*, anggota kelompok manusia tersebut mempunyai cita-cita, orientasi, nilai-nilai dan pandangan yang sama. Jadi merupakan satu kesatuan politik. *Ketiga*, partai politik memperjuangkan kepentingan-kepentingan dan ideologi (politik, sosial, dan ekonomi) anggotanya. Dengan demikian partai politik merupakan sarana penghubung antara masyarakat dan pemerintah. *Keempat*, partai politik pada akhirnya bertujuan untuk mempengaruhi dan mengontrol pemerintahan dan/atau menguasai pemerintahan. Jadi peran partai politik di sini dapat menjadi oposisi atau penguasa.

Dalam beberapa analisis, seringkali juga mengelompokkan atau mengklasifikasi partai politik dalam beberapa kategori. Klasifikasi sebagaimana yang dimaksud diperlukan untuk membantu analisis dalam memahami partai politik yang bersangkutan.

### **2.3.2. Klasifikasi Partai Politik**

Untuk memudahkan memahami suatu partai, perlu menguraikan berbagai klasifikasi atau tipologi partai yang didasarkan pada aspek-aspek tertentu. Dalam pengklasifikasian partai politik menimbulkan kecenderungan untuk menentukan tipe ideal bagi suatu partai politik namun ini tidak sepenuhnya benar.

---

<sup>26</sup> *Ibid*, hal. 162.

<sup>27</sup> Haryanto, *Op Cit.*, hal. 45.

Pengklasifikasian berbagai partai politik, didasarkan atas kriteria tertentu, seperti asas dan orientasi, komposisi dan fungsi anggota, basis sosial dan tujuan.<sup>28</sup> Berdasarkan atas asas dan orientasi, misalnya bisa diklasifikasikan sebagai partai doktriner, partai pragmatis dan partai politik kepentingan. Yang dimaksud dengan partai doktriner yakni suatu partai politik yang memiliki sejumlah program dan kegiatan kongkret sebagai penjabaran ideologi. Sebagai contoh dari partai ini adalah Partai Komunis. Partai pragmatis adalah partai politik yang mempunyai program dan kegiatan yang tidak terikat pada suatu doktrin atau ideologi tertentu namun program, kegiatan dan penampilan partai ini terpengaruh oleh perubahan waktu, situasi dan kepemimpinan. Selanjutnya partai politik kepentingan adalah partai politik yang dibentuk dan dikelola berdasarkan kepentingan tertentu misalnya kepentingan buruh, petani, etnis, agama atau lingkungan hidup.

Sedangkan berdasarkan atas basis sosial dan tujuan partai politik. Partai politik atas dasar basis sosial dapat diklasifikasikan atas partai politik yang berbasis kelas (atas, menengah, bawah), basis kelompok kepentingan tertentu (misal buruh, petani, pengusaha); basis pemeluk agama tertentu (misal umat Islam, Kristen, Katholik, dan lain-lain). Sedangkan berdasarkan tujuan, partai dibagi menjadi tiga yaitu partai perwakilan kelompok artinya menghimpun kelompok masyarakat untuk memperoleh kursi sebanyak mungkin di parlemen, Partai Pembinaan Bangsa yakni bertujuan untuk menciptakan kesatuan nasional dengan menindas kepentingan-kepentingan sempit, dan Partai mobilisasi yang bertujuan untuk memobilisasi masyarakat kearah pencapaian tujuan-tujuan yang telah ditetapkan sedangkan cenderung mengabaikan partisipasi dan keterwakilan kelompok.

Berdasarkan komposisi dan fungsi anggota bisa diklasifikasikan atas partai kader dan partai massa atau lindungan. Partai kader yakni partai yang mengandalkan kualitas anggotanya (kader), ketaatan pada organisasi dan disiplin anggotanya sebagai sumber kekuatan utama. Biasanya dilakukan seleksi yang sangat ketat bagi kader melalui proses kaderisasi yang berjenjang dan intensif. Sedangkan partai massa atau lindungan (*patronage*) adalah partai politik yang mengandalkan kekuatan pada jumlah anggotanya dengan memobilisasi massa

---

<sup>28</sup> Ramlan Surbakti, *Op Cit*, hal. 121.

sebanyak-banyaknya dan menjadikan partai sebagai pelindung bagi segenap masyarakat sehingga dengan mudah memenangkan pemilihan umum.

Selain pengelompokan partai politik di atas beberapa ahli membedakan partai politik menjadi tiga yaitu partai elit/kader, partai massa dan partai rakyat (*people party*). Untuk membedakan partai politik ini dapat dianalisis melalui ciri-ciri utama sebagaimana dalam tabel berikut :

Tabel 2.1.  
Ciri Utama Partai Ditinjau dari Paradigma, Tujuan dan Organisasi<sup>29</sup>

<b>Ciri-ciri Utama</b>	<b>Partai Elit/Kader</b>	<b>Partai Massa</b>	<b>Partai Rakyat (People Party)</b>
Bangunan Organisasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Komite</li> <li>- Kurang berkembang, desentralistik dan pembagian lemah</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vertikal lewat organisasi Cabang, horisontal lewat anak organisasi</li> <li>- Sentralistik, pembagian ketat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organisasi terbagi jelas (regional, cabang, sosial, perkumpulan, serikat).</li> </ul>
Anggota	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eliter</li> <li>- Tidak memiliki anggota</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Keanggotaan massal dengan prosedur pernyataan menjadi anggota.</li> <li>- Grup keanggotaannya yang homogen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Keanggotaannya dan pemilih yang heterogen</li> <li>- Tidak bernilainya peranan anggota sebagai perorangan</li> </ul>
Pimpinan Partai	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pimpinan politik secara pribadi</li> <li>- Kuatnya pengendalian partai (dalam parlemen)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pimpinan politik secara institusi</li> <li>- Penguatan partai terhadap pimpinan</li> <li>- Cenderung oligarkhis (dikuasai oleh sekelompok)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Penguatan fraksi di parlemen dan dewan pimpinan pusat</li> </ul>
Makna dan Tujuan Kegiatan	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Menyibukkan diri dengan masalah-masalah politik</li> <li>- Mobilisasi pemilih pemilu</li> <li>- Penampilan individual</li> <li>- Perekrutan representan</li> <li>- Pengawasan terhadap pemerintah</li> <li>- Pemanfaatan peluang di parlemen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kuatnya komponen ideologi</li> <li>- Integrasi sosial para anggota</li> <li>- Reformasi (pengawasan kuantitatif terhadap pemerintah) atau oposisi</li> <li>- Mobilisasi anggota, keluarga, kawan, kolega kerja dsb untuk berpemilu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pengadaan legitimasi bagi pimpinan partai dan kandidat</li> <li>- Pencarian kompromi dalam proses politik</li> <li>- Maksimalisasi dukungan dalam persaingan politik</li> <li>- Pemantapan tatanan yang ada</li> </ul>

<sup>29</sup> Detlef Nolte, sebagaimana dikutip oleh Pipit R. Kartawidjaya dan Mulyana W. Kusumah, *Kisah Mini Sistem Kepartaian*, Closs, Berlin, 2003. hal. 40.

Sumber Dana Utama	- Sumbangan	- Iuran anggota	- Dana negara
Warna Politik	- Konservatif atau liberal	- Partai sosialis	- Mantan partai massa berdasar kelas atau berhaluan agama atau mantan partai kelas menengah
Ikatan Partai Komunikasi	- Kurang - Jaringan pribadi	- Kuat - Jaringan komunikasi partai	- Menurun - Massa media umum

Dalam arena perpolitikan di Indonesia, banyak analisis yang mengklasifikasikan partai politik atas partai agama misalnya partai Islam (PPP, PKS, PBB dan lain-lain) dan sekuler (PDIP, Golkar, Demokrat dan lain-lain). Dalam pengklasifikasian ini ada yang berdasarkan atas ideologi sebagai dasar partai, ada yang berdasarkan atas basis sosial masyarakat pendukungnya.

Meskipun partai politik diklasifikasikan dalam berbagai kelompok sebagaimana tersebut di atas, namun pada hakekatnya semua partai menjalankan fungsi yang sama. Fungsi-fungsi dimaksud, ada yang secara menyeluruh dan maksimal dijalankan oleh sebuah partai politik, namun kadang kala dalam negara-negara yang berkembang partai politik yang ada belum secara optimal menjalankan fungsi-fungsi dimaksud.

### 2.3.3. Fungsi partai politik

Dalam negara demokratis, partai politik menjalankan beberapa fungsi, diantaranya adalah fungsi komunikasi politik, artikulasi kepentingan, agregasi kepentingan, sosialisasi politik, rekrutmen politik dan sarana pengatur konflik.<sup>30</sup>

Komunikasi politik adalah proses penyampaian informasi politik dari pemerintah kepada masyarakat dan dari masyarakat kepada pemerintah. Sehingga dalam fungsi komunikasi politik, partai politik merupakan komunikator atau perantara (penghubung) antara masyarakat dan pemerintah maupun pemerintah dengan masyarakat baik berupa keputusan dan penjelasan dari pemerintah kepada masyarakat juga menyampaikan aspirasi dan kepentingan berbagai kelompok

<sup>30</sup> Miriam Budiardjo, *Partisipasi .....*Op. Cit., hal. 17-19.

masyarakat kepada pemerintah. Dengan demikian partai politik menjadi jembatan atas arus informasi yang terjadi pada dua arah dalam sistem politik demokrasi.

Partai politik juga berfungsi untuk merumuskan (artikulasi) dan menggabungkan (agregasi) aspirasi-aspirasi dan kepentingan-kepentingan yang berkembang dalam masyarakat untuk diperjuangkan dalam pembuatan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah. Dalam fungsi ini partai politik harus bisa memperjuangkan kepentingan anggota-anggotanya/masyarakat pendukungnya. Wujud dari perjuangan itu bisa dalam bentuk garis perjuangan partai yang dituangkan dalam anggaran dasar maupun dalam visi-misi dan program-program partai. Fungsi ini sangat menonjol dalam sistem politik demokrasi karena kepentingan dalam masyarakat cenderung berbeda bahkan seringkali bertentangan satu dengan yang lainnya sedangkan dalam sistem politik yang totaliter, kepentingan dianggap seragam sehingga partai politik dalam melaksanakan fungsi ini sangat kurang.

Fungsi lain dari partai politik adalah rekrutmen politik. Dalam negara-negara yang modern, partai sebagai lembaga rekrutmen politik bagi pemimpin-pemimpin bangsa memiliki peran yang sangat strategis. Melalui partai politik inilah kader-kader partai disaring dan berkompetisi untuk memperebutkan posisi penting dalam eksekutif maupun legislatif melalui pemilihan umum. Fungsi ini semakin besar porsinya ketika partai politik itu merupakan partai politik tunggal sebagaimana dalam sistem politik totaliter atau partai ini adalah partai mayoritas di parlemen atau lembaga perwakilan rakyat dalam sistem politik demokrasi sehingga dalam pelaksanaannya, partai politik sering bertindak oligarkhi, partai politik dikuasai oleh elit-ekit politik yang jumlahnya terbatas, sehingga partai politik sebagai sebuah organisasi tidak lain adalah milik sekelompok kecil orang. Hal ini berpengaruh terhadap proses rekrutmennya sehingga kemungkinan terjadinya nepotisme dan kolusi yang dilakukan oleh para elit partai politik karena semakin terbuka peluangnya.

Selain itu, partai politik juga mempunyai peranan penting dalam rangka sosialisasi politik. Sosialisasi politik yang dimaksud adalah proses pembentukan sikap dan orientasi politik para anggota masyarakat. Proses ini berlangsung secara terus menerus baik yang disengaja melalui pendidikan formal, nonformal dan informal maupun secara tidak disengaja melalui kontak dan pengalaman sehari-

hari di dalam kehidupan keluarga dan masyarakat. Dalam melaksanakan fungsi sosialisasi politik, seringkali dalam realitas partai politik adakalanya lebih mementingkan partai di atas kepentingan nasional sehingga peran partai politik untuk mensosialisasikan nilai-nilai loyalitas kepada negara tidak tercapai.

Fungsi partai politik yang terakhir adalah fungsi sebagai sarana pengatur konflik. Konflik yang dimaksud adalah bukan hanya konflik dalam bentuk pertikaian secara fisik antar individu atau antar kelompok dalam masyarakat tetapi juga perbedaan pendapat dalam masyarakat. Sebab dalam negara demokrasi setiap warga negara atau kelompok masyarakat berhak menyampaikan dan memperjuangkan aspirasi dan kepentingannya sehingga konflik sangat mungkin terjadi. Namun dalam kenyataannya partai politik seringkali malahan mempertajam pertentangan yang ada. Memang kesemuanya itu tergantung pada budaya politik suatu masyarakat dan kematangan dari elit-elit partai politik yang bersangkutan.

Selain keenam fungsi di atas, ada yang menambahkan fungsi kontrol politik. Kontrol politik yang dimaksud adalah suatu kegiatan untuk menunjukkan kelemahan dan penyimpangan dalam isi suatu kebijakan atau dalam pelaksanaan kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh pemerintah.<sup>31</sup> Dalam melaksanakan kontrol politik, partai politik menggunakan tolok ukur yang merupakan hasil kesepakatan bersama antara pemerintah dan partai politik yang berupa nilai-nilai politik yang dianggap ideal dan baik termasuk ideologi yang dijabarkan dalam berbagai kebijakan dan peraturan perundang-undangan.

Dari fungsi-fungsi yang diperankan oleh partai politik tersebut, fungsi rekrutmen politiknya yang memegang peranan penting dan strategis karena melalui partai politik dapat muncul tokoh-tokoh pemimpin yang berkuasa. Meskipun demikian, pelaksanaan fungsi rekrutmen tokoh-tokoh politik atau pemimpin dalam sebuah sistem politik, terdapat beberapa perbedaan ataupun persamaan diantara partai-partai yang ada dalam suatu negara ataupun diantara beberapa negara.

---

<sup>31</sup> Ramlan Surbakti, *Op. Cit.*, hal. 121.

#### 2.4. Desentralisasi, Demokrasi Lokal dan Otonomi Daerah

Sistem pemerintahan daerah di Indonesia sejak kemerdekaan, telah mengalami proses perkembangan yang cukup panjang. Sampai saat ini tidak kurang dari tujuh kali dilaksanakan perubahan terhadap undang-undang yang mengatur mengenai hal penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Terdapat dua aspek penting yang secara substansial mewarnai perubahan itu, yakni pengaturan mengenai susunan pemerintahan daerah dan corak serta kadar desentralisasi dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Berbagai kepentingan dibalik penerapan desentralisasi atau penyerahan kekuasaan yang melahirkan adanya pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam rangka melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan. Meskipun ketentuan yang terdapat didalamnya menegaskan tentang penggunaan asas desentralisasi, namun secara empirik belum dapat memberikan pemahaman yang tuntas, sehingga memunculkan pelaksanaan otonomi daerah yang beranekaragam.<sup>32</sup>

Memang dalam penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan, pemerintah pusat dengan keterbatasannya tidak akan mampu untuk menjangkau sampai ke daerah-daerah. Karena itu harus dilaksanakan penyerahan sebagian kewenangan pemerintahan kepada daerah. Hal ini didukung pendapat Bowman dan Hampton bahwa tiada satupun pemerintah dari suatu negara dengan wilayah yang luas dapat menentukan kebijaksanaan dan program-programnya secara efisien melalui sistem sentralisasi.<sup>33</sup> Namun permasalahan yang muncul adalah seberapa besar kadar penyerahan kewenangan pemerintah kepada daerah (desentralisasi) dalam pelaksanaan otonomi daerah. Untuk itu perlu adanya pengkajian terhadap substansi kandungan materi undang-undang tersebut maupun aturan pelaksanaannya.

Hal ini berarti pendelegasian wewenang pemerintah melalui otonomi daerah merupakan solusi dalam menekan ketimpangan sosial ekonomi, kekerasan politik dan rendahnya partisipasi politik masyarakat. Samuel P. Huntington<sup>34</sup>, mengemukakan bahwa untuk menyembuhkan permasalahan ini ialah modernisasi dan pembangunan sosial ekonomi yang cepat, yang akan meningkatkan seluruh

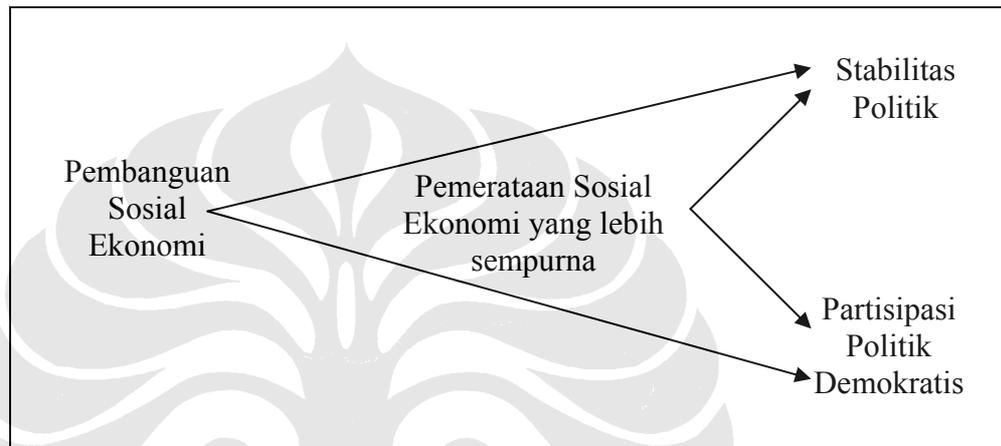
<sup>32</sup> Bambang Yudoyono, *Otonomi Daerah : Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Penda dan Anggota DPRD*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta : 2003, hal.19.

<sup>33</sup> Oetarto. SM, dkk., *Menggagas Format Otonomi Daerah Masa Depan*, Samitra Media Utama, Jakarta : 2004, hal. 7.

<sup>34</sup> Samuel P. Huntington, dalam Miriam Budiardjo, (Ed), *Partisipasi...Op. Cit.*, hal. 35.

taraf kesejahteraan ekonomi dari masyarakat yang bersangkutan dan dengan demikian akan memungkinkan pemerataan kekayaan secara adil, menumbuhkan stabilitas politik serta meletakkan dasar bagi partisipasi politik yang lebih luas dan sistem pemerintahan yang lebih demokratis. Kondisi ini sebagaimana yang digambarkan dalam model pembangunan yang liberal sebagai berikut :

Gambar 2.2. Model Pembangunan Liberal



Sumber : Miriam Budiardjo, 1998.

Secara teoritik, kemampuan pemerintah antara lain terbentuk melalui penerapan asas desentralisasi, yaitu adanya pelimpahan wewenang dari tingkat atas organisasi kepada tingkat bawahnya secara hirarkis. Namun dalam pengertian yang luas, penyerahan ataupun pelimpahan sebagian kewenangan pemerintah pusat termasuk dalam domain kebijakan desentralisasi.

Robert A. Dahl<sup>35</sup> mengungkapkan bahwa sebuah sistem politik dinilai demokratis jika ada respon kontinyu untuk senantiasa membuat kebijakan dan mengimplementasikannya sesuai preferensi warga negara. Bertolak dari pendapat tersebut dapat diungkapkan empat aspek penting dalam demokratisasi yakni : *Pertama*, persoalan bagaimana suatu negara mewujudkan kehidupan politik yang demokratis bukan semata-mata masalah kultural tetapi juga persoalan struktural. *Kedua*, merupakan kewajiban pemerintah untuk melembagakan aturan main yang menjamin secara jelas terwujudnya kontinuitas dan persistensi preferensi warganegara. *Ketiga*, aturan-aturan main yang telah dibuat dapat dijamin

<sup>35</sup> Robert Dahl, 1978: 1-2 seperti yang dikutip Solahuddin Wahid, *Perspektif Teoritik Pilkada Langsung*, Swara Politika Vol. 6, No. 1, April 2005.

pelaksanaannya dalam kehidupan politik sepanjang proses transisi berlangsung. *Keempat*, supaya aspek kedua dan ketiga dapat diwujudkan sangat diperlukan munculnya pemimpin yang dipilih sesuai dengan preferensi warga negara.

Pemberian otonomi kepada daerah seperti yang ditulis Gregorius Sahdan<sup>36</sup> bertujuan untuk ; (1) meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik; (2) memelihara hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antar-daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI); dan (3) mengembangkan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan. Jadi otonomi daerah pada hakekatnya tidak lain adalah refleksi dari *power sharing* yaitu pembagian atau distribusi kewenangan yang dilakukan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dengan kebijaksanaan desentralisasi.<sup>37</sup>

Selain itu, ada beberapa pertimbangan mengapa pemerintah perlu melaksanakan desentralisasi kekuasaan kepada pemerintah daerah secara hirarkis. Pertimbangan-pertimbangan ini didasarkan pada kondisi ideal yang diinginkan, sekaligus memberikan landasan filosofis bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai sistem pemerintahan yang dianut oleh suatu negara, antara lain sebagai berikut :

- a. Desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani.
- b. Penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai upaya demokratisasi di tingkat lokal, untuk menarik rakyat ikut berpartisipasi dalam perumusan kebijakan atau keputusan.
- c. Dalam sistem pemerintahan, desentralisasi adalah semata-mata sebagai upaya untuk mewujudkan pemerintahan yang efisien.
- d. Desentralisasi perlu dilaksanakan untuk menumbuhkan kultur daerah dengan perhatian dapat sepenuhnya kepada kekhususan suatu daerah seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan atau latar belakang sejarahnya.

---

<sup>36</sup> Gregorius Sahdan, *Pilkada Langsung, Beberapa Catatan Kritis, Analisis CSIS*, Vol. 34, No. 2, 2005, hal. 194.

<sup>37</sup> Oetarto, SM., dkk., *Op. Cit.*, hal. 8.

- e. Demi kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dapat lebih banyak dan secara langsung memberdayakan daerahnya.

Penerapan desentralisasi apapun bentuknya, tetap memiliki keuntungan lebih besar dibanding segi kelemahannya. Karena itu, diupayakan untuk selalu diadakan evaluasi dan perbaikan pada sisi-sisi kelemahan yang timbul akibat pelaksanaannya. Keuntungan atau manfaat yang dapat diperoleh dari kebijakan desentralisasi antara lain *pertama*, tercapainya efisiensi dan efektivitas pelaksanaan tugas pemerintahan. Efisien berarti melalui pendelegasian kewenangan dan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan, pemerintah tidak harus selalu terlibat langsung sebagaimana di dalam tugas-tugas yang terlalu sentralistik. Penghematan dilakukan bilamana pemerintah pusat tidak harus selalu melaksanakan tugas di daerah terutama yang menyangkut hal-hal yang tidak terlalu dominan urgensinya dalam pemerintahan dan pembangunan. Sedangkan efektif, karena aparat-aparat di daerah sebagai ujung tombak pemerintahan akan lebih memahami permasalahan dan kemampuan daerahnya.

*Kedua*, melalui desentralisasi memungkinkan adanya inovasi oleh pemerintah daerah. Dengan diberikannya kepercayaan kepada pemerintah daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri, secara tidak langsung akan mendorong mereka untuk menggali potensi-potensi baru yang dapat mendukung pelaksanaan urusan pemerintahan dan pembangunan sehari-hari terutama dari segi ekonomis serta penciptaan metode pelayanan yang dapat memuaskan masyarakat.

*Ketiga*, melalui desentralisasi, aparat pemerintah daerah diharapkan dapat meningkatkan kesadaran moral (motivasi) untuk memelihara kepercayaan yang diberikan oleh pemerintah pusat, selanjutnya melahirkan komitmen pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan-urusan yang telah dipercayakan kepada mereka serta menunjukkan hasil pelaksanaan tugas melalui tingkat produktivitas mereka.

Akan tetapi desentralisasi tanpa disertai dengan demokratisasi akan cenderung menghasilkan otonomi pemerintahan, bukan otonomi masyarakat di daerah (otonomi daerah). Desentralisasi yang merujuk pada otonomi masyarakat dapat diharapkan lebih menghasilkan pola hubungan yang mendudukan pemerintahan daerah tergantung dan karena itu akan terpaksa melayani

masyarakat di daerah.<sup>38</sup> Selama ini, desentralisasi tampaknya telah mengabaikan dua hal penting yaitu partisipasi masyarakat dan pertanggungjawaban publik pemerintah daerah.<sup>39</sup>

Pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan bagian yang tak terpisahkan dari desentralisasi demokratik, bukan hanya menjadi sarana partisipasi publik secara riil tetapi juga mempertegas mekanisme pertanggungjawaban publik kepala daerah dalam konteks demokrasi di daerah. Bahkan lebih dari itu, desentralisasi demokratik sebenarnya juga menuntut pemilihan kepala daerah secara langsung pejabat-pejabat publik lainnya secara langsung. Hal ini diharapkan dapat meningkatkan kesempatan semua golongan berpartisipasi dalam pembuatan kebijakan, khususnya yang terkait dengan kehidupan masyarakat di daerah. Sehingga akan memaksa kepala daerah maupun pejabat-pejabat di daerah yang terpilih akan lebih memperhatikan masalah-masalah dan aspirasi masyarakat daerah. Dengan cara tersebut, pejabat-pejabat daerah dibuat untuk lebih tergantung kepada masyarakat daerah.<sup>40</sup>

## **2.5. Perkembangan pelaksanaan Pilkada di Indonesia**

Perkembangan pemilihan kepala daerah di Indonesia sangat tergantung pada perkembangan sistem pemerintahan daerah. Sebagai pelaksanaan dari Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, pemerintah Republik Indonesia melaksanakan pembagian daerah-daerah dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Sejak proklamasi kemerdekaan, pemerintah telah beberapa kali merevisi undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah. Perubahan-perubahan tersebut sebagai upaya untuk menyesuaikan situasi dan kondisi perkembangan tata kehidupan demokrasi.

### **2.5.1. Era Demokrasi Parlementer (1945 - 1959)**

Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah (KND) dijelaskan bahwa Kepala Daerah yang memimpin KND dan Badan

---

<sup>38</sup> Tommi A. Legowo, *Pemilihan Langsung Kepala Daerah Kota/Kabupaten Sebagai Wujud Demokrasi Lokal*. Agung Djojosoekarto dan Rudi Hauster, Eds, *Pemilihan Langsung Kepala Daerah : Transformasi Menuju Demokrasi Lokal*. (Jakarta: ADEKSI dan Konrad Adenauer Stiftung, 2003), hal. 56.

<sup>39</sup> *Ibid.*, hal. 57.

<sup>40</sup> *Ibid.*, hal. 60.

Eksekutif Daerah (BED) adalah pejabat pemerintah pusat di daerah. Kemudian dalam penjelasannya disebutkan Kepala Daerah adalah ketua dan anggota badan eksekutif, sedangkan dalam hubungan dengan KND (badan legislatif), kepala daerah hanya menjadi ketua saja. Undang-Undang ini belum mengatur secara tegas mengenai prosedur pemilihan DPRD dan BED serta persyaratan-persyaratan tentang umur, pendidikan dan lain sebagainya.<sup>41</sup>

Setelah sesudah Agresi Militer I oleh Tentara Belanda, diumumkan pemberlakuan Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 tentang Pokok Pemerintahan Daerah yang intinya penghapusan perbedaan antar cara pemerintahan di Jawa dan Madura. Namun enam bulan kemudian tentara Belanda kembali melancarkan Agresi Militer II (1948) sehingga undang-undang ini tidak sempat dijalankan secara sempurna.<sup>42</sup>

Pengangkatan Kepala Daerah diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang ini sebagai berikut :

- a. Kepala Daerah Propinsi diangkat oleh Presiden dari sedikit-dikitnya empat orang calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi (ayat 1).
- b. Kepala Daerah Kabupaten (kota besar) diangkat oleh Menteri Dalam Negeri dari sedikit-dikitnya dua dan sebanyak-banyaknya empat orang calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/kota besar (ayat 2).
- c. Kepala Daerah Desa (kota kecil) diangkat oleh Kepala Daerah Propinsi dari sedikit-dikitnya dua dan sebanyak-banyaknya empat orang calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Desa/ kota kecil (ayat 3).
- d. Kepala Daerah Istimewa diangkat oleh Presiden dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu dizaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya, dengan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, dan kesetiaan dan mengingat adat istiadat didaerah tersebut (ayat 5).

Selanjutnya dengan berlakunya Konstitusi RIS dimana Negara Republik Indonesia berbentuk serikat maka ditetapkan Undang-Undang No. 44 Tahun 1950

<sup>41</sup> Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah : Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, 2004, hal. 145-148.

<sup>42</sup> Syafii. *Op.Cit.*, hal. 81.

tentang Pemerintahan Negara Indonesia Timur (NIT) yang secara substansial isinya tidak berbeda dengan Undang-Undang No. 22 Tahun 1948, menyebutkan Kepala Daerah diangkat oleh Presiden NIT dari dua sampai empat calon yang diajukan oleh DPR NIT.<sup>43</sup> Undang-Undang ini tidak sempat diterapkan karena disusul dengan pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang mengakibatkan pembubaran NIT.<sup>44</sup>

Karena beranekaragamnya Undang-Undang yang mengatur pemerintahan di daerah, maka diberlakukan Undang-Undang No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Dalam Undang-Undang ini, ide pemilihan kepala daerah langsung oleh rakyat sebenarnya telah dicetuskan dalam Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2) bahwa seorang Kepala Daerah harus yang dekat kepada dan dikenal oleh masyarakat daerah itu, karena itu Kepala Daerah harus orang yang mendapat kepercayaan dari rakyat dan disertai kekuasaan atas kepercayaan rakyat itu. Sehubungan dengan itu, Kepala Daerah harus dipilih langsung oleh rakyat dari daerah yang bersangkutan.<sup>45</sup>

### **2.5.2. Era Demokrasi Terpimpin (1959 – 1965)**

Dengan berlakunya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, terjadi perubahan yang sangat mendasar dalam sistem pemerintahan yaitu dari demokrasi parlementer menjadi demokrasi terpimpin yang sistem pemerintahan kembali berdasarkan ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945. Sehingga untuk menyesuaikan tata pemerintahan pada tanggal 7 September 1959, Presiden mengeluarkan Penetapan Presiden (Penpres) No. 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah kemudian disusul Penpres No. 5 Tahun 1960 (disempurnakan) yang secara khusus mengatur tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Gotong Royong<sup>46</sup>.

Berdasarkan Penpres No. 6 Tahun 1959, Kepala Daerah Tingkat I diangkat oleh Presiden dan oleh Menteri Dalam Negeri untuk Kepala Daerah Tingkat II dari antara calon-calon yang diajukan oleh DPRD yang bersangkutan. Apabila

<sup>43</sup> C.S.T. Kansil, *Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah*, Rineka Cipta, 1991, hal. 32.

<sup>44</sup> Syafiie, *Op. Cit.* hal. 82.

<sup>45</sup> Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah*, Undang-Undang No. 1, LN. No. 6 Tahun 1957, TLN. No. 1143, Penjelasan Umum ad. 3.

<sup>46</sup> Marbun, B.N., *Otonomi Daerah 1945-2005 Proses dan Realita*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2005, hal. 77-78.

pada pencalonan tidak ada yang memenuhi syarat, maka Presiden mengangkat Kepala Daerah diluar pencalonan.<sup>47</sup>

### 2.5.3. Era Demokrasi Orde Baru (1965 – 1998)

Perkembangan politik mengalami pergeseran dari Orde Lama ke Orde Baru telah membawa nuansa baru dalam kepemimpinan kepala daerah. Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah telah menempatkan Kepala Daerah sebagai administrator pemerintahan, administrator pembangunan dan administrator kemasyarakatan. Kepala Daerah dalam kedudukannya sebagai Kepala Daerah Otonom juga sebagai Kepala Wilayah menempati posisi kendali yang cukup besar dan signifikan dalam masa ini.<sup>48</sup>

Tata cara pencalonan, pemilihan dan pengangkatan Kepala Daerah dimaksudkan untuk memenuhi tuntutan kedua fungsi tersebut. Kepala Daerah Tingkat I dicalonkan dan dipilih oleh DPRD dari sedikit-dikitnya tiga orang dan sebanyak-banyaknya lima orang yang telah dimusyawarakan antara Pimpinan DPRD/Pimpinan Fraksi-fraksi dengan Menteri Dalam Negeri. Kemudian hasil pemilihan tersebut diajukan oleh DPRD kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri sedikit-dikitnya dua orang. Tata cara pelaksanaan pemilihan diatur dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri. Sedangkan Kepala Daerah Tingkat II dicalonkan dan dipilih oleh DPRD dari sedikit-dikitnya tiga orang dan sebanyak-banyaknya lima orang yang telah dimusyawarakan antara Pimpinan DPRD/Pimpinan Fraksi-fraksi dengan Gubernur Kepala Daerah. Selanjutnya hasil pemilihan diajukan oleh DPRD kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur sedikit-dikitnya dua orang.<sup>49</sup>

### 2.5.4. Era Reformasi (1999 – 2004)

Dalam upaya memberikan otonomi yang cukup luas kepada daerah sesuai dengan cita-cita Undang-Undang Dasar 1945, maka pemerintah mengeluarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang lebih

---

<sup>47</sup> Kansil, *Op. Cit.*, hal. 63.

<sup>48</sup> Kansil *Op. Cit.*, hal. 120.

<sup>49</sup> Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah*, Undang-Undang No. 5, LN No. 38 Tahun 1974, TLN No. 3037, Ps. 15-16.

terkenal dengan nama Undang-Undang Otonomi Daerah yang merupakan koreksi total terhadap Undang-Undang No. 5 Tahun 1974.

Berdasarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 34 ayat (1) ditetapkan : “ Pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan”.<sup>50</sup> Sedangkan proses pemilihan Kepala Daerah dilaksanakan melalui beberapa tahapan, dimulai dari tahap pendaftaran, penyaringan, penetapan pasangan calon, rapat paripurna khusus, pengiriman berkas pemilihan, pengesahan dan pelantikan.<sup>51</sup>

Secara prosedural, pemilihan kepala daerah dilakukan oleh DPRD, mulai dari tahap pencalonan sampai dengan penetapan. Proses pemilihan ini dilakukan melalui mekanisme pemungutan suara secara langsung dengan ketentuan *one man one vote*. Presiden hanya berperan dalam pengesahan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang telah ditetapkan oleh DPRD.

Namun secara substansial, mekanisme ini memberikan kewenangan politik yang lebih besar bagi rakyat di daerah untuk mentukan figur kepala daerahnya melalui wakil-wakilnya di DPRD. Namun dalam prakteknya mekanisme ini juga mempunyai kelemahan karena memberi ruang yang sangat dominan kepada DPRD dalam pemilihan kepala daerah sehingga hampir tidak ada ruang bagi rakyat di daerah untuk turut berpartisipasi.

#### **2.5.5. Era Otonomi Daerah (2005 - Sekarang)**

Melihat kelemahan-kelemahan dari Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, maka pemerintah mengeluarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memperkenalkan pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat di daerah. Dengan keyakinan pemilihan kepala secara langsung akan sukses walau di sana sini masih ada kelemahan.

---

<sup>50</sup> Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah*, Undang-Undang No. 22, LN. No. 60 Tahun 1999, TLN No. 3839, Ps. 34 ayat (1).

<sup>51</sup> Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002, hal. 61.

Dalam Pasal 56 ayat (1) ditetapkan bahwa : “Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.”<sup>52</sup>

Desakan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung menjadi semakin menguat setelah dilaksanakannya pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh seluruh rakyat Indonesia pada tahun 2004 yang dinilai sukses.

Sebenarnya pemilihan secara langsung bukan hal yang baru dan asing bagi masyarakat Indonesia, bahkan sejak pemerintahan Hindia Belanda sampai sekarang ini kita telah mengenal pemilihan kepala desa secara langsung. Memang diakui pemilihan kepala desa masih dalam kategori “pesta kecil” karena melibatkan hanya pemilih dalam jumlah sedikit dan daerah kecil tetapi prinsip dasarnya sama dengan pemilihan kepala daerah langsung.

Dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, terlihat dari sebagian besar pasal-pasal yang seakan-akan khusus diadakan untuk mengatur pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah untuk provinsi, kabupaten dan kota.

Sesuai dengan ketentuan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, hal yang berbeda dengan ketentuan sebelumnya adalah dalam hal pendaftaran dan penetapan pasangan calon, sebagaimana dalam Pasal 59 ayat (1) sampai ayat (4), sebagai berikut :

- (1) Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pasangan calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik.
- (2) Partai politik atau gabungan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat mendaftarkan pasangan calon apabila memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPRD atau 15% (lima belas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam Pemilihan Umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan.
- (3) Partai politik atau gabungan partai politik wajib membuka kesempatan yang seluas-luasnya bagi bakal calon perseorangan yang memenuhi syarat

---

<sup>52</sup> Dikutip dari *Undang-Undang Otonomi Daerah 2004*, Penerbit Harijaya Presindo, hal. 51.

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 dan selanjutnya memproses bakal calon dimaksud melalui mekanisme yang demokratis dan transparan.

- (4) Dalam proses penetapan pasangan calon, partai politik atau gabungan partai politik memperhatikan pendapat dan tanggapan masyarakat.

Proses pelaksanaan kepala daerah dilaksanakan melalui beberapa tahapan dimulai dari masa persiapan dan tahap pelaksanaan yang meliputi persiapan pemilihan, penyelenggaraan pemilihan, penetapan pemilih, pendaftaran dan penetapan pasangan calon, kampanye, pemungutan suara dan perhitungan suara, serta penetapan pasangan calon terpilih, pengesahan dan pelantikan, yang ketentuannya secara teknis dijelaskan sebagaimana dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

## **2.6. Ketahanan Nasional dan Ketahanan Daerah**

### **2.6.1. Ketahanan Nasional**

Berdasarkan rumusan pengertian Ketahanan Nasional sebagaimana yang dikutip oleh RM. Sunardi dari Lembaga Ketahanan Nasional yang diakomodasikan dalam Surat Keputusan Menhankam/Pangab Nomor Skep/1328/XII/1974 bahwa Ketahanan Nasional didefinisikan sebagai : "Kondisi dinamik suatu bangsa yang berisi keuletan dan ketangguhan, yang mengandung kemampuan mengembangkan kekuatan nasional dalam menghadapi dan mengatasi segala ancaman, tantangan, hambatan, dan gangguan baik yang datang dari luar maupun dari dalam, yang langsung maupun tidak langsung membahayakan integritas, identitas, kelangsungan hidup bangsa dan negara serta perjuangan mengejar tujuan nasionalnya".<sup>53</sup>

Sementara Wan Usman mendefinisikan Ketahanan Nasional sebagai kondisi dinamis suatu bangsa, meliputi semua aspek kehidupan untuk tetap jaya, di tengah keteraturan dan perubahan yang selalu ada.<sup>54</sup> Lebih lanjut dikemukakan bahwa Ketahanan Nasional dipandang sebagai suatu mata uang dengan dua sisi

<sup>53</sup> Sunardi, RM., *Pembinaan Ketahanan Bangsa : Dalam Rangka Memperkokoh Keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia*, PT Kuanternita Adidarma, Jakarta, 2004, hal. 4-5.

<sup>54</sup> Wan Usman, dkk., *Daya Tahan Bangsa*, Program Studi Pengkajian Ketahanan Nasional Universitas Indonesia, 2003, hal. 3.

yakni keamanan (*security*) dan Kesejahteraan (*prosperity*), keduanya harus berjalan seimbang dimana keamanan dan kesejahteraan mengandung muatan yaitu partisipasi masyarakat yang demokratis.<sup>55</sup>

Jadi Ketahanan Nasional pada hakikatnya adalah kemampuan dan ketangguhan suatu bangsa dalam menjamin kelangsungan hidupnya menuju kejayaan bangsa dan negara. Kemampuan dan ketangguhan ini akan tetap stabil karena dukungan dari kekuatan nasional yang dimiliki oleh bangsa dan negara yakni mengandung aspek trigatra mencakup geografi, demografi, sumber kekayaan alam yang bergerak secara statis dan aspek pancagatra yang meliputi ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya dan pertahanan keamanan.

Sebagai kondisi Ketahanan Nasional mengandung anasir-anasir dasar keuletan dan ketangguhan bangsa yang mampu mengembangkan kekuatan nasional dalam menghadapi segala ancaman, tantangan, hambatan dan gangguan baik yang berasal dari dalam negeri (*internal*) maupun dari luar negeri (*eksternal*) yang langsung maupun tidak membahayakan integritas, identitas, kelangsungan hidup bangsa dan negara berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 serta perjuangan dalam mengejar tujuan nasional.

Menyadari adanya ketidakpastian mengenai segala keadaan yang dihadapi di masa yang akan datang dimana derajat atau intensitas ancaman, tantangan, hambatan dan gangguan, maka sudah semestinya Ketahanan Nasional harus tetap ditingkatkan. Dengan demikian unsur keuletan dan ketangguhan harus dibangun dan dikembangkan secara serasi dan seimbang.

Sementara di pihak lain apabila upaya pembangunan nasional ditujukan untuk tercapainya kesejahteraan dan keamanan bangsa dan negara secara serasi dan seimbang, maka pada gilirannya kesejahteraan dan keamanan yang mantap akan mendorong terwujudnya peningkatan kondisi Ketahanan Nasional.

### **2.6.2. Ketahanan Daerah**

Ketahanan daerah, sama halnya dengan konsep ketahanan nasional. Sehingga ketahanan daerah merupakan kondisi dinamis suatu daerah yang berisi keuletan dan ketangguhan yang mengandung kemampuan mengembangkan kekuatan daerah dalam menghadapi dan mengatasi segala ancaman, tantangan,

---

<sup>55</sup> *Ibid.*, hal 93.

hambatan dan gangguan baik dari daerah itu sendiri maupun dari luar daerah yang langsung maupun tidak langsung mempengaruhi kelangsungan hidup daerah dalam mencapai tujuan daerahnya.

Ketahanan daerah dan ketahanan nasional merupakan hal yang tidak dapat dipisahkan sebab keduanya saling mempengaruhi dan saling mendukung. Ketahanan Nasional dapat tetap stabil apabila didukung oleh ketahanan daerah yang mantap sebaliknya ketahanan daerah tercipta apabila ketahanan nasional tercapai.

Soemarno Sudarsono mengemukakan bahwa Ketahanan Nasional merupakan kondisi dinamik akan sesuatu kekuatan nyata dan akan efektif jika dibina secara bertahap melalui adanya ketahanan wilayah dan ketahanan daerah dimana ketahanan daerah dibina melalui ketahanan rumah tangga/keluarga dan pada akhirnya ketahanan keluarga akan bertumpu pada kekuatan unturnya, yaitu manusia yang harus memiliki ketahanan individu/pribadi.<sup>56</sup>

Jadi dengan demikian ketahanan daerah adalah bagian integral dari ketahanan nasional, karena terwujudnya ketahanan nasional yang mantap berawal dari ketahanan individu, ketahanan keluarga, ketahanan masyarakat, ketahanan daerah maupun ketahanan wilayah.

---

<sup>56</sup> Soemarno Soedarsono, *Hakekat Ketahanan Nasional*, Caraka Indonesia, Jakarta, 2000, hal. 43.