

**KEBIJAKAN HUKUM DALAM PENINGKATAN PARTISIPASI  
PEMILIH PADA PEMILIHAN KEPALA DAERAH  
(Studi Perbandingan Pemilihan Kepala Daerah  
Kota Metro Dan Lampung Tengah 2020)**

**(TESIS)**

Oleh

**Suwarno**

NPM 2122011121



**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS LAMPUNG  
TAHUN 2023**

## **ABSTRAK**

### **KEBIJAKAN HUKUM DALAM PENINGKATAN PARTISIPASI PEMILIH PADA PEMILIHAN KEPALA DAERAH (Studi Perbandingan Pemilihan Kepala Daerah Kota Metro Dan Lampung Tengah 2020)**

**Oleh  
Suwarno**

Dikenal dua pemahaman tentang demokrasi, yaitu secara normatif atau yang dikenal sebagai demokrasi prosedural dan secara empirik atau yang dikenal sebagai demokrasi substansi Berdasarkan data yang dihimpun dari Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi Lampung, partisipasi masyarakat di Kota Metro pada Pilkada 2020 tercatat 85,74 persen. Partisipasi itu menjadi yang tertinggi sekaligus melampaui target nasional, yakni 77,5 persen. Pada tahun tersebut seluruh dunia tidak terkecuali Indonesia sedang di landa covid 19. Tujuan dari penelitian ini adalah: (1) Untuk menganalisis bentuk kebijakan Hukum yang dibuat oleh pemerintah dan penyelenggara pemilu/pilkada dalam meningkatkan partisipasi masyarakat pada pemilihan Walikota dan Wakil Walikota, Bupati dan Wakil Bupati Lampung Tengah tahun 2020. (2) Untuk mendeskripsikan peran KPU, Bawaslu, Pemerintah Daerah, Partai Politik, Pasangan Calon Pilkada dan masyarakat sipil dalam upaya meningkatkan partisipasi masyarakat. Metode yang digunakan yaitu metode penelitian normative dan pendekatan peraturan Perundang-Undangan (*statute approach*). Hasil dari penelitian ini adalah Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015, pemilihan kepala daerah kembali ditetapkan dengan berpasangan. Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang selanjutnya disebut "Pemilihan" adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokrasi KPU Kota Metro insentif melakukan komunikasi dan koordinasi dengan unsur-unsur pemerintahan di daerah, baik Bawaslu, Pemerintah Daerah, Partai Politik, DPRD, maupun aparat penegak hukum dalam menjamin kelancaran dan keamanan pelaksanaan pemilihan. Dalam penyelenggaraan pemilihan komam KPU Kota Metro tak bisa lepas dari kerjasama dan peran lembaga-lembaga tersebut.

Kata kunci: Penyelenggaraan Pemilu, Partisipasi masyarakat

## **ABSTRACT**

### **LEGAL POLICY IN INCREASING VOTER PARTICIPATION IN REGIONAL HEAD ELECTIONS**

**(Comparative Study of Regional Head Elections for  
Metro Cities and Central Lampung 2020)**

**By  
Suwarno**

*There are two understandings of democracy, namely normative or what is known as procedural democracy and empirically or what is known as substantive democracy. Based on data collected from the General Election Commission (KPU) of Lampung Province, community participation in Metro City in the 2020 Pilkada was recorded at 85.74 percent. This participation was the highest and exceeded the national target, namely 77.5 percent. In that year, the whole world, including Indonesia, was hit by Covid 19. The aims of this research are: (1) To analyze the form of legal policy made by the government and election/pilkada organizers in increasing public participation in the election of Mayor and Deputy Mayor, Regent and Deputy Regent of Central Lampung in 2020. (2) To describe the role of the KPU, Bawaslu, Regional Government, Political Parties, Regional Election Candidate Pairs and civil society in efforts to increase community participation. The methods used are normative research methods and a statutory approach. The result of this research is Law Number 8 of 2015 concerning Amendments to Law Number 1 of 2015 concerning the Election of Governors, Regents and Mayors. In Law Number 8 of 2015, regional head elections are again determined in pairs. Election of Governor and Deputy Governor, Regent and Deputy Regent, as well as Mayor and Deputy Mayor, hereinafter referred to as "Election" is the exercise of popular sovereignty in provincial and district/city areas to directly elect the Governor and Deputy Governor, Regent and Deputy Regent, and Mayor and Deputy Mayor. and democratic Metro City KPU incentives to communicate and coordinate with regional government elements, including Bawaslu, Regional Government, Political Parties, DPRD, and law enforcement officials in ensuring the smooth and safe implementation of elections. In the implementation of the Metro City KPU election, the cooperation and role of these institutions cannot be separated.*

*Key words: Election management, community participation*

**KEBIJAKAN HUKUM DALAM PENINGKATAN PARTISIPASI  
PEMILIH PADA PEMILIHAN KEPALA DAERAH  
(Studi Perbandingan Pemilihan Kepala Daerah  
Kota Metro Dan Lampung Tengah 2020)**

Oleh

**Suwarno**

Tesis

**Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar  
MAGISTER HUKUM**

Pada

**Program Study Magister Ilmu Hukum  
Fakultas Hukum Universitas Lampung**



**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS LAMPUNG  
BANDAR LAMPUNG  
TAHUN 2023**

Judul Tesis : **KEBIJAKAN HUKUM DALAM  
PENINGKATAN PARTISIPASI PEMILIH  
PADA PEMILIHAN KEPALA DAERAH  
(Studi Perbandingan Pemilihan Kepala Daerah  
Kota Metro Dan Lampung Tengah 2020)**

Nama Mahasiswa : **Suwarno**

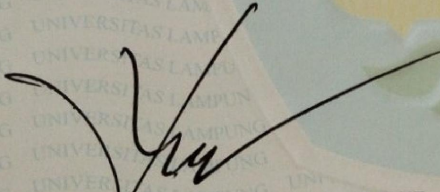
Nomor Pokok Mahasiswa : **2122011121**

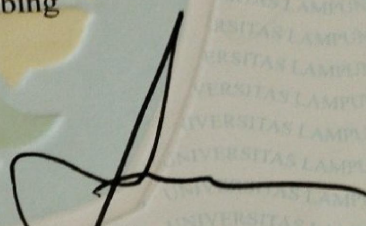
Program Kekhususan : **Hukum Kenegaraan**

Program Studi : **Magister Ilmu Hukum**


Fakultas : **Hukum**

**MENYETUJUI**  
Komisi Pembimbing

  
**Dr. H.S. Tisnanta, S.H., M.H**  
NIP: 19610930191987031001

  
**Ria Wierma Putri, S.H., M.Hum., Ph.D.**  
NIP: 198009292008012023

**MENGETAHUI**  
Ketua Program Study Magister Ilmu Hukum  
Fakultas Hukum Universitas Lampung

  
**Ria Wierma Putri, S.H., M.Hum., Ph.D.**  
NIP: 198009292008012023



MENGESAHKAN

1. Tim penguji

Ketua Penguji : **Dr. H.S. Tisnanta, S.H., M.H.**

Sekretaris : **Ria Wierma Putri, S.H., M.Hum., Ph.D.**

Penguji Utama : **Dr. Yusdiyanto, S.H., M.H.**

Anggota : **Dr. Candra Perbawati, S.H., M.H.**

Anggota : **Dr. Yusnani Hasyimzum, S.H., M.H.**

2. Dekan Fakultas Hukum



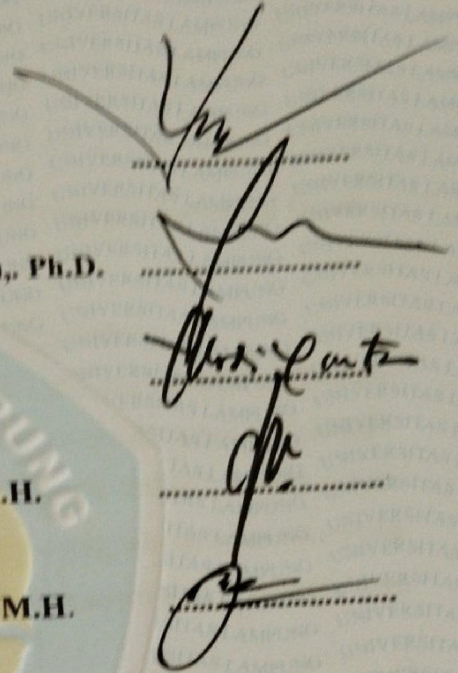
**Dr. M. Fakhri, S.H., M.S.**  
NIP. 196412181988031002

3. Direktur Program Pasca Sarjana Universitas Lampung



**Prof. Dr. Ir. Murhadi, M.Si.**  
NIP. 196403261989021001

4. Tanggal Lulus Ujian Tesis: **16 November 2023**





## LEMBAR PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Suwarno

NPM : 2122011121

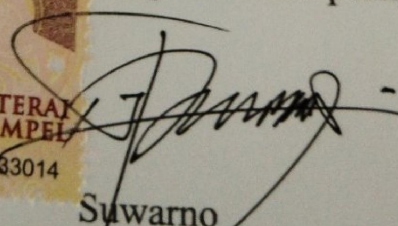
Alamat : Jl Ahmad Yani. No 526 RT 1 RW 1, Poncowati, Terbanggi Besar  
Kab. Lampung Tengah

Dengan ini saya menyatakan dengan yang sebenarnya bahwa:

1. Tesis dengan judul: **“Kebijakan Hukum Dalam Peningkatan Partisipasi Pemilih Pada Pemilihan Kepala Daerah (Studi Perbandingan Pemilihan Kepala Daerah Kota Metro Dan Lampung Tengah 2020)”** adalah karya sendiri dan tidak melakukan pengutipan atas karya orang lain dengan cara yang tidak sesuai dengan etika ilmiah yang berlaku dalam masyarakat akademik atau yang disebut plagiarisme
2. Hak intelektual atas karya ini diserahkan sepenuhnya kepada Universitas Lampung
3. Karya tulis ini adalah murni, gagasan, rumusan, dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan pembimbing dan masukan pembahas
4. Pernyataan ini, apabila dikemudian hari ternyata ditemukan adanya ketidakbenaran, saya bersedia menanggung akibat dan sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya. Serta saya bersedia dan sanggup dituntut sesuai dengan hukum yang berlaku.

Bandar Lampung, 04 Desember 2023  
Yang membuat pernyataan,



  
Suwarno  
NPM: 2122011121

## RIWAYAT HIDUP



Penulis bernama lengkap Suwarno. Penulis dilahirkan di Purwo Asri, 10 Desember 1987. Penulis memulai pendidikan di mulai dari Sekolah Dasar 4 Komerling Putih selesaikan tahun 2000, kemudian melanjutkan Sekolah Menengah Pertama 01 Seputih Agung diselesaikan di tahun 2003, serta melanjutkan di Sekolah Menengah Atas di Seputih Agung diselesaikan di tahun 2006.

Kemudian melanjutkan ke Perguruan Tinggi Universitas Muhammadiyah Metro pada Tahun 2010.

### Pengalaman Kerja:

1. Administrasi Legal BTM Bandar Lampung
2. Direktur PT. Metro Solar Investama

### Pengalaman Organisasi

1. Rohis
2. IMM dan Badan Eksekutif Mahasiswa (BEM)
3. Pemuda Muhammadiyah
4. KNPI



**MOTTO**

**خَيْرُ النَّاسِ أَنْفَعُهُمْ لِلنَّاسِ**

**Khoirunnas anfauhum linnas**

**Sebaik Baik Manusia Adalah Yang Paling Bermanfaat  
Bagi Manusia Lainnya**

**(Hr. Ahmad)**

## PERSEMBAHAN



Alhamdulillah dengan penuh rasa syukur dan atas ridho Allah SWT serta sanjungan kepada nabi besar kita Baginda Rasulullah Muhammad SAW dengan segala kerendahan hati penulis mempersembahkan tesis ini kepada:

Mamak dan Bapak tercinta sebagai tanda Bakti, hormat, dan rasa. Terima kasih yang tiada terhingga kupersembahkan karya kecil ini kepada Mamak dan Bapak yang telah memberikan kasih sayang, segala dukungan dan cinta kasih yang tiada terhingga yang tiada mungkin dapat kubalas hanya dengan selembur kertas yang bertuliskan kata cinta dalam kata persembahan, semoga ini menjadi langkah awal untuk membuat Mamak dan Bapak bahagia karena ku sadar, selama ini belum bisa membuat yang lebih

Tesis ini merupakan persembahan istimewa untuk orang yang saya cintai, yakni istriku.. Terima kasih karena memberitahu saya cara hidup dengan jujur dan bahagia. Dirimu adalah malaikat penjaga, yang membuat saya aman dari kesedihan dan kegagalan. Hadirmu selalu menunjukkan kepada saya cara yang benar dan menghibur dan menguatkan saat duka melanda.

Untuk kelima jagoan-jagoanku Fairuz Iqbal Sanjaya, Farid Raihan Zaki Muhammad Ihsan Fadri, Muhammad Hafidz Idlan dan Gibran Emir Arrizki. Kalian jagoan Abi yang menjadikan motivasi kuat menyelesaikan study ini. Semoga kalian senantiasa sehat, menjadi pribadi taat kepada Allah dan orang tua. Serta membawa kebermanfaatn bagi masyarakat dan Semesta.

## SANWACANA

Alhamdulillahirabbil'alamin, segala puji dihaturkan kehadirat Allah SWT. tuhan semesta alam yang telah memberikan rahmat, hidayah dan nikmat yang tak terhingga pada dunia dan seluruh isinya. Allahumasholli'alasyaidina Muhammad, shalawat dan salam selalu dilimpahkan atas kekasih dan Rasul Allah, Nabi Muhammad SAW. yang telah membawa dan menyampaikan rahmat dan hidayah kepada seluruh umat manusia sehingga kita dapat menuju peradaban manusia. Dengan mengikuti kitab Allah, Al-Qur'an, dan Sunnah Rasulullah, Al-Hadist, Penulis dapat menjalani hidup dengan penuh rahmat dan nikmat-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini. Tesis ini dengan judul **“Kebijakan Hukum Dalam Peningkatan Partisipasi Pemilih Pada Pemilihan Kepala Daerah (Studi Perbandingan Pemilihan Kepala Daerah Kota Metro Dan Lampung Tengah 2020)”** adalah salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum di Fakultas Hukum Universitas Lampung.

Penulis menyadari bahwa terdapat banyak kekurangan dan ketidaksempurnaan dalam penyajian penulisan, materi/substansi, kutipan, dan lainnya tetapi penulis bersyukur dapat menyelesaikan tesis ini dengan cukup baik dengan adanya dukungan, bimbingan, arahan, bantuan, petunjuk serta saran dan kritik dari berbagai pihak secara moril dan materil. Dengan demikian, pada kesempatan kali ini, penulis menyampaikan rasa hormat dan ucapan terimakasih yang tulus dan sebesar-besarnya kepada:

1. Ibu Prof. Dr. Ir. Lusmeilia Afriani, D.E.A., IPM. selaku Rektor Universitas Lampung.
2. Bapak Prof. Dr. Ir. Muhadi, M.Si., selaku Direktur Pascasarjana Universitas Lampung.



3. Prof. Drs. Simon Sembiring, Ph.D. selaku Wakil Direktur Pascasarjana Bidang Akademik, Kemahasiswaan dan Alumni Universitas Lampung.
4. Bapak Ir. Maulana Mukhlis, S.Sos,M.IP, selaku wakil direktur Bidang Umum Universitas Lampung
5. Bapak Dr. Muhammad Fakih, S.H., M.S., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Lampung sekaligus Pembahas Utama yang telah memberikan bantuan dan kemudahan kepada Penulis selama mengikuti pendidikan;
6. Bapak Dr.H.S. Tisnanta.,S.H.,M.H selaku Pembimbing I yang banyak membantu penulis dengan penuh kesabaran, meluangkan waktu untuk membimbing, memberikan masukan, motivasi dan mengarahkan penulis sehingga tesis ini dapat diselesaikan.
7. Ibu Ria Wierma Putri S.H., M.Hum., Ph.D selaku Pembimbing II yang banyak membantu penulis dengan penuh kesabaran, meluangkan waktu untuk membimbing, memberikan masukan, motivasi dan mengarahkan penulis sehingga tesis ini dapat diselesaikan.
8. Bapak Dr. Yusdiyanto, S.H., M.H selaku Pembahas I yang banyak membantu penulis dengan penuh kesabaran, meluangkan waktu untuk membimbing, memberikan masukan, motivasi dan mengarahkan penulis sehingga tesis ini dapat diselesaikan
9. Ibu Dr. Candra Perbawati, S.H., M.H..selaku Pembahas II yang banyak membantu penulis dengan penuh kesabaran, meluangkan waktu untuk membimbing, memberikan masukan, motivasi dan mengarahkan penulis sehingga tesis ini dapat diselesaikan
10. Ibu Dr.Yusnani Hasyimzum, S.H., M.H..selaku Pembahas III yang banyak membantu penulis dengan penuh kesabaran, meluangkan waktu untuk membimbing, memberikan masukan, motivasi dan mengarahkan penulis sehingga tesis ini dapat diselesaikan
11. Segenap jajaran Dosen dan civitas akademika Magister Ilmu Hukum Universitas Lampung yang telah memberikan banyak ilmu pengetahuan yang bermanfaat serta dengan senang hati membina dan membuka jalan kepada penulis untuk mendalami Ilmu Hukum selama menempuh perkuliahan;

12. Seluruh dosen dan karyawan yang bertugas di Fakultas Hukum Universitas Lampung, khususnya Dosen Bagian Hukum Perdata Bisnis yang selama ini telah mengabdikan dan mendedikasikan dirinya untuk memberikan ilmu dan bantuan secara teknis maupun administratif yang diberikan kepada Penulis selama menyelesaikan studi.
13. Untuk pasangan hidupku di dunia dan juga di Akhirat, istriku tercinta yang telah memberi dukungan, kebaikan, perhatian, dan kebijaksanaan. Sehingga penulis bisa menyelesaikan perkuliahan ini dengan baik
14. Kelima jagoan-KU Fairuz Iqbar Sanjaya, Farid Raihan Zaki, Muhammad Ikhsan Fajri, Muhammad Hafiz Idlan, dan Gibran Emir Arrizki. Yang telah memotivasi abi dalam penulisan ini. I Love more anak-anakku
15. Untuk rekan kuliah yang berjuang bersama yaitu, Melisa S.H.M.Ling.,M.H, Hidayatullah S.E. M.H, Hasanuddin, Rodhatul Nasikhin, dan rekan yang lain yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu. Semoga masih bisa saling mensupport satu sama lain dan tetap menjalin silaturahmi yang baik.

Bandar Lampung, 4 Desember 2023

Penulis,

Suwarno

## DAFTAR ISI

	Halaman
<b>I. PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang .....	1
B. Permasalahan dan Ruang Lingkup Penelitian .....	12
1. Perumusan Masalah .....	12
2. Ruang Lingkup Penelitian.....	12
C. Tujuan Dan Kegunaan Penelitian .....	12
D. Kerangka Pemikiran .....	13
1. Kerangka Pemikiran .....	13
a. Kebijakan Publik .....	13
b. Teori Partisipatif .....	17
c. Teori Administrasi Penyelenggaraan Pemilu.....	22
2. Kerangka Konsep.....	29
a. Partisipasi.....	29
b. Pemilu .....	31
3. Bagan Alur Fikir .....	33
E. Metode Penelitian .....	34
1. Pendekatan Masalah .....	34
2. Spesifikasi Penelitian .....	36
3. Sumber Data Dan Jenis Data .....	36
4. Prosedur Pengumpulan Data dan Pengolahan Data .....	37
5. Analisis Data .....	38
<b>II. TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Kebijakan dalam peningkatan partisipasi pemilu .....	39
B. Pemilihan Kepala Daerah .....	48



1. Kelebihan pemilihan kepala daerah secara langsung oleh Rakyat ... 54

### **III. HASIL DAN PEMBAHASAN**

- A. Kebijakan Hukum Yang Dibuat Oleh Pemerintah Dan Penyelenggara Pemilu/Pilkada Dalam Meningkatkan Partisipasi Masyarakat .....57
- B. Peran KPU, Bawaslu, Pemerintah Daerah, Partai Politik, Pasangan Calon Pilkada Dan Masyarakat Sipil Dalam Upaya Meningkatkan Partisipasi Masyarakat..... 79

### **IV. PENUTUP**

- A. Kesimpulan..... 131

### **DAFTAR PUSTAKA**

## 1. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 setelah amandemen ketiga telah menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum yang menganut asas demokrasi sendiri berarti dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat yang artinya kekuasaan tertinggi dalam negara berada di tangan rakyat seperti yang berbunyi dalam UUD 1945 pasal 1 ayat 2 setelah amandemen berbunyi “ Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar”. *Rule by the people* adalah sebutan yang sering digunakan untuk menyebut demokrasi. Dalam negara demokrasi kekuasaan tertinggi terdapat di tangan rakyat yang berarti pemerintah tersebut akan sah bila mendapat mandat langsung dari rakyat itu sendiri.<sup>1</sup>

Pemilihan umum yang bebas dan tidak memihak sebagai ciri utama negara hukum, juga merupakan media dalam pembagian fungsi dan peran yang dilakukan. Rakyat sebagai subjek berperan penting dalam penentuan dan penyelenggaraan kehidupan bernegara. Indonesia sejak dibentuk oleh para pendiri, sangat berkepentingan untuk memenuhi syarat tersebut agar dapat diakui sebagai negara demokrasi dan negara hukum. Upaya tersebut justru kini bergulir cukup jauh, dimana tidak hanya Presiden bahkan Kepala Daerah Tingkat II ( kini Walikota dan Bupati) juga dipilih secara langsung melalui Pemilihan umum Legislatif dan Presiden/Wakil Presiden serta Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada).<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Cicin Sulastris Ningsy. 2021. Partisipasi Politik Masyarakat Pada Pemilihan Kepala Daerah Serentak Tahun 2020 Di Kecamatan Inerie, Kabupaten Ngada, Provinsi Nusa Tenggara Timur. Asdaf Kabupaten Nagekeo, Provinsi Nusa Tenggara Timur Program Studi Politik Indonesia Terapan

<sup>2</sup> Muhammad Yahya Arwiyah.2012. Status Sosial Ekonomi Dan Kualitas Partai Politik Dalam Meningkatkan Partisipasi Politik. *Mimbar*, Vol. XXVIII, No. 1: hlm 85-92

Negara demokrasi memiliki ciri yang melibatkan masyarakat dalam perencanaan maupun dalam partisipasi politik, aspek penting dari sebuah demokrasi yaitu adanya partisipasi politik<sup>3</sup>. Kegiatan seseorang atau kelompok orang untuk ikut serta secara aktif dalam politik, antara lain dengan jalan memilih pimpinan negara dan, secara langsung atau tidak langsung, memengaruhi kebijakan publik (*public policy*) merupakan bentuk dari sebuah partisipasi politik.

Kegiatan ini mencakup tindakan seperti memberikan suara dalam pemilihan umum, menghadiri rapat umum, mengadakan hubungan (*contacting*) atau lobbying dengan pejabat pemerintah atau anggota parlemen, menjadi anggota partai atau salah satu gerakan sosial dengan *direct action*nya, dan sebagainya. Seorang tokoh masalah partisipasi berpendapat: Partisipasi politik adalah kegiatan-kegiatan sukarela dari warga masyarakat melalui mana mereka mengambil bagian dalam proses pemilihan penguasa, dan secara langsung atau tidak langsung, dalam proses pembentukan kebijakan umum (*The term political participation will refer to those voluntary activities by which members of a society share in the selection of rulers and, directly or indirectly, in the formation of public policy*)<sup>4</sup>.

Teori tentang demokrasi dalam partisipasi politik dan pemilu adalah sesuatu yang dibutuhkan, untuk meningkatkan partisipasi rakyat<sup>5</sup>. Partisipasi adalah kegiatan warganegara sebagai pribadi-pribadi yang dimaksudkan untuk mempengaruhi pembuatan keputusan oleh pemerintah, dalam demokrasi di Indonesia pemilihan umum sebagai sarana dalam memberikan mandat kepada orang tertentu untuk mewakilinya sebagai warga negara dalam mengambil keputusan politik.

Pemilihan umum merupakan salah satu elemen sistem demokrasi. Salah satu tolak ukur keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis adalah terlaksananya pemilu secara terbuka dan bebas, tidak ada pemaksaan dan tindakan represif dari pihak-pihak yang berkepentingan. Berbeda dengan sistem politik pada

---

<sup>3</sup> Lindo, D. 2016. Pemilihan Umum dan Partisipasi Politik Masyarakat (Studi pada pemilihan anggota legislatif dan pemilihan presiden dan wakil presiden di kabupaten minahasa tahun 2014). *Jurnal LPPM Bidang EkoSosBudKum*, Vol. 3 (No. 2), hlm 14-28

<sup>4</sup> McClosky. 1972. *Political Participation*; International Encyclopedia of the Social Sciences. New York :The Macmillan Company.

<sup>5</sup> Fuad, Z. 2015. Peran Pemuda Relawan Demokrasi dalam meningkatkan Partisipasi Politik masyarakat pada PEMILU Tahun 2014 dan Implikasinya terhadap ketahanan politik wilayah. *Jurnal Ketahanan Nasional* Vol. XXI (No. 1), hlm 23-33



masyarakat tradisional dimana elit penguasa mempunyai peran yang sangat besar dalam menentukan kebijakan politik, sehingga rakyat menjadi ter subordinasi dan cenderung kurang diperhatikan dalam kebijakan tersebut<sup>6</sup>

Partisipasi politik berpengaruh terhadap legitimasi masyarakat terhadap jalannya suatu pemerintahan. Dalam suatu Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada), partisipasi politik masyarakat berpengaruh terhadap legitimasi pasangan calon gubernur dan bupati yang terpilih. Selain memberikan legitimasi, bentuk partisipasi politik lainnya dari masyarakat adalah melakukan kontrol sosial terhadap kinerja pemerintah. Pada Juni 2005, Indonesia untuk pertama kalinya menyelenggarakan Pilkada secara langsung sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Hal ini memberi ruang partisipasi politik yang lebih luas lagi bagi masyarakat.<sup>7</sup>

Pemilihan umum sebagai perwujudan kedaulatan rakyat, maka selaku pemilik suara sepenuhnya ada ditangan rakyat sebagai pengejawantahan makna kebebasan dalam memilih wakil-wakil rakyatnya juga memilih pemimpin baik ditingkat kabupaten/kota, propinsi hingga kepemimpinan nasional. Partisipasi pemilih tidak hanya dimaknai sebatas sampai dengan menggunakan hak pilih dalam rutinitas Pemilu setiap periodenya, namun juga diartikan sebagai wujud keterwakilan kepemimpinan rakyat yang dipilih dalam pemilu yang berlangsung secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Pemilu tanpa partisipasi masyarakat pemilu adalah kebohongan dan legitimasi pemerintahan yang terbentuk menjadi lemah.

Untuk memastikan penyelenggaraan pemilihan berlangsung secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil tidak semudah dalam koridor normatif, secara empiris baik Pilkada dan Pemilu adalah merupakan sarana perebutan kekuasaan secara sah dan konstitusional yang dilaksanakan secara damai dengan penuh kesadaran namun diperlukan berbagai upaya dan strategi untuk memenangi terhadap hasil pemilihan, keberadaan komisi pemilihan umum, badan pengawasan pemilu yang independen (mandiri) saja tidak cukup tanpa pelibatan partisipasi

---

<sup>6</sup> Sastroatmojo, Sudijono. 1995. *Perilaku Politik*. Semarang: IKIP Semarang Press. Hlm 109

<sup>7</sup> Mas'udi, Umi Qodarsasi, Nevy Rusmarina Dewi. 2018. Perilaku Partisipasi Pemilih pada Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Kudus Tahun 2018. *JSW: Jurnal Sosiologi Walisongo*– Vol 2, No 2: hlm 169-188

masyarakat sehingga harus disadari partisipasi pemilih menjadi isu penting karena sebagai pemegang kedaulatan atas hak pilih.<sup>8</sup>

Untuk mengukur apakah suatu Pilkada dan Pemilu berkualitas dapat dilihat dari tiga parameter kualitatif. Apakah Pemilu itu dijalankan dengan jaminan derajat kompetisi yang sehat, partisipatif, mempunyai derajat perwakilan yang lebih tinggi, dan memiliki mekanisme pertanggungjawaban yang jelas, Apakah tahapan dan jadwal waktu penyelenggaraan Pemilu yang telah ditetapkan/direncanakan sebelumnya telah terlaksana dengan baik. Apakah terlaksananya suatu Pemilu berdasarkan atas asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, dan dipatuhinya ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu (*free and fair elections*).<sup>9</sup>

Sehingga persyaratan partisipasi masyarakat dalam Pilkada dan Pemilu menjadi alasan utama wajib dipenuhi, pelibatan masyarakat sedari awal dimulai dari rekrutmen penyelenggara (KPU dan Bawaslu), keterlibatan sebagai kontestan baik pemilu maupun pilkada dan pendaftaran pemilih sebagai pemegang hak pilih dalam pemilu. Ketiga hal keterlibatan tersebut, keterlibatan dan partisipasi masyarakat dalam menyampaikan hak pilih merupakan hal yang krusial dalam proses pemilu dan pilkada. baik karena faktor pendataan penduduk yang belum rapi sehingga memunculkan pemilih fiktif (*ghost voter*) maupun pemilih yang tidak terdaftar. Tidak kalah penting dalam mendorong partisipasi pengawasan adalah kesadaran pemilih atas hak pilihnya baik dalam Pilkada dan Pemilu karena masing-masing pemilih adalah pemantau untuk lingkungan mereka sendiri.<sup>10</sup>

Keberhasilan pilkada dalam mendorong kesadaran partisipasi pemilih dalam pemilihan kepala daerah yakni adanya kesadaran politik masyarakat, dengan partisipasi turut serta dalam menentukan pilihannya dibalik suara. Tidak kurang jaminan atas partisipasi masyarakat dalam Pilkada diberi ruang meski terbatas turut serta melakukan pengawasan. Dalam Undang-Undang tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor

---

<sup>8</sup> Daniel Zuchron, 2015. *Partisipasi Masyarakat dalam Pengawasan Pilkada Serentak*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI. Hlm 32.

<sup>9</sup> Hidayat Nur Sardini, 2013. *Menuju Pengawasan Pemilu Efektif: Haluan Pemikiran Ketua Bawaslu 2010*, Jakarta: Diadit Media, hlm 395-396.

<sup>10</sup> Daniel Zuchron, *Partisipasi Masyarakat*, hlm 32.

10 Tahun 2017,<sup>11</sup> dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.<sup>12</sup>

Dikenal dua pemahaman tentang demokrasi, yaitu secara normatif atau yang dikenal sebagai demokrasi prosedural dan secara empirik atau yang dikenal sebagai demokrasi substansi. Secara normatif prosedural, yaitu mengenai prinsip kedaulatan rakyat di UUD 1945 dan tujuan dari pilkada secara langsung oleh rakyat (UU No. 8 Tahun 2015 di Pasal 1 ayat (1)). Adapun demokrasi substansi jauh dari sekedar melampaui prosedural rutinitas, karena mengenai hal-hal yang sangat mendasar. Pembentukan kelembagaan pilkada harus mampu mewartakan tidak sekedar rutinitas penggunaan hak suara rakyat dan persaingan antar elit semata. Konteks pembentukan dimaksud adalah upaya menuju demokrasi yang substansi. Sedangkan demokrasi substansial berarti melihat demokrasi pada substansinya yakni penggunaan prinsip-prinsip demokrasi seperti kebebasan individu dan pengakuan hak sipil sebagai pelaksana demokrasi.

Pilkada serentak pernah dilaksanakan pada tahun 2015. Hal substansi yang dapat dipetik dari pengalaman pelaksanaan pilkada serentak tersebut munculnya rangkaian persoalan dilapangan, setidaknya dapat dikelompokkan tiga tataran guna membangun demokrasi yang substansi.

1. Di tataran sebelum pemungutan suara. Tataran ini munculnya persoalan mengenai pencalonan, birokrasi penganggaran, dan batasan dukungan partai politik. Di tingkat pencalonan, penetapan pasangan calon bagi yang berasal dari unsur PNS, TNI/Polri, anggota DPR, DPD, dan DPRD, sebaiknya wajib mundur sejak ditetapkan sebagai pemenang terpilih. Artinya, bukan pada saat penetapan pasangan calon oleh KPU setempat. Hal ini untuk mencegah munculnya calon tunggal sehingga peserta dari unsur tersebut terdorong berani maju mencalonkan dirinya. Dari tahapan penganggaran, dana

---

<sup>11</sup> Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota setidaknya telah mengalami dua kali perubahan dalam kurun waktu dua tahun terakhir.

<sup>12</sup> Lahirnya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum adalah merupakan penyatuan (pengkodifikasian) atas Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah disatukan dan disederhanakan menjadi satu undang-undang sebagai landasan hukum bagi pemilihan umum secara serentak.



penyelenggaraan pilkada sebaiknya disediakan melalui APBN, bukan APBD, alasannya adalah untuk menghindari 'permainan' anggaran akibat benturan kepentingan (*conflict of interest*) yang sering mengakibatkan keterlambatan disahkannya RAPBD menjadi APBD atau dari APBD menjadi APBD P (Perubahan). Keterlambatan pengesahan anggaran pilkada jelas menghambat proses penyelenggaraan tahapan pilkada. Dalam tataran ini pula, ketiadaan batas atas dukungan partai politik untuk proses pencalonan telah membuka peluang bagi kandidat untuk memborong dukungan partai politik dalam proses pencalonan. Peluang ini mendorong, pada kasus tertentu, lahirnya daerah yang bercalon tunggal. Politik uang dalam tahapan pencalonan ataupun ketika di tahapan pemungutan suara masih berkembang. UU Pilkada belum dapat digunakan untuk menjerat pelaku politik uang. Sanksi pidana bagi pelaku politik uang sulit diimplementasikan. UU Pilkada memang cenderung sangat progresif, tetapi ironisnya justru kurang operasional. Meskipun pada saat pilkada serentak 2015, akhirnya muncul nama tersangka akibat dugaan politik uang, sebagaimana terjadi pada pilkada Kabupaten Halmahera Timur.

2. Kedua, di tataran proses pemungutan suara, pilkada serentak 2015 ditandai oleh rendahnya partisipasi politik masyarakat untuk menggunakan hak pilihnya. Kurangnya sosialisasi pilkada yang dilakukan oleh KPU menjadi faktor rendahnya partisipasi politik. Di sisi lain, berkembang pula kesan oligarki partai telah menyebabkan keterbatasan pilihan terhadap calon dan pasangannya menjadi penyebab rendahnya partisipasi. Padahal peran partai sendiri bukan faktor penting bagi pilihan politik masyarakat dalam pilkada, karena faktor personal figur lebih berperan. Pengalaman atas kepemimpinan incumbent, baik yang tergolong buruk seperti halnya terlibat kasus korupsi, maupun sukses menjalankan kinerja pemerintahannya, dapat menjadi anti klimaks terhadap partisipasi pemilih.
3. Ketiga, dari kasus-kasusnya yang muncul, gugatan sengketa hasil, putusan PTUN yang berlanjut dengan kasasi di tingkat MA memakan waktu lama. Kurun waktu penyelesaian sengketa pilkada yang lama tersebut, telah

berakibat pada tertundanya pilkada serentak di lima daerah atau gagal dilaksanakan.

Selain itu, kondisi existing sebelum pelaksanaan pemilu serentak pun menjadi perlu mendapat perhatian, seperti: netralitas aparatur sipil negara (ASN), Kepolisian Republik Indonesia, dan Tentara Nasional Indonesia harus tetap dijaga dan diawasi. Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) sebagaimana diamanat dalam Pasal 1 angka 17 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum merupakan lembaga atau badan yang mengawasi penyelenggaraan pemilu di seluruh Indonesia. Pengawasan pemilu yang dilakukan oleh Bawaslu meliputi: pengawasan sebelum kegiatan pemilu dilaksanakan, pengawasan pada saat pemilu dilaksanakan, dan pengawasan pasca pelaksanaan pemilu.

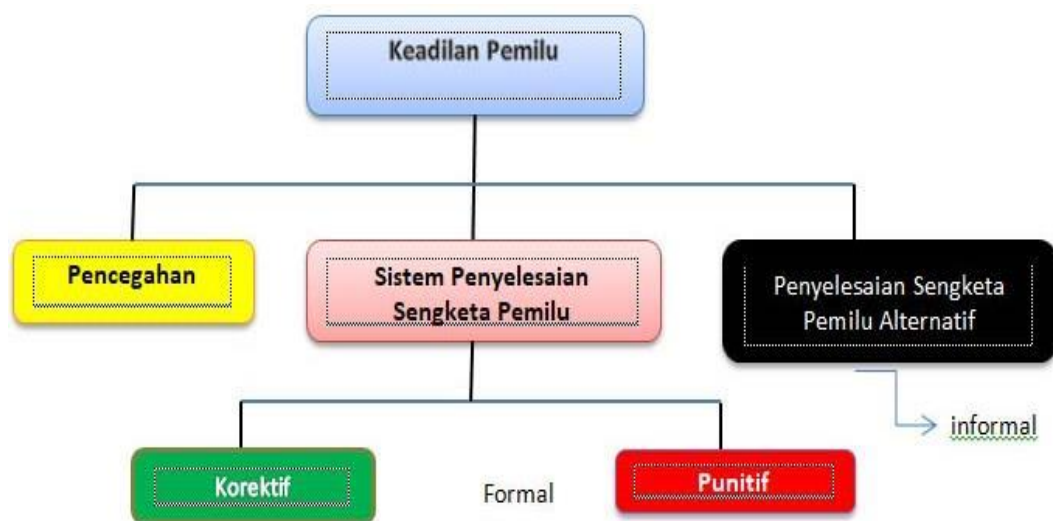
Perlu ditumbuhkan pengawasan yang dilakukan di luar Bawaslu, seperti: pengawasan yang dilakukan oleh lembaga-lembaga independen dan pengawasan masyarakat (partisipatif) untuk mewujudkan tujuan utama dari pemilu itu sendiri. Pengawasan partisipatif merupakan salah satu sarana untuk membantu Bawaslu di dalam melakukan pengawasan penyelenggaraan pemilu. Pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat akan melengkapi pengawasan yang dilakukan oleh lembaga negara dan lembaga swasta (*independen*).

Pelibatan masyarakat dalam pengawasan pemilu serentak merupakan suatu kebutuhan dan juga kewajiban. Pengawasan partisipatif oleh masyarakat merupakan salah satu pilar penting dalam menjalankan fungsi controlling terhadap pemilu serentak. Secara umum kualitas pemilu yang baik, dapat diukur dengan lima indikator, yaitu:

1. Penyelenggara bersikap adil (*fair*) dalam menetapkan dan menjalankan ketentuan atau aturan main dan memberi kesempatan yang sama kepada semua pihak untuk terlibat dalam setiap tahapan pelaksanaan pemilu serentak.
2. Tingkat partisipasi pemilih yang tinggi serta dilandasi pada kesadaran dan kejujuran dalam menentukan pilihannya dengan rasa tanggung jawab tanpa paksaan.
3. Peserta pemilu melakukan penjangkaran bakal-bakal calon secara demokratis dan tidak menggunakan politik uang dalam semua tahapan pemilu.

4. Pemilu menghasilkan anggota legislatif dan eksekutif yang memiliki legitimasi kuat dan berkualitas.
5. Pemerintah beserta perangkat pemerintahan, mulai dari pusat sampai level terbawah jajaran bersikap netral dan independen

Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum Pasal 1 dijelaskan Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Maka perlu digaris bawahi bahwa suksesnya penyelenggaraan Pemilu tidak hanya menjadi tanggungjawab dari penyelenggara pemilu itu sendiri baik dari Komisi Pemilihan umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) namun justru hal ini merupakan sebuah tanggung jawab semua elemen dalam negara Indonesia termasuk didalamnya Pemerintah Daerah, Peserta Pemilu, dan bahkan Masyarakat secara lebih luas. Kemudian sebagai bahan penunjang, berikut terlampir Bagan keadilan pemilu guna mewujudkan Demokrasi, didalamnya termuat pencegahan permasalahan Pemilu yang membutuhkan kerjasama dan koordinasi dari berbagai pihak termasuk Pemerintah Daerah, Peserta Pemilu, dan bahkan Masyarakat secara lebih luas, sebagai berikut:



Gambar 1 : Bagan keadilan pemilu guna mewujudkan Demokrasi

Dalam kesuksesan Pemilihan Umum terdapat peranan penting Pemerintah Daerah dalam bentuk bantuan dan fasilitas itu antara lain:

1. Penugasan personel pada sekretariat panwaslu kabupaten/kota, PPK, panwaslu kecamatan dan PPS;
2. Penyediaan sarana ruangan sekretariat panwaslu kabupaten/ kota, PPK, panwaslu kecamatan dan PPS;
3. Kelancaran transportasi pengiriman logistik;
4. Monitoring kelancaran penyelenggaraan pemilu; dan
5. Kegiatan lain sesuai dengan kebutuhan pelaksanaan pemilu yang dilaksanakan setelah ada permintaan dari penyelenggara pemilu.

Partisipasi masyarakat sebagai pemilih pada Pilkada dan Pemilu sebagai manifestasi kedaulatan rakyat yang sesungguhnya, untuk memilih para pasangan calon dalam Pilkada, para wakilnya yang duduk dilembaga legislatif, dan pasangan calon Presiden dan wakil Presiden meski dijamin oleh perundang-undangan yang mengatur tentang Pemilu. Apabila ditelisik lebih mendalam partisipasi masyarakat Pemilu acapkali diabaikan oleh Pemerintah, Penyelenggara Pemilu, Peserta Pilkada, Partai Politik, dan Perseorangan Peserta Pemilu tanpa adanya upaya secara terstruktur dan sistematis sebagai upaya meningkatkan partisipasi masyarakat.

Partisipasi masyarakat yang tinggi dalam pemilihan kepala daerah (Pilkada) 2020, menjadi prioritas Komisi Pemilihan Umum (KPU) RI. Sukses atau gagalnya ajang pesta demokrasi dapat dilihat dari tingkat partisipasi para pemilih, KPU provinsi dan kabupaten/kota di seluruh Indonesia untuk membuat terobosan kreatif, serta inovasi dalam melakukan sosialisasi. Salah satu contohnya KPU Metro yang meluncurkan mobil cerdas demokrasi. Tingkat partisipasi pemilih Indonesia mulai naik sejak Pilkada 2018 dibanding pada pemilu sebelumnya. Kenaikan partisipasi pemilih ini semakin terlihat pada Pemilu 2019.

KPU Kota Metro meluncurkan mobil cerdas demokrasi untuk melakukan sosialisasi hingga menjangkau semua lapisan masyarakat. mobil cerdas demokrasi merupakan salah satu upaya dari KPU Kota Metro untuk meningkatkan partisipasi pemilih di Bumi Sai Wawai. Tingkat partisipasi perempuan lebih tinggi, yaitu mencapai 76,67 persen, sementara pemilih laki-laki hanya mencapai 69,32 persen.

Sedangkan partisipasi pemilih pada Pemilu 2019 mencapai 81 persen, dan meningkat dibandingkan pemilu 2014 yakni 70 persen. KPU akan menggelar Pilkada 2020 di 270 wilayah dengan rincian 9 provinsi, 224 kabupaten, dan 37 kota pada Rabu, 23 September. Sembilan provinsi yang akan menggelar pilkada 2020 yakni Sumatera Barat, Jambi, Bengkulu, Kepri, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan, Kalimantan Utara, Sulawesi Selatan, dan Sulawesi Tengah.<sup>13</sup>

Partisipasi masyarakat di Kota Metro dalam mengikuti pilkada serentak 2020 menduduki angka tertinggi di Lampung. Potret demokrasi yang cukup baik dan munculnya pasangan calon perseorangan diduga menjadi salah satu faktor yang meningkatkan partisipasi pemilih. Berdasarkan data yang dihimpun dari Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi Lampung, partisipasi masyarakat di Kota Metro pada Pilkada 2020 tercatat 85,74 persen. Partisipasi itu menjadi yang tertinggi sekaligus melampaui target nasional, yakni 77,5 persen.<sup>14</sup>

Penyelenggaraan Pilkada Metro dan Lampung Tengah 2020 dikatakan berhasil dengan indikator di antaranya: masyarakat dapat menggunakan hak pilihnya dengan bebas, aman, dan nyaman; terjaminnya kualitas SDM Penyelenggara dalam pelaksanaan Pilkada; tingginya tingkat partisipasi politik masyarakat pada Pilkada; Kontestan dan publik taat pada asas dan peraturan perundang-undangan Pilkada; minimnya konflik horizontal dan gugatan Pilkada; masyarakat siap menerima dan mendukung apapun hasil Pilkada; serta menghasilkan kepala daerah yang berkualitas dan sesuai harapan masyarakat.

Secara kuantitas, angka partisipasi sebesar 85,74 % merupakan angka yang cukup menggembirakan karena hal tersebut dapat menjadi salah satu indikator kesadaran masyarakat Metro untuk memilih pemimpinnya di mana ini menjadi langkah awal untuk menentukan arah kebijakan hukum di masa yang akan datang. Namun dengan melihat kuantitas saja, para pelaku politik tidak bisa secara komprehensif memahami perilaku politik pemilih. Ada berbagai macam preferensi yang mendorong pemilih memilih pasangan calon tertentu. Partisipasi politik masyarakat dalam menentukan pilihannya di Pilkada banyak dipengaruhi

---

<sup>13</sup> <https://infopublik.id/kategori/politik-hukum/395968/inovasi-demi-peningkatan-partisipasi-pemilih>

<sup>14</sup> <https://www.kompas.id/baca/nusantara/2020/12/16/partisipasi-pemilih-di-kota-metro-tertinggi-di-lampung>



oleh berbagai macam faktor baik dari media, karakteristik pribadi, karakteristik sosial atau lingkungan sekitar, ada atau tidak ada tekanan yang diterima pemilih menjadikan pemilih lebih bebas dalam menentukan pilihan, dan yang terakhir adalah peran serta KPUD yang total dalam melakukan sosialisasi<sup>15</sup>. Faktor lain yang mempengaruhi partisipasi politik antara lain faktor lingkungan pendidikan, pemilih merupakan penduduk asli setempat, jumlah TPS yang banyak dan dekat dengan pemukiman warga, rasa ingin tahu dari pemilih pemula, kesadaran politik yang tinggi untuk mensukseskan pemilihan<sup>16</sup>

Faktor-faktor tersebut mempengaruhi pertimbangan masyarakat untuk menentukan pasangan calon yang akan mereka pilih dalam Pemilu maupun Pilkada. Perilaku memilih calon pemimpin merupakan bentuk partisipasi politik yang paling elementer karena merupakan tindakan seorang warga yang dilakukan secara sukarela untuk mensukseskan jalannya pemilu sampai akhirnya diharapkan menghasilkan pemimpin yang bisa menelurkan kebijakan-kebijakan publik yang berpihak pada masyarakat. Untuk menghasilkan pemimpin atau calon legislatif diperlukan rekrutmen yang kader partai politik (parpol) yang profesional dan dikenal masyarakat ini pun menjadi salah satu faktor masyarakat bersemangat dalam berpartisipasi<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Damita, Nabilah Ayu, Mohamad Yudhi Batubara, dan Nurudin Hady. 2014. "Tingkat Partisipasi Politik dalam Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2013 di Kabupaten Lumajang." *Jurnal Pendidikan Kewarganegaraan Universitas Negeri Malang*1(1).hlm 1-15

<sup>16</sup> Usfinit, Yustinus, Agung Suprojo, dan Dody Setyawan. 2014. "Perspektif Partisipasi Politik Masyarakat pada Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Kota Malang." *JISIP: Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*3(1): hlm 38-45.

<sup>17</sup> Liando, Daud M. 2016. "Pemilu dan Partisipasi Politik Masyarakat (Studi pada Pemilihan Anggota Legislatif dan Pemilihan Presiden dan Calon Wakil Presiden di Kabupaten Minahasa Tahun 2014)." *Jurnal LPPM Bidang Eko-SosBudKum* 3(2): hlm 14-28

## **B. Permasalahan dan Ruang Lingkup Penelitian**

### **1. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian adalah sebagai berikut:

- a. Bagaimana kebijakan Hukum yang dibuat oleh pemerintah dan penyelenggara pemilu/pilkada dalam meningkatkan partisipasi masyarakat?
- b. Bagaimana peran KPU, Bawaslu, Pemerintah Daerah, Partai Politik, Pasangan Calon Pilkada dan masyarakat sipil dalam upaya meningkatkan partisipasi masyarakat?

### **2. Ruang Lingkup Penelitian**

Penelitian ini dalam ruang lingkup Hukum Kenegaraan pada umumnya dan dikhususkan mengkaji kebijakan hukum yang dibuat oleh Pemerintah dan penyelenggara pemilu. Serta peran serta lembaga-lembaga lainnya dalam upaya meningkatkan partisipasi pemilih masyarakat pada Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Metro dan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Lampung Tengah tahun 2020.

## **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

### **1. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan uraian mengenai permasalahan diatas maka yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis bentuk kebijakan Hukum yang dibuat oleh pemerintah dan penyelenggara pemilu/pilkada dalam meningkatkan partisipasi masyarakat pada pemilihan Walikota dan Wakil Walikota, Bupati dan Wakil Bupati Lampung Tengah tahun 2020.
2. Untuk mendeskripsikan peran KPU, Bawaslu, Pemerintah Daerah, Partai Politik, Pasangan Calon Pilkada dan masyarakat sipil dalam upaya meningkatkan partisipasi masyarakat

## 2. Kegunaan Penelitian

Dari penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai berikut:

### a. Secara Teoritis

Penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan acuan perkembangan hukum ketatanegaraan khususnya yang berkaitan dengan pemilihan umum, serta sebagai bahan acuan bagi kajian penulisan jurnal artikel ilmiah ataupun topik yang berkenaan dengan hukum ketatanegaraan, kepemiluan dan perkembangannya.

### b. Secara Praktis

- 1) Diharapkan dapat menjadi bahan rujukan mahasiswa, civitas akademi maupun praktisi terkait dengan pengembangan keilmuan hukum ketatanegaraan dengan topik pemilihan kepala daerah.
- 2) Sebagai salah satu syarat penulis untuk meraih gelas Magister Hukum di Fakultas Hukum Universitas Lampung.

## D. Kerangka Pemikiran

### 1. Kerangka Pemikiran

Kerangka teori adalah konsep-konsep yang merupakan abstraksi dari hasil pemikiran atau kerangka acuan yang pada dasarnya bertujuan untuk mengadakan identifikasi terhadap dimensi-dimensi sosial yang dianggap relevan oleh peneliti. Adapun teori-teori yang digunakan dalam menjawab rumusan masalah dalam penelitian ini, adalah sebagai berikut:

#### a. Kebijakan Publik

Thomas R Dye mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*is whatever government choose to do or not to do*” (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan).<sup>18</sup> Definisi ini menekankan bahwa kebijakan publik adalah mengenai perwujudan “tindakan” dan bukan merupakan pernyataan

---

<sup>18</sup> Nur Chumairo , Aan Warul Ulum. 2021. Analisis Penanganan Wabah COVID-19 dalam Perspektif Model Collaborative Governance (Studi Kasus pada Desa Karang Rejo, Kecamatan Purwosari , Kabupaten Pasuruan). *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik* 10(3): hlm 179-185

keinginan pemerintah atau pejabat publik semata.<sup>19</sup> Di samping itu pilihan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu juga merupakan kebijakan publik karena mempunyai pengaruh (dampak yang sama dengan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu).

David Easton memberikan definisi kebijakan publik sebagai “*the autorative allocation of values for the whole society*”.<sup>20</sup> Definisi ini menegaskan bahwa hanya pemilik otoritas dalam sistem politik (pemerintah) yang secara sah dapat berbuat sesuatu pada masyarakatnya dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu diwujudkan dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai. Hal ini disebabkan karena pemerintah termasuk ke dalam “*authorities in a political system*” yaitu para penguasa dalam sistem politik yang terlibat dalam urusan sistem politik sehari-hari dan mempunyai tanggungjawab dalam suatu masalah tertentu dimana pada suatu titik mereka diminta untuk mengambil keputusan di kemudian hari kelak diterima serta mengikat sebagian besar anggota masyarakat selama waktu tertentu.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut kebijakan publik di artikan sebagai semua perbuatan yang dilakukan oleh Pemerintah atau pun tidak dilakukan oleh pemerintah guna mencapai tujuan tertentu yang berguna untuk guna memecahkan masalah-masalah publik atau demi kepentingan masyarakat.

Kebijakan publik dibuat oleh lembaga publik atau seseorang yang memiliki otoritas dalam hal ini secara umum adalah pemerintah.<sup>21</sup> Kebijakan publik tersebut adalah keputusan yang dibuat setelah adanya isu atau permasalahan pada masyarakat dengan isu-isu atau problem tertentu. Implementasi kebijakan publik merupakan proses kegiatan administratif yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan dan disetujui.<sup>22</sup> Kegiatan ini terletak di antara perumusan kebijakan dan

---

<sup>19</sup> Uchaimid Biridlo'i Robby, dan Wiwin Tarwini. Inovasi pelayanan perizinan melalui OSS: Study Pada Izin Usaha di DPMPTSP Kabupaten Bekasi. *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik dan Pembangunan* 10(2):hlm 49-57

<sup>20</sup> Zoraya Alfathin Rangkuti, M. Ridwan Rangkuti.2021. Komunikasi Kebijakan Publik dalam Implementasi Program *E-Parking* Kota Medan. *Kalijaga Journal of Communication* 3(2): hlm 141-152

<sup>21</sup> Sholih Muadi, Ismail, Ahmad Sofwani. 2016. Konsep dan Kajian Teori Perumusan Kebijakan Publik. *Jurnal Review Politik* 06(02): hlm 195 -224.

<sup>22</sup> Agus Dedi, Uung Runalan Sudarmo.2019. Implementasi kualitas kebijakan public dalam Perda Kabupaten Ciamis Nomor 10 Tahun 2012 tentang Ketertiban, Kebersihan, dan Keindahan. *journal of managementReview* 1(8): hlm 1-13

evaluasi kebijakan. Implementasi kebijakan mengandung logika *top-down*,<sup>23</sup> maksudnya menurunkan atau menafsirkan alternatif-alternatif yang masih abstrak atau makro menjadi alternatif yang bersifat konkrit atau mikro.

Implementasi merupakan salah satu tahap dalam proses kebijakan publik. Biasanya implementasi dilaksanakan setelah sebuah kebijakan dirumuskan dengan tujuan yang jelas<sup>24</sup>. Implementasi adalah suatu rangkaian aktifitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana yang diharapkan.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih dan kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan *derivate* atau turunan dari kebijakan tersebut.<sup>25</sup> Kebijakan publik dalam bentuk undang-undang atau Peraturan Daerah adalah jenis kebijakan yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan. Kebijakan publik yang bisa langsung dioperasionalkan antara lain Keputusan Presiden, Instruksi Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas, dan lain-lain. Secara khusus kebijakan publik sering dipahami sebagai keputusan pemerintah.

Jadi Pelaksanaan kebijakan dirumuskan secara pendek *to implement* (untuk pelaksana) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu). Maka pelaksanaan kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan. Biasanya dalam bentuk perundang-undangan, peraturan pemerintah, peraturan daerah, keputusan peradilan pemerintah eksekutif, atau dekrit presiden.

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu

---

<sup>23</sup> *Ibid*

<sup>24</sup> Aji Wahyudi.2020. Implementasi rencana strategis badan pemberdayaan masyarakat dan desa dalam upaya pengembangan Badan Usaha Milik Desa di Kabupaten Kotawaringin Barat. *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik* 2(2):hlm 101-105

<sup>25</sup> Elvina, Musdhalifah.2019. Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat melalui Partisipasi dan Implementasi Kebijakan dengan Efektivitas Pembangunan Program Dana Desa sebagai Variabel Intervening. *JSHP* 3(1): hlm 1-9.

beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik kedalam beberapa tahap. Tujuan pembagian seperti ini adalah untuk memudahkan kita dalam mengkaji kebijakan publik. Namun demikian, beberapa ahli mungkin membagi tahap-tahap ini dengan urutan yang berbeda. Tahap-tahap kebijakan public adalah sebagai berikut :

- 1) Tahap penyusunan agenda Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini mungkin suatu masalah tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.
- 2) Tahap formulasi kebijakan Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternatives/policy options*) yang ada. Dalam perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Dalam tahap ini masing-masing actor akan bersaing dan berusaha untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.
- 3) Tahap adopsi kebijakan Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternative kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas egislatif, konsensus antara direktur lembaga atau putusan peradilan.
- 4) Tahap implementasi kebijakan Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit jika program tersebut tidak diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasikan yang memobilisasikan sumber daya finansial



dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (*implementors*), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

- 5) Tahap evaluasi kebijakan Dalam tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan, yaitu memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik yang telah dilaksanakan sudah mencapai dampak atau tujuan yang diinginkan atau belum.

#### **b. Teori Partisipatif**

Partisipasi berarti peran serta seseorang atau kelompok masyarakat dalam proses pembangunan baik dalam bentuk pernyataan maupun dalam bentuk kegiatan dengan memberi masukan pikiran, tenaga, waktu, keahlian, modal dan atau materi, serta ikut memanfaatkan dan menikmati hasil -hasil pembangunan.<sup>26</sup> Pengertian tentang partisipasi dikemukakan oleh Fasli Djalal dan Dedi Supriadi, dimana partisipasi dapat juga berarti bahwa pembuat keputusan menyarankan kelompok atau masyarakat ikut terlibat dalam bentuk penyampaian saran dan pendapat, barang, keterampilan, bahan dan jasa.

Partisipasi dapat juga berarti bahwa kelompok mengenal masalah mereka sendiri, mengkaji pilihan mereka, membuat keputusan, dan memecahkan masalahnya.<sup>27</sup> H.A.R. Tilaar mengungkapkan partisipasi adalah sebagai wujud dari keinginan untuk mengembangkan demokrasi melalui proses desentralisasi dimana diupayakan antara lain perlunya perencanaan dari bawah (*bottom-up*) dengan mengikutsertakan masyarakat dalam proses perencanaan dan pembangunan masyarakatnya.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> I Nyoman Sumaryadi. 2010. *Sosiologi Pemerintahan Dari Perspektif Pelayanan, Pemberdayaan, Interaksi, dan Sistem Kepemimpinan Pemerintah Indonesia*. Bogor : Ghalia Indonesia. Hlm .46

<sup>27</sup> Jalal, Fasli dan Dedi Supriadi, 2001, *Reformasi Pendidikan Dalam Konteks Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Adicita Karya Nusa. Hlm . 202

<sup>28</sup> H.A.R Tilaar (2009). *Kekuasaan dan Pendidikan: Manajemen Pendidikan Nasional dalam Pusaran Kekuasaan*. Jakarta: Rineka Cipta. Halm. 287

Menurut Sundariningrum dalam Sugiyah mengklasifikasikan partisipasi menjadi 2 (dua) berdasarkan cara keterlibatannya, yaitu:<sup>29</sup>

- 1) Partisipasi Langsung Partisipasi yang terjadi apabila individu menampilkan kegiatan tertentu dalam proses partisipasi. Partisipasi ini terjadi apabila setiap orang dapat mengajukan pandangan, membahas pokok permasalahan, mengajukan keberatan terhadap keinginan orang lain atau terhadap ucapannya.
- 2) Partisipasi tidak langsung Partisipasi yang terjadi apabila individu mendelegasikan hak partisipasinya.

Cohen dan Uphoff yang dikutip oleh Siti Irene Astuti D membedakan partisipasi menjadi empat jenis, yaitu: partisipasi dalam pengambilan keputusan. Kedua, partisipasi dalam pelaksanaan. Ketiga, partisipasi dalam pengambilan pemanfaatan. Dan Keempat, partisipasi dalam evaluasi.<sup>30</sup>

- a. partisipasi dalam pengambilan keputusan. Partisipasi ini terutama berkaitan dengan penentuan alternatif dengan masyarakat berkaitan dengan gagasan atau ide yang menyangkut kepentingan bersama. Wujud partisipasi dalam pengambilan keputusan ini antara lain seperti ikut menyumbangkan gagasan atau pemikiran, kehadiran dalam rapat, diskusi dan tanggapan atau penolakan terhadap program yang ditawarkan.
- b. partisipasi dalam pelaksanaan meliputi menggerakkan sumber daya dana, kegiatan administrasi, koordinasi dan penjabaran program. Partisipasi dalam pelaksanaan merupakan kelanjutan dalam rencana yang telah digagas sebelumnya baik yang berkaitan dengan perencanaan, pelaksanaan maupun tujuan.
- c. partisipasi dalam pengambilan manfaat. Partisipasi dalam pengambilan manfaat tidak lepas dari hasil pelaksanaan yang telah dicapai baik yang berkaitan dengan kualitas maupun kuantitas. Dari segi kualitas dapat dilihat dari output, sedangkan dari segi kuantitas dapat dilihat dari presentase keberhasilan program.

---

<sup>29</sup> Sundariningrum.2001. *Klasifikasi Partisipasi*.Jakarta: Grasindo. Hlm. 38

<sup>30</sup> Siti Irene Astuti Dwiningrum. 2011. *Desentralisasi dan Partisipasi Masyarakat dalam Pendidikan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. Halm:61-63

- d. partisipasi dalam evaluasi. Partisipasi dalam evaluasi ini berkaitan dengan pelaksanaan program yang sudah direncanakan sebelumnya. Partisipasi dalam evaluasi ini bertujuan untuk mengetahui ketercapaian program yang sudah direncanakan sebelumnya. Berdasarkan beberapa definisi di atas maka dapat disimpulkan bahwa partisipasi adalah keterlibatan suatu individu atau kelompok dalam pencapaian tujuan dan adanya pembagian kewenangan atau tanggung jawab bersama.

Konsep partisipasi yang dikemukakan oleh Totok Mardikanto adalah keikutsertaan seseorang atau sekelompok anggota masyarakat dalam suatu kegiatan. Masih menurut Totok Mardikanto dalam kamus Sosiologi Bomby mengartikan partisipasi sebagai tindakan untuk “mengambil bagian” yaitu kegiatan atau pernyataan untuk mengambil bagian dari suatu kegiatan untuk memperoleh manfaat, menurut kamus sosiologi tersebut bahwa partisipasi merupakan keikutsertaan seseorang di dalam kelompok sosial untuk mengambil bagian dari kegiatan masyarakatnya, di luar pekerjaan atau profesinya sendiri.<sup>31</sup>

Loekman Soetrisno menjelaskan bahwa ada dua jenis definisi partisipasi yang beredar di masyarakat. Definisi pertama adalah definisi yang diberikan oleh kalangan aparat perencana pembangunan formal di Indonesia, yang mendefinisikan partisipasi rakyat dalam pembangunan sebagai kemauan rakyat untuk mendukung secara mutlak program-program pemerintah yang dirancang dan ditentukan tujuannya oleh pemerintah. Definisi kedua adalah definisi yang ada dan berlaku universal, yaitu partisipasi rakyat dalam pembangunan merupakan kerja sama yang erat antara perencana dan rakyat dalam merencanakan, melaksanakan, melestarikan, dan mengembangkan hasil pembangunan yang telah dicapai.<sup>32</sup>

Totok Mardikanto menjelaskan bahwa untuk menumbuh kembangkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan dapat dilakukan sebagai berikut:

- a. Menyadarkan masyarakat agar mau berpartisipasi secara sukarela bukan karena paksaan atau ancaman.
- b. Meningkatkan kemampuan masyarakat agar mampu (fisik, mental, intelegensia, ekonomis, dan non ekonomis),

---

<sup>31</sup> Mardikanto, T dan Soebiato, P. 2012. *Pemberdayaan Masyarakat dalam Perspektif Kebijakan Publik*. Bandung:Alfabeta: hlm 19

<sup>32</sup> Soetrisno, Loekman, 1995. *Menuju Masyarakat Partisipatif*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius

- c. Menunjukkan adanya kesempatan yang diberikan kepada masyarakat untuk berpartisipasi.

Mubyarto mengartikan partisipasi sebagai kesediaan untuk membantu berhasilnya program sesuai dengan kemampuan setiap orang tanpa berarti harus mengorbankan kepentingan diri sendiri. Dengan demikian sudah jelas bahwa inti dari partisipasi rakyat adalah sikap sukarela rakyat untuk membantu keberhasilan program pembangunan, dan bukannya sebuah proses mobilisasi rakyat. Bintoro Tjokroamidjojo mengungkapkan kaitan partisipasi dengan pembangunan sebagai berikut:

1. Keterlibatan aktif atau partisipasi masyarakat tersebut dapat berarti keterlibatan dalam proses penentuan arah, strategi dan kebijaksanaan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah. Hal ini terutama berlangsung dalam proses politik tetapi juga dalam proses sosial hubungan antara kelompok-kelompok kepentingan dalam masyarakat.
2. Keterlibatan dalam memikul beban dan bertanggung jawab dalam pelaksanaan pembangunan. Hal ini dapat berupa sumbangan dalam memobilisasi sumber-sumber pembiayaan dalam pembangunan, kegiatan produktif yang serasi, pengawasan sosial atas jalannya pembangunan.
3. Keterlibatan dalam memetik hasil dan manfaat pembangunan secara berkeadilan. Dari beberapa pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa partisipasi adalah keterlibatan individu atau masyarakat baik secara fisik, material maupun non fisik untuk mengambil bagian dalam sebuah kegiatan atau perkumpulan baik secara bebas sukarela, spontan dengan pemahaman sendiri, maupun karena terinduksi oleh bujukan dan arahan dari pihak lain, dengan usaha-usaha ke arah pencapaian tujuan.

Demokrasi partisipatif adalah sistem organisasi politik yang memberikan ruang bagi warga negaranya untuk berperan lebih besar dalam kehidupan berdemokrasi. Memberikan ruang lebih ruang lebih besar, lebih aktif dan langsung untuk melakukan campur tangan dan mempengaruhi keputusan masyarakat.

Seorang filsuf Inggris, Jhone Locke (1636-1704 M) pernah mengatakan : “Dalam demokrasi, pemerintah merupakan alat yang dibentuk sebagai Lembaga untuk menjamin kepentingan masyarakat terhadap hak-hak politis yang mencakup

kebebasan individu, hak politik, hak milik dan hak atas kebebasan. Demokrasi harus dinamis dan maju, selain mengurus kepentingan Bersama suatu negara, negara juga bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyatnya. Demokrasi harus dilengkapi dengan undang-undang dasar, kemerdekaan pers, kemerdekaan beragama, kebebasan menyatakan pendapat dan terselenggaranya pemilihan umum.”

Sedangkan Sidney Hook berpendapat bahwa demokrasi merupakan bentuk pemerintah dimana keputusan-keputusan pemerintah yang penting secara langsung atau tidak langsung didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas oleh masyarakat dewasa. Untuk itu demokrasi partisipatif adalah bahwa demokrasi memberikan ruang bagi masyarakat untuk secara aktif terlibat, baik sebagai penyelenggara pemilu, peserta pemilu, pengawas pemilu maupun sebagai *civil society* yang turut berperan dalam suksesnya demokrasi.

Kebijakan publik bisa menjadi kebijakan hukum ketika kebijakan tersebut sudah menjadi peraturan perundang-undangan, perpres, permen, ataupun perda.

### **c. Teori Administrasi Penyelenggaraan Pemilu**

Pemilihan adalah fitur dari negara yang demokratis. Kekuatan mana yang berasal dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.<sup>33</sup> Menurut UU No. 15 tahun 2011 dan diubah sebagai UU No. 7 tahun 2017 tentang penyelenggara pemilu, pemilu itu adalah sarana untuk menerapkan kedaulatan rakyat secara langsung, terbuka, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam penyatuan kembali Republik Indonesia. Berdasarkan Konstitusi Pancasila dan Republik Indonesia tahun 1945. Menurut teori partai politik, pembagian kekuasaan negara dibagi menurut fungsinya: menetapkan kekuatan hukum legislatif, menegakkan kekuasaan eksekutif/ administratif hukum, dan menuntut kekuasaan yudisial.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Maringan Panjaitan, Simson Berkat Hulu. 2021. Analisis Proses Dan Faktor Penyebab Lahirnya Pasangan Calon Tunggal Versus Kotak Kosong Pada Pilkada Serentak Tahun 2020. *Jispol: Jurnal Ilmu Sosial Dan Politik* 1(2): hlm 116-130

<sup>34</sup> Sapto Hermawan. 2021. Kajian Terhadap Tindakan Administrasi Pada Kekuasaan Yudikatif Pasca Berlakunya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. *Jurnallegislasi Indonesia Vol 18 No. 1* : hlm 59-80

Penerapan yang sama juga di terapkan dalam proses pemilu dimana menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 dan telah direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum terdapat pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan pemilu yaitu terbagi menjadi tiga(3) Lembaga yang menjalankan fungsi dan tugasnya dalam proses kepemiluan ,diawali dengan lembaga pertama yaitu Komisi Pemilihan umum (KPU) yang memiliki tugas dan tanggung jawab dalam melaksanakan proses berjalannya pemilu, di lanjutkan dengan yang kedua yaitu Badan Pengawas Pemilihan Umum (BAWASLU) memiliki tugas mengawasi dan menindak pelanggaran yang terjadi dalam pemilu serta melakukan tindakan pencegahan,selanjutnya ketiga Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang menindak penanganan pelanggaran kode etik terhadap kedua lembaga sebelumnya yaitu Bawaslu dan KPU.

Peran penyelenggara pemilu sangat penting dalam pelaksanaan Pemilu. Dinamika penyelenggara pemilu telah bergulir mulai dari Pemilu 1955 hingga saat ini.<sup>35</sup> Awal pelaksanaan Pemilu hingga masa Orde Baru, penyelenggaranya tidak dapat terlepas dari partai politik dan pemerintah. Tetapi setelah memasuki gerbang Reformasi penyelenggara pemilu dibentuk sebagai suatu lembaga yang bersifat independen diluar dari pengaruh partai politik dan pemerintah. Amandemen UUD 1945 sebagai salah satu proyek Reformasi yang berdampak banyak munculnya lembaga negara baru yang dibentuk sesuai dengan perkembangan ketatanegaraan Indonesia. Salah satu lembaga yang dibentuk setelah amandemen tersebut yaitu komisi pemilihan umum sebagai penyelenggara pemilu di Indonesia.

Tentunya amandemen tersebut dipertimbangan atas dasar pemikiran bahwa wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang sangat luas, apalagi dengan jumlah penduduk yang begitu besar dan tersebar di seluruh nusantara serta memiliki kompleksitas nasional menuntut perlu adanya penyelenggara pemilihan umum yang profesional dan memiliki kredibilitas yang dapat dipertanggungjawabkan. Dalam rangka mewujudkan sebuah pemilu yang sukses, dalam hal ini yang memenuhi unsur pemilu umum, bebas, rahasia , jujur, langsung , dan adil tentunya

---

<sup>35</sup> Henok Kriswanto, Sudi Fahmi, Dan Bahrin Azmi. 2022. Implementasi Larangan Bagi Kepala Desa Yang Menguntungkan Calon Kepala Daerah Berdasarkan Uu Nomor 1 Tahun 2015. *National Conference On Social Science And Religion (NCSSR 2022)*



di perlukan suatu lembaga yang benar-benar menjalankan dan melaksanakan segala tugas, wewenang serta fungsi secara baik.<sup>36</sup>

Tujuan penyelenggara pemilu yaitu:

- a. Sistem demokratis yang menguat dalam ketatanegaraan kita;
- b. Melahirkan pemilihan umum yang berintegritas dan adil.
- c. Adanya kepastian hukum serta tidak pencegahan terkait duplikasi dalam penyelenggaraan pemilu.
- d. Melahirkan Pemilu yang sukses.

Lembaga penyelenggara pemilu telah diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasca amandemen, dikatakan dalam Pasal 22E ayat (5) tentang pemilu “bahwa pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri dapat disampaikan beberapa hal yaitu:

- 1) Pertama-tama berkaitan dengan penyelenggaraan pemilihan umum, di butuhkan kewenangan yang cukup luas dalam menjalankan fungsi yang meliputi pelaksanaan, perencanaan, dan perorganisasian serta pengawasan internal-vertikal.
- 2) tentang terminologi kata “suatu komisi pemilihan umum”, kalimat ini mengartikan sebuah fungsi kelembagaan bukan mengacu kepada nama suatu lembaga (nomenklatur).
- 3) “bersifat nasional”, kalimat ini menegaskan ruang lingkup kewenangan dan tugas yang mencakup seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 4) “bersifat tetap”, kalimat ini menegaskan suatu institusi atau lembaga penyelenggaraan pemilihan umum merupakan lembaga yang keberadaannya bersifat permanen.
- 5) “bersifat mandiri” , kalimat ini diartikan sebagai sebuah perlindungan dari segala macam campur tangan pengaruh pemerintahan dan/atau kekuatan politik, Kelima, bersifat mandiri dimaksudkan untuk melindungi penyelenggara pemilu dari intervensi berbagai kekuatan politik dan/atau dari pengaruh pemerintah. Selain dari pada itu kalimat “bersifat mandiri” memiliki keterbatasan berkaitan dengan hal kewenangan dan pelaksanaan tugas.

---

<sup>36</sup> Mudiwati Rahmatunnisa.2017. Mengapa Integritas Pemilu Penting?. *Jurnal bawaslu Vol. 3 No.1 Hlm. 1-11*

Keterbatasan yang di maksud hanya terbatas kepada proses pengambilan keputusan dan/atau kebijakan yang secara bebas dari campur tangan pihak manapun. Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara UndangUndang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu yang tertuang dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU/VIII/2010 memberikan pertimbangan hukumnya yaitu bahwa Pasal 22E ayat (6) UUD 1945 menyatakan “ketentuan lebih lanjut mengenai pemilihan umum diatur dengan undang-undang. Secara *de facto dan de jure*”, Undang-Undang 22 Tahun 2007 telah mengatur dan merumuskan “bahwa suatu komisi pemilihan umum yang menyelenggarakan pemilihan umum dimaksud meliputi:

- 1) lembaga penyelenggara pemilihan umum yang dikenal sebagai KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota; dan
- 2) lembaga pengawasan pemilu yang dikenal sebagai Badan Pengawas Pemilihan Umum, Panwaslu Provinsi dan Kabupaten/ Kota.”

Pandangan Mahkamah Konstitusi tersebut memberikan penekanan bahwa keberadaan lembaga penyelenggara pemilu memang harus ada dengan tiga komponen utama yaitu KPU, Bawaslu, dan Dewan Kehormatan<sup>37</sup>. Oleh karena, itu tentu akan menjadi perhatian dalam pengaturan tentang penyelenggara pemilu harus memenuhi tiga unsur tersebut meskipun disadari pengawasan tidak harus bersifat eksternalhorisontal.

Selain itu, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum telah merumuskan keberadaan KPU, Bawaslu dan DKPP dalam satu nafas harmonis yang menyatu sebagai satu kesatuan dalam menjalankan fungsi dan tugas penyelenggaraan pemilu.. Ketiga lembaga yang di sebutkan diatas merupakan amanat dari undang-undang dalam menjalankan penyelenggaraan pemilu dengan tugas, fungsi, dan kewenangannya masing-masing.. Setelah adanya perubahan undangundang penyelenggara Pemilu dari Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum yang telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan umum, dinyatakan dalam Pasal 1 Angka (7) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum bahwa:

---

<sup>37</sup> Indra Pahlevi.2016. Lembaga Penyelenggara Pemilihan Umum Di Indonesia: Berbagai Permasalahannya. *Politica Vol. 2, No. 1: 45-72*

“Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi Penyelenggara Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara langsung oleh rakyat.”

#### 1. Komisi Pemilihan Umum

Sejarah dalam penyelenggaraan pemilihan umum sejak pemilu 1971 hingga pemilu 1997 di laksanakan dan di pertanggungjawabkan oleh Lembaga Pemilihan Umum (LPU). Pada era reformasi terjadi perubahan terkait penyelenggaraan pemilu yaitu di laksanakan dan di pertanggungjawabkan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU). KPU pertama kali di bentuk pada tahun 1999-2001 yang di bentuk dengan Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1999 dengan anggota 53 orang yang masing-masing terdiri dari 48 orang dari unsur partai politik dan 5 (lima) orang dari unsur pemerintahan, dan pertama kali di lantik oleh Presiden ke-3 B.J. Habibie.

Berdasarkan tugas dan fungsinya KPU sendiri termasuk cabang kekuasaan yang menjalankan kekuasaan eksekutif, yaitu yang bertugas memberikan bantuan kepada presiden dalam penyelenggaraan pemilu di Indonesia.<sup>38</sup> Dilihat secara fungsional KPU merupakan organ penunjang (*auxiliary organs*) untuk membantu tugas utama yakni Presiden Republik Indonesia. Maka dapat di simpulkan bahwa organ utama (*primary constitutional organs*) dalam hal penyelenggaraan pemilihan umum di Negara Kesatuan Republik Indonesia yaitu Kepala Negara (Presiden), yang di atribusikan oleh UUD 1945 kepada komisi pemilihan umum (KPU), Namun KPU bukan merupakan lembaga negara yang kewenangannya diatur langsung dalam UUD 1945.

Karena yang diatur dalam UUD 1945 adalah fungsinya, tidak menyangkut pada lembaganya. Secara konstitusional KPU sebagai penyelenggara Pemilu diatur

---

<sup>38</sup> Abdullah Arkam. 2017. Kewenangan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Dalam Pemberhentian Komisioner Kpu Dan Bawaslu Di Indonesia (Studi Pada Bawaslu Propinsi Sumatera Utara). *Jurnal Hukum Kaidah Media Komunikasi Dan Informasi Hukum Dan Masyarakat:1-(54)hlm 1-15*

dalam Pasal 22E ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan “bahwa pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.”<sup>12</sup> Nama Komisi Pemilihan Umum (KPU) lahir pada saat di undangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum.. Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya disingkat KPU adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri dalam melaksanakan pemilu.

## 2. Badan Pengawas Pemilu

Pemilu pertama kalinya terjadi pada tahun 1955, akan tetapi pada masa itu belum dikenal pengawas Pemilu, dikarenakan pada masa itu masih ada nya trust pada seluruh warga Negara dan peserta pemilu terhadap penyelenggaraan pemilu. Panitia Pengawas Pemilu baru dikenal dalam Pemilu Tahun 1982 masa Orde Baru Pada tahun 1982 dengan nama Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum (Panwaslak Pemilu) yang dibentuk sesuai amanat Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980 sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975<sup>39</sup>. Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum (Panwaslak Pemilu) lahir oleh karena penentangan terhadap adanya indikasi pelanggaranpelanggaran terhadap penyelenggaraan pemilu seperti manipulasi perhitungan suara yang di lakukan oleh pejabat pemilu pada Pemilu 1971.

Penyebab terbesar juga terjadi pada Pemilu 1977 dimana pelanggaran dan kecurangan terjadi secara besar-besaran. Pelanggaran dan kecurangan yang terus terjadi melahirkan penentangan berupa protes yang direspon oleh pemerintah dan DPR yang di kuasai oleh ABRI dan Golkar. Berakhir lahirlah sebuah gagasan untuk memperbaiki dengan tujuan untuk meningkatkan kualitas dalam Pemilu selanjutnya yaitu Pemilu tahun 1982.Tuntutan PPP dan PDI untuk meningkatkan kualitas pemilu yang jauh lebih baik lagi, maka di tempakan wakil peserta pemilu dalam penyelenggaraan pemilu atau kepanitian pemilu.Diluar itu Pemerintah juga memperkenalkan suatu badan baru untuk mendampingi LPU,selain adanya Panitia

---

<sup>39</sup> Suryadi Hidayat, Galang Asmara, M. Ilwan. 2021. Sistem Pengawasan Pemilu Di Indonesia: Studi Komparasi Antara Pemilihan Serentak Dan Tidak Serentak. *Journal Private Law 1(1): hlm 1-17*

Pengawas Pelaksanaan Pemilu pada masa Orde lama juga ada gabungan dari sejumlah lembaga-lembaga kemasyarakatan dan orang-orang yang sangat menginginkan pelaksanaan pemilu yang bebas dan adil, maka pada tahun 1997 lahirlah Komisi Independen Pemantau Pemilu (KIPP), namun lembaga ini tidak terlalu dikenal karena control kekuasaan pemerintah pada Orde Lama.

KIPP merupakan lembaga yang ikut mengawasi proses Pemilihan Umum di Indonesia. Pengawas Pemilu kabupaten/Kota adalah Panitia yang dibentuk oleh Bawaslu untuk mengawasi penyelenggaraan pemilu di wilayah Provinsi dan Kabupaten /kota". Selain itu setelah adanya Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11/PUU- VII/2010 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 yang diajukan oleh anggota Bawaslu, Bawaslu muncul sebagai lembaga Negara. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut dikatakan bahwa Klausul "suatu komisi pemilihan umum" dalam UUD 1945 tidak menunjuk kepada sebuah nama institusi, akan tetapi menunjuk pada fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.

Disimpulkan bahwa Mahkamah Konstitusi membuat fungsi penyelenggaraan pemilu tidak hanya dijalankan oleh KPU secara tunggal melainkan termasuk lembaga pengawas pemilihan umum, terdapat menyamarataan kekuasaan, sehingga dalam Undang-Undang ini KPU dan bawaslu berada pada kedudukan yang sama. Sebagai kelanjutan atas putusan yang dikeluarkan Mahkamah Konstitusi tersebut diterbitkanlah Pada Tanggal Enam Belas Oktober Dua Ribu Sebelas (16-10-2011) Presiden Republik Indonesia Dr. H. Susilo Bambang Yudhoyono telah mengesahkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Pengesahan Undang- undang ini memberikan efek yang memperkuat kelembagaan pengawas pemilihan umum yaitu dalam hal munculnya lembaga pengawas pemilu tingkat provinsi, Bawaslu Provinsi. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 juga menegaskan bahwa lembaga penyelenggara Pemilu yang semula hanya dimiliki oleh KPU kini bertambah dengan adanya Bawaslu sebagai satu kesatuan lembaga penyelenggara Pemilu. Menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan umum Pasal 89 ayat (2) dan (3) Bawaslu terdiri atas "(2) Bawaslu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:

- a. Bawaslu;
- b. Bawaslu Provinsi;
- c. Bawaslu Kabupaten/Kota;
- d. Panwaslu Kecamatan;
- e. Panwaslu Kelurahan/Desa;
- f. Panwaslu LN; dan
- g. Pengawas TPS.

### 3. Dewan Kehormatan Penyelenggara

Pemilu Pemilu 2009 memperkenalkan sebuah sejarah dalam kepemiluan yaitu dikenalnya Kode Etik dan Dewan Kehormatan Berdasarkan Ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum. Dewan Kehormatan dan kode etik dibentuk dan disusun oleh Bawaslu, KPU dan Dewan Kehormatan yang bersifat *ad hoc*. Saat itu Dewan kehormatan memiliki struktur keanggotaan yang terdiri dari Dewan Kehormatan Bawaslu dan Dewan Kehormatan KPU (DK KPU).

Dewan Kehormatan adalah Ethics Institutions Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, tentang penyelenggara pemilihan umum untuk mengatasi masalah administrasi yang melanggar standar etika. Namun, kewenangannya tidak begitu kuat pada saat itu. Lembaga ini hanya dapat memanggil, memeriksa dan mendengarkan sebelum membuat rekomendasi kepada KPU, dan dari perspektif kemampuan anggota, DK KPU 2008-2011 cukup baik, tetapi dari sudut pandang struktural, itu tidak Terlalu seimbang, karena didominasi oleh penyelenggara pemilu, DK KPU telah dipimpin oleh profesor berkali-kali.

Jimly Asshiddiqie, SH. Prestasinya belum mengecewakan publik, termasuk pemerintah dan DPR. Pada tahun 2010 DK KPU menunjukkan sebuah prestasi yang sangat baik serta memberikan performa dari lembaga DK KPU yang produktif, hal ini memberikan harapan yang baru bagi masyarakat untuk sebuah perubahan, dan hal ini lah yang menjadi titik tolak ukur lahirnya lembaga DKPP. Kelahiran lembaga ini juga sangat di dukung oleh DPR, Pemerintah, lembaga yudikatif serta lembaga-lembaga pemantau pemilu lainnya yang tentunya memberikan dukungan penuh untuk meningkatkan kewenangan dan juga memastikan lembaga ini tidak

hanya menangani kode etik pada KPU tetapi juga Bawaslu di setiap tingkat yang berdasarkan kepada produk hukum UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu umum. Hasil dari dukungan tersebut melahirkan lembaga DKPP yang terbentuk atas dasar ketentuan UU Nomor 15 Tahun 2011, yang tujuannya untuk pemilu 2014 dan merupakan kelanjutan dari Dewan Kehormatan yang sebelumnya yaitu pada pemilu 2009 yang dibentuk dalam UU Nomor 22 Tahun 2007.

## 2. Kerangka Konsep

Kerangka Konseptual penelitian adalah suatu hubungan atau kaitan antara konsep satu terhadap konsep yang lainnya dari masalah yang ingin diteliti. Kerangka konsep menghubungkan atau menjelaskan tentang suatu topik yang akan dibahas. Kerangka konseptual dianggap perlu untuk lebih mempermudah dalam memahami isi dari keseluruhan penelitian yang akan disajikan oleh penulis. Konsep adalah suatu konstruksi mental, yaitu sesuatu yang dihasilkan oleh suatu proses yang berjalan dalam pikiran penelitian untuk keperluan analitis.<sup>40</sup> Kerangka konseptual diharapkan akan memberikan gambar dan mengarahkan asumsi mengenai variabel-variabel yang akan diteliti.

### a. Partisipasi

H.A.R. Tilaar mengungkapkan partisipasi adalah sebagai wujud dari keinginan untuk mengembangkan demokrasi melalui proses desentralisasi dimana diupayakan antara lain perlunya perencanaan dari bawah (bottom-up) dengan mengikutsertakan masyarakat dalam proses perencanaan dan pembangunan masyarakatnya.<sup>41</sup> Menurut Sundariningrum dalam Sugiyah mengklasifikasikan partisipasi menjadi 2 (dua) berdasarkan cara keterlibatannya, yaitu:<sup>42</sup>

#### 1) Partisipasi Langsung

Partisipasi yang terjadi apabila individu menampilkan kegiatan tertentu dalam proses partisipasi. Partisipasi ini terjadi apabila setiap orang dapat

<sup>40</sup> Satjipto Raharjo, 2014, *Ilmu Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti), hlm. 397.

<sup>41</sup> H.A.R Tilaar (2009). *Kekuasaan dan Pendidikan: Manajemen Pendidikan Nasional dalam Pusaran Kekuasaan*. Jakarta: Rineka Cipta. Hlm. 287

<sup>42</sup> Sundariningrum. 2001. *Klasifikasi Partisipasi*. Jakarta: Grasindo. Hlm. 38



mengajukan pandangan, membahas pokok permasalahan, mengajukan keberatan terhadap keinginan orang lain atau terhadap ucapannya.

## 2) Partisipasi tidak langsung

Partisipasi yang terjadi apabila individu mendelegasikan hak partisipasinya. Cohen dan Uphoff yang dikutip oleh Siti Irene Astuti Di membedakan partisipasi menjadi empat jenis, yaitu<sup>43</sup>:

1. Partisipasi dalam pengambilan keputusan. Partisipasi ini terutama berkaitan dengan penentuan alternatif dengan masyarakat berkaitan dengan gagasan atau ide yang menyangkut kepentingan bersama. Wujud partisipasi dalam pengambilan keputusan ini antara lain seperti ikut menyumbangkan gagasan atau pemikiran, kehadiran dalam rapat, diskusi dan tanggapan atau penolakan terhadap program yang ditawarkan.
2. Partisipasi dalam pelaksanaan meliputi menggerakkan sumber daya dana, kegiatan administrasi, koordinasi dan penjabaran program. Partisipasi dalam pelaksanaan merupakan kelanjutan dalam rencana yang telah digagas sebelumnya baik yang berkaitan dengan perencanaan, pelaksanaan maupun tujuan.
3. Partisipasi dalam pengambilan manfaat. Partisipasi dalam pengambilan manfaat tidak lepas dari hasil pelaksanaan yang telah dicapai baik yang berkaitan dengan kualitas maupun kuantitas. Dari segi kualitas dapat dilihat dari output, sedangkan dari segi kuantitas dapat dilihat dari presentase keberhasilan program.
4. Partisipasi dalam evaluasi. Partisipasi dalam evaluasi ini berkaitan dengan pelaksanaan program yang sudah direncanakan sebelumnya. Partisipasi dalam evaluasi ini bertujuan untuk mengetahui ketercapaian program yang sudah direncanakan sebelumnya.

Berdasarkan beberapa definisi di atas maka dapat disimpulkan bahwa partisipasi adalah keterlibatan suatu individu atau kelompok dalam pencapaian tujuan dan adanya pembagian kewenangan atau tanggung jawab bersama. Menurut

---

<sup>43</sup> Siti Irene Astuti Dwiningrum. 2011. *Desentralisasi dan Partisipasi Masyarakat dalam Pendidikan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. Hlm:61-63

Totok Mardikanto, munculnya paradigm pembangunan yang partisipatif mengidentifikasi adanya beberapa perspektif yaitu:<sup>44</sup>

1. Pelibatan masyarakat setempat (masyarakat miskin, perempuan) dalam sosialisasi, perencanaan;
2. Pelibatan masyarakat setempat dalam pelaksanaan program atau proyek yang mewarnai hidup mereka;
3. Melibatkan masyarakat setempat dalam pengendalian, pelestarian agar program atau proyek dapat dikendalikan atau sustainable.

#### **b. Pemilu**

Pemilu merupakan suatu kriteria penting untuk mengukur kadar demokrasi sebuah sistem politik. Para ahli sepakat, kadar demokrasi sebuah pemerintahan dapat diukur dari ada tidaknya Pemilu yang mengabsahkan pemerintahan itu. Salah satu ciri sistem Pemilu yang demokratis dapat dilihat dari asas-asas yang dianut. Asas adalah suatu pangkal tolak pikiran untuk sesuatu kasus atau suatu jalan dan sarana untuk menciptakan sesuatu tata hubungan atau kondisi yang kita kehendaki.<sup>45</sup> Asas yang dipakai dalam Pemilu yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Hal ini tertuang dalam Pasal 2 UU PEMILU LEGISLATIF. Bunyi selengkapnya Pasal 2 adalah: “Pemilu dilaksanakan secara efektif dan efisien berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil”. Pengertian asas-asas tersebut adalah:

##### 1. Langsung

Rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara.

##### 2. Umum

Pemilihan yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara, tanpa diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan, dan status sosial.

---

<sup>44</sup> Mardikanto, T dan Soebiato, P.2012. Pemberdayaan Masyarakat dalam Perspektif Kebijakan Publik. Bandung:Alfabeta

<sup>45</sup> Joko J Prihatmoko,2005. Pemilihan Kepala Daerah Langsung (Filosofi, Sistem, dan Problema Penerapan di Indonesia), (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 206

3. Bebas

Setiap warga Negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihan tanpa tekanan dan paksaan dari siapapun. Dalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya sehingga dapat memilih sesuai kehendak hati nurani dan kepentingannya.

4. Rahasia

Dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin dan pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun dan dengan jalan apapun.

5. Jujur

Dalam penyelenggaraan Pemilu, penyelenggara Pemilu, aparat pemerintah, calon/ peserta Pemilu, pengawas Pemilu, pemantau Pemilu, pemilih serta semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

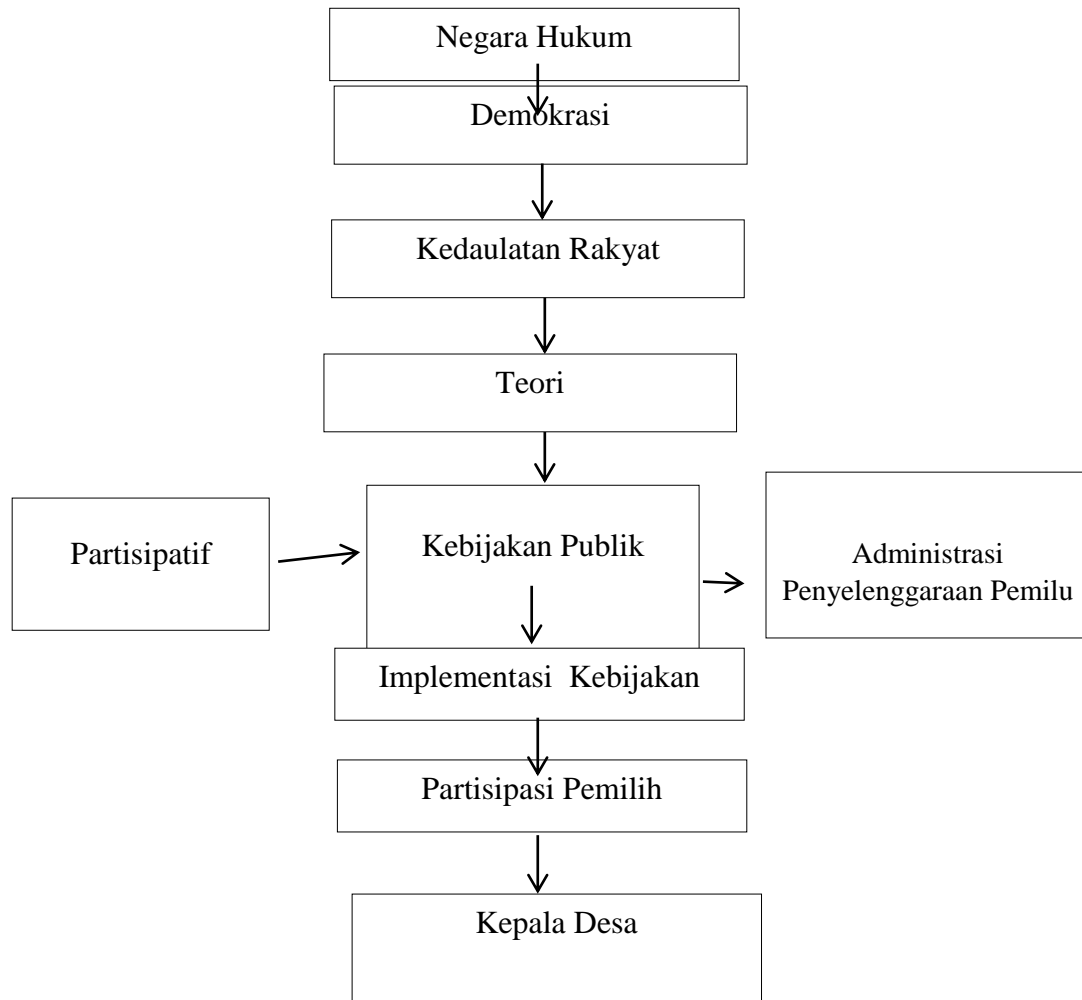
6. Adil

Dalam penyelenggaraan Pemilu setiap pemilih dan calon/ peserta Pemilu mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak manapun. Pada hakekatnya, Pemilu di negara manapun mempunyai esensi yang sama. Dalam Pemilu, berarti rakyat melakukan kegiatan memilih orang atau sekelompok orang menjadi pemimpin rakyat atau pemimpin negara.

Menurut Parulian Donald, ada dua manfaat sekaligus tujuan atau sasaran langsung yang hendak dicapai dengan pelaksanaan lembaga politik Pemilu, yaitu pembentukan atau pemupukan kekuasaan yang absah dan mencapai tingkat keterwakilan politik. Dari sudut pandang tujuan kedua tujuan tersebut merupakan tujuan langsung yang berada dalam skala waktu relatif pendek. Hal ini mengisyaratkan bahwa manfaatnya dirasakan segera setelah proses Pemilu berlangsung.

Adapun tujuan tidak langsung dihasilkan dari keseluruhan aktivitas dari semua pihak yang terlibat dalam proses Pemilu, baik kontestan, maupun para pelaksana dan pengawas dalam kurun waktu relatif lama, yaitu pembudayaan politik dan pelembagaan politik.

### 3. Bagan Alur Pikir



## E. Metode Penelitian

Penelitian pada hakikatnya mempunyai fungsi menemukan, mengembangkan, atau menguji kebenaran suatu pengetahuan dan dalam menerapkan fungsinya diperlukan suatu usaha yang dilakukan dengan metode ilmiah. Metode penelitian merupakan penelitian yang menyajikan bagaimana caranya atau langkah-langkah yang harus diambil dalam suatu penelitian secara sistematis dan logis.<sup>46</sup> Adapun metode penelitian hukum yang digunakan dalam penelitian sebagai berikut:

### 1. Pendekatan Masalah

Dari permasalahan penelitian yang dijelaskan diatas, maka analisis terhadap isu hukum terkait dengan Kebijakan Hukum Dalam Peningkatan Partisipasi Pemilih Pada Pemilihan Kepala Daerah dilakukan dengan menggunakan metode penelitian hukum. Penelitian hukum itu sendiri merupakan proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Penelitian ini, terutama mengkaji ketentuan-ketentuan hukum positif maupun asas-asas hukum. Selain itu, metode penelitian hukum bertujuan untuk mencari pemecahan atas isu hukum serta permasalahan yang timbul didalamnya, sehingga hasil yang akan dicapai kemudian adalah memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogyanya atas isu yang diajukan.<sup>47</sup>

Pendalaman terhadap isu hukum terkait dengan peran pemerintah daerah dalam kegiatan pertambangan dilakukan melalui pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) untuk memberikan kejelasan soal penafsiran hukum atas Kebijakan Hukum Dalam Peningkatan Partisipasi Pemilih Pada Pemilihan Kepala Daerah. Hal ini penting untuk menghindari kesesatan dalam melakukan penalaran (*Contradictio in termino*) yang berimplikasi pada kesesatan (*fallacy*) serta penerapan hukum. Dalam

---

<sup>46</sup> Kartiko Harnadi, *Op, Cit*, hlm. 23

<sup>47</sup> Hadjon, Philipus M. 1997. *Pengkajian Ilmu Hukum*, Makalah, Pelatihan Metode Penelitian Hukum Normatif, Surabaya: Universitas Airlangga, hal. 20. Lihat juga Marzuki, Peter M. (2005). *Penelitian Hukum* Jakarta: Kencana Prenada Media Group, hlm .35.

pendekatan teori hukum, kesalahan dalam merumuskan konsep mengakibatkan kesalahan dalam mengambil kesimpulan.

Pendekatan masalah merupakan proses pemecahan atau penyelesaian masalah melalui tahap-tahap yang telah ditentukan sehingga mencapai tujuan penelitian.<sup>48</sup> Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah Pendekatan masalah yang akan digunakan pada penelitian ini adalah Pendekatan Yuridis Normatif dan pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*): Pendekatan Yuridis Normatif<sup>49</sup> yaitu pendekatan dengan cara menelaah kaidah-kaidah, norma, norma, aturan-aturan yang berhubungan dengan masalah yang akan diteliti. Pendekatan tersebut dimaksud untuk mengumpulkan berbagai macam peraturan perundang-undangan, teori-teori dan literatur-literatur yang erat hubungan dengan peningkatan partisipasi pemilih.

Pendekatan yuridis normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti terkait dengan Kebijakan Hukum Dalam Peningkatan Partisipasi Pemilih Pada Pemilihan Kepala Daerah.

Pendekatan masalah merupakan proses pemecahan atau penyelesaian masalah melalui tahap-tahap yang telah ditentukan sehingga mencapai tujuan penelitian.<sup>50</sup> Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah Pendekatan masalah yang akan digunakan pada penelitian ini adalah Pendekatan Yuridis Normatif dan pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*):

- 1) Pendekatan Yuridis Normatif<sup>51</sup> yaitu pendekatan dengan cara menelaah kaidah-kaidah, norma, norma, aturan-aturan yang berhubungan dengan masalah yang akan diteliti. Pendekatan tersebut dimaksud untuk mengumpulkan berbagai macam peraturan perundang-undangan, teori-teori dan literatur-literatur yang erat hubungan dengan perjanjian pengikatan jual beli saham yang dilakukan oleh perseroan dan investor

---

<sup>48</sup> Abdulkadir Muhammad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti), hlm. 112.

<sup>49</sup> Soerjono Soekanto, 1983, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Rineka Cipta, hlm. 27

<sup>50</sup> Abdulkadir Muhammad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti), hlm. 112.

<sup>51</sup> Soerjono Soekanto, 1983, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Rineka Cipta, hlm. 27

- 2) Pendekatan Perundang-Undangan (*Statue Approach*) adalah pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi yang diterbitkan oleh pejabat administrasi yang bersifat konkret dan khusus.<sup>52</sup>

## 2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif analitis, yaitu suatu penelitian yang menggambarkan dan menguraikan keadaan, yang ada secara rinci, sistematis, dan menyeluruh mengenai tinjauan yuridis normatif mengenai Kebijakan Hukum Dalam Peningkatan Partisipasi Pemilih Pada Pemilihan Kepala Daerah. deskriptif karena merupakan suatu upaya untuk mendeskripsikan (mengungkapkan atau memaparkan) mengenai Kebijakan Hukum Dalam Peningkatan Partisipasi Pemilih Pada Pemilihan Kepala Daerah.

## 3. Sumber Data dan Jenis Data

Data yang digunakan dalam penelitian adalah data sekunder, yang terdiri dari:

- a. bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan. Pada penelitian ini bahan hukum primer yang digunakan antara lain:
  1. UUD 1945
  2. UU No 7 Tahun 2017 tentang Pemilu
  3. 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
  4. Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu;
  5. Peraturan Bawaslu Nomor 13 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pengawasan Pemilu yang didalamnya mengatur tentang bentuk-bentuk partisipasi masyarakat
- b. Bahan hukum sekunder  
adalah semua publikasi tentang hukum, publikasi tersebut terdiri atas buku-buku teks yang membicarakan suatu dan/atau beberapa permasalahan hukum, termasuk skripsi, tesis, dan disertasi hukum, kamus-kamus hukum, jurnal- jurnal

---

<sup>52</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Prenada Media hlm 97

hukum. Publikasi tersebut merupakan petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer atau bahan hukum sekunder yang berasal dari kamus, ensiklopedia, jurnal, surat kabar dan lain sebagainya

c. Bahan hukum Tersier,

Yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder yang diperoleh dari Kamus Besar Bahasa Indonesia,

#### **4. Prosedur Pengumpulan Data dan Pengolahan Data**

##### **a. Prosedur Pengumpulan Data**

Pengumpulan Data yang digunakan pada penelitian ini adalah prosedur studi pustaka. Studi Kepustakaan adalah Pengkajian tertulis mengenai hukum yang berasal dari berbagai sumber. Pengkajian tersebut dilakukan dengan serangkaian kegiatan seperti membaca, menelaah dan mengutip dari buku-buku literatur, perundang-undangan, dokumen, dan pendapat para sarjana dan ahli<sup>53</sup> yang berkaitan dengan pertambangan

##### **b. Pengolahan Data**

Setelah data studi pustaka terkumpul, maka data diproses melalui pengolahan data, pengolahan data yaitu kegiatan merapikan data dari hasil pengumpulan data sehingga siap pakai untuk dianalisis. Dengan langkah-langkah sebagai berikut<sup>54</sup>:

- a. Pemeriksaan data (*editing*), yaitu mengoreksi data yang terkumpul sudah cukup lengkap, sudah benar, dan sudah sesuai dengan masalah;
- b. Klasifikasi data, yaitu menempatkan data sesuai dengan kelompok-kelompok yang telah ditentukan dalam bagian-bagian pada pokok bahasan yang akan dibahas, sehingga diperoleh data yang objektif dan sistematis sesuai dengan penelitian yang dilakukan.
- c. Rekonstruksi data (*reconstruction*), yaitu menyusun ulang data secara teratur, berurutan, dan logis sehingga mudah dipahami dan diinterpretasikan untuk menjawab pokok bahasan yang diteliti.

---

<sup>53</sup> Ishaq, 2017, *Metode Penelitian Hukum Dan Penulisan Skripsi, Tesis, Serta Disertasi*, (Bandung, Alfabeta), hlm. 66

<sup>54</sup> *Ibid*, hlm. 129



- d. Sistematis data (*systematizing*), yaitu penyusunan data berdasarkan urutan data yang telah ditentukan dan sesuai dengan ruang lingkup pokok bahasan secara sistematis dengan maksud untuk memudahkan dalam menganalisis data.

## 5. Analisis Data

Data yang telah diolah kemudian dianalisis dengan menggunakan metode kualitatif. Analisis kualitatif, yaitu suatu analisa data yang digunakan untuk aspek-aspek normatif (yuridis) melalui metode yang bersifat deskriptif analisis, yaitu menguraikan gambaran dari data yang diperoleh dan menghubungkannya satu sama lain untuk mendapatkan suatu kejelasan terhadap suatu kebenaran atau sebaliknya, sehingga memperoleh gambaran yang baru ataupun menguatkan suatu gambaran yang sudah ada atau sebaliknya.<sup>55</sup> Data-data yang dianalisis dalam penelitian ini adalah data-data yang berkaitan dengan Kebijakan Hukum Dalam Peningkatan Partisipasi Pemilih Pada Pemilihan Kepala Daerah.

---

<sup>55</sup> *Ibid*, hlm134

## II. TINJAUAN PUSTAKA

### A. Kebijakan dalam peningkatan Partisipasi Pemilu

Salah satu pilar pokok dalam setiap sistem demokrasi adalah adanya mekanisme penyaluran pendapat rakyat secara berkala melalui pemilihan umum yang diadakan secara berkala. Pemilihan umum juga merupakan salah satu sarana penyaluran hak asasi warga negara yang sangat prinsipal. Sejak merdeka pada tahun 1945, Indonesia sudah melaksanakan Pemilihan Umum (selanjutnya disebut Pemilu) sebanyak sebelas kali yaitu terhitung mulai dari Pemilu pertama pada tahun 1955 sampai dengan Pemilu tahun 2014. Dengan demikian, Pemilu tahun 2019 merupakan Pemilu yang kedua belas yang akan dilaksanakan di Indonesia.

Sebagaimana telah diuraikan di atas bahwa pemerintahan yang dibentuk melalui Pemilu akan memiliki legitimasi yang kuat dari rakyat. Adapun tujuan diselenggarakannya Pemilu adalah untuk mewujudkan tata kehidupan negara sebagaimana dimaksud oleh Pancasila dan UUD 1945, serta cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 dan pembangunan hukum. Pembangunan hukum merupakan bagian integral dari pembangunan nasional yang tidak terpisahkan dari pembangunan bidang lainnya. Pembangunan hukum sebagai upaya menegakkan keadilan dan kebenaran, mengayomi masyarakat, serta menjamin ketertiban umum dalam negara hukum berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.<sup>56</sup>

Pemilihan umum bertujuan untuk memilih wakil rakyat untuk duduk di dalam lembaga permusyawaratan dan lembaga perwakilan rakyat, membentuk pemerintahan, melanjutkan perjuangan mengisi kemerdekaan, dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (selanjutnya

---

<sup>56</sup> Achmad Edi Subiyanto. (2020). Pemilihan Umum Serentak yang Berintegritas sebagai Pembaruan Demokrasi Indonesia. *Jurnal Konstitusi*, Vol. 17, No. 02. hlm. 358.

disebut NKRI). Pemilihan umum yang demokratis merupakan sarana untuk menegakkan kedaulatan rakyat dan untuk mencapai tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945. Oleh karena itu Pemilu tidak boleh menyebabkan rusaknya sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara karena Pemilu sebagai suatu sistem untuk menentukan pilihan rakyat terhadap wakilnya baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah.

Tingkat partisipasi yang tinggi juga menggambarkan bahwasanya masyarakat mengikuti perkembangan politik, memahami tentang politik serta melibatkan dirinya dalam proses demokrasi dan kenegaraan. Sebaliknya apabila partisipasi masyarakat dalam memilih menunjukkan tingkat yang rendah, maka hal tersebut menandakan bahwa masyarakat kurang menaruh perhatian dan apresiasi mengenai politik dan keterlibatannya dalam kenegaraan. Tingginya partisipasi masyarakat dalam memilih juga menentukan bagaimana tingkat legitimasi pemimpin daerah yang dihasilkan dari penyelenggaraan Pemilu tersebut.

Kasus Covid-19 yang terjadi mempengaruhi bagaimana terselenggaranya kegiatan-kegiatan proses Pemilu dari tahap pengumpulan masa di saat kampanye yang dilakukan oleh tiap calon bersama partisipan hingga ke proses pemilihan dan proses perhitungan suara menjadi terkendala. Akhirnya pemerintah mengambil langkah dengan menunda pilkada yang seharusnya penyelenggaraan pemilihan umum tersebut dijadwalkan pada tanggal 23 September 2020, melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, Pemerintah Indonesia memutuskan untuk menjadwalkan ulang pilkada pada tanggal 9 Desember 2020.

Partisipasi dalam pemilu merupakan keterlibatan warga dalam segala tahap kebijakan, mulai dari pembuatan suatu keputusan hingga evaluasi keputusan, termasuk juga kedalam peluang untuk ikut serta dalam pelaksanaan keputusan. Untuk melihat strategi peningkatan partisipasi pemilih oleh KPU Kota Batam pada pemilihan Kepala Daerah Tahun 2020 terdapat tiga tahapan strategi menurut Chandler, yaitu formulasi dan sasaran, tindakan, dan alokasi sumber daya

Pemilihan Umum langsung adalah wujud bagaimana sistem demokrasi beroperasi di Indonesia pada tingkat lanjut. Pemilu Secara langsung kini menjadi

sarana sentral sebagai bentuk eksistensi keterlibatan masyarakat turut serta dalam pembuatan keputusan politik di daerah. Sejak kali pertama dilaksanakan pada 2005, Pemilu secara langsung berusaha disempurnakan baik dari sisi pengaturan dan penyelenggaraannya agar lebih berkualitas. Salah satu upayanya adalah bagaimana menciptakan Pemilu dengan angka partisipasi yang tinggi sebagai garansi utama legitimasi disamping faktor kontestasi dan kompetisi yang sehat. Dalam perkembangannya, Pemilu kemudian bertransformasi menjadi Pemilu Serentak mengikuti dinamika perpolitikan yang terus berkembang. Sejak pertama kali diselenggarakan pada 9 Desember 2015, hadir sebagai tradisi baru demokrasi di Indonesia, Pilkada Serentak yang memiliki fungsi sebagai sarana menguatkan konsolidasi demokrasi di tingkat lokal. Setidaknya ada tiga hal penting yang menjadi tujuan dari pilkada serentak sebagaimana substansi didalam Undang-Undang Pilkada. Ketiga tujuan tersebut antara lain, untuk menghasilkan kepemimpinan di daerah yang efektif serta efisien dalam rangka mendukung sistem pemerintahan presidensial, untuk mewujudkan penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah yang efisien dan efektif dan terakhir untuk membangun dan memperkuat derajat keterwakilan antara masyarakat dengan Kepala Daerahnya<sup>57</sup>

Rendahnya angka partisipasi pemilih pada Pemilu Serentak disebabkan oleh beberapa faktor. Seperti penelitian Chaniago (2016) yang menyebut bahwa secara teoritis terdapat hubungan pengaruh sistem Pemilu Serentak terhadap partisipasi pemilih, namun faktanya, Pilkada Serentak fase pertama tahun 2015 justru menggambarkan situasi sebaiknya<sup>58</sup>. Meskipun tidak dapat digeneralisir, tingkat partisipasi pemilih di beberapa daerah umumnya masih sangat rendah. Dari hasil laporan Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR) dapat diketahui jika tingkat partisipasi pemilih pada Pilkada yang dilaksanakan di 229 daerah, dari total 264 daerah yang melaksanakan pemungutan suara pada 9 Desember 2015 rata-rata hanya mencapai 69%. Rinciannya, 34 daerah tingkat partisipasinya di bawah

---

<sup>57</sup> Juri Ardiantoro, et. al. 2017. Evaluasi Pilkada 2017: Pilkada Transisi Gelombang Kedua Menuju Pilkada Serentak Nasional. *Jurnal Pemilu dan Demokrasi Perludem*. 1(2):hlm 23-40

<sup>58</sup> Chaniago, P. S. 2016. Evaluasi Pilkada Pelaksanaan Pilkada Serentak Tahun 2015. 1(95), 196–211.

60 persen. Kemudian 84 daerah berkisar 60-70 persen. Tingkat partisipasi di 88 daerah berkisar 70-80 persen dan 23 daerah di atas 80 persen<sup>59</sup>.

Partisipasi pemilih yang menggunakan hak pilih (*voters turnout*) merupakan salah satu parameter keberhasilan sebuah pemilihan, entah itu Pemilu maupun Pilkada. Pada saat sistem pembagian kekuasaan kita telah bertransformasi dari sentralistis ke desentralistis, maka Kepala Daerah yang dipilih langsung idealnya memiliki legitimasi cukup kuat<sup>60</sup>. Kekuasaan adalah fitur yang sangat problematis, dan yang aktor yang ingin dan berkuasa berusaha mendapatkan persetujuan atas kekuasaannya. Kekuasaan yang diperoleh dan dijalankan sesuai aturan serta mendapatkan persetujuan dari masyarakat itulah yang disebut legitimasi<sup>61</sup>. Ini artinya, semakin tinggi tingkat pengakuan masyarakat yang diwujudkan dengan partisipasi dalam proses politik maka semakin *legitimate* sebuah proses dan hasil Pemilu dan Pilkada.

Sehingga dapat disimpulkan jika Pemilu atau Pilkada yang memiliki legitimasi tinggi dengan sendirinya akan berdampak pada efektifitas pemerintahan. Secara empirik, tolok ukur keberhasilan suatu pemilihan dapat diukur menggunakan dua variabel yaitu secara kuantitatif dan kualitatif. Secara kuantitatif, kesuksesan dapat diukur melalui jumlah atau persentase pemilih yang menggunakan hak pilihnya di TPS. Sedangkan secara kualitatif dapat dilihat dari peran aktif pemilih dalam setiap tahapan dan rasionalitas pilihan. Secara substansial, sebuah pemilihan dikatakan berhasil apabila berlangsung dengan damai tanpa kekerasan, ancaman dan intimidasi sebagaimana yang diamanatkan oleh konstitusi dan Undang-Undang, serta terselenggara secara luber dan jurdil. Apabila dari segi proses standar-standar normatif tersebut terpenuhi, maka dengan sendirinya dapat mendorong motivasi dan antusiasme masyarakat untuk berpartisipasi karena ada trust yang terbangun

---

<sup>59</sup> Jpnn.com. (205AD). Inilah 10 Daerah Tingkat Partisipasi Pemilih Terendah. Retrieved July 3, 2020, from <https://www.jpnn.com/news/inilah-10-daerah-tingkat-partisipasi-pemilih-terendah>

<sup>60</sup> Riewanto, A. 2007. Mencermati Kinerja Kepala Daerah Pasca Pilkada Langsung Dalam Mengendalikan Pemerintah Daerah & Menjamin Kesejahteraan Rakyat (Upaya Mencari Sebab Buruknya Kinerja dan Tawaran Solusi). 3 (32): hlm 1-28.

<sup>61</sup> Beetham, D. (1991). *The Legitimation of Power*. In *The Legitimation of Power*. <https://doi.org/10.1007/978-1-349-21599-7>

Dalam konteks keterkaitan antara partisipasi dan dan legitimasi, Pilkada yang memiliki legitimasi tinggi dapat mewujudkan tujuan pemilihan itu sendiri. Secara normatif, baik Pemilu maupun Pilkada memiliki beberapa tujuan diantaranya adalah: mewujudkan integrasi nasional (*national integration*); menghasilkan pemerintahan efektif (*effective government*); menciptakan kontrol atas pemerintahan yang bertanggung jawab (*control of government*); serta membangun keterwakilan politik (*political representativeness*). Sedangkan efektifitas pemerintahan dicirikan oleh kepercayaan dan tingkat pengakuan yang tinggi dari masyarakat; dan memiliki kinerja baik dan capaian pembangunan riil; terciptanya penegakan hukum; serta mampu menjalankan fungsi legislasi secara produktif<sup>62</sup>.

Menciptakan pemerintahan berlegitimasi kuat melalui upaya meningkatkan partisipasi publik melalui pemilihan bukanlah hal mudah. Secara normatif beban tanggung jawab mendorong partisipasi public terhadap Pilkada adalah milik seluruh pemangku kepentingan (*stakeholders*), namun kenyataannya, seringkali beban tersebut hanya tertumpu pada penyelenggara Pilkada. Oleh karena itu, KPU di daerah harus membaca situasi ini sebagai sebuah tantangan, apalagi dalam menyelenggarakan setiap tahapan KPU Kabupaten/Kota didukung oleh anggaran yang memadai. Dalam situasi ideal KPU mungkin tidak menemui banyak kesulitan dalam melaksanakan sosialisasi sebagai upaya meningkatkan angka partisipasi, namun dalam situasi khusus seperti Pilkada Serentak 2020, KPU menghadapi dinamika yang sama sekali berbeda dengan situasi normal sebelumnya.

Kegiatan partisipasi masyarakat dalam situasi normal dapat dijabarkan kedalam sepuluh bentuk kegiatan. Kesepuluh bentuk partisipasi tersebut adalah antara lain;

1. Melaksanakan kerjasama dengan KPU untuk melakukan kegiatan sosialisasi Pemilu. Sosialisasi Pemilu adalah proses transfer pengetahuan yang berkaitan dengan tata cara setiap tahapan Pemilu kepada seluruh pemangku kepentingan Pemilu. Sebagai penyelenggara Pemilu, KPU memiliki aparat di daerah, selain itu KPU sudah pasti lebih cakap dalam hal pemahaman teknis

---

<sup>62</sup> Hertanto. 2017. Partisipasi Pemilih Tantangan Pemilu dan Pilgub. Retrieved from <https://www.lampost.co/berita-partisipasi-pemilihtantangan-pemilu-dan-pi>

dan aturan pemilihan. Oleh karena itu, apabila terdapat elemen organisasi masyarakat sipil yang melakukan kegiatan sosialisasi Pemilu, maka sebaiknya kegiatan tersebut dilakukan bersama dengan penyelenggara.

2. Melaksanakan pendidikan pemilih (*voters education*) tentang tahapan pemilu, visi dan misi serta program Peserta Pemilu/Calon.
3. Keterlibatan anggota partai politik dalam proses seleksi calon atau pasangan calon yang akan diajukan untuk pemilihan umum anggota DPR dan DPRD, pemilihan umum presiden dan wakil presiden, dan pemilihan umum Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah, dalam proses perumusan visi, misi dan program partai politik dalam pemilihan umum anggota DPR dan DPRD, pemilihan umum presiden dan wakil presiden, dan pemilihan umum Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah, serta pemilihan pengurus partai politik pada berbagai tingkat pemerintahan.
4. Partisipasi pemilih memberikan suara (*casting vote*) pada Pemilu. Setiap warga negara yang berhak memilih perlu memastikan diri telah terdaftar sebagai pemilih dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT).
5. Kegiatan menyebar luaskan informasi berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu melalui pemberitaan atau penyiaran berbagai jenis media massa.
6. Memberikan dukungan aktif kepada peserta pemilihan atau calon tertentu. Dua bentuk dukungan aktif dapat dilakukan antara lain, pemberian sumbangan dana kampanye serta keikut-sertaan dalam pengorganisasian kampanye Pemilu baik sebagai unsur pengelola kampanye.
7. Mengajak para pemilih lainnya untuk menyatakan keberatan atau mendukung atas tawaran kebijakan oleh Peserta Pemilu/Calon tertentu ataupun oleh penyelenggara Pemilu.
8. Menyampaikan pengaduan tentang dugaan pelanggaran Pidana Pemilu, Administrasi Pemilu, dan Kode Etik Penyelenggara Pemilu kepada institusi yang berwenang.
9. Melakukan survey atas persepsi atau pendapat pemilih mengenai Peserta Pemilu/Calon dan menyebarluaskan hasilnya kepada masyarakat umum. Dan

10. Melaksanakan perhitungan cepat atas hasil penghitungan suara di TPS yang menjadi sampel untuk memperkirakan kecenderungan hasil Pemilu (*Quick Count*).

Setidaknya ada dua ada strategi klasik yang masih relevan digunakan tidak saja untuk memberikan kesadaran kolektif melainkan secara pragmatis dapat mendongkrak angka partisipasi pemilih.

1. *opinion leader strategy*,

strategi ini adalah menggunakan keterlibatan para tokoh agama dan masyarakat dalam mempermudah penetrasi dan kerja para penyelenggara di tingkat desa. Pada sebagian daerah, fatwa dan wejangan para tokoh agama dan masyarakat masih lebih didengar serta dapat diterima semua agama dan lapisan masyarakat. Agar lebih formal dan efektif perlu dibuat sebuah perjanjian kerja antara KPU di daerah dengan para tokoh tersebut. Tujuannya pragmatisnya tentu saja umat beragama dan masyarakat yang memiliki hak pilih sebagai target sasaran penyelenggara Pemilu memiliki keyakinan dan semangat untuk datang ke TPS. Ada beberapa alasan mengapa para tokoh agama dapat menjadi akselator bagi upaya peningkatan partisipasi public khususnya dalam Pemilu.

Paul Lazarsfeld pada 1940 pernah membuat survey di Amerika Serikat mengenai dampak efek media massa terhadap perilaku pemilih dalam Pilpres. Hasil dari riset tersebut menunjukkan bahwa media massa tidak memiliki daya terpaan langsung terhadap audiens (Mulyana, 2004). Perilaku pemilih tidak banyak mengalami perubahan terhadap kampanye-kampanye politik Pemilu di media massa. Hal ini dapat terjadi karena setiap komunitas manusia selalu memiliki seseorang atau beberapa orang yang memiliki pengaruh yang menentukan pilihan mereka. Ini artinya bahwa pesa yang disampaikan media massa terlebih dahulu diolah oleh orang-orang yang memiliki pengaruh dalam komunitas sosial yang kemudian diteruskan secara lisan kepada massa audiens. Oleh Lazarsfeld, proses komunikasi ini disebut sebagai *two-step flow communication* atau komunikasi dua tahap<sup>63</sup>. Karena mereka berperan sebagai sumber referensi dari massa audiens maka opinion leader dapat

---

<sup>63</sup> Wiryanto. 2004. *Pengantar Ilmu Komunikasi*. Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana.



menjadi inisiator bergeraknya minat masyarakat untuk menggunakan hak pilihnya. Ruang yang digunakan oleh para pemuka agama tentu saja tidak jauh dari mimbar-mimbar keagamaan baik itu ruang ritual maupun seremonial.

## 2. Strategi teknis jemput bola.

Pada Pemilu sebelumnya cara ini digunakan oleh petugas TPS untuk melayani pasien rumah sakit dan tahanan di Kepolisian Sektor dan Resor. Cara ini dapat digunakan oleh para petugas untuk melayani para pemilih yang enggan datang ke TPS karena khawatir wabah Covid-19 khususnya para pemilih dengan klasifikasi usia rentan tertular, serta para pemilih berkebutuhan khusus. Secara teknis petugas akan bergerak mendatangi rumah pemilih dengan didampingi oleh petugas keamanan dan saksi, dan petugas baru melakukan pelayanan setelah pukul 12.00, dengan asumsi seluruh pemilih yang memilih hadir di TPS sudah terlayani.

Yang diperlukan KPU saat sekarang adalah melakukan sosialisasi tata cara pemilihan dengan metode dan media yang sesuai dengan karakteristik generasi muda. Pendidikan pemilih kepada generasi muda dengan metode, media, dan substansi yang sesuai dengan generasi muda perlu dilakukan oleh berbagai organisasi masyarakat sipil agar generasi muda tidak hanya menggunakan hak pilihnya saja, melainkan juga memiliki sejumlah alasan dan pertimbangan atas partai politik dan/atau nama calon yang dipilih. Sebaliknya, sebagai peserta pemilihan, baik Partai Politik, calon pemimpin pusat dan daerah juga perlu melakukan kampanye cerdas bagi generasi muda sehingga kesadaran politik mereka terbangun sejak dini.

Dalam situasi pemilihan yang tidak normal karena merebaknya pandemi, negara melalui undang-undang tetap harus menjamin pemilih terdaftar untuk menggunakan hak pilihnya, selain itu, perlu juga adanya jaminan kemudahan dan keamanan bagi pemilih, dan utamanya bagi pemilih berkebutuhan khusus. Secara teknis KPU harus dapat mengembangkan advance voting misalnya dalam bentuk pelayanan kepada pemilih yang karena sesuatu hal tidak dapat hadir memberikan suara di TPS pada hari pemungutan suara dapat dijamin dalam bentuk memberikan suara sebelum hari pemungutan suara (*early voting*) dengan mengirimkan surat suara yang sudah dicoblos melalui kantor pos kepada Ketua

KPPS (mail voting) atau menyerahkan surat suara yang sudah dicoblos secara langsung dan tertutup kepada Ketua KPPS. Nantinya, surat suara yang sudah dicoblos itu akan dibuka pada saat penghitungan suara di TPS.

Dalam meningkatkan angka partisipasi pemilih KPU dapat melakukan berbagai strategi dan cara agar angka partisipasi pada situasi pandemi dapat bergerak positif. Pada pengalaman Pemilu Serentak 2019, sukses meningkatnya angka partisipasi tidak lepas dari dua cara yang dilakukan oleh penyelenggara yaitu secara konvensional dan *advance (daring)*. Bentuk yang pertama adalah dengan cara konvensional, cara ini jamak digunakan oleh penyelenggara dari pemilihan ke pemilihan. KPU secara memberikan sosialisasi secara langsung dalam bentuk tatap muka kepada seluruh segmen masyarakat. Sosialisasi biasanya dilakukan dalam bentuk pertemuan atau penyelenggaraan kegiatan yang melibatkan banyak orang atau massa.

Kegiatan-kegiatan tersebut seperti misal, ceramah- ceramah para tokoh agama, sosialisasi ke institusi pendidikan, sosialisasi di pasar maupun tempat-tempat keramaian yang disertai dengan pembagian brosur dan phamlet. Sosialisasi juga dilakukan dalam bentuk pemasangan iklan dimedia massa, melalui baliho yang dipasang pada tempat-tempat strategis Secara sederhana, metode daring atau pemanfaatan jaringan internet adalah strategi sosialisasi ini dilakukan dengan cara memaksimalkan penggunaan media komunikasi dan informasi berbasis pada teknologi yang berkembang saat sekarang. Tidak dapat dipungkiri media sosial adalah media yang paling dekat dengan individu sehingga apapun pesan dari komunikator dapat tersampaikan secara efektif. Jika sepuluh tahun yang lalu smartphone menjadi salah satu barang mewah sehingga tidak semua orang mampu memiliki, namun tidak demikian sekarang, setiap orang kini hampir memilikinya dan menjadi salah satu properti yang wajib dimiliki. Apabila merujuk pada peta penggunaan media online dengan basis media sosial maka memaksimalkan fungsi website resmi, memasifkan ajakan pemilu melalui akun Instagram, *Facebook*, *Twitter*, *Youtube Streaming* bahkan Tik-Tok sekalipun adalah cara terbaik yang dapat digunakan KPU didaerah untuk mendorong minat pemilih untuk menggunakan hak pilihnya. Tentu saja cara ini harus dilakukan dan dikemas secara

profesional dengan melibatkan pegiat media sosial dan para influencer media online.

Setidaknya ada empat langkah yang dapat dilakukan oleh penyelenggara Pemilu saat mengomunikasikan melalui media sosial.

1. Menarget pengguna potensial. Tidak semua pengguna media sosial tertarik dengan informasi politik kecuali itu terkait dengan kedekatan emosional serta teritorial. Oleh sebab itu pesan yang menarik harus disampaikan pada laman atau *fan page* misalnya dengan pendekatan lokal atau kewilayahan. Netizen mungkin tidak tertarik dengan informasi politik dari wilayah lain selain dari daerahnya, khususnya informasi Pilkada.
2. Penggunaan hashtag. Saat mem-posting informasi dan foto, administrator dapat menggunakan hashtag yang sesuai dan populer, tujuannya agar posting-an dapat dengan mudah terindeks dan ditemukan.
3. Menggunakan kata dan kalimat yang menarik. Penggunaan bahasa yang efektif dengan menyertakan ajakan atau dorongan halus untuk mengetahui isi informasi yang kita kirim.
4. Membangun komunikasi dua arah serta memberikan respon yang cepat atas seluruh informasi yang kita sebar

## **B. Pemilihan Kepala Daerah**

Manakala Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) memang diakui secara global, sebagai sebuah arena untuk membentuk demokrasi perwakilan serta menggelar pergantian pemerintahan secara berkala<sup>64</sup>. Tujuan utama Pilkada adalah rakyat daerah bisa menentukan sendiri orang tertentu yang dianggap atau dinilai mampu membawa kebaikan bagi seluruh rakyat di daerah tersebut. Pemilihan Kepala Daerah secara langsung dinilai sebagai sarana dan cermin atas hak dasar kedaulatan rakyat dengan memberikan kewenangan yang utuh dalam melaksanakan serta menentukan pimpinan daerah untuk mewujudkan demokrasi tingkat lokal.

---

<sup>64</sup> Rahmatunnisa, Mudiwati. 2017. "Mengapa Integritas Pemilu Penting?" Jurnal *BAWASLU*, Vol.3, No.1, hlm.1-11.

Menurut teori demokrasi minimalis dari Schumpeterian, Pilkada merupakan sebuah arena yang mewadahi kompetisi atau kontestasi antara aktor politik untuk meraih kekuasaan; partisipasi politik rakyat untuk menentukan pilihan; serta liberalisasi hak-hak sipil dan politik warga negara. Demokrasi juga menggariskan bahwa Pilkada adalah kesempatan bagi partai oposisi dan rakyat untuk menjalankan mekanisme *check and balances* terhadap partai yang berkuasa atau *ruling party*<sup>65</sup>

Meski banyak kalangan menilai konsepsi demokrasi seperti ini cenderung minimalis, namun praktek demokrasi yang minimalis tersebut telah membentuk sebuah sistem penentuan/ pengisian jabatan-jabatan publik di semua negara demokratis. Artinya bahwa Pilkada telah terlembaga secara institusional dan menjadi mekanisme universal dalam sistem politik di negara-negara demokratis<sup>66</sup>. Dalam konteks Pilkada, mekanisme pemilihan dikatakan demokratis apabila memenuhi beberapa parameter, yakni: adanya pemilihan kepala daerah yang jujur dan adil; rotasi kekuasaan yang damai; rekrutmen secara terbuka; dan akuntabilitas publik<sup>67</sup>. Merujuk pada pandangan tersebut, semakin jelas bahwa semangat demokrasi menuntut ruang partisipasi yang luas dan telah mengkonstruksi sistem demokrasi kita pada demokrasi langsung, dimana rakyat secara langsung berpartisipasi untuk menentukan pilihan politiknya tanpa diwakilkan.

Peraturan yang mengatur tentang pemilihan kepala daerah nampaknya menjadi suatu hal yang saat ini ramai diperbincangkan. Pengaturan terkait dengan mekanisme pemilihan kepala daerah yang dilaksanakan secara langsung maupun secara tidak langsung yang berubah-ubah inilah yang menjadi permasalahan, kenapa terjadi perubahan tersebut dan apa sebenarnya yang menjadi dasar terjadinya perubahan. Hal inilah yang kemudian menjadi pertanyaan dalam masyarakat atas mekanisme pemilihan kepala daerah tersebut.

Perubahan bentuk konsep pemilihan kepala daerah pasca reformasi, ditandai dengan pengaturan mekanisme pemilihan kepala daerah secara tidak langsung yang

---

<sup>65</sup> Asrinaldi, A. 2013. "Koalisi Model Parlementer dan Dampaknya pada Penguatan Kelembagaan Sistem Presidensial di Indonesia" *Jurnal Penelitian Politik*, Vol.10, No.2: hlm 1-16

<sup>66</sup> Liando, Daud M. 2016. "Pemilu dan Partisipasi Politik Masyarakat: Studi pada Pemilihan Anggota Legislatif dan Pemilihan Presiden dan Calon Wakil Presiden di Kabupaten Minahasa Tahun 2014" dalam *Jurnal LPPM Bidang EkoSosBudKum*, Vol.3, No.2:1-17

<sup>67</sup> Dahl, Robert A. 2001. *Perihal Demokrasi: Menjelajahi Teori dan Praktek Demokrasi secara Singkat*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, terjemahan A. Rahman Zainuddin

diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah khususnya dalam Pasal 18 ayat (1) huruf a yang menyebutkan: “DPRD mempunyai tugas dan wewenang:...a. memilih Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota”. Selanjutnya peraturan tersebut, mengalami perubahan ketika diundangkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang mengatur mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung sebagaimana tertuang dalam Pasal 24 ayat (5) yang menyebutkan: “Kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan”.

Perubahan terkait mekanisme pemilihan tersebut tidak sampai di situ, yaitu ketika dikeluarkannya lagi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, yang kembali mengatur mekanisme pemilihan kepala daerah secara tidak langsung, sebagaimana tertuang dalam Pasal 3 yang berbunyi: (1) Gubernur dipilih oleh anggota DPRD Provinsi secara demokratis berdasar asas bebas, terbuka, jujur, dan adil. (2) Bupati dan walikota dipilih oleh anggota DPRD kabupaten/kota secara demokratis berdasar asas bebas, terbuka, jujur, dan adil. Pengaturan pemilihan Kepala Daerah tidak langsung dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014, nampaknya tidak berjalan dengan lancar, yaitu dengan telah terjadi resistensi dalam masyarakat yang menolak diterapkannya kembali Pemilihan Kepala Daerah tidak langsung.

Buntut dari resistensi dalam masyarakat yang menolak diterapkannya kembali Pemilihan Kepala Daerah tidak langsung, selanjutnya di respons oleh Presiden dengan sangat cepat yaitu dengan dikeluarnya 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, yang mencabut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, dan mengatur kembali mekanisme pemilihan Kepala Daerah secara langsung sebagaimana tertuang dalam ketentuan Pasal 1 angka 1, yang berbunyi: “Dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini yang dimaksud dengan: 1. Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di

Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota secara langsung dan demokratis”.

Terjadinya perubahan-perubahan pengaturan mekanisme Pemilihan Kepala Daerah, hal ini merupakan buntut dari penafsiran ketentuan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi: “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Kalimat “dipilih secara demokratis” ini yang kemudian ditafsirkan berbeda-beda apakah melalui mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung atau tidak langsung.

Meskipun UUD NRI 1945 sebagai *Staatsgrundgezets* telah menganamatkan bahwa pemilihan kepala daerah haruslah dilaksanakan secara demokratis, namun tidak ada penjelasan lebih lanjut mengenai pemilihan yang dilaksanakan secara demokratis tersebut. Bahkan jika dilihat, secara historis, pemilihan kepala daerah yang demokratis tersebut memiliki beberapa wujud. Di dalam Undang-Undang No 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, wujud pemilihan kepala daerah yang demokratis melalui pemilihan oleh Presiden berdasarkan rekomendasi oleh DPRD.

Hal ini didasarkan, pada pendapat bahwa Presiden dipilih langsung oleh rakyat, sehingga ketika Presiden memilih Kepala Daerah secara langsung adalah logis, karena dianggap sebagai wujud perpanjangan tangan dari suara rakyat melalui Presiden tersebut. Setelah berakhirnya rezim Orde Baru, dilakukan revisi atas sejumlah undang-undang. Salah satunya, pemerintah mengundangkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Apabila sebelumnya DPRD hanya mengusulkan nama dan kandidat kepala daerah yang kemudian diserahkan kepada Presiden, dan selanjutnya Presiden yang akan memutuskan diterima atau tidak usulan tersebut. Kali ini, DPRD mempunyai wewenang penuh terhadap terpilihnya kepala daerah. Pasca reformasi, pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, konsep pemilihan kepala daerah yang dipilih oleh DPRD dianggap lebih demokratis, karena pemilihan oleh Presiden pada Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 ternyata menghasilkan kepala daerah yang menjadi boneka semata bagi Presiden dan tidak mementingkan kepentingan daerah.

Dengan dasar tersebutlah, maka pemilihan kepala daerah diserahkan ke DPRD yang dianggap adalah wakil rakyat di daerah pada saat itu. Dalam praktiknya, ternyata pemilihan kepala daerah oleh DPRD digunakan sebagai sarana politik uang. Praktik pemilihan kepala daerah oleh DPRD tersebut ternyata digunakan untuk jual-beli jabatan oleh DPRD pada masa itu. Hal tersebut membuat masyarakat tidak lagi percaya pada lembaga negara untuk mewakili suara rakyat, sehingga masyarakat mengusulkan agar meletakkan pemilihan kepala daerah secara langsung kepada rakyat.

Ini adalah salah satu hal yang melatarbelakangi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur agar pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh masyarakat.<sup>9</sup> Meskipun demikian, dalam Pasal 56 ayat (2), terdapat ketentuan yang menyaratkan agar Calon Kepala Daerah diusulkan oleh partai politik atau gabungan dari partai politik. Syarat ini dianggap masyarakat tidak sepenuhnya mendorong kesempatan terpilihnya kepala daerah yang benar-benar independen yang bebas dari kepentingan politik. Karena hal itulah, maka muncul Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam undang-undang ini, Kepala Daerah yang mencalonkan diri tidak harus bergabung atau masuk ke partai politik terlebih dahulu.

Calon perseorangan diberi kesempatan untuk mendaftar, namun dengan syarat mendapat jumlah dukungan tertentu. Pada tahun 2014, wacana pemilihan kepala daerah oleh DPRD kembali digaungkan. Hal ini dilandaskan pada pemikiran bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat ternyata tidak membuat money politic yang menjadi tujuan awal dari penyerahan pemilihan secara langsung kepada rakyat terwujud. Bahkan, money politic yang terjadi pada pemilihan umum dianggap lebih parah daripada ketika kepala daerah dipilih oleh DPRD.

Wacana ini kemudian terealisasi di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Namun, penolakan yang begitu besar dari masyarakat yang menganggap hal tersebut adalah perwujudan dari kemunduran demokrasi, membuat Presiden melahirkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota.<sup>10</sup> Peraturan ini kemudian disahkan, melalui 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. Sejak Undang-Undang tersebut disahkan, hingga 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 disahkan, pemilihan Kepala Daerah masih diletakkan secara langsung kepada rakyat.

Meskipun demikian, polemik pemilihan Kepala Daerah melalui DPRD ataupun tetap secara langsung oleh rakyat masih terus terjadi. Memang, jika dilihat dalam Putusan MK No. 72-73/PUU-II/2004 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013, dijelaskan bahwa konsep pemilihan kepala yang demokratis adalah open legal policy dari pembuat Undang-Undang. Sehingga, baik dipilih oleh DPRD ataupun dipilih secara langsung oleh rakyat adalah sama-sama demokratis. Namun, meskipun keduanya adalah sama-sama demokratis, legislator dalam mengambil kebijakan, harus mempertimbangkan kebijakan mana yang lebih tepat dan menguntungkan bagi masyarakat Indonesia. Hal ini sejatinya sesuai dengan postulat yang disampaikan oleh Thomas R Dye, yaitu *“whatever government choose, to do or not to do, the most important is there must be a goal, objective or purpose”*<sup>68</sup>

Prof. Satjipto Rahardjo dalam teorinya Progresivitas Hukum menyatakan bahwa hukum tidaklah berjalan pada ruang hampa, namun hukum selalu berjalan mengikuti dinamika masyarakat.<sup>69</sup> Apabila dikaitkan dengan fakta konstelasi politik saat ini, pemilihan kepala daerah secara langsung ternyata tidak sepenuhnya memberikan keuntungan bagi demokrasi Indonesia. Pemilihan kepala daerah secara langsung melalui pemilihan umum ternyata juga mengandung beberapa kelemahan-kelemahan. Adapun beberapa kelemahan dari pemilihan umum tersebut yang sangat sering terjadi dalam masyarakat adalah banyaknya konflik horizontal yang timbul akibat pemilihan umum serta tingkat partisipasi masyarakat yang masih rendah.

---

<sup>68</sup> Thomas R.Dye, 2010. *Understanding Public Policy*, New York: Pearson Education, Cet. 13, hlm. 3.

<sup>69</sup> Satjipto Rahardjo, 2007. *Biarkan Hukum Mengalir*, Jakarta: Kompas, hlm. 139



## 1. Kelebihan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung oleh Rakyat

Pemilihan umum adalah pranata terpenting dalam tiap negara demokrasi terlebih bagi negara dengan berbentuk republik.<sup>70</sup> Pelaksanaan pemilihan umum juga merupakan salah satu sarana penyaluran hak asasi warga negara yang sangat prinsipil. Oleh karenanya, dalam rangka pelaksanaan hak-hak asasi warga negara adalah keharusan bagi pemerintah untuk menjamin terlaksananya penyelenggaraan pemilihan umum sesuai dengan jadwal ketatanegaraan yang telah ditentukan.<sup>71</sup> Selain itu, adanya supremasi konstitusi yang meletakkan rakyat sebagai pelaksanaan kedaulatan tertinggi melahirkan konsekuensi bahwa setiap warga negara berhak ikut aktif dalam setiap proses pengambilan keputusan kenegaraan.<sup>72</sup>

Sehingga, adanya pemilihan umum sebenarnya merupakan suatu kewajiban konstitusional bagi negara untuk kemudian memberikan ruang bagi masyarakat untuk dapat menyalurkan hak pilihnya dalam pelaksanaan pemilihan umum. Betapapun pemilihan kepala daerah oleh DPRD dimaksudkan sebagai mekanisme politik untuk mengejar efisiensi baik efisiensi waktu maupun anggaran, namun perlu dipahami pula bahwa agar pemerintahan nantinya dapat berlangsung secara efektif dan efisien, pemilihan kepala daerah harus pula melihat dari sisi penerimaan masyarakat.

Sejalan dengan Prof. Jimly Asshiddiqie bahwa dalam negara dengan sistem demokrasi modern, legalitas dan legitimasi pemerintahan merupakan faktor yang sangat penting dimana selain sebuah pemerintahan tersebut harus legal, pemerintahan tersebut juga harus legitimate.<sup>73</sup> Artinya bahwa memang suatu pemerintahan yang terbentuk tidak hanya harus didasarkan pada hukum semata, namun pemerintahan itu juga harus mendapat legitimasi atau penerimaan yang kuat dari rakyat, terlebih rakyat daerah itu sendiri.

---

<sup>70</sup> Tim Peneliti Sistem Pemilu, 1998. *Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, Jakarta: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia dan Pustaka Sinar Harapan, hlm. 2.

<sup>71</sup> Jimly Asshiddiqie, 2009. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, hlm. 416.

<sup>72</sup> Dahlan Thaib, 2009. *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional*, Yogyakarta: Total Media, 2009, hlm. 89

<sup>73</sup> Jimly Asshiddiqie, Op.cit., hlm. 417.

Legitimasi politik dari rakyat tersebut memiliki peranan penting dalam mempengaruhi, meyakinkan, atau memperbarui adanya kesepakatan-kesepakatan politik antara pemerintah dengan rakyat di daerah karena dalam demokrasi modern, para penguasa dituntut untuk mengadakan kesepakatan dari rakyat daripada melalui pemaksaan (*coercion*) untuk mempertahankan legitimasinya.<sup>74</sup> Landasan bahwasanya pemilu sebagai salah satu instrument penting dalam sistem demokrasi juga ditegaskan oleh Joseph Schumpeter dimana Schumpeter mendefinisikan demokrasi secara prosedural berkaitan erat dengan pemilu sebagai esensi demokrasi.<sup>75</sup>

Artinya, bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan bentuk pengejawantahan partisipasi politik rakyat daerah yang akan menentukan sendiri bagaimana figur pemimpin daerah sesuai dengan harapan rakyat di daerah. Mengingat salah satu alasan penting perlunya pemilihan langsung kepala daerah adalah bahwa pemilu lebih membuka peluang tampilnya calon pemimpin yang sesuai dengan kehendak mayoritas rakyat.<sup>76</sup> Dengan demikian, akan menjadi suatu kontradiksi apabila suatu pemerintah menyatakan diri sebagai pemerintahan demokrasi namun pembentukannya justru tidak berlandaskan pada hasil pemilihan umum. Pemilihan umum selain merupakan mekanisme bagi rakyat untuk memilih para wakil juga dapat dilihat sebagai proses evaluasi dan pembentukan kembali kontrak sosial.<sup>77</sup>

Kekuasaan tertinggi di tangan rakyat itu dibatasi oleh kesepakatan yang mereka tentukan sendiri secara bersama-sama yang dituangkan dalam aturan hukum yang berpuncak pada rumusan konstitusi sebagai produk kesepakatan tertinggi dari seluruh rakyat.<sup>78</sup> Melalui pemilu, rakyat akan menyerahkan sebagian haknya terutama hak yang berkaitan dengan ekonomi, sosial, dan budayanya kepada Adanya pemilu yang melibatkan masyarakat secara langsung pada

---

<sup>74</sup> Huntington dalam Aidul Fitriaciada Azhari, 2004. "Reformasi Pemilu dan Agenda Konsolidasi Demokrasi: Perspektif Ketatanegaraan", *Jurisprudence, Vol 1, No 2, hlm. 180*

<sup>75</sup> Janpatar Simamora, 2011. "Eksistensi Pemilukada Dalam Rangka Mewujudkan Pemerintahan Daerah Yang Demokratis", *Jurnal Mimbar Hukum, Vol 23, No 1 hlm. 227.*

<sup>76</sup> Mahfud MD, 2007, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, hlm. 133-135.

<sup>77</sup> Evi Purnama Wati, 2015. "Pemilu Sebagai Wujud Kedaulatan Rakyat", *E-Jurnal Hukum, Vol 8, No 2, hlm. 194*

<sup>78</sup> Martha Pigome, 2011. "Implementasi Prinsip Demokrasi dan Nomokrasi dalam Struktur Ketatanegaraan RI Pasca Amandemen UUD 1945", *Jurnal Dinamika, Vol 11, No 2, hlm. 336*

hakikatnya akan lebih mengakomodir adanya satu ruang partisipasi masyarakat secara langsung dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Terbukanya ruang partisipasi langsung akan berpotensi semakin dekatnya hubungan antara kepala daerah dengan masyarakat di daerah.

Dengan demikian maka aspirasi, agregasi, dan artikulasi suara rakyat dapat dengan mudah tersalurkan kepada kepala daerah terpilih, karena rakyat memilih kepala daerah secara langsung sehingga dapat lebih mudah dalam menyuarakan berbagai kehendak dan keinginan masyarakat di daerah. Pun, melalui pemilihan umum, kepala daerah akan merasa bertanggung jawab secara moral karena merasa dipilih secara langsung oleh rakyat. Adanya pemilihan umum juga sebenarnya berfungsi sebagai sarana membatasi perilaku dan kebijakan pemerintah. Penguasa-penguasa yang agendanya tidak lagi disetujui rakyat maka dapat dikontrol perilakunya secara periodik dalam pemilu berikutnya dengan cara pengalihan suara kepada kandidat atau partai lain yang dianggap lebih aspiratif.<sup>79</sup>

---

<sup>79</sup> Sigit Pamungkas, 2009. *Perihal Pemilu, Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Gadjah Mada*, Yogyakarta. hlm. 5.

## IV. PENUTUP

### A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah dijelaskan diatas maka dapat disimpulkan bahwa:

1. Demokrasi di Indonesia telah berjalan, bahkan berkembang pesat, namun baru di tatanan prosedural yang masih belum menyentuh aspek substansial. Hal tersebut menunjukkan bahwa problem dan tantangan demokrasi adalah mendekatkan interval demokrasi yang prosedural tersebut ke titik yang lebih substansial. Demokrasi hanya memanjakan para elit politik sehingga rakyat belum merasakan dampak dari demokrasi secara signifikan, terutama terhadap kesejahteraan dan kemakmurannya. Timbulnya problem demorkasi dan pemilu di Indonesia bukanlah disebabkan oleh kesalahan konsptual-paradigmatik dan pengaturan normatifnya, melainkan lebih disebabkan melencengnya implementasi demokrasi dari sistem yang mendasarinya.
2. demokrasi prosedural seperti sekarang ini justru membuat pemilu dilaksanakan sebagai rutinitas demokrasi belaka. Faktanya, pemilu diselenggarakan bukannya semakin meningkat kualitas demokrasi, tetapi justru semakin memilukan, dimana pemilu diramaikan oleh perilaku-perilaku yang mencederai nilai-nilai demokrasi, politik uang, suap menyuap, cedera janji, dan kecurangan seolah terjadi biasa dalam tahapan pemilu. Demokrasi disepanjang era reformasi masih bersifat prosedural, belum substansial. Pemilu dilaksanakan belum dilakukan secara luber dan jurdil sehingga belum menghasilkan wakil rakyat atau pemimpin daerah yang berkualitas dan berintegritas. tercatat beberapa hal terkait penyelenggaraan pilukada dengan karakter seperti sekarang ini, yaitu: pertama, pilukada menjadi arena rivalitas kekuasaan secara tidak sehat, sehingga belum dapat

melahirkan pemimpin yang bertindak secara bertanggung jawab. Kedua, pemilukada mendorong berjangkitnya moral pragmatisme, baik calon kepala daerah sendiri, penyelenggara pemilu, maupun masyarakat. Ketiga, pemilukada mengekalkan oligarki kekuasaan sekaligus melahirkan orang-orang yang kecanduan akan kekuasaan. Keempat, pemilukada menimbulkan perosalan anggaran. Selain itu, pemilukada juga dapat memicu politisasi birokrasi, serta rentan terhadap konflik antar elit politik yang melibatkan massa. Dan yang terakhir, penyeragaman tata cara pemilukada seperti sekarang mengakibatkan karakter masyarakat adat yang masih eksis.

## DAFTAR PUSTAKA

### 1. Jurnal

Aji Wahyudi. 2019. Implementasi rencana strategis badan pemberdayaan masyarakat dan desa dalam upaya pengembangan Badan Usaha Milik Desa di Kabupaten Kotawaringin Barat. *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik* 2(2):hlm 101-105

Agus Dedi , Ung Runalan Sudarmo.2019. Implementasi kualitas kebijakan public dalam Perda Kabupaten Ciamis Nomor 10 Tahun 2012 tentang Ketertiban, Kebersihan, dan Keindahan. *journal of managementReview* 1(8) :hlm 1-16

Abdullah Arkam. 2017. Kewenangan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Dalam Pemberhentian Komisioner Kpu Dan Bawaslu Di Indonesia (Studi Pada Bawaslu Propinsi Sumatera Utara). *Jurnal Hukum Kaidah Media Komunikasi Dan Informasi Hukum Dan Masyarakat* 1(2) :hlm 1-54

Bactiar. 2015. Esensi Paham Konsep Konstitualisme Dalam Konteks Penyelenggaraan Sistem Ketatanegaraan. *Jurnal Surya Kencana Dua: Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan*. 6(1): hlm 129- 132.

Cicin Sulastri Ningsy.2021. Partisipasi Politik Masyarakat Pada Pemilihan Kepala Daerah Serentak Tahun 2020 Di Kecamatan Inerie, Kabupaten Ngada, Provinsi Nusa Tenggara Timur. Asdaf Kabupaten Nagekeo, Provinsi Nusa Tenggara Timur Program Studi Politik Indonesia Terapan. *journal of managementReview* 1(8) :hlm 1-16

Damita, Nabilah Ayu, Mohamad Yudhi Batubara, dan Nurudin Hady. 2014. “Tingkat Partisipasi Politik dalam Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2013 di Kabupaten Lumajang.” *Jurnal Pendidikan Kewarganegaraan Universitas Negeri Malang*1(1):1-13

Erry Gusman. 2018. Perkembangan Teori Konstitusi Untuk Mendukung Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Ensiklopedia of Journal*. 1(2): hlm 163- 164.

Elvina, Musdhalifah. 2019. Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat melalui Partisipasi dan Implementasi Kebijakan dengan Efektivitas Pembangunan Program Dana Desa sebagai Variabel Intervening. *JSHP* 3(1):hlm 1-9.

- Fuad, Z. 2015. Peran Pemuda Relawan Demokrasi dalam meningkatkan Partisipasi Politik masyarakat pada PEMILU Tahun 2014 dan Implikasinya terhadap ketahanan politik wilayah. *Jurnal Ketahanan Nasional* Vol. XXI (No. 1), hlm . 23-33
- Hidayat Nur Sardini, 2013. Menuju Pengawasan Pemilu Efektif: Haluan Pemikiran Ketua Bawaslu 2010, Jakarta: *Diadit Media, 2013: hlm 395-396*.
- Henok Kriswanto, Sudi Fahmi, Dan Bahrin Azmi. 2022. Implementasi Larangan Bagi Kepala Desa Yang Menguntungkan Calon Kepala Daerah Berdasarkan Uu Nomor 1 Tahun 2015. *National Conference On Social Science And Religion (NCSSR 2022)*
- Indah Sari. 2020. Konstitusi Sebagai Tolak Ukur Eksistensi Negara Hukum Modern. *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara–Fakultas Hukum Universitas Dirgantara Marsekal Suryadarma. 9(1):hlm 63- 64*.
- Indra Pahlevi.2016. Lembaga Penyelenggara Pemilihan Umum Di Indonesia: Berbagai Permasalahannya. *Politica Vol. 2, No. 1: hlm 45-72*
- La Ode Muhammad Iman Abdi Anantomo Uke. 2019. Tinjauan Yuridis Transformasi Konstitusi Indonesia. *Jurnal Al-‘Adl. 12(1):hlm 99- 110*
- Liando, Daud M. 2016. “Pemilu dan Partisipasi Politik Masyarakat (Studi pada Pemilihan Anggota Legislatif dan Pemilihan Presiden dan Calon Wakil Presiden di Kabupaten Minahasa Tahun 2014).” *Jurnal LPPM Bidang Eko-SosBudKum 3(2):hlm 14–28*
- Lindo, D. (2016). Pemilihan Umum dan Partisipasi Politik Masyarakat (Studi pada pemilihan anggota legislatif dan pemilihan presiden dan wakil presiden di kabupaten minahasa tahun 2014). *Jurnal LPPM Bidang EkoSosBudKum, Vol. 3 (No. 2):hlm 14-28*
- M. Agus Santoso. 2015. Perkembangan Konstitusi di Indonesia. *Yustisia. 2(3): hlm 121*.
- Mudiyati Rahmatunnisa. 2017. Mengapa Integritas Pemilu Penting?. *Jurnl bawaslu Vol. 3 No. 1: Hal. 1-11*
- Muhammad Yahya Arwiyah. 2012. Status Sosial Ekonomi Dan Kualitas Partai Politik Dalam Meningkatkan Partisipasi Politik. *Mimbar, Vol. XXVIII, No. 1: hlm 85-92*
- Nur Chumairo , Aan Warul Ulum. 2021. Analisis Penanganan Wabah COVID-19 dalam Perspektif Model Collaborative Governance (Studi Kasus pada Desa Karang Rejo, Kecamatan Purwosari , Kabupaten Pasuruan). *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik 10(3): hlm 179-185*

- Mas'udi, Umi Qodarsasi, Nevy Rusmarina Dewi. 2018. Perilaku Partisipasi Pemilih pada Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Kudus Tahun 2018. *JSW: Jurnal Sosiologi Walisongo– Vol 2, No 2: hlm 169-188*
- Maringan Panjaitan, Simson Berkat Hulu. 2021. Analisis Proses Dan Faktor Penyebab Lahirnya Pasangan Calon Tunggal Versus Kotak Kosong Pada Pilkada Serentak Tahun 2020. *Jispol: Jurnal Ilmu Sosial Dan Politik 1(2): hlm 116-130*
- Syafriadi. 2017. Hubungan konstitusi dan Negara dalam paham Konstitusionalisme. *UIR Law Review. 3(2): 29.*
- Sholih Muadi, Ismail, Ahmad Sofwani. 2016. Konsep dan Kajian Teori Perumusan Kebijakan Publik. *Jurnal Review Politik 06(02):195 -224*
- Sapto Hermawan. 2021. Kajian Terhadap Tindakan Administrasi Pada Kekuasaan Yudikatif Pasca Berlakunya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. *Jurnallegislasi Indonesia Vol 18 No. 1 : hlm 59-80*
- Suryadi Hidayat, Galang Asmara, M. Ilwan. 2021. Sistem Pengawasan Pemilu Di Indonesia: Studi Komparasi Antara Pemilihan Serentak Dan Tidak Serentak. *Journal Private Law 1(1): hlm 1-17*
- Usfinit, Yustinus, Agung Suprojo, dan Dody Setyawan. 2014. “Perspektif Partisipasi Politik Masyarakat pada Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Kota Malang.” *JISIP: Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik 3(1): hlm 38–45.*
- Uchaimid Biridlo'i Robby, dan Wiwin Tarwini. 2018. Inovasi pelayanan perizinan melalui OSS: Study Pada Izin Usaha di DPMPSTP Kabupaten Bekasi. *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik dan Pembangunan 10(2):49-57*
- Zoraya Alfathin Rangkuti, M. Ridwan Rangkuti. 2021. Komunikasi Kebijakan Publik dalam Implementasi Program *E-Parking* Kota Medan. *Kalijaga Journal of Communication 3(2): hlm 141-152*

## 2. Buku

- Baharuddin Lopa, 1999. *Pertumbuhan Demokrasi dan Penegakkan Hukum dan Perlindungan Hak Asasi Manusia*. Jakarta: PT. Yarsif Watampone, hlm 7
- Jimly Asshiddiqie, 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, hlm 185.
- Joko Riskiyono, 2017. *Pengaruh Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang-Undang*: Jakarta: Nadi Pustaka, hlm 168



- Ghufran, 2013. HAM tentang Hak Sipil, Politik, Ekonomi, Sosial, Budaya&Umum, Graha Ilmu, Yogyakarta, hlm 134
- H.A.R Tilaar. 2009. *Kekuasaan dan Pendidikan: Manajemen Pendidikan Nasional dalam Pusaran Kekuasaan*. Jakarta: Rineka Cipta. Hlm. 287
- Hanif Nurcholis, 2011. *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Jakarta: Penerbit Erlangga, PT Glora Aksara Pratama, hlm. 64.
- Joko J Prihatmoko, 2005. *Pemilihan Kepala Daerah Langsung (Filosofi, Sistem, dan Problema Penerapan di Indonesia)*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm 30
- Mediatama Soeryadiningrat, Flirting With Democracy. 2004. Will Indonesia Go Forward or Back (Asia Program Spesial Report. Agustus 2004. Hlm 79-80.
- McClosky. 1972. Political Participation; International Encyclopedia of the Social Sciences. New York :The Macmillan Company.
- Muhadam Labolo dan Teguh, 2015. *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 50
- Miriam Budiardjo, 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm 221
- Muhadam Labolo dan Teguh, 2015. *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 50
- M. Jafar Janedri, *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*, Penerbit Konstitusi Press, Jakarta, hlm 100
- Mardikanto, T dan Soebiato, P. 2012. *Pemberdayaan Masyarakat dalam Perspektif Kebijakan Publik*. Bandung:Alfabeta
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm 461.
- Ramlan Surbakti, dkk.,2011. *Merancang Sistem Politik Demokratis Menuju Pemerintahan Presidensial Yang Efektif Buku I*, (Jakarta: Kemitraan Bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan: hlm 2-4
- Ramdlon Naning, 1982. *Aneka Azas Ilmu Negara* Surabaya: Bina Ilmu, hlm 51.
- Siti Irene Astuti Dwiningrum. 2011. *Desentralisasi dan Partisipasi Masyarakat dalam Pendidikan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. Hlm:61-63
- Sundariningrum. 2001. *Klasifikasi Partisipasi*. Jakarta: Grasindo. Hlm. 38

Soehino, Ilmu Negara, (Yogyakarta: Liberty, 1996), 161.

Suswanto Gunawan, 2015. *Pengawasan Pemilu Partisipatif*, Penerbit Erlangga, Jakarta, hlm 98

Sastroatmojo, Sudijono. 1995. *Perilaku Politik. Semarang: IKIP Semarang Press. Titik Triwulan Tutik, Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011, hlm 255.

Teguh Prasetyo, 2017. *Pemilu Bermartabat (Reorientasi Pemikiran Baru Tentang Demokrasi)*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2017, hlm 54-55.

### **3. Artikel**

<https://infopublik.id/kategori/politik-hukum/395968/inovasi-demi-peningkatan-partisipasi-pemilih>

<https://www.kompas.id/baca/nusantara/2020/12/16/partisipasi-pemilih-di-kota-metro-tertinggi-di-lampung>