

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Definisi demokrasi menurut Abraham Lincoln lebih sederhana dan hal ini sangat populer, yaitu “pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat”. Dalam definisi yang lain demokrasi dibatasi oleh “*government or rule by people*”. Karena segala kekuasaan politik dipegang oleh rakyat, maka demokrasi sering diartikan sebagai kekuasaan rakyat, demikian juga karena dalam prakteknya demokrasi selalu menguntungkan pihak mayoritas, maka dari itu kadang demokrasi sering diartikan sebagai kekuasaan mayoritas.

Dengan adanya Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung masyarakat dapat memberikan sebagian haknya yaitu hak untuk memerintah, hak politik, dan hak-hak sipil lainnya kepada orang atau partai politik yang dianggap mampu atau berpotensi untuk menyelenggarakan kedaulatannya. Selain itu Posisi Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung sebagai sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat yang menentukan apakah suatu negara benar-benar demokratis atau tidak.¹

Semua demokrasi modern melaksanakan pemilihan, tetapi tidak semua pemilihan adalah demokratis, karena pemilihan yang demokratis bukan sekedar

¹ CST. Kansil, *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, hlm. 50.

lambang, tetapi pemilihan yang demokratis harus kompetitif, berkala, inklusif (luas), dan definitif yakni menentukan kepemimpinan.²

Melalui Perubahan UUD 1945, Indonesia sebenarnya telah meletakkan dasar-dasar pemerintahan yang demokratis lewat Konstitusi yang mengamankan Pemilu berkala yang demokratis pula, yakni menganut asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945. Pemilu yang sebelumnya hanya dikenal sebagai instrument untuk memilih sebagian anggota DPR dan DPRD (karena yang sebagian lagi diangkat, misalnya Pemilu pada era Orde Baru dan Pemilu 1999), melalui pengkaidahan dalam Pasal 22E UUD NRI 1945 menjadi instrumen untuk memilih seluruh anggota DPR, DPD, dan DPRD, dan bahkan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden secara langsung.

Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tahun 2019 pada hakekat tujuannya yakni untuk memunculkan partisipasi politik masyarakat. Ironinya partisipasi politik masyarakat tersebut kerap muncul setelah terjadinya mobilisasi yang dilakukan kekuatan-kekuatan politik dengan pendekatan pragmatis melalui praktek transaksional. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tahun 2019 yang dipandang sebagai momen perubahan yang dinantikan masyarakat ternyata tidak sesuai dengan apa yang diharapkan pemilih yakni terealisasinya dengan segera visi misi yang telah terpilih.

Ketidak konsistenan para eksekutif daerah terhadap janji-janji dimasa kampanye telah menciptakan keraguan masyarakat terhadap momen Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tahun 2019 sebagai alat perubahan, sehingga

² Jeane Kirkpatrick, *What is Democracy*, dalam Mukthie Fadjar, *Pemilu dan Demokrasi*, Setara Press, Malang, 2013, hlm. 28.

memunculkan sikap pragmatis warga terhadap para calon eksekutif di Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tahun 2019 selanjutnya. Akibatnya hampir keseluruhan partisipasi politik masyarakat dimomen Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tahun 2019 hanya dapat terbangun melalui pendekatan transaksional seperti praktik politik uang atau yang sering disebut dengan *money politic*.

Amandemen UUD NRI tahun 1945 berimplikasi luas terhadap sistem ketatanegaraan. Salah satunya mengenai ketentuan yang menyangkut pemerintahan di tingkat pusat yaitu mengenai Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Amandemen UUD 1945 ini menghasilkan rumusan baru yang mengatur daerah terutama mengenai pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Rumusan tersebut terdapat dalam Pasal 6A ayat (1) UUD NRI 1945 yaitu: “Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat”. Dalam Pasal 6A ayat (1) UUD 1945 ini mengandung arti bahwa pemilihan itu harus dilakukan secara demokratis, menjamin prinsip kedaulatan rakyat dan dipilih secara langsung oleh rakyat.

Pelaksanaan demokrasi Indonesia saat ini sedang berjalan menuju demokrasi yang dewasa, dimana rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi mulai tampak jelas. Partisipasi politik masyarakat merupakan salah satu implementasi nilai demokrasi. Di Indonesia berpartisipasi politik dijamin oleh Negara tercantum dalam UUD 1945 Pasal 28 yang berbunyi “Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya.

KPU Kabupaten Sleman mengakui tingkat partisipasi pemilih pada Pemilu Presiden (Pilpres) pada tahun 2014 lalu menurun dan tidak sesuai target yakni sejumlah 85%. Tingkat partisipasi pemilih pada tahun 2014 hanya mencapai 82%.³ Dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 10 Tahun 2018 Tentang Sosialisasi, Pendidikan Pemilih, Dan Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum menjelaskan bahwa KPU sebagai penyelenggara Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tahun 2019 harus melaksanakan tugasnya dalam bentuk berbagai kegiatan untuk mengajak masyarakat ikut andil dalam mensukseskan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tahun 2019.

Partisipasi Politik merupakan tanggung jawab Komisi Pemilihan Umum. Dalam hal ini partisipasi politik sebagai tolak ukur bagaimana demokrasi dalam Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tahun 2019 dapat berjalan dengan baik atau tidak. Berdasarkan Pasal 16 dan 17 Peraturan KPU Nomor 10 tahun 2018 tentang Sosialisasi, Pendidikan Pemilih, dan Partisipasi Masyarakat pada Bab III Tentang Partisipasi Masyarakat Bagian Kesatu Tentang Wewenang dan Tanggung jawab Penyelenggaraan Pemilu telah mengatur secara sistematis bagaimana cara menyelenggarakan Pemilu dengan partisipasi politik masyarakat yang baik, yang berbunyi :⁴

1. Pada Pasal 16 :

³ Wawancara dengan Sub Bidang Teknis Pemilu dan Humas KPU Kabupaten Sleman Sunarsih, Pada Hari Kamis 18 April 2019 Pukul 09.00 WIB

⁴ Pasal 16 dan 17 Peraturan KPU Nomor 10 tahun 2018 tentang Sosialisasi, Pendidikan Pemilih, dan Partisipasi Masyarakat pada Bab III Tentang Partisipasi Masyarakat Bagian Kesatu Tentang Wewenang dan Tanggung jawab Penyelenggaraan Pemilu

- (1) Sebagai upaya meningkatkan Partisipasi Masyarakat, KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh dan KPU/KIP Kabupaten / Kota berwenang.
 - a) Mengatur ruang lingkup melibatkan masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik pada tahap penyusunan kebijakan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi pemilu;
 - b) Mengatur pihak yang dapat berpartisipasi yang mencakup orang, kelompok orang, badan hukum dan / atau masyarakat adat; dan
 - c) Menolak atau menerima partisipasi Masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang – undangan.
- (2) Wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan sesuai dengan lingkup tugas dan fungsi KPU, KPU PROVINSI/KIP Aceh dan KPU/KIP Kabupaten/kota, dan situasi dan kondisi masyarakat setempat

2. Pada Pasal 17 :

- (1) Sebagai upaya meningkatkan Partisipasi Masyarakat, KPU, KPU PROVINSI/KIP Aceh dan KPU/KIP Kabupaten / Kota mempunyai tanggung jawab :
 - a. Mendorong partisipasi Masyarakat dengan cara melakukan pendidikan Pemilih;
 - b. Memberikan informasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
 - c. Memberikan kesempatan yang setara kepada setiap orang / pihak untuk berpartisipasi dalam pemilu.
- (2) Informasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b mencakup informasi seluruh tahapan Penyelenggaraan Pemilu.
- (3) Tanggung jawab sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan lingkup tugas dan fungsi KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh dan KPU/KIP Kabupaten/Kota.

Sebagai suatu Negara demokrasi yang berdasarkan hukum dan sebagai negara hukum yang demokratis, tentunya pemilu yang demokratis juga harus menyediakan mekanisme hukum untuk menyelesaikan kemungkinan adanya pelanggaran-pelanggaran pemilu dan perselisihan mengenai hasil pemilu agar pemilu tetap legitimate.

B. Rumusan Masalah

1. Apa saja bentuk-bentuk upaya kebijakan KPU Kabupaten Sleman dalam meningkatkan partisipasi masyarakat dalam Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tahun 2019?
2. Apa faktor pendukung dan penghambat bagi KPU Kabupaten Sleman dalam upaya meningkatkan partisipasi masyarakat dalam Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tahun 2019?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui bentuk-bentuk upaya KPU Kabupaten Sleman dalam meningkatkan partisipasi masyarakat dalam Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Kepala tahun 2019.
2. Untuk mengetahui faktor pendukung dan penghambat bagi KPU Kabupaten Sleman dalam upaya meningkatkan partisipasi politik masyarakat dalam Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tahun 2019.

D. Tinjauan Pustaka

1. Teori Demokrasi

Pengertian istilah “*demokrasi*” saja telah mempunyai perkembangan. Terbukti, bahwa pengertian demokrasi kuno, seperti Plato, Aristoteles, dan lain-lain. Yang dimaksud dengan “*demos* (rakyat)” menurut faham demokrasi kuno, ialah : hanya segolongan saja dari penduduk negara, yaitu mereka yang tergolong sebagai “*orang-orang*”

merdeka". Sedangkan orang-orang yang menjadi "*budak*" dianggap tidak mempunyai hak-hak apapun, bahkan dipandang sebagai benda mati yang dapat diperjualbelikan. Demokrasi menurut pengertian kuno, ialah suatu pemerintahan dimana kekuasaan terletak ditangan sejumlah orang-orang yang dipertuan atau orang yang mempunyai kedudukan penting dalam masyarakat karena keturunan (bangsawan) yang tidak tergolong sebagai budak.⁵

Secara teoritis, kita katakan, bahwa demokrasi sejak semula mempunyai dua pengertian, yaitu : demokrasi dalam arti *formil* dan demokrasi dalam arti *materiil*. Arti demokrasi secara materiil ialah bahwa inti dari demokrasi itu justru terletak dalam jaminan yang diberikan terhadap hak-hak yang berdasar pada pengakuan kemerdekaan tiap-tiap orang yang menjadi warga negara. Arti demokrasi secara formil hanya sekedar mengandung pengakuan bahwa faktor yang menentukan dalam negara ialah *kehendak rakyat* yang kemudian menjadi sebagian besar dari rakyat (*volonte generale*; dan Rousseau), akan tetapi dengan tidak ada sesuatu pembatasan untuk menjamin kemerdekaan seseorang.⁶

Menurut Hans Kelsen, demokrasi itu adalah pemerintahan, oleh rakyat dan untuk rakyat. Dengan diterimanya pendapat Hans Kelsen mengenai dasar demokrasi tersebut maka dapat diuraikan sebagai berikut

.7

⁵ Solly Lubis, *Ilmu Negara*, Alumni, Bandung, 1981, hlm. 72

⁶ *Ibid.*, hlm 74.

⁷ CST. Kansil, *Op, Cit*, hlm 50 .

- a) Yang melaksanakan kekuasaan negara ialah wakil-wakil rakyat yang terpilih, dimana rakyat yakin bahwa segala kehendak dan kepentingannya akan diperhatikan di dalam melaksanakan kekuasaan negara.
- b) Merupakan cara melaksanakan kekuasaan negara demokrasi ialah senantiasa mengingat kehendak dan keinginan rakyat, sehingga pada setiap tindakan dalam melaksanakan kekuasaan negara tidak bertentangan dengan kehendak serta keinginan rakyat, bahwa sebisa mungkin berusaha untuk memenuhi segala keinginan rakyat.
- c) Banyaknya kekuasaan negara demokrasi yang boleh dilaksanakan tidak dapat ditentukan dengan angka-angka, tetapi sebanyak mungkin untuk memperoleh hasil yang diinginkan oleh rakyat, asal tidak menyimpang dari dasar-dasar pokok demokrasi.

Definisi demokrasi menurut Abraham Lincoln lebih sederhana dan hal ini sangat populer, yaitu “pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat”. Dalam definisi yang lain demokrasi dibatasi oleh “*government or rule by people*”. Karena segala kekuasaan politik dipegang oleh rakyat, maka demokrasi sering diartikan sebagai kekuasaan rakyat, demikian juga karena dalam prakteknya demokrasi selalu menguntungkan pihak mayoritas, maka dari itu kadang demokrasi sering diartikan sebagai kekuasaan mayoritas.⁸

⁸ *Ibid.*, hlm. 75.

Dengan adanya Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung masyarakat dapat memberikan sebagian haknya yaitu hak untuk memerintah, hak politik, dan hak-hak sipil lainnya kepada orang atau partai politik yang dianggap mampu atau berpotensi untuk menyelenggarakan kedaulatannya. Selain itu Posisi Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung sebagai sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat yang menentukan apakah suatu negara benar-benar demokratis atau tidak.

2. Pemilihan Umum

Semua demokrasi modern melaksanakan pemilihan, tetapi tidak semua pemilihan adalah demokratis, karena pemilihan yang demokratis bukan sekedar lambang, tetapi pemilihan yang demokratis harus kompetitif, berkala, inklusif (luas), dan definitif yakni menentukan kepemimpinan.⁹

Melalui Perubahan UUD 1945, Indonesia sebenarnya telah meletakkan dasar-dasar pemerintahan yang demokratis lewat Konstitusi yang mengamanatkan Pemilu berkala yang demokratis pula, yakni menganut asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil [Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945. Pemilu yang sebelumnya hanya dikenal sebagai instrument untuk memilih sebagian anggota DPR dan DPRD (karena yang sebagian lagi diangkat, misalnya Pemilu pada era Orde Baru dan Pemilu

⁹ Jeane Kirkpatrick, *What is Democracy*, dalam Mukthie Fadjar, *Pemilu dan Demokrasi*, Setara Press, Malang, 2013, hlm. 28.

1999), melalui pengkaidahan dalam Pasal 22E UUD NRI 1945 menjadi instrumen untuk memilih seluruh anggota DPR, DPD, dan DPRD, dan bahkan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden secara langsung. Hal ini ditunjukkan dengan adanya ketentuan-ketentuan dalam UUD NRI 1945 sebagai berikut :¹⁰

- Pasal 6A ayat (1) : “Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat”;
- Pasal 18 ayat (3) : “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum”;
- Pasal 19 ayat (1) : “Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum”;
- Pasal 22C ayat (1) : “Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum”;
- Pasal 22E ayat (2) : “Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota dewan Perwakilan rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.”

Terbukanya ruang partisipasi, bila melalui partai politik maupun calon perseorangan dalam pilpres merupakan kemajuan dalam demokrasi local. Karena itu, Pratikno menulis :¹¹

Pilpres langsung bisa lebih meningkatkan semangat pendalaman demokrasi pada level lokal. Dengan sistem ini masyarakat menjadi lebih memiliki kesempatan untuk terlibat secara langsung dalam proses pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Artinya, masyarakat memiliki kebebasan seluas-luasnya untuk memilih sendiri siapa-siapa yang pantas

¹⁰ Mukthie Fadjar, *Pemilu dan Demokrasi*, Setara Press, Malang, 2013, hlm. 28.

¹¹ Pratikno, *Calon Independen, Kualitas Pilkada, dan Pelembagaan Parpol*, dalam Muhtar Haboddin, *Dinamika Pilkada dan Demokrasi Lokal di Indonesia*, UB Press, Malang, 2016, hlm. 10

menjadi Kepala Negeranya. Dengan demikian peran rakyat dalam rekrutmen politik diharapkan bisa ditingkatkan.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam penelitian ini adalah yuridis empiris yang dengan kata lain adalah jenis penelitian hukum sosiologis dan dapat disebut pula dengan penelitian lapangan, yaitu mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta apa yang terjadi dalam kenyataannya di masyarakat. Atau dengan kata lain yaitu suatu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan sebenarnya atau keadaan nyata yang terjadi di masyarakat dengan maksud untuk mengetahui dan menemukan fakta- fakta dan data yang dibutuhkan, setelah data yang dibutuhkan terkumpul kemudian menuju kepada identifikasi masalah yang pada akhirnya menuju pada penyelesaian masalah.¹²

2. Objek Penelitian

Obyek dari penelitian ini adalah Pasal 16 dan 17 Peraturan KPU Nomor 10 tahun 2018 Tentang Sosialisasi, Pendidikan Pemilih, dan Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum.

3. Subyek Penelitian

¹² Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Jakarta, Sinar Grafika, 2002, hlm.15.

Subyek dari penelitian ini adalah ketua atau staf anggota Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Sleman.

4. Sumber Data

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari sumber pertama yang terkait dengan permasalahan yang akan dibahas.¹³ Sumber data diperoleh dari lapangan secara langsung dengan wawancara.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data-data yang diperoleh dari buku-buku sebagai data pelengkap sumber data primer. Sumber data sekunder penelitian ini adalah data-data yang diperoleh dengan melakukan kajian pustaka seperti buku-buku ilmiah, hasil penelitian dan sebagainya.¹⁴ Dalam penelitian ini ada 2 (dua) macam bahan hukum yang digunakan, yaitu :

1. Bahan Hukum Primer :

- Undang-Undang Dasar 1945
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu
- Peraturan KPU Nomor 10 Tahun 2018 Tentang Sosialisasi, Pendidikan Pemilih, dan Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum.

¹³ Amiruddin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2006, hlm. 30.

¹⁴ *Ibid.*

2. Bahan Hukum Sekunder :

Berupa buku, literatur, makalah dan jurnal yang ada kaitannya dengan permasalahan penelitian.

5. Teknik Pengumpulan Data

a. Studi Kepustakaan

Yaitu dengan menelusuri dan mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan atau literatur yang berhubungan dengan permasalahan penelitian.

b. Data Lapangan

Diperoleh dengan cara melakukan wawancara secara langsung melalui tanya jawab dengan responden guna memperoleh kejelasan data.

6. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis sosiologis. Pendekatan yuridis sosiologis adalah mengidentifikasi dan mengkonsepsikan hukum sebagai institusi sosial yang riil dan fungsional dalam sistem kehidupan yang nyata. Pendekatan yuridis sosiologis adalah menekankan penelitian yang bertujuan memperoleh pengetahuan hukum secara empiris dengan jalan terjun langsung ke obyeknya yaitu mengetahui bagaimana Implementasi pelaksanaan tugas KPU Kabupaten Sleman dalam meningkatkan

partisipasi politik masyarakat pada Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tahun 2019.¹⁵

7. Analisis Data

Data yang telah dikumpulkan baik dari penelitian kepustakaan maupun penelitian lapangan selanjutnya disajikan berdasarkan deskriptif kualitatif yaitu menjabarkan dan menyusun secara sistematis logis sesuai dengan tujuan dengan memaparkan keadaan obyek sebagaimana adanya berdasarkan fakta-fakta yang ada.

F. Sistematika Penulisan

Dalam penulisan skripsi ini penulis akan membagikan dalam bab-bab yang masing-masing akan mengkaji secara sistematis permasalahan yang tertuang dalam judul skripsi ini. Bab-bab yang akan dibahas meliputi :

BAB I Pendahuluan.

A. Latar Belakang Masalah

B. Rumusan Masalah

C. Tujuan Penelitian

D. Tinjauan Pustaka

E. Metode Pendekatan

F. Sistematika Penulisan

BAB II tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden serta Sistem

Pemerintahan Demokrasi yang terdiri dari 3 (tiga) sub bab, yaitu :

¹⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, Universitas Indonesia Press, 1986, hlm. 51.

Pada Sub Bab Pertama berisi penjelasan mengenai Sistem Presidensial

Pada Sub Bab Kedua berisi penjelasan Demokrasi dan Perkembangannya.

Pada Sub Bab Ketiga berisi tentang Partisipasi Politik Masyarakat.

BAB III tentang Implementasi Pelaksanaan Tugas KPU Kabupaten Sleman Meningkatkan Partisipasi Dalam Meningkatkan Partisipasi Masyarakat Pada Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tahun 2019 yang terdiri dari 2 (dua) sub bab, yaitu :

Sub Bab pertama berisi bentuk-bentuk upaya kebijakan KPU Kabupaten Sleman dalam meningkatkan partisipasi masyarakat dalam Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tahun 2019.

Sub Bab Kedua berisi faktor-faktor pendukung dan penghambat bagi KPU Kabupaten Sleman dalam upaya meningkatkan partisipasi masyarakat dalam Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tahun 2019.

BAB IV berisi kesimpulan dari permasalahan dalam penulisan ini serta saran-saran yang diberikan oleh penulis.