

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pengelolaan sebuah negara tidak bisa dilepaskan dari kedaulatan yang dianut negara tersebut. Pada sebuah negara dengan sistem demokrasi, kedaulatan negara berada di tangan rakyat. Sistem demokrasi dalam pemerintahan berproses dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat dimana rakyat ikut berperan langsung maupun tidak langsung untuk mengurus kehidupan bersama dalam sebuah negara. Dalam pemerintahan demokrasi, rakyat memiliki kedudukan yang utama karena mereka memiliki kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Rakyat merupakan pihak yang punya kehendak mengorganisasikan diri dalam sebuah negara guna mewujudkan cita-cita negara. Jika dalam sebuah negara rakyat memiliki kedaulatan tertinggi, maka sistem pemerintahan yang diterapkan negara tersebut adalah sistem demokrasi dengan kedaulatan rakyat.

Indonesia sendiri merupakan negara yang menganut sistem demokrasi dengan kedaulatan rakyat. Pada amandemen III yang disahkan pada tanggal 10 November 2001 dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar”. Artinya pelaksanaan kedaulatan rakyat dilaksanakan berdasarkan *circle system* konstitusi, yakni pelaksanaan kedaulatan rakyat terbagi-bagi dalam berbagai institusi atau aturan-aturan konstitusi yang terdapat dan ditentukan

dalam UUD 1945. Jadi kedaulatan rakyat selain bisa dilaksanakan oleh MPR, juga dapat dilaksanakan oleh Presiden, DPR, DPD, Mahkamah Konstitusi, BPK, dan institusi lainnya yang telah diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sesuai dengan Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 pasal 1 ayat (2), bahwa kedaulatan rakyat merupakan sesuatu yang harus diketahui dan digunakan oleh rakyat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Implementasi kedaulatan rakyat dari pasal tersebut salah satunya adalah partisipasi politik dari masyarakat itu sendiri.

Menurut Miriam Budiardjo (2008:367) “partisipasi politik adalah kegiatan seseorang atau kelompok orang untuk ikut serta secara aktif dalam kehidupan politik, antara lain dengan jalan memilih pimpinan negara baik secara langsung maupun secara tidak langsung dengan mempengaruhi kebijakan pemerintah”. Partisipasi politik menjadi sangat penting karena keterlibatan masyarakat dalam berpolitik merupakan cara untuk mempengaruhi keputusan politik serta mengawasi jalannya pemerintahan dalam sebuah negara yang menganut sistem demokrasi dengan kedaulatan rakyat. Artinya, semakin tinggi partisipasi politik masyarakat menandakan bahwa rakyat mengikuti, memahami, dan melibatkan diri dalam kegiatan kenegaraan. Sebaliknya, partisipasi yang rendah menjadi penanda bahwa rakyat kurang menaruh apresiasi atau kurang minat terhadap masalah atau kegiatan kenegaraan. Dalam hal ini, partisipasi menjadi sangat penting guna mewujudkan legitimasi yang kuat.

Berdasarkan konsep demokrasi dengan kedaulatan rakyat, maka Menurut Winardi (2008:255) partisipasi harus diterjemahkan sebagai hak-hak dasar dari rakyat

untuk terlibat dalam proses politik, baik secara langsung maupun tidak langsung. Artinya negara ini mengakui bahwa rakyat adalah pemegang tertinggi dari kedaulatan dan melalui partisipasi politik rakyat dapat menggunakan hak dari kedaulatan tersebut. Salah satu perwujudan dari pelaksanaan partisipasi politik dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan adalah melalui Pemilihan Umum (Pemilu) yang digunakan sebagai salah satu sarana demokrasi untuk membentuk sistem kekuasaan negara yang berkedaulatan rakyat.

Menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu dijelaskan bahwa Pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Pemilu merupakan salah satu instrumen yang digunakan oleh bangsa Indonesia di dalam mewujudkan pilar-pilar demokrasi dalam kehidupan kebangsaan dan ketatanegaraan. Sebagai sebuah instrumen, tentu terdapat beberapa penyesuaian isi instrumen manakala terjadi dinamika kehidupan sosial dan perpolitikan yang terjadi ditengah-tengah masyarakat. Menurut Asshidiqie (2006:13) tujuan penyelenggaraan Pemilu antara lain:

1. Untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai;
 2. Untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan;
 3. Untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat; dan
 4. Untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara.
- Berdasarkan tujuan Pemilu tersebut maka perlu adanya pemberian pemahaman

kepada masyarakat mengenai tujuan dan fungsi Pemilu sehingga dapat meningkatkan

partisipasi politik masyarakat dalam Pemilu, karena partisipasi politik masyarakat dapat mewujudkan kedaulatan rakyat sebagai indikator demokrasi. Artinya, peran penyelenggara Pemilu disini juga diperlukan untuk meningkatkan pemahaman masyarakat sehingga akan berdampak terhadap meningkatnya partisipasi politik masyarakat. Sebagaimana yang tertuang dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Pasal 1 ayat (7) dijelaskan bahwa:

“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 penyelenggaraan 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”.

Dalam perkembangannya, Pemilu di Indonesia dilaksanakan mulai tahun 1955 hingga 2014 yakni sudah 11 kali diadakan kegiatan Pemilu. Pemilu setelah reformasi dinilai sebagai Pemilu yang demokratis karena sudah memenuhi prinsip LUBER (Langsung, Umum, Bebas, dan Rahasia) dan JURDIL (Jujur dan Adil), sedangkan Pemilu sebelumnya pada orde baru belum bisa dikatakan demokratis karena sudah bisa ditebak hasilnya. Setelah reformasi pada 1998, Pemilu di Indonesia dilaksanakan sebanyak 4 kali yang dimulai tahun 1999 sampai 2014. Tetapi pada setiap kali diadakan Pemilu, masih banyak masyarakat yang masuk kategori *voters turn out* atau yang biasa disebut golput (golongan putih).

Moh. Asfar (2004:21) menjelaskan bahwa golput sebuah persoalan-persoalan pesan yang hendak disampaikan kepada publik atas pilihan politiknya untuk tidak memilih. Golput bukanlah organisasi yang diatur oleh instrument peraturan, hal itu

juga tidak dikoordinasi melalui sistem manajemen. Golput sekedar penyebutan kepada akumulasi pribadi-pribadi yang tidak ikut Pemilu atau ikut Pemilu tetapi dengan cara merusak surat suara yang di dapat. Meskipun golput juga merupakan bagian dari pilihan demokratis yaitu pilihan antara memilih dan tidak memilih, tetapi sikap golput berpotensi menurunkan tingkat partisipasi politik masyarakat yang berarti partisipasi politik masyarakat tersebut buruk. Harun Husein dalam artikel online Republika pada tanggal 19 Mei 2014 menulis:

“Pada Pemilu 2014 ini, ‘partai golput’ meraih suara terbanyak 46 juta. Angka ini dua kali lipat dibanding suara pemenang Pemilu resmi yang diumumkan Komisi Pemilihan Umum yaitu PDI Perjuangan. Partai Banteng itu hanya meraih 23 juta suara. Golongan putih alias golongan orang yang tidak menggunakan hak pilihnya dalam Pemilu telah menjadi pemenang sejak 2009 lalu. Saat itu ‘partai golput’ meraih hampir 50 juta suara. Padahal pemenang resmi Pemilu saat itu, partai demokrat hanya meraup 21 juta suara”.

Angka golput dari Pemilu tahun 1999 sampai 2009 terus mengalami kenaikan, meski pada tahun 2014 mengalami penurunan. Meski begitu angka golput pada Pemilu tahun 2014 tetap mencapai angka 24,89%, hal tersebut menunjukkan bahwa golput masih dalam angka yang cukup besar. Dapat dikatakan bahwa partisipasi masyarakat dalam politik masih cukup rendah dan legitimasi masyarakat masih lemah. Hal tersebut dibuktikan berdasarkan data dari Komisi Pemilihan Umum sebagai berikut:

Tabel 1. Perkembangan Hasil Pemilu Nasional dan Partai Pemenang Pemilu Nasional Tahun 1999, 2004, 2009, dan 2014

Pemilu Nasional	Nama Partai Pemenang Pemilu	Suara Partai Pemenang Pemilu	Jumlah Golput	Prosentase Golput
Pemilu Nasional 1999	PDIP	35.689.073	8.320.010	7,06 %

Pemilu Nasional 2004	Golkar	24.480.757	23.580.030	15,93%
Pemilu Nasional 2009	Demokrat	21.655.295	49.677.076	29,01%
Pemilu Nasional 2014	PDIP	23.681.471	46.252.097	24,89%

Sumber: KPU (Olahan Peneliti)

Berdasarkan tabel diatas bahwa angka golput pada 2 penyelenggaraan Pemilu Nasional terakhir mencapai 20% persen ke atas, terutama pada Pemilu Nasional tahun 2009 angka golput hampir menyentuh angka 30%. Seperti apa yang terdapat pada tabel juga, pada Pemilu Nasional tahun 2009 dan 2014 angka golput bahkan lebih lebih besar daripada jumlah suara partai pemenang Pemilu. Artinya, golput masih dalam jumlah angka yang cukup besar, apabila sebagian besar golput tersebut memberikan suaranya maka hasil Pemilu juga bisa berbeda. Angka golput yang tinggi ini juga berarti bahwa pemerintah akan sulit mendapatkan dukungan maksimal dari masyarakat, lebih jauh lagi dapat mengarah pada hilangnya legitimasi kepemimpinan. Maka dari itu, perlu diadakannya sosialisasi dan pendidikan mengenai politik dengan tujuan untuk meningkatkan partisipasi politik masyarakat.

Rush & Althoff (2002:35) mendefinisikan sosialisasi politik dalam arti sempit yakni “penanaman informasi yang disengaja, nilai-nilai dan praktek yang oleh badan-badan instruksional secara formal ditugaskan untuk tanggung jawab”. Artinya, KPU yang merupakan badan instruksional dalam penyelenggaraan Pemilu juga mempunyai peran untuk melakukan sosialisasi mengenai kepemiluan. Peran KPU dalam sosialisasi politik ditegaskan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017

Pasal 12J tentang Pemilihan Umum yakni “menyosialisasikan penyelenggaraan Pemilu dan/ atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU kepada masyarakat”. Untuk menjalankan tugas sosialisasi tersebut secara struktural KPU ada pada semua tingkatan wilayah, karena di setiap wilayah dibentuk kepanjangan tangan dari KPU. Pada wilayah Provinsi terdapat KPU Provinsi, di wilayah Kabupaten/ Kota terdapat KPU Kabupaten/ Kota, di tingkat wilayah Kecamatan dibentuk PPK (Panitia Pemilihan Kecamatan), di tingkat Desa/ Kelurahan terdapat PPS (Panitia Pemungutan Suara).

Salah satu Komisi Pemilihan Umum di daerah yang mempunyai tugas dalam meningkatkan partisipasi politik masyarakat adalah KPU Kabupaten Pasuruan. Hal ini ditegaskan Nomor 7 tentang Pemilihan Umum Tahun 2017 Pasal 18J yakni “menyosialisasikan penyelenggaraan Pemilu dan/ atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU Kabupaten/ Kota kepada masyarakat”. Artinya, KPU Kabupaten Pasuruan disini juga mempunyai peran dalam meningkatkan partisipasi politik masyarakat. Partisipasi politik masyarakat dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada Pasal 246 ayat (2) dijelaskan bahwa:

“Partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan dalam bentuk sosialisasi Pemilu, pendidikan politik bagi pemilih, survei atau jajak pendapat tentang Pemilu, dan perhitungan cepat hasil Pemilu. Dengan ketentuan:

- a. Tidak melakukan keberpihakan yang menguntungkan atau merugikan peserta Pemilu
- b. Tidak mengganggu proses penyelenggaraan tahapan Pemilu

- c. Bertujuan meningkatkan masyarakat secara luas; dan
- d. Mendorong terwujudnya suasana suasana yang kondusif bagi penyelenggara Pemilu yang aman, damai, tertib, dan lancar”.

Selanjutnya dalam pasal 248 Undang-Undang tersebut menyebutkan bahwa “Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Pemilu diatur dalam peraturan KPU”. Peraturan Komisi Pemilihan Umum yang dimaksud dalam pasal tersebut adalah PKPU Nomor 8 tahun 2017 tentang sosialisasi, pendidikan pemilih dan partisipasi masyarakat dalam pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, dan/ atau walikota dan wakil walikota.

Dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 8 Tahun 2017 tersebut, pada pasal 26 disebutkan bahwa tujuan dari sosialisasi pemilihan yang dilakukan salah satunya adalah untuk meningkatkan partisipasi pemilih. Begitupun juga dengan salah satu tujuan pendidikan pemilih yang terdapat pada 29 tersebut, salah satunya adalah untuk meningkatkan partisipasi politik. Dari penjelasan tersebut dapat disimpulkan bahwa Komisi Pemilihan Umum dapat meningkatkan partisipasi politik masyarakat melalui kegiatan sosialisasi dan pendidikan politik.

Sosialisasi dan pendidikan politik sendiri merupakan bidang kerja dari Sub Bagian Teknis dan Hupmas, di dalam Sub Bagian tersebut hanya ada 1 Kepala Sub Bagian dan 2 Staf Sub Bagian. Dengan luas wilayah Kabupaten Pasuruan sekitar 1.474,015 Km² yang terdiri dari 365 desa dan 24 kecamatan dan terbagi atas wilayah pegunungan, dataran rendah, dan daerah pantai, maka kurangnya tenaga dalam Sub Bagian Teknis dan Hupmas dirasa kurang dalam menyampaikan sosialisasi mengenai

kepemiluan yang dilakukan dengan mendatangi masyarakat ke daerah secara langsung. Berikut adalah susunan organisasi sekretariat KPU Kabupaten Pasuruan:



Gambar 1. Struktur Organisasi Sekretariat KPU Kabupaten Pasuruan

Sumber: www.kpu-d-pasuruankab.go.id (2018)

KPU Kabupaten Pasuruan melalui Sub Bagian Teknis dan Hupmas mempunyai tugas untuk melakukan sosialisasi dan pendidikan politik dalam meningkatkan partisipasi politik masyarakat yang ada di wilayah Kabupaten Pasuruan, artinya KPU Kabupaten Pasuruan juga mempunyai tugas untuk mengurangi angka golput yang ada di Kabupaten Pasuruan. Berdasarkan kondisi di lapangan, di Wilayah Kabupaten Pasuruan sendiri pada saat pelaksanaan Pemilu tahun 2014 angka golput meningkat jika dibandingkan pada saat pemilihan kepala daerah Kabupaten Pasuruan yang diadakan pada tahun 2013. Hal ini tentunya menjadi pekerjaan rumah bagi KPU Kabupaten Pasuruan yang akan menyelenggarakan Pilkada Kabupaten Pasuruan tahun 2018 dan Pilpres Tahun 2019. Mengenai hal tersebut dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 2. Data Pilkada Kabupaten Pasuruan Tahun 2013 dan Data Pilpres Tahun 2014 di Wilayah Kabupaten Pasuruan

Pemilu	Daftar Pemilih Tetap	Jumlah Pemilih	Suara Sah	Suara Tidak Sah	Golput	Prosentase Golput
Pilkada Kabupaten Pasuruan Tahun 2013	1.145.502	800.598	746.094	54.504	399.408	29,6%
Pemilu Tahun 2014	1.188.754	972.043	749.450	160.679	439.304	36,9%

Sumber: Kabupaten Pasuruan Dalam Angka Tahun 2017 (Olahan Peneliti)

Berdasarkan data diatas, jumlah pemilih tetap yang tidak hadir pada saat pilkada adalah 344.904 orang dan jumlah suara tidak sah adalah 54.504 orang. Total jumlah golput pada saat Pilkada di Kabupaten Pasuruan tahun 2013 adalah 399.408 orang. Sedangkan pemilih tetap yang tidak hadir pada saat Pemilu tahun 2014 adalah 216.711 orang dan jumlah suara tidak sah adalah 160.679, total jumlah angka golput adalah 439.304 orang. Jika dipersentaskan, maka kenaikan angka golput tersebut mencapai angka 8% dari angka sebelumnya. Selain itu jumlah suara tidak sah juga meningkat, hal tersebut menandakan bahwa peran yang dilakukan KPU dalam memberikan pemahaman mengenai Pemilu kepada masyarakat belum berjalan efektif karena angka suara tidak sah sendiri merupakan angka golput. Sebagai lembaga yang mempunyai tugas dalam meningkatkan partisipasi politik masyarakat, seharusnya KPU Kabupaten Pasuruan dapat menekan angka golput yang ada di Kabupaten Pasuruan dengan mengacu angka golput pada pemilihan sebelumnya.

Berdasarkan pemaparan diatas, permasalahan kurangnya partisipasi politik di Indonesia pada umumnya dan di Kabupaten Pasuruan pada khususnya merupakan masalah yang layak untuk dibahas dalam mewujudkan demokrasi yang lebih baik. Selain masalah tersebut, minimnya jumlah anggota Sub Bagian Teknis dan Hupmas yang bertugas menyampaikan sosialisasi dan pendidikan politik menjadikan masalah tersendiri dalam peran yang dilakukan KPU Kabupaten Pasuruan untuk meningkatkan partisipasi politik masyarakat. Maka dari itu, dalam penelitian ini penulis mengambil judul **“Peran Komisi Pemilihan Umum Dalam Rangka Meningkatkan Partisipasi Politik Masyarakat (Studi Pada Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Pasuruan)”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan yang telah dipaparkan, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana peran Komisi Pemilihan Umum dalam meningkatkan partisipasi politik masyarakat?
2. Apa saja faktor pendukung dan faktor penghambat yang mempengaruhi peran Komisi Pemilihan Umum dalam meningkatkan partisipasi politik masyarakat?

C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan dan menganalisa mengenai:

1. Peran Komisi Pemilihan Umum dalam meningkatkan partisipasi politik masyarakat.

2. Faktor pendukung dan faktor penghambat yang mempengaruhi peran Komisi Pemilihan Umum dalam meningkatkan partisipasi politik masyarakat.

D. Kontribusi Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi baik secara akademik maupun praktis:

1. Kontribusi Teoritis

- a. Sebagai bahan kajian dalam menambah wacana keilmuan pengembangan ilmu administrasi publik.
- b. Diharapkan dengan penelitian ini akan menjadi wacana keilmuan administrasi publik dan politik khususnya pada peran Komisi Pemilihan Umum dalam meningkatkan partisipasi politik masyarakat.

2. Kontribusi Praktis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat dipergunakan sebagai masukan atau sumber informasi bagi pihak lain yang akan melakukan penelitian lebih lanjut tentang peran Komisi Pemilihan Umum dalam meningkatkan partisipasi politik masyarakat.
- b. Dapat memberikan manfaat bagi peneliti selanjutnya sebagai data atau pedoman pelaksanaan penelitian lebih lanjut tentang peran Komisi Pemilihan Umum dalam meningkatkan partisipasi politik masyarakat.
- c. Diharapkan penelitian ini memberikan wawasan dan gambaran bagi kalangan akademisi dan para pelaku (*stakeholder*) yang terlibat dalam KPU untuk meningkatkan partisipasi politik masyarakat.

E. Sistematika Pembahasan

Dalam upaya memberikan kemudahan dalam memahami isi skripsi ini secara keseluruhan dan agar terdapatnya susunan yang logis dan sistematis, maka peneliti dalam penelitian ini mengacu pada sistematika sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Pada bab ini menjelaskan mengenai latar belakang penelitian yaitu peran Komisi Pemilihan Umum (KPU) dalam meningkatkan partisipasi politik masyarakat. Dalam bab ini juga memaparkan rumusan masalah sebagai batasan penelitian, kemudian penjelasan terkait tujuan penelitian, kontribusi penelitian baik secara akademis maupun praktis, dan sistematika pembahasan.

BAB II KAJIAN PUSTAKA

Bab ini merupakan paparan dan uraian teori sebagai landasan yang digunakan peneliti untuk menyusun penelitian ini. Teori atau konsep yang dipaparkan dalam penelitian ini juga dapat digunakan sebagai instrumen analisis data yang telah didapat oleh peneliti di lapangan.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini membahas metode penelitian apa yang digunakan peneliti dalam melakukan penelitian ini. Metode penelitian ini terdiri dari: jenis penelitian, fokus penelitian, pemilihan lokasi dan situs penelitian beserta alasannya, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data, instrument penelitian dan analisis data yang nantinya digunakan peneliti dalam pembahasan dari hasil yang di dapatkan.

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini membahas mengenai hasil dari penelitian di lapangan serta menyajikan data primer dan data sekunder yang telah terhimpun oleh peneliti pada saat terjun ke lapangan. Penyajian data yang disajikan beracu pada rumusan masalah sesuai dengan fokus penelitian.

BAB V PENUTUP

Bab ini membahas mengenai kesimpulan dari penyajian data serta analisa berdasarkan kajian teoritik, empirik, dan normatif. Kesimpulan yang tertera pada bab ini merupakan akumulasi dari proses analisis berdasarkan fokus penelitian serta saran dan masukan yang bersifat konstruktif berdasarkan permasalahan empirik di lapangan.