

# Kedaulatan Partisipasi Pemilih dalam Pengawasan Pemilihan Kepala Daerah dan Pemilihan Umum Serentak 2019

## *Voters' Agency in the Supervision of Regional Elections and the 2019 Simultaneous General Elections*

**Joko Riskiyono**

Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum, Universitas Islam Sultan Agung  
email: jokoriskiyono@gmail.com

---

### ***Riwayat Artikel***

Diterima 4 Maret 2019  
Direvisi 1 Agustus 2019  
Disetujui 27 Agustus 2019

doi: [https://doi.org/10.22212/  
jp.v10i1.1450](https://doi.org/10.22212/jp.v10i1.1450)

### ***Abstract***

*The implementation of regional elections and simultaneous general elections marks the momentum of voters' agency through democratic political education carried out in a direct, public, free and confidential manner. For this reason, public participation needs to be strengthened as stakeholders and agents of the general elections in charge of monitoring and overseeing legislative candidates and executive leadership candidates. The study was conducted to see whether the implementation of regional elections and simultaneous general elections has resulted in the promotion of voters' agency through education in politics and democracy and public participation as stakeholders of general elections in overseeing regional elections and simultaneous general elections. Thus, the public will play a bigger role than merely complementary agents - through participation and oversight - in the festival of democracy. They will enabled to contribute to successful organization of honest, fair and reliable general elections.*

*Keywords: Agency; Participation; Voters; Supervision; Election.*

### ***Abstrak***

Penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan pemilihan umum serentak merupakan momentum kedaulatan rakyat melalui pendidikan politik secara demokratis yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, dan rahasia. Untuk itu diperlukan penguatan dalam pelibatan partisipasi masyarakat selaku pemangku kepentingan dan pemegang kedaulatan. Salah satunya dengan menempatkan pemilih sebagai subyek yang berkuasa mengawasi dan mengontrol calon anggota legislatif dan calon pemimpin eksekutif. Kajian ini untuk melihat apakah dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan pemilihan umum telah menjadikan rakyat berdaulat sebagai sarana pendidikan politik berdemokrasi dan bagaimana pelibatan partisipasi masyarakat selaku pemangku kepentingan dalam mengawasi pemilihan kepala daerah dan pemilihan umum serentak. Dengan demikian, masyarakat akan mempunyai peran yang lebih besar melalui partisipasi dan pengawasan daripada sekedar pelengkap kontestasi. Masyarakat akan mampu berkontribusi pada keberhasilan penyelenggaraan pemilihan umum secara jujur, adil, dan terpercaya.

Kata Kunci: Kedaulatan; Partisipasi; Pemilih; Pengawasan; Pemilu.

## Pendahuluan

Pemilihan umum sebagai perwujudan kedaulatan rakyat, maka selaku pemilik suara sepenuhnya ada ditangan rakyat menjadi persoalan selama ini, partisipasi pemilih dimaknai sebatas sampai dengan menggunakan hak pilih dalam rutinitas Pemilu setiap periodenya. Sedangkan pengawasan masyarakat sebagai pemilih adalah merupakan bentuk partisipasi pengawasan baik Pemilihan Umum (Pemilu) dan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) namun dianggap sebagai pelengkap terhadap hasil pemilihan, tanpa basa-basi daulat rakyat harus mampu menjadikan sebagai pisau untuk membedah pasangan calon peserta Pilkada, Calon Anggota Legislatif dan pasangan Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden.<sup>1</sup>

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 badan pengawas dan komisi pemilihan umum yang independen (mandiri) saja tidak cukup tanpa pelibatan partisipasi masyarakat sehingga harus disadari partisipasi pemilih dalam pengawasan menjadi isu penting karena sebagai pemegang kedaulatan atas hak pilih.<sup>2</sup>

Untuk mengukur apakah suatu Pilkada dan Pemilu berkualitas dapat dilihat dari tiga parameter kualitatif. *Pertama*, apakah Pemilu itu dijalankan dengan jaminan derajat kompetisi yang sehat, partisipatif, mempunyai derajat perwakilan yang lebih tinggi, dan

memiliki mekanisme pertanggungjawaban yang jelas. *Kedua*, apakah tahapan dan jadwal waktu penyelenggaraan Pemilu yang telah ditetapkan/direncanakan sebelumnya telah terlaksana dengan baik. Dan *Ketiga*, 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>3</sup>

Sehingga persyaratan partisipasi masyarakat dalam Pilkada dan Pemilu menjadi alasan utama wajib dipenuhi, pelibatan masyarakat sedari awal dimulai dari pendaftaran pemilih karena merupakan tahapan paling krusial terjadinya penyimpangan, 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>4</sup>

Sebagai kunci utama keberhasilan dalam mendorong kedaulatan partisipasi pemilih dalam pengawasan Pilkada 2018 dan Pemilu serentak 2019 adanya kesadaran politik masyarakat, dengan partisipasi turut serta dalam mengawasi penyelenggaraan Pilkada dan Pemilu. Tidak kurang jaminan atas partisipasi masyarakat dalam Pilkada dan Pemilu diberi ruang meski terbatas turut serta melakukan pengawasan dalam Undang-Undang tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2017,<sup>5</sup>

1 Saldi Isra, *Pemilu dan Pemulihan Daulat Rakyat*, (Jakarta: Themis Publishing, 2017), 172.

2 Daniel Zuchron, *Partisipasi Masyarakat dalam Pengawasan Pilkada Serentak*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, 2015), 32.

3 Hidayat Nur Sardini, *Menuju Pengawasan Pemilu Efektif: Haluan Pemikiran Ketua Bawaslu 2010*, (Jakarta: Diadit Media, 2013), 395-396.

4 Daniel Zuchron, *Partisipasi Masyarakat*, 32.

5 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.

dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.<sup>6</sup>

Partisipasi masyarakat sebagai pemilih dalam pengawasan Pilkada dan Pemilu sebagai manifestasi kedaulatan rakyat 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 dalam pengawasan Pemilu acapkali diabaikan oleh Pemerintah, Penyelenggara Pemilu, Peserta Pilkada, Partai Politik, dan Perseorangan Peserta Pemilu. Untuk itu, kajian ini setidaknya menggali dua pertanyaan: Pertama, Apakah dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan pemilihan umum telah menjadikan rakyat berdaulat sebagai sarana pendidikan politik berdemokrasi? Kedua, Bagaimana pelibatan partisipasi masyarakat selaku pemangku kepentingan dalam mengawasi pemilihan kepala daerah dan pemilihan umum serentak? Untuk menjawab dua permasalahan tersebut, penulis mencoba menelaah dari perspektif partisipasi masyarakat dalam Pilkada dan Pemilu sebagai sarana kedaulatan rakyat melalui mekanisme demokrasi yang konstitusional belajar dari pengalaman Pilkada dan Pemilu sebelumnya, sehingga sebagai sarana persiapan Pilkada serentak dan pelaksanaan Pemilu ditahun 2019.

### Kedaulatan Rakyat Dalam UUD 1945

Pemilu tidak lepas dari kedaulatan rakyat dalam menjamin kebebasan warga negaranya dalam menentukan suatu pemerintahan

6 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.

rakyat harus terwakili di dalam pemerintahan agar *valonte generale* (kehendak umum) dapat terwujud. Berarti rakyatlah yang berdaulat mewakili kekuasaannya kepada suatu badan, yaitu pemerintah. Jika pemerintah tidak melaksanakan tugas dan kewajibannya yang dibebankan rakyat padanya, maka rakyat melalui Pemilu berhak untuk mengganti pemerintah yang dipilih.<sup>7</sup>

Kedaulatan rakyat menurut konstitusi dalam hal ini adalah UUD yang dapat dijadikan rujukan mengenai sistem politik yang dikehendaki oleh para *founding fathers* Indonesia. Pertama, alenia keempat pembukaan UUD 1945 menyatakan: “Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia.....yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat....”<sup>8</sup> Kedua, Sila keempat Pancasila yaitu “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan Perwakilan”. Ketiga, Ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan: “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Perwujudan kedaulatan rakyat dalam Pemilu dilaksanakan melalui pemilihan sebagai sarana bagi rakyat untuk memilih pemimpin melalui Pilkada dan Pemilu serentak dengan menggabungkan pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden karena rakyat sebagai penentu legalitas (keabsahan) berlangsungnya pengakhiran pemerintahan lama kepada pemerintahan baru terpilih dilakukan secara konstitusional.<sup>9</sup>

Tujuan yang hendak diwujudkan oleh Negara Republik Indonesia adalah “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang

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

8 Alenia ke-empat Pembukaan (*Preamble*) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Jakarta: Diterbitkan Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2011.

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

berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial”, menguatkan original intens Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 bahwa penyelenggaraan pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.<sup>10</sup>

Jika Pasal 1 ayat (2) sebagai landasan konstitusional yang mengatakan: “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”, lantas apakah UUD 1945 sudah menentukan secara lengkap apa yang dimaksud dengan kedaulatan rakyat (sistem politik demokrasi). Setelah perubahan sebanyak empat kali, masing-masing pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002 UUD 1945 memang sudah menentukan sebagian prinsip dan unsur sistem politik demokrasi, namun sebagian lagi belum disebutkan Ramlan Surbakti,<sup>11</sup> adalah Pertama, pembagian kekuasaan negara (legislatif, eksekutif, dan yudikatif, pemeriksaan keuangan negara, dan penyelenggara Pemilu) yang seimbang dan saling mengawasi (*checks and balance in division of power*). Kedua, negara hukum dan konstitusional. Ketiga, penyelenggara negara lembaga legislatif dan eksekutif baik pada tingkat nasional maupun daerah dipilih melalui pemilu. Keempat, sistem perwakilan politik unikameral plus (*sof bicameral*), yaitu DPR mewakili penduduk dan DPD mewakili daerah, tetapi DPD tidak ikut membuat keputusan mengenai undang-undang. Kelima, pemerintahan presidensial, sistem Pemilu Presiden dan Wakil Presiden secara lengkap, seorang hanya dapat menjadi Presiden maksimal dua kali masa jabatan, dan presiden dapat diberhentikan pada masa jabatannya apabila terbukti melanggar hukum melalui proses *impeachment*. Keenam, sistem pemerintahan daerah berdasarkan

desentralisasi (asas otonomi) dan tugas pembantuan. Ketujuh, pengujian undang-undang berdasarkan UUD oleh Mahkamah Konstitusi dan pengujian peraturan dibawah undang-undang berdasarkan UU oleh Mahkamah Agung. Kedelapan, pengambilan keputusan berdasarkan suara terbanyak, tetapi pihak lain memiliki sejumlah hak seperti mengajukan pertanyaan serta mengajukan usul dan pendapat. Kesembilan, negara menjamin hak dan kebebasan warga negara serta hak asasi manusia. Kesepuluh, partai politik memiliki dua peran, yaitu sebagai peserta Pemilu anggota DPR dan DPRD kedua peran, yaitu sebagai peserta Pemilu anggota DPR dan DPRD serta mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Kesebelas, peserta Pemilu anggota DPD adalah perseorangan, daerah pemilihan anggota DPD adalah Provinsi, setiap Provinsi diwakili dalam jumlah yang sama, dan jumlah anggota DPD tidak lebih dari sepertiga dari jumlah anggota DPD. Kedua belas, pemilihan umum diselenggarakan berdasarkan asas langsung umum, umum bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Ketiga belas, kepala daerah dipilih secara demokratis. Keempat belas, demokrasi ekonomi atas dasar kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, dan keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

UUD 1945 belum menentukan mengenai sistem Pemilu anggota DPR dan DPRD, sistem pemilihan kepala daerah, sistem kepartaian, dan sistem perwakilan politik yang jelas keberadaan DPD tidak ikut membuat keputusan mengenai sebagian undang-undang. Ketidaktelesmpurnaan konstitusi, dalam demokrasi merupakan pilihan politik rakyat atas pemerintahan yang mempunyai nilai lebih dibandingkan dengan yang lain, karena dalam demokrasi rakyat mempunyai hak untuk mengontrol penguasa secara penuh, termasuk sistem politik dan sistem

10 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), 185.

11 Ramlan Surbakti, dkk., *Merancang Sistem Politik Demokratis Menuju Pemerintahan Presidensial Yang Efektif Buku I*, (Jakarta: Kemitraan Bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan, 2011), 2-4.

kepemiluan serta kekuasaan bidang legislasi yang timpang.<sup>12</sup>

Pada dasarnya makna demokrasi ialah pemerintahan yang berdasarkan kehendak rakyat. Untuk mewujudkan kehendak rakyat tersebut, terlebih dahulu harus dijamin hak persamaan dan hak kebebasan. Adapun tujuan demokrasi ialah pelaksanaan kemerdekaan dan persamaan martabat hakiki dari warga negara. Untuk itu dengan sendirinya hak kebebasan dalam mewujudkan kedaulatan melalui Pemilu sebagai pemilih terbelenggu, kalau tidak turut serta mengawasi apabila terjadi pelanggaran dalam setiap proses tahapan pelaksanaan berarti kebebasan tidak terjamin bila demikian, maka demokrasi tidak hidup.<sup>13</sup>

Oleh karena itu, kedua hak dasar diatas, tidak boleh dibatasi semena-mena. Dengan kata lain, hak-hak dasar seperti hak memilih dan dipilih harus dijamin sama, sebab kedua hak dasar ini saling bergantung.<sup>14</sup> Pemilu dapat dikatakan demokratis jika memenuhi persyaratan mendasar yaitu, mampu menjamin tegaknya prinsip-prinsip Pemilu demokratis karena dalam sistem demokratis, kedaulatan rakyat diwakilkan dalam parlemen dan pemerintah melalui Pemilu yang bebas dan adil, karena Pemilu sebagai wahana untuk penggantian pemerintahan secara demokratis dan regular, Pemilu memang suatu keharusan, namun tidak cukup membangun demokrasi yang solid selama ini demokrasi rakyat (*popular democracy*) pada proses Pemilu yang tercermin dalam pemberian suara pemilih pada bilik-bilik suara hanyalah cerminan dari demokrasi.<sup>15</sup>

## Demokrasi Partisipatif Pemilih Dalam Pengawasan Pemilu

Awal kemunculan konsep demokrasi sebagai suatu bentuk pemerintahan berasal dari para filosof Yunani, akan tetapi memastikan konsep ini di zaman modern dimulai sejak terjadinya pergolakan revolusioner dalam masyarakat barat pada akhir abad ke-18. Pada pertengahan abad ke-20, dalam perdebatan mengenai arti demokrasi memunculkan beragam pendekatan demokrasi salah satu diantaranya rumusan yang dikemukakan oleh Joseph Schumpeter pada tahun 1942 yang menyatakan yang secara rinci kekurangan dari apa yang diistilahkannya “teori demokrasi klasik” yang mendefinisikan demokrasi dengan istilah-istilah “kehendak rakyat (*the will of the people*)” (sumber) dan “kebaikan bersama (*the common good*)” (tujuan). Setelah meruntuhkan secara efektif pendekatan itu, Schumpeter mengemukakan apa yang ia namakan “teori lain mengenai demokrasi”. Metode demokrasi menurutnya, adalah prosedur kelembagaan untuk mencapai keputusan politik yang didalamnya individu memperoleh kekuasaan untuk membuat keputusan melalui perjuangan kompetitif dalam rangka memperoleh suara rakyat”.<sup>16</sup>

Dalam mengikuti tradisi yang dibangun Schumtarian, perihal studi demokratis sejauh para pembuat keputusan kolektif yang paling kuat dalam sistem itu dipilih melalui pemilihan umum yang adil, jujur, dan berkala, dan di dalam sistem ini para calon secara bebas bersaing memperoleh suara dan hampir semua penduduk dewasa berhak memberikan suara dengan demikian menurut definisi ini, demokrasi mengandung dua dimensi “kontes” dan “partisipasi” sebagaimana diinginkan oleh Robert A. Dahl, Demokrasi yang mengimplikasikan adanya kebebasan sipil dan politik yaitu kebebasan untuk berbicara, menerbitkan, berkumpul, dan berorganisasi,<sup>16</sup> Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, edisi ke-2, (New York: Harper, 1947), 325-348.

12 Joko Riskiyono, *Pengaruh Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang-Undang* (Jakarta: Nadi Pustaka, 2017), 168.

13 Ramdlon Naning, *Aneka Azas Ilmu Negara* (Surabaya: Bina Ilmu, 1982), 51.

14 Baharuddin Lopa, *Pertumbuhan Demokrasi dan Penegakkan Hukum dan Perlindungan Hak Asasi Manusia* (Jakarta: PT. Yarsif Watampone, 1999), 7.

15 Mediatama Soeryadiningrat, *Flirting With Democracy: Will Indonesia Go Forward or Back* (Asia Program Spesial Report. Agustus 2004), 79-80.

16 Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, edisi ke-2, (New York: Harper, 1947), 325-348.

yang dibutuhkan bagi perdebatan politik dan pelaksanaan kampanye-kampanye pemilihan itu.<sup>17</sup>

Kebutuhan pengawasan partisipatif dalam mengawal tahapan dan proses pemilihan baik Pilkada dan Pemilu, dibutuhkan suatu kondisi budaya politik masyarakat yang partisan adalah telah mengerti bahwa status sebagai warga negara, penduduk, dan pemilih dengan memberikan perhatian terhadap sistem politik, atau paling tidak dalam kegiatan pemberian suara dalam Pemilu dan memiliki kemauan mendiskusikan hal tersebut.<sup>18</sup>

Mereka memiliki keyakinan bahwa mereka dapat mempengaruhi pengambil kebijakan publik dalam hal ini adalah penyelenggara Pemilu baik KPU dan Bawaslu dalam beberapa tingkatan, dan selain itu mereka memiliki kemauan untuk mengorganisasikan diri dalam kelompok-kelompok pengawas bila terdapat praktik-praktik pelanggaran dan kecurangan baik peserta maupun penyelenggara yang tidak fair atau terhadap berbagai penyimpangan yang terjadi. Kebutuhan untuk mendukung kelanjutan partisipasi masyarakat dalam Pemilu dan pemantauan adalah aspek penting dari demokrasi. Namun Pemilu sebagai salah satu peristiwa dari proses luas keterlibatan warga negara dalam masyarakat demokratis.<sup>19</sup>

Di setiap demokrasi, baik yang sudah mapan maupun yang baru, warga negara harus menginformasikan diri sendiri mengenai dan melibatkan diri dalam masalah-masalah publik seperti dalam masalah Pemilu. Pendidikan terus menerus meliputi peninjauan tentang hak dan kewajiban warga negara dalam masyarakat demokratis untuk memastikan kepentingannya terakomodir. Dalam demokrasi yang mapan hambatan terbesar bagi partisipasi masyarakat

adalah apati<sup>20</sup> dan alienasi.<sup>21</sup> Demokrasi dimasa transisi seperti Indonesia penghalang terbesar kurangnya pengalaman berpartisipasi dan ketidakbiasaan penduduk dengan hak dan kewajiban sebagai anggota masyarakat demokratis.<sup>22</sup>

Memenuhi hal pokok dalam demokrasi perlu penambahan dalam pendefinisian menurut Samuel P. Hanington, Pertama, definisi demokrasi berdasarkan pemilihan merupakan definisi minimal, karena “demokrasi sejati”, berarti liberty, egalite, faternite kontrol melalui partisipasi efektif warga negara terhadap kebijakan pemerintah yang bertanggungjawab terhadap kebajikan warga negaranya. Kedua, seandainya suatu masyarakat dapat memilih pemimpin-pemimpin politik melalui cara-cara yang demokratis, dapat dibayangkan pula bahwa para pemimpin ini boleh jadi tidak menjalankan kekuasaan yang sesungguhnya. Ketiga, mengenai kerapuhan atau stabilitas dari suatu sistem politik yang demokratis. Keempat, ada masalah apakah demokrasi dan nondemokrasi akan diberlakukan sebagai sebuah variabel dikotomis atau variabel kontinu. Dan Kelima, rezim-rezim non demokratis tidak mengadakan kompetisi dalam Pemilu dan tidak memiliki tingkat partisipasi pemberian suara yang luas.<sup>23</sup>

Keberadaan partisipasi masyarakat dalam pengawasan Pemilu, berkaitan erat dengan partisipasi masyarakat dalam politik, merupakan salah satu syarat sosial dari

17 Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, (New Haven: Yale University Press, 1971), 1-10.

18 Buddy Iriawan Maksudi, *Sistem Politik Indonesia: Pemahaman Secara Teoritik dan Empirik*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2012), 63.

19 Kenneth D. Wollack, *Membuat Setiap Suara Punya Arti: Pemantauan Pemilihan Umum Di Asia*, (Jakarta: ELSAM, 1997), 84.

20 *Apati* atau sering disebut apatis merupakan kurangnya emosi, motivasi, atau entusiasme. Apatitis adalah istilah psikologikal untuk keadaan *cuek* atau *acuh tak acuh*; di mana seseorang tidak tanggap atau "cuek" terhadap aspek emosional, sosial, atau kehidupan fisik, diakses 15 Maret 2019, <https://id.wikipedia.org/wiki/Apati>.

21 *Alienasi* atau dalam Bahasa Indonesia bisa diartikan menjadi proses menuju keterasingan, adalah teori yang dikeluarkan oleh Karl Marx tentang munculnya sebuah keadaan di mana buruh atau proletar mendapatkan sebuah keadaan yang terasing dari kehidupannya, diakses 15 Maret 2018. <https://id.wikipedia.org/wiki/Alienasi>.

22 Wollack, *Membuat Setiap Suara Punya Arti*, 84.

23 Samuel P. Hanington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga judul asli The third wave: democratizatiob in the late twentieth century*, (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1995), 8-11.

pemerintahan yang demokratis.<sup>24</sup> Dalam konteks yang demikian, partai politik merupakan satu-satunya pengembang yang paling penting di antara kelompok-kelompok, rakyat, dan pemerintah dalam suatu tatanan demokratis. Melalui partai politik, pemimpin mampu mendapatkan dukungan masyarakat dan mendapatkan sumber-sumber kekuatan baru, sementara rakyat pada gilirannya mampu memusatkan kritikan dan membuat tuntutan atasnya.<sup>25</sup>

### Penyelenggaraan Pemilihan Umum

Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia sudah dimulai dari tahun 1955 dilaksanakan pada masa pemerintahan kabinet Burhanuddin Abdullah, dari Pemilu yang direncanakan tahun 1948 di masa revolusi oleh kabinet pemerintahan sebelumnya tidak berhasil pada Pemilu 1955 dikenal sebagai Pemilu yang lancar, tertib, aman, dan tidak menimbulkan korban ditengah-tengah persaingan politik ketat di antara belasan partai politik peserta Pemilu.<sup>26</sup> Pemilu selanjutnya diselenggarakan di masa rezim pemerintahan orde baru dari 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997 orde baru mempertahankan mesin politik Golkar selalu mendominasi perolehan suara pada setiap Pemilu diselenggarakan.<sup>27</sup> Setelah masuk reformasi Pemilu telah diadakan dari tahun 1999, 2004, 2009, dan 2014 setidaknya Indonesia telah berpengalaman 11 (sebelas) kali dalam menyelenggarakan Pemilu.

Lahirnya Pemilu setelah runtuhnya rezim orde baru, tidak lepas dari hasil perubahan UUD khususnya ketentuan Pasal 22 E UUD Tahun

1945 sebagai pijakan konstitusional lahirnya Undang-Undang Pemilu, yang menyatakan:

- (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.
- (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.
- (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah Perseorangan.
- (5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.
- (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

Pemilu diantara tahun 2004, 2009, dan 2014 dibedakan dengan adanya Pemilu legislatif (Pileg) memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi, Kabupaten/Kota dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung (Pilpres). Namun ditahun 2019 antara Pileg dan Pilpres digabung menjadi satu yang populer dikenal publik Pemilu serentak yang akan dilaksanakan dalam Pemilu mendatang, Pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota DPR, anggota DPD, Presiden dan Wakil Presiden dan untuk memilih anggota DPRD, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam negara kesatuan republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945.<sup>28</sup>

Sebagai sebuah negara demokrasi melalui Pemilu, Indonesia harus memperhatikan nilai-nilai demokrasi salah satu diantaranya, seperti

24 Otto Kirchheimer, 1996, "Transformasi Sistem Partai Eropa Barat," dalam Roy C. Marcridis dan Berenhard E. Brown, 1996, *Perbandingan Politik: Catatan dan Bacaan*, (Jakarta: Airlangga, 1996, 291.

25 Ramlan Surbakti, dkk., *Membangun Sistem Kepartaian Pluralisme Moderat: Menyederhanakan Jumlah Partai Politik*, (Jakarta: Kemitraan bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan, 2011), 72.

26 Herbert Feith, *Pemilu 1955 di Indonesia*, (Jakarta: Kapustakaan Populer Gramedia, 1999), 17.

27 Alexander Imawan dan Endriana, *Pemilu: Pelanggaran Asas Luber*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995), 26.

28 Lihat, ketentuan umum pada Bab I Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

yang dikemukakan oleh Hendry B. Mayo sebagaimana dikutip oleh Mariam Budiharjo,<sup>29</sup> adalah “menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur (*orderly succession of rulers*)”. Dalam memahami kepelembuan, terdapat dua pemahaman mendasar, yaitu *electoral process* dan *electoral laws*.<sup>30</sup> Pengertian *electoral process* adalah mekanisme yang dijalankan dalam Pemilu seperti pencalonan, kampanye, cara penghitungan, penentuan hasil, dan sebagainya yang sifatnya teknis penyelenggaraan Pemilu sebagai sebuah proses. Sebagaimana ditulis Indra Pahlevi,<sup>31</sup> mengutip dari Douglas W. Rae menyatakan bahwa *electoral laws* atau aturan-aturan tentang kepelembuan merupakan sebuah wadah bagi pengelolaan proses Pemilu yang diartikulasikan dalam bentuk suara yang kemudian diterjemahkan ke dalam distribusi kewenangan (secara khusus pembagian kursi parlemen) di antara Parpol yang ikut berkompetisi. Terdapat beberapa aspek dalam *electoral laws*,<sup>32</sup> yaitu: 1) Sistem Pemilu; 2) Asas-asas Pemilu; dan 3) Pengorganisasian.

Untuk penilaian terhadap keberlangsungan sebuah Pemilu, terdapat 10 (sepuluh) kriteria yang diakui secara internasional, yaitu *Pertama*, kebebasan berekspresi partai politik. *Kedua*, peliputan media yang berimbang mengenai peserta pemilu (partai politik dan calon anggota legislatif). *Ketiga*, pemilih yang terdidik; *Keempat*, KPU yang permanen dengan staf *ad hoc* yang memiliki kompetensi. *Kelima*, pelaksanaan pemungutan suara dengan damai. *Keenam*,

masyarakat sipil terlibat dalam semua aspek proses pemilu. *Ketujuh*, proses penghitungan suara yang transparan. *Kedelapan*, hasil pemilu yang dapat diaudit; *Kesembilan*, Daftar Pemilih Tetap (DPT) yang akurat; dan *Kesepuluh*, proses penyelesaian konflik berjalan dengan baik.<sup>33</sup>

Dari sepuluh kriteria di atas, Adam Schmidt,<sup>34</sup> menilai bahwa hanya empat kriteria yang terpenuhi dalam Pemilu kurun waktu tahun 2009, yakni kebebasan berekspresi partai politik, peliputan media yang berimbang mengenai peserta Pemilu, pelaksanaan pemungutan suara dengan damai, dan proses penyelesaian konflik berjalan dengan baik. Sedangkan untuk enam kriteria lain dinyatakan tidak terlaksana dan tidak terpenuhi pada Pemilu di Indonesia.

### Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah

Rezim penyelenggaraan Pilkada secara langsung pertama kali muncul tidak lepas dari hasil perubahan ke dua UUD 1945 dalam Pasal 18 ayat 4 mengatakan: Gubernur, Bupati, dan Walikota dipilih secara demokratis. Perubahan konstitusional tersebut, melahirkan Pilkada secara langsung, maka kedaulatan rakyat serta demokrasi dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat wajib dihormati sebagai syarat utama pelaksanaan Pilkada. 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

29 Mariam Budiharjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2009), 62.

30 Afan Gaffar, *Javanese Voters*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1992), 63. Pendapat Afan Gaffar tersebut berdasarkan pandangan Douglas W. Rae dalam *The Political Consequences of Electoral Law* (1963) serta melihat pendapat Arent Lijpart dan Bernard Grofman (Eds, 1986, *Electoral Laws and Their Political Consequences*, Agathon Press New York) yang dinilai menyediakan pemahaman komperhensif tentang *Electoral Laws* dan beberapa prinsip dasarnya.

31 Indra Pahlevi, *Sistem Pemilu di Indonesia Antara Proporsional dan Mayoritarian*, (Jakarta: Pusat Pengelolaan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI, 2015), 52-53.

32 Gaffar, *Javanese Voters*, 63.

33 ACE Elektoral Knowledge Network: *Inter Parlemenetary Union's Declaration on Free and Fair Elections, Organization for Security and Cooperation in Europe's International Election Observation Standards* sebagaimana dikutip oleh Hadar Gumay, dkk, *Laporan Kajian Undang-Undang Pemilu: Sebuah Rekomendasi Terhadap Revisi UU No. 10/2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPR Provinsi, Kabupaten/Kota*, (Jakarta: Center for Electoral Reform/CETRO, 2011), 2-3.

34 Adam Schimidt, *Indonesia's 2009 Election: Performance Challenges and Negative Precedents dalam Buku Problems of Democratization in Indonesia*, (Election, Institutions, and Society. ISEAS, 2010), 100-112.

Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis.<sup>35</sup>

Konstitusi memang tidak secara eksplisit menyebutkan Gubernur, Bupati, dan Walikota dipilih secara langsung oleh rakyat dalam pemilihan umum hanya, mengisyaratkan dipilih secara demokratis. Pemaknaan demokratis adalah pemilihan secara langsung oleh rakyat. Karena makna “demokratis” sejalan dengan Pasal 6A ayat (1) UUD 1945, yakni pemilihan langsung oleh rakyat bagi Presiden dan Wakil Presiden. Karena ketentuan dalam konstitusi satu dengan lainnya harmonis, maka kata “demokratis” dalam pemilihan kepala daerah kurang lebih adalah sama dengan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.<sup>36</sup>

Apabila mencermati penyelenggaraan Pilkada dalam kurun waktu dua tahun terakhir, dalam tahun 2015 pelaksanaan Pilkada dilaksanakan di 9 Provinsi, 36 Kota dan 224 Kabupaten, muncul polemik dalam proses pencalonan, dimana di beberapa daerah terdapat satu pasangan calon yang mendaftarkan diri ke KPU Kabupaten/Kota sampai dengan akhir masa pendaftaran. Sedangkan Pilkada 2017 merupakan Pilkada serentak kedua setelah sebelumnya diselenggarakan pada 2015, adapun pada Pilkada 2017 diselenggarakan di 101 daerah yang meliputi 7 Provinsi, 18 Kota, dan 76 Kabupaten.<sup>37</sup> Adapun Pilkada serentak ketiga tahun 2018 merupakan agenda politik nasional dengan penyelenggaraan Pilkada di 171 daerah yang akan dilaksanakan untuk 17 Provinsi, 115 Kabupaten, dan 39 Kota melalui pemilihan secara langsung dengan satu orang satu suara.<sup>38</sup>

35 Lihat, Ketentuan Umum dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

36 Titi Anggraeni, dkk., *Menata Kembali Pengaturan Pemilu* (Jakarta: Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem), 2011), 10-11.

37 Abhan, dkk., *Pasangan Calon Melawan Kolom Kosong (Potret Pemilihan Bupati dan Walikota Bupati Pati Tahun 2017)*, (Semarang: CV. Ravi Sarana Perkasa, 2017), 3-4.

38 Daftar Daerah Yang Melaksanakan Pilkada Serentak Tahun 2018, Kementerian Dalam Negeri, 11 Maret

## **Kedaulatan Rakyat Dalam Pemilu Mewujudkan Pendidikan Politik Berdemokrasi**

Pelaksanaan hak dalam instrumen Pemilu yang demokratis partisipatif memerlukan sistem Pemilu yang didalam suatu kerangka kerja dari undang-undang yang membolehkan warga negara atau masyarakat turut berpartisipasi dalam penyelenggaraan Pemilu, memiliki akses atas informasi dan menyebarluaskan pandangan politiknya dan bebas dari campur tangan dan manipulasi keuangan. Sehingga Pemilu dalam konteks hak sipil dan politik adalah hak rakyat mengontrol pemerintah antara lain: hak menyatakan pendapat baik secara langsung melalui unjuk rasa atau melalui media massa untuk melakukan kontrol dan koreksi terhadap kebijakan pemerintahan terkait dengan penyelenggaraan Pemilu.<sup>39</sup>

Sebagai Kedaulatan rakyat dalam Pemilu salah satunya adalah hak pilih, karena hak pilih merupakan salah satu bentuk hak politik yang termasuk ke dalam katagori hak asasi manusia. Hak pilih diatur dalam ketentuan fundamental suatu negara (biasanya di dalam undang-undang dasar dan di dalam undang-undang terkait) dan di dalam berbagai instrumen hukum internasional tentang hak asasi manusia. Beberapa hak pilih yang paling utama di antaranya hak untuk memilih dan dipilih dalam pemilu yang bebas, adil, jujur, dan berkala yang dilakukan dengan memberikan suara secara langsung, umum bebas, dan rahasia, berserikat dan hak-hak lain yang berkaitan erat dengan hak asasi manusia.<sup>40</sup>

2018 diakses 12 Maret 2018, [http://otda.kemendagri.go.id/CMS/Images/InfoOTDA/yang melakukan pilkada serentak tahun 2018](http://otda.kemendagri.go.id/CMS/Images/InfoOTDA/yang_melakukan_pilkada_serentak_tahun_2018).

39 Joko Riskiyono, “Hak Publik Berpartisipasi Mewujudkan Penyelenggaraan Pemilu Demokratis, Dalam Jurnal Pemilu & Demokrasi Memotret penegakkan Hukum Pemilu 2014” No.6, (Juni 2013): 172-173.

40 Internasional IDEA, *Keadilan Pemilu: Ringkasan Buku Acuan Internasional IDEA (Electoral Justice: An Overview of The Internasional IDEA Handbook)*, (Jakarta: Internasional IDEA, 2010), 7.

Jika diklasifikasi lebih jauh Pemilu dibagi menjadi dua, yaitu Pemilu anggota legislatif dan Pemilu eksekutif. Pemilu legislatif untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, sedangkan Pemilu eksekutif dilakukan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, Gubernur dan Wakil Gubernur, dan Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Wakil Walikota. Adapun dari aspek lingkup penyelenggaraannya, Pemilu dapat dikelompokkan menjadi menjadi Pemilu nasional dan Pemilu daerah (lokal), Pemilu nasional untuk memilih presiden dan wakil presiden, anggota DPR, dan anggota DPD. Sedangkan Pemilu daerah dilaksanakan untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Wakil Walikota, anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.<sup>41</sup>

Berdasarkan standar Internasional IDEA (Intitute for Democracy and Electroral Assistance) merumuskan 15 aspek Pemilu demokratis. Untuk menjamin Pemilu yang demokratis, ke-15 aspek tersebut harus dicantumkan,<sup>42</sup> yaitu (1) Penyusunan kerangka hukum; (2) Pemilihan sistem Pemilu; (3) Penetapan daerah pemilihan (4) Hak untuk memilih dan dipilih (5) Badan penyelenggara Pemilu; (6) Pendaftaran pemilih dan daftar pemilih; (7) Akses kertas suara bagi partai politik dan calon; (8) Kampanye Pemilu yang demokratis; (9) Akses media dan kebebasan berekspresi; (10) Pembiayaan dan pengeluaran; (11) Pemungutan suara dan rekapitulasi suara; (12) Peranan wakil partai dan calon; (13) Pemantau Pemilu; dan (14) Kepatuhan terhadap hukum dan penegakkan peraturan pemilu.

41 Titi Anggraeni, dkk., *Kajian Kodifikasi Undang-Undang Pemilu Penyatuan UU No 32/2004, UU No. 12/2008, UU No. 15/2011, Dan UU No. 8/2012 Serta Beberapa Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Satu Naskah*, (Jakarta: Perkumpulan Pemilu Untuk Demokrasi (Perludem), 2014), 34-35.

42 Internasional IDEA, *Standar Standar Internasional Pemilihan Umum: Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*, (Jakarta: Internasional IDEA, 2004), 61-73

Dalam UU No 7 tahun 2017 mendefinisikan tentang 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 UUD NRI 1945.<sup>43</sup> Pelaksanaan Pilkada serentak putaran ketiga untuk memilih pasangan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan Walikota dan Wakil Walikota yang dijadwalkan pada tanggal 27 Juni 2018, sedangkan pelaksanaan pemilu anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD yang dijadwalkan pada tanggal 17 April 2019 dilaksanakan pertama kali dalam sejarah Pemilu Indonesia antara Pemilu legislatif dan pemilihan eksekutif digabung menjadi satu kesatuan penyelenggaraan Pemilu.<sup>44</sup>

Karena untuk pertama kalinya Indonesia akan melangsungkan Pemilu legislatif (DPR, DPD, DPRD) dan Pemilu presiden pada hari dan waktu yang bersamaan. Pemilu serentak 2019 muncul sebagai salah satu konsekuensi dari Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013.<sup>45</sup> Sehingga keserentakan waktu antara Pemilu legislatif dengan Pemilu eksekutif dinilai sebagai salah satu cara untuk meminimalisir masalah bawaan sistem presidensialisme multipartai. Sebagai negara yang menganut

43 Lihat, Ketentuan Umum Bab I Pengertian Istilah dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentan Pemilihan Umum.

44 Portal Pulikasi Pilkada dan Pemilu, "Tahapan Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 2019, 09 Maret 2018 diakses 10 Maret 2018 <https://infopemilu.kpu.go.id/>.

45 Terhadap amar putusan dalam angka 1 disebutkan berlaku untuk Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 2019 dan Pemilihan Umum Seterusnya terhadap putusan bernomor 14/PUU-XI/2013 tentang Pengujian atas Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dimohonkan oleh Effendi Gazali.

sistem presidensial akan tetapi menerapkan juga sistem multipartai, problematika utama yang sering terjadi ialah lemahnya dukungan legislatif terhadap Presiden terpilih. Maksudnya ialah, Presiden terpilih tidak didukung oleh koalisi mayoritas partai politik di lembaga legislatif. Padahal dalam sistem pemerintahan presidensial, berbagai bentuk kebijakan seperti pembentukan undang-undang ataupun anggaran karena memerlukan persetujuan dari legislatif.<sup>46</sup>

Sesuai tidaknya tipe kepemimpinan politik seorang Presiden atau kepala daerah terpilih dengan tuntutan zaman tergantung kepada Parpol yang mengusulkan dan rakyat yang memilih, karena keduanya tidak dapat diciptakan melalui undang-undang Pemilu. Dalam menenjemmen Pemilu yang dibutuhkan dengan segala keterbatasan kelembagaan, maka diperlukan manajemen pemilu diantaranya: (1) Meningkatkan akurasi daftar pemilih; (2) Mengendalikan politik uang; (3) Menjaga kedaulatan pemilih; (4) Meningkatkan partisipasi masyarakat; dan (5) Menjaga Integritas proses pemungutan dan penghitungan suara.<sup>47</sup>

Pemilu tidak lepas dengan pendidikan politik sering disebut dengan istilah *political forming* atau *politische bildung*. Disebut *forming* karena didalamnya terkandung intensitas untuk membentuk insan politik yang menyadari status, kedudukan politik ditengah masyarakat. Disebut *bildung* (pendidikan diri sendiri) karena istilah ini menyangkut aktivitas membentuk diri sendiri dengan kesadaran penuh tanggung jawab menjadi insan politik. Singkatnya pendidikan politik adalah penyadaran warga negara untuk sampai pada pemahaman politik atau aspek-aspek politik setiap permasalahan

sehingga dapat mempengaruhi dan ikut mengambil keputusan ditengah medan politik dan pertarungan konflik-konflik. Pendidikan politik ini diselenggarakan sebagai upaya edukatif yang sistematis dan intensif untuk memantapkan kesadaran politik dan kesadaran bernegara.<sup>48</sup>

Selanjutnya menurut Juan Linz dan Alfred Stepan mengajukan 5 (lima) syarat lain yang saling berkaitan bagi konsolidasi demokrasi, yaitu: (1) Masyarakat sipil yang bebas dan aktif; (2) Masyarakat politik yang bebas dan otonom; (3) Tokoh politik utama tunduk dan patuh pada aturan hukum; (4) Birokrasi yang mendukung Pemerintahan demokratis baru; dan (5) Masyarakat ekonomi yang dilembagakan.<sup>49</sup> Oleh karena itu agar demokrasi terkonsolidasi, Diamond mengatakan di mana para elit organisasi dan masa, semuanya harus percaya bahwa sistem politik (demokrasi) yang mereka miliki layak dipatuhi dan dipertahankan, baik dalam tataran norma maupun dalam tataran perilaku.<sup>50</sup>

Sebagai parameter suatu negara dikatakan demokratis, dari berbagai model yang diterapkan diseluruh dunia yang menggunakan sistem pemerintahan demokratis,<sup>51</sup> yaitu: *Pertama*, adanya akuntabilitas (pertanggungjawaban), dalam demokrasi setiap pemegang jabatan yang dipilih oleh rakyat (*elected by the people*) harus mempertanggungjawabkan kebijaksanaan yang hendak telah ditempuhnya. *Kedua*, adanya rotasi kekuasaan, dalam demokrasi peluang akan terjadinya rotasi kekuasaan harus ada dan dilakukan secara teratur dan damai; *Ketiga*, rekrutmen politik yang terbuka

48 Nur Khoiron, dkk., *Serial Pendidikan Politik: Pendidikan Politik bagi Warga Negara*, (Yogyakarta, LKIS, 1999), 4-5.

49 Juan Linz dan Alfred Stepan, "Mendefinisikan dan Membangun Demokrasi", dalam Ikrar Nusa Bhakti Dan Riza Sihbudi (ed.), *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat*, (Yogyakarta: Mizan, 2001), 41

50 Linz dan Stepan, "Mendefinisikan dan Membangun Demokrasi".

51 Indra Pahlevi, *Sistem Pemilu 2009: Upaya Penguatan Demokrasi Substansial*, (Jakarta: Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008), 38-39

46 Tim Perludem, *Catatan Akhir Tahun 2017 Tahun Politik Yang Menentukan: Prosedural Belum Substansial*, (Jakarta: Perkumpulan Pemilu Untuk Demokrasi (Perludem), 2017), 13.

47 Ramlan Surbakti, *Merancang Sistem Politik Demokratis Menuju Pemerintahan Presidensial Yang Efektif Buku I*, (Jakarta: Kemitraan Bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan, 2011), 70-77.

(kesempatan bagi seluruh warga negara). Untuk memungkinkan terjadinya rotasi kekuasaan diperlukan sistem rekrutmen politik yang terbuka. Artinya setiap orang yang memenuhi syarat tertentu untuk mengisi jabatan politik yang dipilih oleh rakyat mempunyai peluang yang sama dalam melakukan kompetisi untuk mengisi jabatan tersebut. *Keempat*, adanya Pemilu yang demokratis yang menjamin setiap warga negara yang sudah dewasa mempunyai hak untuk memilih dan dipilih dan bebas menggunakan haknya tersebut sesuai dengan kehendak hati nuraninya. Dan *kelima*, dijamin masyarakat untuk menikmati hak-hak dasar (kebebasan menyampaikan pendapat, berserikat dan berkumpul, serta adanya kebebasan pers). Karena dalam suatu negara demokratis dijamin hak untuk menyatakan pendapat (*freedom of expension*), hak untuk berkumpul dan berserikat (*freedom of assembly*), dan hak untuk menikmati pers yang bebas (*freedom of the press*).

Diberikan kewenangan organisasi masyarakat sipil dalam penyebaran informasi dan pendidikan pemilih di dalam kerangka legal Pemilu, karena kedua hal tersebut merupakan bagian penting dari proses konsolidasi demokrasi, terutama di negara-negara demokrasi baru seperti Indonesia, di mana esensi Pemilu dan demokrasi belum terinternalisasi dengan baik. Kesemuanya memiliki peran penting untuk menjamin masyarakat mendapatkan semua informasi dan pendidikan yang mereka butuhkan untuk dapat memilih kandidat mereka dengan baik. Wewenang penyebaran informasi dan pendidikan pemilih sebagian dapat didelegasikan kepada lembaga-lembaga lain, termasuk organisasi masyarakat sipil.<sup>52</sup>

## **Penguatan Pelibatan Partisipasi Masyarakat Selaku Pemangku Kepentingan Dalam Mengawasi Pelaksanaan Pilkada dan Pemilu Serentak**

Sistem demokrasi tidak terlepas dari partisipasi politik warga negara dan tidak terbatas pada hak memilih penyelenggara negara tetapi juga dalam bentuk penggunaan hak dan kebebasan ataupun hak asasi untuk mempengaruhi penyelenggara negara dalam membuat dan melaksanakan kebijakan publik. Sistem partisipasi yang perlu dibangun adalah yang memungkinkan masyarakat yang sudah dewasa (berhak memilih) berpartisipasi secara efektif dalam proses pengambilan dan pelaksanaan keputusan politik. Berikut adalah sejumlah indikator sistem partisipasi politik masyarakat sebagai salah satu ukuran dalam mengawasi pelaksanaan Pilkada dan Pemilu yang menunjukkan pemilih yang berdaulat:<sup>53</sup>

- (1) Presentase derajat cakupan pemilih dalam daftar pemilih, derajat kemutakhiran daftar pemilih, dan derajat akurasi daftar pemilih mencapai 95-100 persen;
- (2) Jumlah *nonvoters* dan jumlah suara yang sah yang rendah dalam penyelenggaraan berbagai jenis Pemilu;
- (3) Jaminan berbagai bentuk pelayanan kepada pemilih yang memudahkan pemilih terdaftar menggunakan hak pilihnya;
- (4) Partisipasi pemilih sebagai anggota Parpol dalam proses seleksi dan penentuan calon anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, dan penentuan pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, dan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden;
- (5) Sistem pemilu, sebagaimana tergambar dalam format surat suara, memudahkan pemilih menilai dan memilih secara cerdas Parpol dan/atau calon yang akan diberi suara;

52 Allan Wall, dkk., *International IDEA Electoral Management Design: The International IDEA Handbook (Desain Penyelenggaraan Pemilu: Buku Pedoman Internasional IDEA)*, (Jakarta: Institute Demokrasi dan Asistensi Demokrasi dan Perludem, 2016), 73-74.

53 Surbakti, *Merancang Sistem Politik*, 9-11.

- (6) Partisipasi warga negara dalam proses dalam proses penyelenggaraan berbagai tahapan Pemilu, seperti keterlibatan dalam proses pencalonan, kampanye Pemilu, pengawasan Pemilu, dan pemberian suara;
- (7) Sistem konversi suara rakyat yang melindungi suara pemilih dari segala kemungkinan penyimpangan dan manipulasi sehingga hasil Pemilu yang diumumkan tidak saja sesuai dengan suara yang diberikan pemilih tetapi juga menentukan perolehan kursi Parpol dan calon terpilih;
- (8) Partisipasi warga negara dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijakan publik, baik melalui Parpol maupun melalui satu atau lebih organisasi masyarakat sipil (*participatory democracy*);
- (9) Kesempatan yang tersedia bagi para pemilih untuk secara kolektif mempengaruhi Parpol dan/atau calon terpilih (wakil rakyat) dan kepala pemerintahan, baik tingkat nasional maupun lokal;
- (10) Frekuensi kesempatan yang tersedia bagi pemilih menyatakan penilaian terhadap pejabat terpilih, baik secara langsung maupun tidak langsung (akuntabilitas politik).

Namun apabila kita bandingkan indikator partisipasi politik warga negara, dengan ketentuan partisipasi masyarakat yang diberikan baik oleh UU Pilkada dan UU Pemilu masih mengalami ketimpangan bahkan diantara kedua UU tersebut, cakupan atas partisipasi masyarakat dipahami berbeda selanjutnya lihat dalam Tabel 1 berikut:

Perbedaan ketentuan yang cukup mencolok berkaitan dengan partisipasi masyarakat di atas, mengenai partisipasi masyarakat baik dalam Pilkada dan Pemilu adalah dalam bentuk “pengawasan pada setiap tahapan pemilihan”, sedangkan partisipasi masyarakat dalam Pemilu tidak disebutkan atau tidak dicantumkan. Ketiadaan atau

**Tabel 1. Perbandingan Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dengan Partisipasi Masyarakat Dalam Pemilihan Umum**

No.	Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2005 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang	Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum
1.	BAB XVIII Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemilihan	BAB XVII Partisipasi Masyarakat
2.	Pasal 131 (1) Untuk mendukung kelancaran penyelenggaraan Pemilihan dapat melibatkan partisipasi masyarakat. (2) Partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan dalam bentuk pengawasan pada setiap tahapan Pemilihan, sosialisasi Pemilihan, pendidikan politik bagi Pemilih, survei atau jajak pendapat tentang Pemilihan, dan penghitungan cepat hasil Pemilihan.	Pasal 448 (1) Pemilu diselenggarakan dengan partisipasi masyarakat. (2) Partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan dalam bentuk: a. sosialisasi Pemilu; b. pendidikan politik bagi pemilih; c. survei atau jajak pendapat tentang Pemilu; dan d. penghitungan cepat hasil pemilu.

- |   |   |
|---|---|
| <p>(3) Partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan ketentuan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. tidak melakukan keberpihakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur, pasangan Calon Bupati, dan Calon Wakil Bupati, serta pasangan dan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota;</li> <li>b. tidak mengganggu proses penyelenggaraan tahapan Pemilihan;</li> <li>c. bertujuan meningkatkan partisipasi politik masyarakat secara luas; dan</li> <li>d. mendorong terwujudnya suasana yang kondusif bagi penyelenggaraan Pemilihan yang aman, damai, tertib, dan lancar.</li> </ul> | <p>(3) Bentuk partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dengan ketentuan :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. tidak melakukan keberpihakan yang menguntungkan atau merugikan peserta Pemilu.</li> <li>b. tidak mengganggu proses penyelenggaraan tahapan Pemilu.</li> <li>c. bertujuan meningkatkan partisipasi politik masyarakat secara luas; dan</li> <li>d. mendorong terwujudnya suasana yang kondusif bagi penyelenggaraan Pemilu yang aman, damai, tertib, dan lancar.</li> </ul> |
|---|---|

3.

Pasal 132

Pasal 449

- |  |   |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>(1) Pelaksana survei atau jajak pendapat dan pelaksana penghitungan cepat hasil Pemilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 131 ayat (2) wajib melaporkan status badan hukum atau surat keterangan terdaftar, susunan kepengurusan, sumber dana, alat, dan metodologi yang digunakan kepada KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota.</li> <li>(2) KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota menetapkan lembaga yang dapat melaksanakan survei atau jajak pendapat dan pelaksana penghitungan cepat hasil Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).</li> <li>(3) Pelaksana survei atau jajak pendapat dan Pelaksana penghitungan cepat hasil Pemilihan dalam mengumumkan dan/ atau menyebarluaskan hasilnya wajib memberitahukan bahwa hasil penghitungan cepat yang dilakukannya bukan merupakan hasil resmi penyelenggara Pemilihan.</li> <li>(4) Ketentuan mengenai syarat dan tata cara penetapan lembaga yang dapat melaksanakan survei atau jajak pendapat dan pelaksana penghitungan cepat hasil Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dalam Peraturan KPU.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>(1) Partisipasi masyarakat dalam bentuk sosialisasi Pemilu, pendidikan politik bagi Pemilih, survei atau jajak pendapat tentang Pemilu, serta penghitungan cepat hasil Pemilu wajib mengikuti ketentuan yang diatur oleh KPU.</li> <li>(2) Pengumuman hasil survei atau jajak pendapat tentang Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang dilakukan pada masa tenang.</li> <li>(3) Pelaksanaan kegiatan penghitungan cepat wajib mendaftarkan diri kepada KPU paling lambat 30 (tiga puluh) hari sebelum hari pemungutan suara.</li> <li>(4) Pelaksanaan kegiatan penghitungan cepat wajib memberitahukan sumber dana, metodologi yang digunakan, dan hasil penghitungan cepat yang dilakukannya bukan merupakan hasil resmi Penyelenggara Pemilu.</li> <li>(5) Pengumuman prakiraan hasil perhitungan cepat Pemilu hanya boleh dilakukan paling cepat 2 (dua) jam setelah selesai pemungutan suara di wilayah Indonesia bagian barat.</li> <li>(6) Pelanggaran terhadap ketentuan ayat (2), ayat (4), dan ayat (5) merupakan tindak pidana Pemilu.</li> </ul> |
|--|---|

4.

Pasal 133

Pasal 450

<p>Partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 131 ayat (2) wajib mengikuti ketentuan yang diatur oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.</p>	<p>Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Pemilu diatur dalam Peraturan KPU.</p>
---	--

5.

Pasal 133 A

Pemerintah Daerah bertanggung jawab mengembangkan kehidupan demokrasi di daerah khususnya meningkatkan partisipasi masyarakat dalam menggunakan hak pilih.

---

Sumber: Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2005 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang; dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

tidak dicantumkannya, partisipasi masyarakat dalam bentuk pengawasan setiap tahapan Pemilu dalam Undang-Undang Pemilu saat ini mengakibatkan kedaulatan pemilih selaku pemegang kedaulatan suara terancam berkurang tingkat partisipasi penggunaan hak pilih pada Pemilu tahun 2019 bahkan dalam Pilkada tahun 2018 ini. Kondisi inilah yang menurut Sri Eko Budi Wardani,<sup>54</sup> menghasilkan sederetan daftar apatisme masyarakat terhadap proses Pemilu, karena kepentingan pemilih belum diakomodir.

Setidaknya, ada lima parameter universal yang menentukan kadar demokratis atau tidaknya Pemilu, yakni: (1) Universalitas (*Universality*) karena nilai-nilai demokrasi merupakan nilai universal, maka Pemilu demokratis harus dapat diukur secara universal. Artinya, konsep, sistem prosedur, perangkat dan pelaksanaan pemilu harus mengikuti kaidah-kaidah demokrasi universal itu sendiri; (2) Kesetaraan (*Equality*) pemilu yang demokratis harus mampu menjamin kesetaraan antara masing-masing kontestan Pemilu untuk kompetisi. Selain salah satu unsur penting yang akan mengganjal prinsip kesetaraan ini adalah kekuasaan dan kekuatan sumber daya yang dimiliki kontestan Pemilu; (3) Kebebasan (*Freedom*) dalam pemilu demokratis, para pemilih harus bebas menentukan sikap politiknya tanpa adanya tekanan, intimidasi, iming-iming pemberian hadiah tertentu yang akan mempengaruhi pilihan mereka; (4) Kerahasiaan (*Secrecy*) apapun pilihan politik yang diambil oleh *voters* (pemilih), tidak boleh diketahui oleh pihak manapun, bahkan oleh panitia pemilihan. Kerahasiaan sebagai sebuah prinsip sangat terkait dengan kebebasan seseorang dalam memilih; dan (5) Transparansi (*Transparency*) segala hal yang terkait dengan aktivitas Pemilu

54 Sri Eko Budiwardani, dkk., *Mendorong Partisipasi Masyarakat dalam Pemilu: Rekomendasi atas Hasil Kajian Workshop Knowledge Sharing "Mendorong Partisipasi Pemilih dalam Pemilu 2014"*, (Jakarta: Perludem, 2014), 3.

harus menerapkan prinsip transparansi, baik KPU, peserta Pemilu maupun pengawas/pemantau. Transparansi ini terkait dengan dua hal, yakni kinerja dan penggunaan sumber daya. KPU harus meyakinkan publik dan peserta pemilu bahwa mereka adalah lembaga independen yang menjadi pelaksana Pemilu yang adil (imparsial). Pengawas dan pemantau pemilu juga harus mampu menempatkan diri pada posisi yang netral dan tidak memihak kepada salah satu peserta Pemilu.<sup>55</sup>

Pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemilu lebih lanjut diatur dalam Peraturan KPU, maka dalam penyelenggaraan partisipasi masyarakat dalam Pilkada dan Pemilu diatur lebih teknis yang kurang lebih hampir sama, selanjutnya dapat dilihat dalam Tabel 2 perbandingan Peraturan KPU tentang Sosialisasi, Pendidikan Pemilih, dan Partisipasi Masyarakat dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota dan Peraturan KPU tentang Sosialisasi, Pendidikan Pemilih, dan Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum.

Dalam menguatkan partisipasi masyarakat selaku pemangku kepentingan Pilkada dan Pemilu harus mengetahui tujuan untuk memilih wakil-wakil rakyat untuk menduduki jabatan-jabatan politik dilembaga legislatif dan eksekutif. Namun sebagai instrumen demokrasi Pemilu juga bisa digunakan sebagai sarana untuk memperkuat integrasi politik dan pemerintahan yang efektif, tujuan integrasi politik menjadikan Pemilu sebagai wahana untuk menyalurkan perbedaan kepentingan yang ada di masyarakat, sehingga potensi konflik dapat diredam dan diselesaikan melalui lembaga-lembaga pemerintahan. Sedangkan tujuan pemerintah efektif menjadikan pemilu sebagai instrumen membentuk pemerintahan efektif, karena pejabat-pejabat yang terpilih

55 ucky Jani, dkk., *Modul Pemantauan Dana Kampanye*, (Jakarta, 2004), 2-3.

**Tabel 2. Perbandingan Hak Dan Kewajiban Partisipasi Masyarakat Dalam Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati, Dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota Dengan Hak Dan Kewajiban Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum**

No.	Peraturan KPU Nomor 8 Tahun 2017 Tentang Sosialisasi, Pendidikan Pemilih Dan Partisipasi Masyarakat Dalam Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati, Dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota	Peraturan KPU Nomor 10 Tahun 2018 Tentang Sosialisasi, Pendidikan Pemilih Dan Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum
1.	<p>Pasal 19</p> <p>Dalam menyelenggarakan Partisipasi Masyarakat, masyarakat berhak:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>memperoleh informasi publik terkait dengan Pemilihan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;</li> <li>menyampaikan dan menyebarkan informasi publik terkait dengan Pemilihan;</li> <li>berpendapat atau menyampaikan pikiran, lisan dan tulisan;</li> <li>ikut serta dalam proses penyusunan kebijakan atau peraturan Pemilihan;</li> <li>ikut serta dalam setiap tahapan Pemilihan;</li> <li>ikut serta dalam evaluasi dan pengawasan penyelenggaraan Pemilihan;</li> <li>melakukan konfirmasi berdasarkan hasil pengawasan atau Pemantauan Pemilihan; dan</li> <li>memberi usulan tindak lanjut atas hasil pengawasan atau Pemantauan Pemilihan.</li> </ol>	<p>Pasal 18</p> <p>Dalam menyelenggarakan Partisipasi Masyarakat, masyarakat berhak:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>memperoleh informasi publik terkait dengan Pemilu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;</li> <li>menyampaikan dan menyebarkan informasi publik terkait dengan Pemilu;</li> <li>berpendapat atau menyampaikan pikiran, lisan dan tulisan;</li> <li>ikut serta dalam proses penyusunan kebijakan atau Peraturan KPU terkait Pemilu;</li> <li>ikut serta dalam setiap tahapan Pemilu;</li> <li>ikut serta dalam evaluasi dan pengawasan Penyelenggaraan Pemilu;</li> <li>melakukan konfirmasi berdasarkan hasil pengawasan atau Pemantauan Pemilu; dan</li> <li>memberi usulan tindak lanjut atas hasil pengawasan atau Pemantauan Pemilu.</li> </ol>
2.	<p>Pasal 20</p> <p>Dalam penyelenggaraan Partisipasi Masyarakat, masyarakat wajib:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Masyarakat wajib menghormati hak orang lain;</li> <li>Bertanggungjawab atas pendapat dan tindakannya dalam berpartisipasi;</li> <li>Menjaga pelaksanaan Partisipasi Masyarakat sesuai dengan asas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2; dan</li> <li>Menjaga etika dan sopan santun berdasarkan budaya masyarakat.</li> </ol>	<p>Pasal 19</p> <p>Dalam penyelenggaraan Partisipasi Masyarakat, masyarakat wajib:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Masyarakat wajib menghormati hak orang lain;</li> <li>Bertanggungjawab atas pendapat dan tindakannya dalam berpartisipasi;</li> <li>Menjaga pelaksanaan Partisipasi Masyarakat sesuai dengan asas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2; dan</li> <li>Menjaga etika dan sopan santun berdasarkan budaya masyarakat.</li> </ol>

Sumber: Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 8 Tahun 2017 Tentang Sosialisasi, Pendidikan Pemilih dan Partisipasi Masyarakat dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati, dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota; dan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 10 Tahun 2018 Tentang Sosialisasi, Pendidikan Pemilih dan Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum.

mendapat dukungan rakyat dan lembaga politik.<sup>56</sup>

Sejauh mana suatu negara telah matang demokrasinya baik secara kelembagaan dan

hukum, dengan menggunakan indikator diantaranya seperti adanya politik yang bersifat kompetitif, pemilihan umum yang tetap, partisipasi yang luas, pembatasan kekuasaan eksekutif, kebebasan berbicara, dan penghormatan terhadap kebebasan sipil, termasuk hak-hak minoritas. Apabila suatu

<sup>56</sup> Didik Supriyanto, dkk., *Menata Ulang Jadwal Pilkada: Menuju Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah*, (Jakarta: Perkumpulan Pemilu Untuk Demokrasi 2013), 40.

negara telah menenuhi dalam hampir semua kinerja di atas, maka negara tersebut dikatakan berhasil mengonsolidasikan demokrasinya.<sup>57</sup>

Sebagai model pelibatan dan partisipasi masyarakat terkait dengan peta persoalan seperti politik uang, kompetisi antar Parpol, kompetisi antar pasangan calon dalam Pilkada, dan bahkan antar Caleg dalam satu Parpol karena kompetisi yang begitu kuat akan muncul banyak penyimpangan dan persoalan yang akan dihadapi semakin rumit. Strategi pelibatan dan partisipasi mesti harus didesain sedemikian rupa sehingga tepat sasaran. Pelibatan bisa dilakukan terhadap pemilih secara umum maupun kelompok masyarakat yang terorganisir, seperti, kelompok pemantau, organisasi masyarakat, universitas, sekolah, dan kelompok masyarakat yang memiliki kesadaran politik untuk turut serta mengawal proses Pemilu.<sup>58</sup>

Partisipasi masyarakat agar dapat melaksanakan peran melakukan sosialisasi tentang sistem, proses dan tahapan Pemilu yang menjadi keberhasilan Pemilu adalah masyarakat memperoleh informasi yang jujur dan berimbang mengenai Parpol, calon anggota legislatif, calon kepala daerah dan wakil kepala daerah bahkan calon presiden dan wakil presiden dari pekerja dalam industri media pada media massa. Harapan masyarakat agar Pemilu berkualitas dan melibatkan partisipasi yang luas diperlukan pemahaman yang memadai, jika Pemilu menjadi ajang untuk memberikan pelajaran politik nampaknya hanya menjadi penghuni akhir atau sebagai obyek dalam agenda para kontestan Pemilu.<sup>59</sup>

57 Jack Snyder, *Dari Pemungutan Suara ke Pertumpahan Darah: Demokrasi dan Konflik Nasionalis*, Judul Asli (*From Voting to Violence Democratization and Nationalist Conflict*: @ 2000 W.W Norton & Company, inc) (Jakarta: Kapustakaan Populer Gramedia, 2003), 17-18.

58 Veri Junaidi, *Pelibatan dan Partisipasi Masyarakat dalam Pengawasan Pemilu*, (Jakarta: Perkumpulan Pemilu Untuk Demokrasi, 2013), 83-84.

59 Handrini Ardiyanti, *Media Massa dan Pemilu: Peran Media Massa dalam Mewujudkan Pemilu Berkualitas*, (Jakarta: Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2008), 175-176.

Dalam mendorong tingkat partisipasi pemilih turut serta aktor yang mengawasi Pilkada maupun Pemilu diperlukan inovasi dalam mendorong keterlibatan publik, beberapa hal dari hasil kajian oleh Veri Junaidi bersama tim Perludem,<sup>60</sup> adalah sebagai berikut:

1) *Memantau Daftar Pemilih*

Tahap awal krusial daripada Pilkada dan Pemilu adalah pendaftaran pemilih karena kerap terjadi penyimpangan, baik karena faktor pendataan penduduk yang belum rapi maupun desain pelanggaran yang sifatnya sistematis-terstruktur, dan masif.

2) *Pengawasan Semesta dan Penyediaan teknologi Informasi Untuk Memudahkan Laporan*

Konsep pengawasan semesta ini didasarkan pada pemikiran, setiap pemilih adalah pemantau, minimal untuk suara mereka sendiri. Masing-masing pemilih adalah pemantau untuk lingkungan mereka masing-masing, minimal tempat mereka memberikan suara. Oleh karena itu, dalam mendorong pengawasan semesta, kerja besarnya adalah melakukan pendidikan pemilih akan hak politiknya dalam pemilu.

3) *Duta Pengawasan dan Democracy Heroes*

Menjalankan tugas-tugas pendidikan pemilih dan kesadaran masyarakat tidak bias dilakukan sendiri. Lembaga pengawas pemilu dalam hal ini harus memiliki *public relation* atau duta pengawasan yang akan menyampaikan pesan-pesan penting pengawasan oleh masyarakat. Tugas utama mereka adalah mensosialisasikan pengawasan dan mendorong pemilih untuk berpartisipasi dalam pengawasan.

4) *Kerjasama dengan Pemantau dan Pembentukan Paralegal*

Model pelibatan partisipatif di atas lebih ditekankan kepada pemilih dan kelompok yang lebih luas. Adapun prinsip pemantauan didorong adalah kecepatan dan memudahkan. Namun juga perlu didorong kelompok masyarakat yang melakukan

60 Junaidi, *Pelibatan dan Partisipasi*, 86-96.

pengawasan dengan prinsip akurasi data. Partisipan yang di dorong untuk memainkan peran ini adalah kelompok sadar politik yang kecenderungannya sudah memiliki kesadaran politik lebih dari pemilih.

5) *Internalisasi Partisipasi Dalam Pengawasan Pemilu*

Memberikan penanaman nilai-nilai partisipasi dilakukan dengan memasukkan pemahaman tentang pengawasan Pemilu oleh masyarakat dan bisa juga memainkan peran-peran yang diharapkan mampu mendorong tingkat partisipasi, beberapa hal yang perlu diperhatikan antara lain:

- a. Melakukan pendidikan pemilih dan melakukan rekrutmen (mengkoordinir pemilih yang memiliki kesadaran politik);
- b. Melakukan pendekatan kepada tokoh masyarakat untuk melakukan sosialisasi;
- c. Menggunakan pendekatan local (*local wisdom*) untuk mengajak masyarakat dalam berpartisipasi dalam pemilu.

Kedaulatan partisipasi pemilih dalam baik pengawasan Pilkada dan Pemilu serentak dimaknai sebagai hak untuk memilih dan dipilih dalam Pemilu yang bebas jujur dan adil, yaitu dengan meningkatnya partisipasi masyarakat baik kuantitas maupun kualitas kesadaran sebagai pemilih dan pengawas atas dirinya sendiri. Kekhawatiran berdasarkan pengalaman Pemilu 2014 dan Pilkada serentak dalam dua gelombang kecenderungan partisipasi pemilih yang terus turun sudah menjadi “rahasia umum”, hal ini menimbulkan pertanyaan dari berbagai kalangan, baik dari penyelenggara Pemilu maupun masyarakat dalam Pilkada 2018 dan menghadapi Pemilu 2019 malah sebaliknya atau terus turun karena menjadikan kesadaran politik masyarakat pentingnya partisipasi menggunakan hak pilih.<sup>61</sup>

61 Wahyudinata, *Sosialisasi dan Partisipasi Masyarakat dalam Pemilu Legislatif di Jakarta Pusat*, Makalah dibuat sebagai

## Kesimpulan

Momentum Pemilu sebagai kedaulatan rakyat dalam mewujudkan pendidikan politik berdemokrasi karena dengan Pemilu lahirlah hak pilih dan dipilih karena kedua hak dasar tersebut, tidak boleh dibatasi semena-mena. Oleh karena itu hak memilih dan dipilih dijamin sama sehingga tujuan dilaksanakan Pemilu harus memenuhi persyaratan mendasar yaitu, mampu menjamin tegaknya prinsip-prinsip Pemilu demokratis. Dalam sistem demokratis, kedaulatan rakyat yang diwakilkan dalam parlemen dan pemerintah melalui Pemilu bebas dan adil, yang menjamin warga negara memiliki hak pilih sebagai hak politik yang secara universal masuk ke dalam katagori hak asasi manusia dalam konstitusi suatu negara.

Penguatan partisipasi masyarakat selaku pemangku kepentingan dalam mengawasi pelaksanaan Pilkada dan Pemilu serentak merupakan hak politik masyarakat menjadikan Pemilu sebagai wahana untuk menyalurkan perbedaan kepentingan yang ada di tengah-tengah masyarakat. Sehingga tujuan dilaksanakan Pemilu tidak hanya memenuhi aspek prosedural semata, namun yang lebih substansi menjadikan partisipasi dan dukungan rakyat sebagai mandat memperjuangkan aspirasi, visi, dan misi yang menjadikan harapan dan kepentingan masyarakat dalam pelaksanaan Pilkada dan Pemilu serentak tahun 2019 yang direncanakan dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil untuk memilih anggota legislatif dan Presiden dan Wakil Presiden terpilih yang dikehendaki.

Diperlukan harmonisasi ulang mengenai partisipasi masyarakat baik dalam UU Pilkada maupun UU Pemilu, untuk memastikan partisipasi masyarakat sebagai warga negara yang memiliki hak pilih khususnya yang

bahan Presentasi Knowledge Sharing Workshop, yang diadakan oleh Perludem dan AEC yang diadakan di Hotel Four Season, (Jakarta : 20 Februari 2014), 1.

berkaitan dengan bentuk pengawasan pada setiap tahapan pemilihan harus setara antara pelaksanaan Pilkada dengan Pemilu. Namun perbedaan pengaturan pada setiap tahapan pemilihan baik Pilkada dan Pemilu oleh penyelenggara Pemilu dalam hal ini KPU dimaknai sama, sehingga membuktikan ketidakkonsistenan penyelenggara Pemilu dan juga Pilkada mengenai sosialisasi, pendidikan pemilih, dan partisipasi masyarakat dalam pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota dengan penyelenggaraan pemilihan umum.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abhan, dkk., *Pasangan Calon Melawan Kolom Kosong (Potret Pemilihan Bupati dan Walikota Bupati Pati Tahun 2017)*, Semarang: CV. Ravi Sarana Perkasa, 2017.
- Anggraeni, Titi. dkk., *Menata Kembali Pengaturan Pemilu*, Jakarta: Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi, 2011.
- , *Kajian Kodifikasi Undang-Undang Pemilu Penyatuan UU No 32/2004, UU No. 12/2008, UU No. 15/2011, Dan UU No. 8/2012 Serta Beberapa Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Satu Naskah*, Jakarta: Perkumpulan Pemilu Untuk Demokrasi, 2014.
- Budiwardani, Sri Eko., *Mendorong Partisipasi Masyarakat dalam Pemilu: Rekomendasi atas Hasil Kajian Workshop Knowledge Sharing "Mendorong Partisipasi Pemilih dalam Pemilu 2014"*, Jakarta: Perludem, 2014.
- Budiharjo, Mariam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2009.
- Dahl, Robert A. *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven: Yale University Press, 1971.
- Feith, Herbert., *Pemilu 1955 di Indonesia*, Jakarta: Kapustakaan Populer Gramedia, 1999.
- Gaffar, Afan. *Javanese Voters*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1992.
- Gumay, Hadar dkk, *Laporan Kajian Undang-Undang Pemilu: Sebuah Rekomendasi Terhadap Revisi UU No. 10/2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPR Provinsi, Kabupaten/Kota*, Jakarta: Center for Electoral Reform (CETRO), 2011.
- Hanington, Samuel P. *Gelombang Demokratisasi Ketiga judul asli The third wave: democratization in the late twentieth century*, berasal dari Julian J. Rothbaum Lectures Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1995.

- Ikrar Nusa Bhakti dan Riza Sihbudi (ed)., *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat*. Yogyakarta: Mizan, 2001.
- Imawan, Alexander dan Endriana, *Pemilu: Pelanggaran Asas Luber*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995.
- Internasional IDEA, *Keadilan Pemilu: Ringkasan Buku Acuan Internasional IDEA (Electroral Justice: An Overview of The Internasional IDEA Handbook)*, Jakarta: Internasional IDEA, 2010.
- , *Standar-Standar Internasional Pemilihan Umum: Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*, Jakarta: Internasional IDEA, 2004.
- Isra, Saldi. *Pemilu dan Pemulihan Daulat Rakyat*, Jakarta: Themis Publishing, 2017.
- Jani, Lucky. dkk., *Modul Pemantauan Dana Kampanye*, Jakarta, 2004.
- Khoiron, Nur. dkk., *Serial Pendidikan Politik: Pendidikan Politik Bagi Warga Negara (Tawaran Konseptual dan Kerangka Kerja)*, Yogyakarta: LKIS, 1999.
- Lopa, Baharuddin. *Pertumbuhan Demokrasi dan Penegakkan Hukum Dan Perlindungan Hak Asasi Manusia*, Jakarta: PT. Yarsif Watampone, 19997.
- Maksudi, Buddy Iriawan. *Sistem Politik Indonesia: Pemahaman Secara Teoritik dan Empirik*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2012.
- Naning, Ramdlon. *Aneka Azas Ilmu Negara*, Surabaya: Bina Ilmu, 1982.
- Nur Sardini, Hidayat. *Menuju Pengawasan Pemilu Efektif: Haluan Pemikiran Ketua Bawaslu (2010)*, Jakarta: Diadit Media, 2013.
- Pahlevi, Indra. *Sistem Pemilu Di Indonesia Antara Proporsional dan Mayoritarian*, Jakarta: Pusat Pengelolaan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI, 2015.
- , *Sistem Pemilu 2009: Upaya Penguatan Demokrasi Substansial*, Jakarta: Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008.
- Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 08 Tahun 2017 tentang Sosialisasi, Pendidikan Pemilih, dan Partisipasi Masyarakat dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota.
- Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 10 Tahun 2018 tentang Sosialisasi, Pendidikan Pemilih, dan Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 6/PUU-V/2007 tentang Calon Perseorangan Sebagai Kontestan Pilkada.
- Prasetyo, Teguh. *Pemilu Bermartabat (Reorientasi Pemikiran Baru Tentang Demokrasi)*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2017.
- Riskiyono, Joko. *Pengaruh Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang-Undang*, Jakarta: Nadi Pustaka, 2017.
- Riskiyono, Joko. *Hak Publik Berpartisipasi Mewujudkan Penyelenggaraan Pemilu Demokratis, dalam Jurnal Pemilu & Demokrasi Memotret Penegakan Hukum Pemilu 2014*, Jakarta: Perludem.
- Roy C. Marcridis dan Berenhard E. Brown, 1996, *Perbandingan Politik: Catatan dan Bacaan*, Jakarta: Airlangga, 1996.
- Schmidt, Adam. *Indonesia's 2009 Election: Performance Challenges and Negative Precedents dalam Buku Problems of Democratisation in Indonesia, Election, Institutions, and Society*. ISEAS, 2010.
- Schumpeter, Josep A. *Capitalism, Sosialism, and Democracy*, edisi ke-2, New York: Harper, 1947.

- Snydr, Jack. *Dari Pemungutan Suara ke Pertumpahan Darah: Demokrasi dan Konflik Nasionalis, Judul Asli (From Voting to Violence Democratization and Nationalist Conflict: @ 2000 W.W Norton & Company, inc)*, Jakarta: Kapustakaan Populer Gramedia (KPG), 2003.
- Soeryadiningrat, Mediatama. *Flirting With Democracy: Will Indonesia Go Forward or Back?* Asia Program Spesial Report. Agustus 2004.
- Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberty, 1996.
- Surbakti, Ramlan., *Merancang Sistem Politik Demokratis Menuju Pemerintahan Presidensial Yang Efektif Buku I*, Jakarta: Kemitraan bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan, 2011.
- *Membangun Sistem Kepartaian Pluralisme Moderat: Menyederhanakan Jumlah Partai Politik*, Jakarta: Kemitraan bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan, 2011.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Wollack, Kenneth D. *Membuat Setiap Suara Punya Arti: Pemantauan Pemilihan Umum Di Asia*, Jakarta: ELSAM, 1997.
- Zuchron, Daniel., *Prosiding Seminar Membangun Pilkada Serentak Yang Bersih dan Bebas Korupsi: Partisipasi Masyarakat dalam Pengawasan Pemilihan Kepala Daerah/ Pilkada Serentak*, Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Kementerian Hukum dan HAM RI, 2015.