

BAB II

Tinjauan Pustaka

A. Pemilihan Umum (Pemilu)

Pemilihan Umum (Pemilu) adalah dasar dari salah satu instrumen demokrasi. Melalui pemilu, kedaulatan rakyat dapat dirubah menjadi sebuah kekuasaan politik di parlemen maupun eksekutif.¹ Pemilihan Umum yang selanjutnya disingkat Pemilu menurut Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemilu merupakan institusi pokok pemerintah perwakilan yang demokratis, karena dalam suatu negara demokrasi, wewenang pemerintah hanya diperoleh atas persetujuan dari mereka yang diperintah. Mekanisme utama untuk melaksanakan persetujuan tadi menjadi wewenang pemerintah adalah melalui penyelenggaraan Pemilu yang bebas, jujur dan adil, terutama untuk memilih Presiden/Kepala Daerah.

Untuk menyelenggarakan pemilu dibentuk badan-badan penyelenggaraan pemilu di Ibukota, di tiap daerah pemilihan dan di tiap Kabupaten. Panitia ini terdiri dari pejabat-pejabat pemerintah yang dibantu oleh partai politik, yang tanggung jawab pelaksanaannya berada di menteri dalam negeri, tetapi kekuasaan yang luas berada pada Panitia Pemilihan Indonesia atau partai-partai.

¹ Moch. Nurhasim, Fisibilitas Sistem Pemilu Campuran: Upaya Memperkuat Sistem Presidensial Di Indonesia, *Jurnal Penelitian Politik*, Vol. 11 No. 1 Juni 2014, hlm. 149.

Pemilu merupakan salah satu sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat serta merupakan tempat berkompetisi yang paling adil untuk sebuah partai politik, sejauh mana mereka telah menjalankan fungsi dan perannya serta pertanggungjawabannya terhadap kinerja yang telah dilakukan selama ini kepada rakyat yang telah memilihnya sesuai dengan apa yang rakyat anggap paling dipercayai dan mampu melaksanakan berbagai aspirasi rakyat. Partai politik sebagai peserta pemilu dinilai akuntabilitasnya setiap 5 (lima) tahun oleh rakyat secara jujur dan adil, sehingga partai politik tersebut dapat membuktikan eksistensinya dengan cara diuji melalui penyelenggaraan pemilu.

Disisi lain pemilu dijadikan sebagai sarana yang paling adil untuk menentukan partai mana yang masih tetap ada dan berhak mewujudkan kesejahteraan bagi rakyat. Secara alamiah akan terjadi seleksi terhadap suatu partai politik untuk dapat terus mengikuti pemilu baik untuk pemilihan presiden maupun untuk pemilihan anggota parlemen. Oleh karena itu, karena merupakan tempat untuk berkompetisi yang paling adil, sepatutnya pemilu hanya bisa diikuti oleh partai politik yang dianggap mampu menjalankan aspirasi rakyat, sehingga efektivitas pemilu dapat terus terpelihara dengan baik.

Jika dilihat dari masanya, penyelenggaraan pemilu di Indonesia mempunyai ciri khas yang berbeda tergantung gaya kepemimpinan presiden yang menjabat pada masa tersebut yang mana dapat dibedakan menjadi tiga masa yaitu:²

1. Pemilu masa Demokrasi Liberal dan Demokrasi Terpimpin/Orde Lama

² Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, 2015, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 176.

2. Pemilu masa Orde Baru.

3. Pemilu masa Reformasi.

Memang bukanlah hal yang mudah untuk merencanakan, menyiapkan dan melaksanakan sebuah pesta demokrasi sebesar pemilu di Indonesia. Di Indonesia pemilu melibatkan lebih dari 150 juta pemilih, yang pada satu hari penyelenggaraanya harus memilih empat pejabat publik yaitu: anggota DPR, anggota DPD, anggota DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dan mungkin ini merupakan pemilu terbesar di dunia.

Pemilu sendiri bisa dilihat dari berbagai macam aspek mulai dari tahapan, manajemen, biaya, etika, penegakan hukum dan sebagainya. Semua hal tadi menunjukkan bahwa pemilu merupakan suatu hal yang bersifat teknis, bagaimana merubah suara rakyat menjadi kursi di parlemen. Namun ketika melihat persoalan mengenai pemilu jangan hanya melihat pada sisi teknisnya saja karena bagaimanapun pemilu merupakan salah satu bentuk instrumen dari demokrasi yang berusaha mendekati tujuan dari demokrasi itu sendiri, yaitu mewujudkan pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat.

Oleh karena itu pemilu sebagai tempat untuk berkompetisi sekaligus menyeleksi partai politik peserta pemilu yang efektivitasnya sangat tergantung dari pelaksanaan sistem pemilu, jumlah dan informasi mengenai kinerja partai politik sebagai peserta pemilu, tingkat kedewasaan yang dimiliki rakyat untuk memilih, serta kredibilitas pihak penyelenggara pemilu yang dalam hal ini adalah KPU.

Terkait dengan penyelenggaraan pemilu, Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 telah menjelaskan bahwa “Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali”. Dalam Pasal 22E ayat 5 dijelaskan juga bahwa “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri”. Sifat Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang mandiri atau independen didasarkan pada pemahaman bahwa pihak penyelenggara pemilu harusnya bersifat netral dan tidak memihak serta tidak boleh berada di bawah kendali partai politik maupun pejabat negara. Peserta pemilu sendiri terdiri dari partai politik beserta para anggotanya yang menjadi calon dalam perhelatan pemilu, calon atau anggota DPR, calon atau anggota DPD, calon atau anggota DPRD, calon atau Presiden dan Wakil Presiden, calon atau Gubernur dan Wakil Gubernur, calon atau Bupati dan Wakil Bupati, calon atau Walikota dan Wakil Walikota yang semuanya terdaftar oleh KPU sebagai penyelenggara sehingga KPU harus terbebas dari kemungkinan terpengaruh oleh peserta pemilu diatas.

Adapun tahap-tahap yang harus dilewati oleh para peserta pemilu untuk mengikuti pemilu tersebut yaitu pendaftaran pemilih, pencalonan, kampanye, penyusunan dan perhitungan suara, pemantapan hasil pemilihan, peresmian atau pelantikan para calon terpilih. Hak pilih adalah suatu hak dasar atau hak asasi warga negara yang harus dilindungi dan dijamin dalam aturan-aturan hukum negara sehingga pemilu dapat berlangsung secara langsung, umum, bebas dan rahasia. Cara pemilu yang bersifat langsung, umum, bebas dan rahasia ini dijadikan sebagai asas dari pemilu.

Asas langsung memiliki arti wakil rakyat dipilih secara langsung oleh para pemilih di tempat pemungutan suara tanpa perantara orang lain atau diwakilkan. Asas umum memiliki arti setiap warga negara yang sudah memenuhi syarat yang sudah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang ada berhak untuk memilih maupun dipilih. Syarat-syarat yang harus dipenuhi tersebut diantaranya umur yang sudah mencapai syarat minimum dan berkelakuan baik serta sehat rohani. Asas bebas memiliki arti setiap pemilih bebas untuk menentukan pilihannya sehingga tidak boleh ada tekanan dari pihak manapun yang dapat mengakibatkan terganggunya kebebasan untuk memilih yang dimiliki oleh seseorang. Asas yang terakhir yaitu asas rahasia yang memiliki arti para pemilih dijamin rahasia atas pilihannya dalam pemilu.

Setidaknya ada tiga tujuan pemilu di Indonesia ini, yaitu memungkinkan adanya pergantian pemerintah secara damai dan tertib, untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat yang telah diamanatkan oleh UUD 1945, dan untuk melaksanakan hak asasi yang dimiliki oleh warga negara.³ Dalam pemilu tidak hanya wakil rakyat di parlemen saja yang akan dipilih, tetapi juga para pemimpin yang nantinya akan duduk di kursi eksekutif.

Tujuan yang pertama memiliki arti bahwa setiap orang yang telah memenuhi syarat tertentu memiliki kesempatan yang sama untuk memenangkan pemilu, sehingga wajar jika terjadi pergantian pejabat baik di lembaga eksekutif maupun di lembaga legislatif. Tujuan kedua dan ketiga memiliki arti bahwa rakyat lah yang mengambil keputusan melalui perantara

³ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1998, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, PSHTN-FHUI, Jakarta, hlm. 330.

para wakilnya untuk menentukan jalannya pemerintahan di sebuah negara. Oleh karena itu, pelaksanaan pemilu disamping merupakan perwujudan prinsip kedaulatan yang berada di tangan rakyat, juga merupakan sarana untuk melaksanakan hak-hak asasi yang dimiliki oleh warga negara itu sendiri.

Di Indonesia sendiri untuk sistem pemilihannya menganut sistem perwakilan berimbang yang dikombinasikan dengan sistem terdaftar yang telah diterapkan di beberapa pemilu yang pernah diselenggarakan. Contohnya pada Pemilu 2014 kemarin, untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dilakukan dengan sistem proporsional terbuka, sedangkan untuk DPD dilakukan dengan sistem distrik berwakil banyak. Sistem perwakilan berimbang ini mempunyai beberapa aspek positif, yaitu:⁴

1. Dianggap demokratis dan mewakili semua yang ada dalam masyarakat melalui parlemen sesuai dengan jumlah suara yang diperoleh oleh wakil rakyat dari masing-masing daerah pemilihan.
2. Dianggap lebih adil untuk golongan kecil sekalipun karena sifat masyarakat Indonesia yang heterogen sehingga setiap orang mempunyai kesempatan yang sama untuk mendudukkan wakilnya di parlemen.
3. Wakil rakyat yang dipilih dengan sistem ini diharapkan mengutamakan kepentingan nasional daripada kepentingan daerahnya.

⁴ Miriam Budiardjo, 2000, *Sistem Pemilu Yang Bagaimana? Dalam Sistem- Sistem Pemilihan Umum, Suatu Himpunan Pemikiran*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 26-27.

Disamping memiliki beberapa keunggulan, sistem perwakilan berimbang juga memiliki beberapa kelemahan, yaitu: ⁵

1. Mempermudah pembelahan partai yang membuat kecenderungan kuat di kalangan anggota partai untuk memisahkan diri dan membentuk sebuah partai baru. Dengan demikian sistem ini kurang mendukung partai-partai untuk saling berbaaur atau bekerja sama satu sama lain, tetapi malah cenderung mempertajam perbedaan yang ada.
2. Wakil yang nantinya terpilih akan merasa dirinya lebih terikat kepada partai daripada daerah yang memilihnya dulu. Hal ini disebabkan karena dalam sistem seperti ini partai lebih dominan daripada kepribadian seseorang yang memperkuat kedudukan pemimpin partai. Daftar calon yang ditetapkan oleh pimpinan partai yang terkadang calon anggota tersebut tidak berasal atau tidak dikenal di daerah yang akan diwakilinya. Oleh sebab itu kelemahan seperti ini di Indonesia dirasakan yang paling ganjil. Maka dari itu tidak mengherankan apabila ikatan dengan daerah yang akan diwakilinya kurang kuat dan mungkin menimbulkan ketergantungan kepada pimpinan partai karena telah memasukkan dirinya ke dalam daftar calon.
3. Banyaknya partai yang bersaing membuat sulitnya suatu partai untuk meraih suara mayoritas (50% + 1) yang diperlukan untuk membangun suatu pemerintahan, sehingga membuat partai yang memiliki suara terbanyak untuk mengusahakan suatu koalisi dengan partai lain untuk

⁵ *Ibid.*, Miriam Budiardjo, hlm. 27-28.

memperoleh suara mayoritas di parlemen. Yang mana koalisi seperti ini terkadang tidak tetap, sehingga membuat pemerintahan tidak stabil. Konteks terbuka dalam pemilu menjamin adanya partisipasi seluas-luasnya dari rakyat dalam melaksanakan hak politik yang dimilikinya. Sebaliknya, konteks terbatas dalam pemilu membuat tidak setiap orang boleh menjadi wakil rakyat karena pada dasarnya setiap orang memiliki kemampuan untuk menjalankan hal tersebut. Sehingga adanya hubungan lurus antara rakyat, partai politik dan wakil-wakil rakyat yang membuat suatu partai politik memiliki tugas untuk mengidentifikasi aspirasi rakyat menjadi sebuah program politik yang kemudian akan diusulkan kepada DPR dan wakil-wakil rakyat yang ada di DPR akan berunding mengenai bagaimana cara untuk merubah aspirasi tadi menjadi sebuah keputusan politik.

Integritas pemilu dapat kita lihat apabila pemilu tersebut terlaksana secara demokratis dan profesional, yang mana hal tersebut menjadi tantangan utama untuk terwujudnya pemilu yang berintegritas dan tidak memihak pihak manapun.⁶ Bagi suatu bangsa yang beradab, pemilu yang bebas dan bersih merupakan mekanisme yang menentukan jalannya pemerintahan dari masa ke masa. Indonesia diakui oleh dunia sebagai salah satu negara yang berhasil menyelenggarakan pemilu secara demokratis dengan sistem multi partai. Sayangnya kualitas pemilu di Indonesia tercoreng dengan masih tingginya angka golput dalam penyelenggaraan pemilu, contohnya dapat kita lihat dalam

⁶ Tota Pasaribu, R. Widya S.S, dan Muradi, Pemilu Berintegritas (Studi Pada Pendaftaran Pemilih Terhadap Pengguna Surat Keterangan Domisili Dalam Pilkada Samosir Tahun 2015), *Journal of Governance*, Vol. 3, No. 2, Desember 2018, hlm. 169.

Pemilu 2014. KPU mencatat jumlah seluruh suara sah adalah 124.972.491 suara dengan angka perolehan tingkat golput mencapai 24,89 persen.⁷

Adapun Golput (golongan putih) merupakan hak konstitusional yang dimiliki oleh seseorang, hak memilih untuk tidak memilih yang dilindungi oleh UUD 1945 Pasal 28E ayat 2, yaitu “Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya)”. Permasalahannya adalah, kenapa masih banyak terdapat golput dalam pemilu? Golput terdiri dari 2 macam, yaitu:

1. Golput karena pilihan politik yang menganggap bahwa pemilu tidak berguna, hanya membuang-buang anggaran negara, hanya sarana bagi partai politik dan calon wakil rakyat untuk menyampaikan janji-janji politik kosong yang seketika akan dilupakan ketika sudah terpilih nantinya.
2. Golput karena permasalahan teknis-administratif karena tidak tercantum dalam daftar pemilih tetap (DPT).

Menurut Refly Harun, pengamat Hukum Tata Negara dan Pemilu CETRO, setidaknya ada empat hal yang menyebabkan masih banyaknya warga negara yang tidak bisa menggunakan hak pilihnya karena permasalahan teknis-administratif. *Pertama*, KPU sebagai penyelenggara pemilu. Model pendaftaran yang dianut dalam UU Pemilu adalah stelsel pasif artinya suka atau tidak suka semua warga negara yang sudah memenuhi syarat akan terdaftar. Penyelenggara pemilu tidak akan memberikan surat suara kepada

⁷ <https://news.detik.com/berita/2578828/dibanding-tahun-2009-angka-golput-pemilu-2014-lebih-rendah>, diakses pada tanggal 26 Januari 2019 pukul 10.53.

pemilih yang tidak mendaftar. Jika masih ada warga negara yang memenuhi syarat tidak terdaftar, KPU patut untuk disalahkan. *Kedua*, sejak dulu hingga saat ini, data mengenai kependudukan masih selalu bermasalah. Pemerintah tidak bekerja secara lengkap dan menyeluruh untuk mendata setiap penduduk. Padahal pemilu merupakan suatu hal yang bisa kita prediksi waktunya. *Ketiga*, Partai politik yang telah diberi amanat oleh UU Pemilu untuk bisa meminta salinan daftar pemilih sementara (DPS) kepada panitia pemungutan suara (PPS) dengan tujuan agar partai politik bisa mengecek calon pemilih potensialnya terdaftar. Akan tetapi, kenyataannya, banyak parpol yang tidak bekerja untuk itu dan malah berkoar bahwa banyak pemilihnya tidak terdaftar menjelang hari pemilihan. *Keempat*, pemilih yang bersangkutan juga patut untuk disalahkan karena UU Pemilu sudah memberikan kesempatan kepada pemilih untuk melihat daftar pemilih sementara (DPS) sebelum ditetapkan menjadi daftar pemilih tetap (DPT) supaya warga negara yang tidak terdaftar daftar mendaftarkan diri.⁸

Partisipasi masyarakat dalam pemilu merupakan suatu hal yang penting karena hasil yang diperoleh berupa suara rakyat menentukan jalannya pemerintahan dalam 5 (lima) tahun kedepan. Sehingga peran serta masyarakat dalam pemilu adalah hak bagi setiap warga negara sesuai dengan peraturan yang berlaku dan harus digunakan dengan sebaik-baiknya serta dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab oleh warga negara tersebut. Tinggi rendahnya

⁸ <http://reflyharun.blogspot.com/2009/07/menegakkan-hak-pemilih.html>, diakses pada tanggal 26 Januari 2019 pukul 10.58.

hal tersebut juga tergantung kepada lembaga yang menyelenggarakan pemilu yang dalam hal ini adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU).

Sehubungan dengan hal tersebut, ada peranan tertentu yang harus dilaksanakan oleh KPU demi berjalannya pemilu dengan baik. *Pertama*, KPU harus mengatur tahapan pelaksanaan pemilu. KPU harus mampu menetapkan tata cara pelaksanaan pemilu sesuai dengan tahapan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. *Kedua*, KPU harus bertindak secara seimbang sesuai dengan wewenangnya untuk menyelenggarakan seluruh kegiatan dalam pemilu, khususnya dalam perencanaan dan pelaksanaan seluruh tahapan pemilu. *Ketiga*, KPU harus bertindak sesuai dengan wewenang dalam mengawasi dan menegakkan peraturan yang berhubungan dengan proses penyelenggaraan pemilu, dalam artian KPU harus mampu menjadi sebuah lembaga yang bersifat *independent* sehingga mampu membuat keputusan atau peraturan sesuai dengan apa yang diamanatkan oleh undang-undang dan menerapkannya dalam penyelenggaraan pemilu. KPU juga harus mengupayakan terciptanya dan terjaganya ketertiban dalam penyelenggaraan pemilu, contohnya seperti mengawasi, memberi sanksi kepada peserta pemilu dan hal-hal lainnya demi terselenggaranya pemilu yang baik.

B. Pilkada

Pemilihan Umum Kepala Daerah atau disingkat dengan Pilkada adalah pemilihan umum oleh penduduk daerah setempat yang memenuhi syarat untuk

memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung.⁹ Melalui Pilkada, rakyat dapat memilih siapa yang menjadi pemimpin dan wakilnya dalam proses penyaluran aspirasi, yang menentukan arah masa depan suatu daerah. Ketentuan mengenai pemilihan Kepala Daerah diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang *jo* Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang *jo* Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Undang-Undang Dasar 1945 dalam BAB VIII B tentang Pemilu, memang tidak pernah menyebut mengenai pemilukada. Pada Pasal 22E ayat (2) yang berbunyi “Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Daerah”.

Namun, yurisdiksi mengenai pilkada seharusnya didasarkan atas pemahaman adanya sistematika antara Pasal-Pasal dalam Undang-Undang

⁹ Cakra Arbas, 2012, *Jalan Terjal Calon Independen pada Pemilukada di Provinsi Aceh*, Sofmedia, Jakarta, hlm. 31.

Dasar 1945. Selain itu secara materiil, pemilu memiliki kesamaan dengan pilkada baik dari sisi substansi maupun pelaksanaannya.¹⁰ Pasangan calon Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah merupakan peserta pemilihan yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang sudah memenuhi persyaratan. Pilkada juga memiliki tiga fungsi penting dalam pengelolaan pemerintahan daerah, yaitu:¹¹

- a. Memilih Kepala Daerah yang diharapkan dapat memahami dan mewujudkan kehendak masyarakat sesuai dengan pilihan bersama masyarakat di daerah tersebut.
- b. Melalui pilkada, diharapkan pilihan masyarakat di daerah berdasarkan kepada misi, visi, program serta kualitas dan integritas calon Kepala Daerah, yang menentukan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan di daerah tersebut.
- c. Pilkada menjadi sarana pertanggungjawaban serta sarana evaluasi dan pengawasan secara politik bagi Kepala Daerah dan partai politik yang mendukungnya.

Dilihat dari sistem dan tahapan, serta ruang lingkupnya, pilkada memiliki kemiripan dengan pilpres, dalam arti yang dipilih lebih sedikit dan daerah pemilihannya hanya satu.¹² Pilkada pada dasarnya merupakan pelayanan publik, karena memiliki tujuan untuk kepentingan publik dalam menentukan pemimpin dengan cara dipilih dan karena pemilihnya juga merupakan publik

¹⁰ *Ibid*, hlm. 8.

¹¹ Janedri M. Gaffar, 2012, *Politik Hukum Pemilu*, Kontpress, Jakarta, hlm 85.

¹² Topo Santoso, 2007, *Hukum & Proses Demokrasi (Problematika Seputar Pemilu dan Pilkada)*, Kemitraan, Jakarta, hlm. 56.

yang mana mereka memiliki hak sama sehingga harus diperlakukan secara sama juga tanpa memandang ras maupun agama.¹³ Penyelenggaraan pilkada secara langsung merupakan salah satu wujud daripada instrumen demokrasi untuk menciptakan suatu pemerintahan yang lebih demokratis. Dengan sistem ini diharapkan terlaksananya kedaulatan rakyat yang bersifat menyeluruh dalam sistem pemerintahan di Indonesia, mengingat sistem ini merupakan amanat langsung dari UUD 1945. Untuk tingkatan daerah, penyelenggaraan pilkada secara langsung adalah upaya untuk menciptakan sebuah pemerintahan yang demokratis. Bagaimanapun, demokrasi dapat dirasakan secara lebih nyata oleh masyarakat ketika pemilihan suatu kepala daerah ditentukan secara langsung melalui pilkada untuk menentukan kandidat kepala daerah yang pantas untuk memegang kekuasaan tersebut. Tanpa hal tersebut, rasanya kedaulatan rakyat yang menjadi salah satu unsur dari demokrasi tidak dapat dirasakan oleh masyarakat secara nyata dan akan menimbulkan persoalan ke depannya terhadap suatu pemerintahan di daerah.

Pilkada langsung pada akhirnya menjadi pengganti bagi pilkada tidak langsung karena besarnya semangat masyarakat untuk ikut berpartisipasi memilih kepala daerahnya secara lebih demokratis. Pilkada merupakan pemilu yang dilaksanakan di tingkat daerah sehingga memiliki fungsi yang sama dengan pelaksanaan pemilu, hanya saja pemilu memiliki cakupan yang lebih luas daripada pilkada karena bersifat nasional. Sebagai salah satu aktivitas

¹³ Adrianus Meliala, Pilkada, Pelayanan Publik dan Tugas Polisi, *Jurnal Ilmu Kepolisian*, Vol. 12 No. 1 April 2018, hlm. 32.

dalam berpolitik, maka pemilu sewajarnya memiliki fungsi yang berkaitan dengan hal yang berbau politik, diantaranya yaitu:¹⁴

1. Sebagai sarana legitimasi politik

Fungsi ini terutama untuk memenuhi kebutuhan pemerintah dan sistem politik. Melalui pilkada, legalitas pemerintah daerah yang berkuasa dapat dikukuhkan sehingga program dan kebijakan yang dijelaskannya menjadi lebih jelas. Sehingga pemerintah daerah tidak hanya memiliki otoritas untuk berkuasa, tetapi juga dapat memberikan hukuman apabila ada seseorang yang melanggarnya.

2. Fungsi perwakilan politik

Fungsi ini menjadi kebutuhan rakyat, baik untuk mengevaluasi ataupun mengontrol tingkah laku yang dilakukan oleh pemerintah dan kebijakan yang dibuatnya.

3. Pilkada sebagai mekanisme pergantian penguasa di tingkat daerah

Diharapkan selama pilkada dapat berlangsung pergantian kepala daerah dan wakil kepala daerah secara demokratis dan kompetitif.

4. Sebagai sarana pendidikan politik bagi rakyat

Pemilu adalah salah satu bentuk pendidikan politik untuk rakyat yang memiliki sifat langsung, terbuka dan menyeluruh, sehingga dengan adanya pemilu diharapkan masyarakat bisa memahami tentang politik dan juga meningkatkan kesadaran masyarakat mengenai segala bentuk demokrasi di Indonesia.

¹⁴ Janpatar Simamora, Eksistensi Pemilukada Dalam Rangka Mewujudkan Pemerintahan Daerah Yang Demokratis, *Mimbar Hukum*, Vol. 23 No. 1, Februari 2011, hlm. 227.

Pilkada yang dilakukan secara langsung baru diselenggarakan di Indonesia pada bulan Juni 2005 yang merupakan amanat langsung dari UUD 1945. Perubahan sistem pemilihan dari sistem perwakilan melalui DPRD menjadi sistem pemilihan langsung oleh rakyat berdasar kepada penguatan kedaulatan rakyat, partisipasi masyarakat terhadap pelaksanaan demokrasi, dan rasa ketidakpercayaan masyarakat terhadap sistem perwakilan melalui DPRD. Menurut Mahfud MD, ada dua alasan kenapa pemilihan secara langsung diperlukan, yaitu:¹⁵

1. Pemilihan secara langsung membuka kesempatan seluas-luasnya adanya calon kepala daerah yang sesuai dengan apa yang diinginkan oleh masyarakat setempat.
2. Untuk menjaga agar pemerintahan tidak mudah dijatuhkan dilengserkan dalam masa pimpinannya oleh parlemen.

Pilkada secara langsung dipercaya merupakan cara untuk memperluas partisipasi politik oleh masyarakat dalam menentukan pemimpin yang menurut mereka adalah perwujudan dari kedaulatan rakyat sehingga munculnya pemimpin yang sesuai dengan harapan dan aspirasi yang diinginkan oleh rakyat. Selain itu dengan adanya pilkada langsung, diharapkan dapat mengembangkan kehidupan demokrasi masyarakat lokal dan memelihara hubungan antara pemerintah dengan rakyatnya, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

¹⁵ Mahfud MD, 2007, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, hlm. 133-135.

Memang kenyataanya pilkada masih menimbulkan jarak antara harapan dengan kenyataan, bahkan tidak sedikit orang berpikir bahwa pilkada justru membuat keuangan daerah menjadi terbebani dan membuat banyak timbulnya politik uang. Hasil dari pilkada tidak selalu berjalan sesuai dengan apa yang diharapkan oleh masyarakat. Harapan untuk terwujudnya pemerintahan yang baik (*good governance*) pasca penyelenggaraan pilkada ternyata tidak membuat perubahan dalam sistem pemerintahan. Misalnya dengan banyaknya kasus korupsi yang menimpa kepala daerah yang semakin menjadi-jadi. Bahkan penerapan sistem ini menimbulkan adanya dinasti-dinasti keluarga yang menjadi kepala daerah. Banyaknya kepala daerah yang harus berurusan dengan aparat penegak hukum karena berbagai permasalahan terkait korupsi merupakan salah satu fakta yang sulit untuk dibantah lagi. Hal ini membuktikan bahwa demokrasi secara langsung dapat membuat korupsi semakin merajalela di berbagai daerah di Indonesia. Kemudian, pelaksanaan pilkada secara langsung juga menambah beban keuangan negara. Penyelenggaraan pilkada tersebut membuat negara harus mengeluarkan anggaran hingga ratusan miliar rupiah. Hal inilah yang membuat berbagai pihak mengomentari keberadaan pilkada yang digelar secara langsung untuk mewujudkan pemerintahan yang demokratis. Sehingga kemudian digulirkanlah pelaksanaan pilkada yang dilakukan secara serentak di berbagai daerah untuk mengefektifkan anggaran negara supaya tidak terbuang untuk hal-hal yang percuma.

Namun di tengah berbagai permasalahan tersebut, harus diakui bahwa banyak efek positif yang ditimbulkan dengan diselenggarakannya pilkada secara langsung. Contohnya dengan menguatnya legitimasi yang dimiliki oleh kepala daerah membuktikan bahwa pilkada langsung masih sangat layak untuk tetap diterapkan. Meningkatnya rasa percaya diri yang dimiliki oleh seorang kepala daerah karena secara langsung mendapat amanat dari rakyat. Maka dapat kita lihat beberapa daerah yang sudah mencatatkan banyak prestasi untuk pengembangan otonomi daerahnya. Hal itu disebabkan karena adanya amanat langsung dari rakyat yang dulunya tidak didapat ketika pilkada memakai sistem perwakilan yang di pilih oleh DPRD.

Meskipun beragam permasalahan masih menyelimuti pilkada, namun hal tersebut haruslah dipandang sebagai proses menuju demokrasi yang sebenarnya. Terlibatnya masyarakat secara langsung dalam pilkada dipercaya dapat mewujudkan pemerintah yang demokratis sesuai keinginan rakyat. Pelaksanaan pilkada secara serentak bisa saja dilakukan untuk mengurangi mahalanya biaya yang harus dikeluarkan untuk menyelenggarakan proses demokrasi lokal. Hal ini harus dinilai sejak awal supaya keberadaan pilkada untuk mewujudkan pemerintah daerah yang dilakukan dengan demokratis dan didasarkan atas kehendak rakyat yang merupakan pemegang kedaulatan dapat terwujud nantinya.

C. Pilkada Serentak

Pilkada serentak merupakan proses pemilihan Kepala Daerah yang dilakukan secara serempak atau dalam waktu yang bersamaan.¹⁶ Diselenggarakan sejak DPR menyetujui bahwa pelaksanaan Pilkada secara serentak dilakukan pada Desember 2015.¹⁷ Dasar hukum pelaksanaan pilkada serentak ini yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Setelah itu, undang-undang ini mengalami perubahan menjadi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, hingga akhirnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.

Penyelenggaraan pilkada serentak ini merupakan evaluasi penyelenggaraan pilkada sebelumnya. Menurut Titi Anggraini ada 3 hal yang menjadi jawaban diselenggarakannya pilkada serentak ini, yaitu:

1. Untuk menyelenggarakan pemilu yang lebih efisien dan efektif dalam pelaksanaannya.
2. Memperkuat hubungan keterwakilan antara kepala daerah dengan masyarakatnya.
3. Menciptakan pemerintah daerah yang efektif dan efisien dalam penyelenggaraannya. (Anggraini, 2016)

¹⁶ Sri Handayani, Strategi Komunikasi Hutnas Pemerintahan Kabupaten Bengkalis Dalam Mensosialisasikan Pilkada Serentak Tahun 2015, *Jurnal Online Mahasiswa (JOM) Bidang Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Vol. 3 No. 2, 2016, hlm. 8.

¹⁷ Fitra Endi Fernanda, Holilulloh dan Yunisca Nurmalisa, Persepsi Pemilih Pemula Terhadap Pilkada Serentak Di Desa Way Mili, *Jurnal Kultur Demokrasi*, Vol. 4 No. 6, 2016, hlm. 6.

Pilkada serentak gelombang pertama dilaksanakan untuk memilih kepala daerah yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2015 dan Januari-Juni 2016 di 269 daerah yang terbagi menjadi 9 provinsi, 36 kota, dan 224 kabupaten atau sekitar 53% dari total jumlah provinsi dan kabupaten/kota di Indonesia. Gelombang kedua pilkada serentak diselenggarakan pada 17 Februari 2017 untuk memilih kepala daerah yang masa jabatannya berakhir pada Juli-Desember 2016 di 101 daerah yang terbagi menjadi 7 provinsi, 18 kota, dan 76 kabupaten. Pilkada serentak tahun 2017 ini banyak menarik perhatian masyarakat karena adanya pelaksanaan Pilgub DKI Jakarta yang berlangsung selama 2 putaran. Gelombang ketiga pilkada serentak diselenggarakan pada 27 Juni 2018 untuk memilih kepala daerah yang masa jabatannya berakhir pada 2018 dan 2019 di 171 daerah yang terbagi menjadi 17 provinsi, 39 kota, dan 115 kabupaten. Dalam ketiga gelombang penyelenggaraan pilkada ini telah berlangsung secara aman dan damai meskipun partisipasi pemilih tidak mencapai apa yang sudah ditargetkan oleh KPU, yaitu sebesar 77,50%.¹⁸

Dalam proses penyelenggaraanya banyak dampak yang muncul dari pilkada serentak ini, baik dampak menguntungkan maupun merugikan. Selama ini, pilkada sebelumnya dari sisi anggaran dinilai tidak efektif dan boros. Selain itu dari sisi politis, pilkada yang sebelumnya juga cenderung terjadi kecurangan melalui pengorganisasian massa antar daerah. Sedangkan dengan diadakan pilkada serentak dinilai lebih efektif dan ekonomis karena biaya yang paling besar dari penyelenggaraan sebuah pemilu adalah anggaran untuk

¹⁸ Lukman Hakim, Politik Dan Pemilu Serta Implikasinya Terhadap Pendidikan Agama Islam, *Edureligia*, Vol. 2, No. 1, Januari 2018, hlm. 21.

belanja gaji penyelenggara. Jika pilkada Gubernur, Bupati/Walikota serta DPRD provinsi dan kabupaten/kota dilaksanakan dalam satu waktu maka penyelenggaranya hanya membutuhkan satu kepanitiaan saja sehingga pilkada serentak berjalan secara efisien baik dari segi anggaran maupun waktu penyelenggaraan.¹⁹ Pilkada serentak berguna menurunkan kecurangan melalui pengorganisasian massa dari daerah lain dan kekuatan para sponsor yang ingin turut serta dalam Pilkada. Melalui pilkada serentak ini diupayakan untuk mencegah hal-hal merugikan tersebut.

Namun, di balik manfaat yang ada dalam pilkada serentak terdapat kekhawatiran bila pelaksanaannya tidak demokratis. Untuk itu pelaksanaan pilkada serentak perlu dipastikan dengan aturan dan kepastian hukum yang jelas supaya tidak menyebabkan perselisihan yang lebih besar dari pilkada tidak serentak.²⁰

D. Partisipasi Masyarakat

Partisipasi masyarakat atau partisipasi publik dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, diatur pada Bab XI Pasal 96 Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menyatakan “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”. Muluk (2007) melihat arti penting partisipasi publik dari sudut fungsi, yaitu:

¹⁹ Pangi Syarwi Chaniago, Evaluasi Pilkada Pelaksanaan Pilkada Serentak Tahun 2015, *Politik Indonesia: Indonesian Political Science*, Vol. 1 No. 2, 2016, hlm. 202.

²⁰ Angga Natalia, Peran Partai Politik Dalam Mensukseskan Pilkada Serentak Di Indonesia Tahun 2015, *Jurnal Tapis*, Vol. 11 No. 1, 2015, hlm. 2-3.

1. Sebagai sarana swaeducasi kepada masyarakat mengenai berbagai persoalan publik. Dalam fungsi ini, partisipasi tidak akan mengancam stabilitas politik dan seyogyanya berjalan di semua jenjang pemerintahan.
2. Sebagai sarana untuk menampilkan keseimbangan kekuasaan antara masyarakat dan pemerintah, sehingga kepentingan dan pengetahuan masyarakat dapat terserap dalam agenda pemerintahan.

Dengan mengacu pada pernyataan diatas, maka sesungguhnya partisipasi publik akan dapat meningkatkan kualitas dari keputusan yang dibuat dan ditetapkan oleh pemerintah daerah yang berbasis kepentingan yang ada didalam lingkup masyarakat lokal. Partisipasi publik juga bermanfaat sebagai instrumen pendorong terbangunnya komitmen masyarakat untuk memberikan dukungan moral, turut membantu dan bahkan juga turut bertanggungjawab terhadap keputusan yang diambil oleh pemerintah.

Partisipasi masyarakat memiliki beberapa manfaat, yaitu:²¹

1. Merupakan suatu perangkat untuk mendapatkan informasi tentang keadaan, kebutuhan dan sikap masyarakat setempat.
2. Masyarakat akan lebih percaya terhadap rencana kebijakan suatu daerah apabila turut dilibatkan dalam proses persiapan dan perencanaannya.
3. Pada dasarnya masyarakat memiliki hak demokrasi apabila ikut dilibatkan dalam pembangunan daerahnya.

Peranan masyarakat yang begitu besar untuk mewujudkan pemilu yang bersih serta mewujudkan pemerintahan daerah yang demokratis membuat

²¹ Mifta Farid, Antikowati, dan Rosita Indrayati, Kewenangan Pemerintah Daerah dan Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Potensi Daerah, *e-Journal Lentera Hukum*, Vol. 4, No. 2, 2017, hlm. 79.

peran partisipasi masyarakat menjadi lebih luas. Hal tersebut akan menjadi lebih kuat lagi apabila pemerintahan daerah dilakukan secara partisipatif dan memberikan ruang bagi partisipasi masyarakat dalam pembuatan maupun pelaksanaan kebijakan-kebijakan daerahnya. Menurut Alexander Abe, ikut terlibatnya masyarakat secara langsung akan membawa dampak penting, yaitu:

22

1. Terhindar dari manipulasi kepentingan beberapa pihak.
2. Memperjelas tentang apa yang sebenarnya diinginkan dan dibutuhkan oleh masyarakat.
3. Semakin banyak partisipasi dari masyarakat yang terlibat dalam rumusan perencanaan kebijakan daerah, maka nilai legalitasnya semakin bertambah.
4. Membuat kesadaran dan keterampilan masyarakat menjadi meningkat.

Demokrasi menjadi lebih berkualitas apabila di dalamnya ada peran serta masyarakat, karena pada dasarnya proses demokrasi merupakan dari, oleh, dan untuk rakyat itu sendiri. Peran serta masyarakat bertujuan untuk mendorong kualitas demokrasi dan pemilu. Hal tersebut dapat berupa pengawasan yang dilakukan secara formal oleh Bawaslu dan jajarannya serta pengawasan partisipatif yang dilakukan oleh masyarakat yang membuat penyelenggaraan pemilu sesuai dengan asas dasarnya, yaitu langsung, umum, bebas, rahasia serta jujur dan adil.

²² Alexander Abe, 2001, *Perencanaan Daerah Partisipatif*, Yogyakarta, Pondok Edukasi, Yogyakarta, hlm. 118.

Jika dilihat lagi, maka banyak aturan hukum nasional yang dapat dijadikan sebagai dasar dalam penyelenggaraan partisipasi masyarakat dalam pemilu dan pilkada, yaitu:

1. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum
2. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang.
3. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu.
4. Peraturan Bawaslu Nomor 13 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pengawasan Pemilu yang didalamnya mengatur tentang bentuk-bentuk partisipasi masyarakat.

Peraturan diatas sebenarnya ditujukan sebagai salah satu bentuk jaminan untuk masyarakat berpartisipasi dalam pemilu maupun pilkada, yang mana dengan adanya jaminan tersebut bertujuan untuk mewujudkan pengawasan pemilu dan pilkada yang melibatkan masyarakat secara partisipatif. Pengawasan tersebut merupakan hasil dari kesadaran terhadap pelaksanaan demokrasi di Indonesia supaya menjadi lebih baik lagi ke depannya. Hal tersebut dapat dibentuk melalui peningkatan kesadaran dan pemahaman masyarakat tentang pandangan terhadap pengawasan partisipatif yang dapat dilakukan oleh masyarakat.

Asas keterbukaan merupakan salah satu prinsip partisipasi masyarakat dalam pemilu maupun pilkada. Memang dalam UUD 1945 tidak ditemukan

rumusan secara eksplisit tentang asas keterbukaan, namun isu keterbukaan dalam penyelenggaraan pemerintahan terdengar di Indonesia sejak lama dan sebagai realisasinya di bidang politik pada tahun 1986, Wakil Presiden membuka kotak pos 5000. Melalui kotak pos ini, tiap harinya terdapat surat-surat dari seluruh wilayah di Indonesia dengan rata-rata sekitar 50 surat/hari. Hal tersebut juga dilakukan pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono dan masa pemerintahan Jokowi, tetapi dilakukan dengan metode yang berbeda yaitu dengan memanfaatkan media sosial untuk menjangkau informasi dari masyarakat untuk memaksimalkan partisipasi publik dalam penyelenggaraan pemerintahan.²³

Keterbukaan dalam hubungan antara pemerintah dengan masyarakat merupakan sesuatu yang harus mendapat perhatian khusus supaya terwujudnya hubungan antara pemerintahan dan masyarakat yang harmonis. Untuk itu dibutuhkan adanya suatu aturan hukum mengenai administrasi umum terkait hal ini. Pada dasarnya prinsip keterbukaan informasi dalam penyelenggaraan pemerintahan sudah diatur oleh undang-undang lebih tepatnya diatur dalam UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang terdiri dari:

1. Asas kepastian hukum.
2. Asas tertib penyelenggara negara.
3. Asas kepentingan umum.
4. Asas keterbukaan.
5. Asas proporsionalitas.

²³ Muhamad Azhar, Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah, *Administrative Law & Governance Journal*, Vol. 1 No. 1, 2018, hlm. 106-107.

6. Asas profesionalitas.
7. Asas akuntabilitas.
8. Asas efisiensi dan asas efektivitas

E. Partisipasi Politik

Partisipasi politik adalah suatu tindakan di mana seseorang atau kelompok orang terlibat dalam kegiatan berpolitik, antara lain dengan cara memilih pemimpin negara dan, baik secara langsung maupun tidak langsung, memengaruhi suatu kebijakan yang dilakukan pemerintah. Kegiatan ini melingkupi kegiatan seperti memberikan suara dalam pemilu, menjadi anggota partai atau kelompok kepentingan, membangun hubungan dengan pejabat pemerintah atau parlemen, dan sebagainya.²⁴ Partisipasi politik disini bukan berarti hanya untuk satu orang saja, bisa juga untuk kelompok tertentu yang bertujuan untuk memilih seseorang untuk menjadi pemimpin. Partisipasi politik merupakan salah satu bagian terpenting dalam kehidupan berpolitik di sebuah negara, terutama untuk negara yang menganut sistem demokrasi karena partisipasi politik berkaitan erat dengan hak dan kewajiban suatu individu atau kelompok sebagai warga negara untuk mempengaruhi proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh pemerintah. Makin tingginya tingkat partisipasi politik mengindikasikan bahwa masyarakat mengikuti dan memahami serta melibatkan dirinya dalam kegiatan yang bersifat kenegaraan. Sebaliknya jika tingkat partisipasi politik masyarakat rendah mengindikasikan bahwa

²⁴ Miriam Budiarto, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 367.

masyarakat kurang memberikan apresiasi atau minatnya terhadap kegiatan yang bersifat kenegaraan.²⁵

Di zaman yang serba modern seperti sekarang ini, partisipasi politik dapat dilakukan secara online, diantaranya dapat dilakukan dengan memposting sesuatu yang berkaitan dengan politik di media sosial dan juga mengikuti perkembangan politik di media sosial.²⁶ Menurut Surbakti, partisipasi sebagai perbuatan yang dapat dibedakan menjadi dua, yaitu partisipasi aktif dan partisipasi pasif. Yang tergolong ke dalam partisipasi aktif diantaranya, yaitu membayar pajak dan memilih pemimpin pemerintah, mengajukan kritik dan perbaikan untuk meluruskan kebijakan, mengajukan gagasan mengenai kebijakan umum, mengajukan opsi mengenai kebijakan umum yang berlainan dengan kebijakan yang dibuat pemerintah. Sebaliknya, perbuatan yang termasuk dalam kategori partisipasi pasif, yaitu berupa kegiatan yang menaati pemerintah, menerima, dan melaksanakan saja setiap keputusan pemerintah. Dengan kata lain, partisipasi aktif adalah perbuatan yang orientasinya pada proses *input* dan *output* politik, sedangkan partisipasi pasif adalah perbuatan yang orientasinya pada proses *output*. Disamping itu, ada sebagian anggota masyarakat yang tidak termasuk ke dalam kategori partisipasi politik karena mereka merasa bahwa masyarakat dan sistem politik yang ada sudah

²⁵ Sahran Raden, 2017, *Tipologi Politik Hukum Pilkada Serentak di Indonesia (Antara Teori dan Praktik, Upaya Mewujudkan Hukum yang Progresif dan Responsif Dalam Negara Hukum Demokrasi)*, Penerbit Ombak, Yogyakarta, hlm. 191.

²⁶ Fatimah Akmal dan Ali Salman, Partisipasi Politik Belia Secara 'Online' Melalui Ruang Demokrasi Maklumat Media Baru, *Jurnal Komunikasi Malaysian Journal of Communication*, Jilid 31(1) 2015, hlm. 85.

melenceng dari apa yang dicita-citakan. Kelompok itu disebut kelompok apatis atau golongan putih.²⁷

Menurut Huntington dan Nelson bentuk partisipasi politik adalah sebagai berikut:

1. Kegiatan pemilihan, merupakan kegiatan pemberian suara dalam pemilihan umum, menjadi tim sukses, mencari dukungan bagi calon legislatif atau eksekutif, mencari dana partai, dan suatu hal lain yang berhubungan dengan mempengaruhi hasil pemilu.
2. Lobby, merupakan suatu usaha yang dilakukan oleh perorangan atau kelompok dengan cara menemui pimpinan politik dengan tujuan mempengaruhi keputusan mereka tentang suatu isu.
3. Kegiatan organisasi, merupakan partisipasi perorangan ke dalam organisasi, baik hanya sebagai anggota atau menjadi pimpinannya, untuk mempengaruhi suatu pengambilan keputusan pemerintah.
4. *Contacting*, merupakan upaya perorangan atau kelompok untuk membentuk hubungan dengan pejabat pemerintah demi mempengaruhi keputusan yang diambil, dan
5. Tindakan kekerasan, yaitu tindakan suatu perorangan atau kelompok demi mempengaruhi orang lain dengan metode kekerasan.

Perwujudan dari adanya kedaulatan rakyat adalah adanya suatu mekanisme politik yang membuka peluang sebesar-besarnya untuk partisipasi politik warga negara. Untuk mewujudkan hal tersebut dibutuhkan wadah untuk

²⁷ Ramlan Surbakti, 2010, *Memahami Ilmu Politik*, PT. Grasindo, Jakarta, hlm. 142.

menyalurkannya, yaitu berupa partai politik. Di Indonesia, partai politik memiliki fungsi sebagai sarana pengatur conflict (*conflict management*).

Peranan masyarakat dalam mewujudkan pemilu yang bersih, penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis dan bertanggung jawab sangatlah vital. Sejak adanya otonomi daerah secara mendasar membuat semakin melekatnya partisipasi masyarakat dalam penyelesaian problematika di daerah menjadi lebih terkonsentrasi dan bebas, termasuk pilkada itu sendiri. Partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pilkada dapat dilakukan dengan berbagai cara diantaranya dengan melakukan pengawasan terhadap jalannya pelaksanaan pilkada tersebut. Hal tersebut menjadi lebih kuat jika pemerintah daerah dilakukan secara partisipatif dengan melibatkan masyarakat dalam pengambilan suatu keputusan atau kebijakan di daerah. Tindakan partisipatif tadi juga dapat berupa kebijakan daerah yang menggambarkan aspirasi masyarakat daerahnya serta pemerintah daerah yang mampu menjalankan mekanisme yang sudah ada dan dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat terkait kebijakan daerah yang telah dibuatnya. Untuk itu, partai politik mempunyai peranan yang besar untuk meningkatkan partisipasi politik karena ukuran keberhasilan suatu partai dalam pemilu yaitu dilihat dari banyaknya partisipasi politik masyarakat dalam pemilu. Sehingga partai harus memiliki dua hal yaitu, pemilih yang loyal dan kepercayaan masyarakat terhadap partai.²⁸

²⁸ Damanhuri, Ikman Nur Rahman, Ronni Juwandi, Kajian Tentang Peran Partai Politik Dalam Upaya Peningkatan Partisipasi Politik Warga Negara Dalam Pilkada Banten, *UCEJ*, Vol. 2 No. 1, Desember 2017, hlm. 170.

Menurut Dalton (1996) terjadi perubahan sosial mengenai partisipasi politik yang diidentifikasi menjadi 5 hal, yaitu:

1. Meningkatnya warga negara yang sadar tentang informasi.
2. Terjadinya penurunan kepercayaan publik kepada para elit politik dan partai politik.
3. Semakin menurunnya loyalitas terhadap partai tradisional.
4. Terjadinya penurunan pemilih dalam pemilu.
5. Peningkatan dalam partisipasi politik modern.

F. Partisipasi Pemilih

Partisipasi adalah penentuan sikap dan keterlibatan keinginan setiap individu untuk turut serta dalam suatu capaian.²⁹ Pemilih adalah semua pihak yang menjadi tujuan utama dari para calon yang terjun ke dalam pemilu maupun pilkada untuk dipengaruhi dan diyakinkan supaya mendukung dan memilih calon yang bersangkutan.³⁰ Referensi seorang pemilih dalam pelaksanaan pemilu seringkali dibentuk oleh banyak faktor yang mana hal tersebut membentuk citra tertentu dalam pemikiran pemilih sebelum menentukan pilihannya.

Pada kenyataannya, sebagian pemilih mengubah pilihannya dari suatu pemilu ke pemilu lainnya. Peristiwa-peristiwa politik yang terjadi bisa jadi mengubah pandangan politik seseorang untuk memilih calon dalam

²⁹ Inu Kencana Syafii, 2003, *Teori dan Analisis Politik Pemerintahan*, PT.Perca, Jakarta, hlm. 42.

³⁰ Firmanzah, 2012, *Marketing Politik*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, hlm. 87.

penyelenggaraan pemilu. Perilaku ini terutama berkaitan erat dengan isu dan kandidat dalam pemilu.³¹

Ada 3 teori perilaku memilih, yaitu:³²

1. *Party Identification Model*, artinya dalam memilih pemilih mengidentifikasi berdasarkan kesamaan yang terlihat antara dirinya dengan calon/partai yang hendak dipilihnya.
2. *Sociological Model*, artinya dalam memilih pemilih mengidentifikasi keadaan sosial di kelompoknya berdasarkan faktor ekonomi dan kedudukan sosial tempatnya berada, terutama dalam kelompoknya.
3. *Rational-Choice Model*, artinya dalam memilih pemilih mengidentifikasi berdasarkan pilihan rasional tentang untung rugi jika dirinya memilih seorang calon/partai politik.

³¹ Adman Nursal, 2004, *Political Marketing (Strategi Memenangkan Pemilu)*, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 54.

³² P.Anthonius Sitepu, 2012, *Studi Ilmu Politik*, Graha Ilmu, Yogyakarta, hlm. 183.