

**POSITION OF LOCAL GOVERNMENTS TOWARD VOTER PARTICIPATION IN THE
ELECTION OF LOCAL HEADS ACCORDING TO LAW NUMBER 10 OF 2016
CONCERNING THE ELECTION OF GOVERNOR, REGENCY AND MAYOR**

Fathullah¹

¹Fakultas Hukum Universitas Primagraha
e-mail : fathasyim@gmail.com

Abstract

Regional Government, one part of state institutions, has the function of regulating and implementing laws, one of which is realizing democracy (election of regional heads). Democracy is one of the main pillars regarding human beings; as individuals, society, nation, state and society. Do government and democracy contradict each other or complement each other in their respective functions. Democratic government is a government that emphasizes the values of justice and community participation. Community participation in democracy is a right based on the law. What is the responsibility of the Regional Government in democracy according to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, and Law Number 10 of 2016 concerning the Election of Governors, Regents, and Mayors, with regard to public participation. The results of the study show that the functions and roles of local governments in democracy are complementary and complementary. The law regulates the government's responsibility to increase public participation, namely voters. Government and democracy emerged at the will of the people from the gift of God Almighty as a resistance to the notion of authoritarian power, to provide guarantees for the rights of individuals, communities, nations, and states. Democracy and participation are inseparable from the state constitution and laws and regulations. The implementation of democracy by the Regional Government must be carried out in accordance with the laws and regulations and the values that live in society, the State Philosophy, Pancasila and the 1945 Constitution.

Keywords: *Local Government, Regional Head Election, Voter Participation, Law*

A. Pendahuluan

Manusia lahir ke dunia membawa kepentingan-kepentingan pribadi-pribadi dan kepentingan bersama dalam jumlah yang sangat besar, dengan berbagai karakter interaksi untuk mencapai hidup, perebutan tujuan hidup tidak dapat ter-elak-kan semata dengan kendali demokrasi, demokrasi sebagai alat bukan tujuan, demokrasi tidak bisa mengontrol perilaku. Menurut Azmi Polem, Perebutan kepentingan hidup antar individu, komunitas dan antar bangsa memerlukan norma hukum, perilaku yang tidak dapat dikontrol oleh demokrasi memerlukan hukum selain melalui agama. Hukum dengan normanya memberi daya atur, daya ikat, daya paksa, daya sangsi dan daya implikasi hukum atas perilaku yang timbul dari demokrasi. Sebaliknya demokrasi memberi manfaat banyak jika dilakukan secara terarah dan teratur.¹ Salah satu manfaat dari adanya demokrasi adalah terbentuknya sebuah pemerintahan yang demokratis, pemerintahan sebagai lembaga negara atau badan negara melaksanakan fungsi negara dalam menjalankan undang-undang untuk mewujudkan hak-hak individu sebagai warga negara, sebagai kelompok masyarakat yang menginginkan kedaulatan, keadilan dan kepastian hukum. Hak-hak individu tersebut dapat terimplementasikan dalam kegiatan demokrasi yakni adanya keterlibatan masyarakat baik secara individu maupun kelompok dalam bentuk partisipasi politik terhadap program pembangunan yang dilakukan pemerintah. Pemerintah Daerah sebagai lembaga penyelenggara negara di daerah menjalankan fungsi pemerintahan yaitu mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945². Pemerintah Daerah merupakan salah satu alat dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan yang merujuk pada otoritas administratif di

suatu daerah yang lebih kecil dari sebuah negara dimana negara Indonesia merupakan sebuah negara yang wilayahnya terbagi atas daerah-daerah Provinsi. Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah Kabupaten dan daerah Kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.³ Berkenaan dengan pemilihan kepala daerah, pemerintah daerah memiliki kewenangan dan tanggungjawab mengembangkan serta mewujudkan demokrasi, turut serta sebagai fasilitator dan mediator dalam pelaksanaan sosialisasi pilkada kepada masyarakat.

Untuk memastikan penyelenggaraan pemilihan berlangsung secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil dan demokratis dengan tingkat partisipasi masyarakat yang menunjukkan legitimasi kepala daerah hasil pemilihan. Terkait dengan hal tersebut, untuk mengukur apakah suatu Pemilihan Kepala Daerah berkualitas atau tidak, dapat dilihat dari indikator dan parameter kualitatif, sebagai berikut ; **Pertama**, Pemilihan Kepala daerah itu dijalankan dengan jaminan derajat kompetisi yang sehat, partisipatif, mempunyai derajat perwakilan yang lebih tinggi, dan memiliki mekanisme pertanggungjawaban yang jelas. **Kedua**, apakah tahapan, jadwal, dan sosialisasi penyelenggaraan pemilihan telah secara menyeluruh tersampaikan kepada masyarakat dengan baik atau tidak, karena dimaklumi bahwa personel penyelenggara dan anggaran pemilihan terbatas, sehingga berdampak pada capaian tingkat partisipasi pemilih. Hal tersebut menjadi problematika klasik dalam setiap pemilihan kepala daerah dari waktu ke waktu. Partisipasi masyarakat menjadi alasan utama wajib dipenuhi, pelibatan masyarakat mulai dari pendaftaran pemilih sosialisasi, kampanye, sampai pada tahapan pemberian hak pilih. Di antara salah satu tahapan misalnya pada proses validasi daftar pemilih masih terjadi kekeliruan, baik karena faktor pendataan penduduk yang belum rapi sehingga memunculkan pemilih fiktif (*ghost voter*) maupun pemilih yang tidak terdaftar.

Berkenaan dengan hal tersebut pemerintah daerah selaku pemangku kepentingan (stake-holder) memiliki

¹ Azmi Dr, S.Ag. SH, MH, Jurnal *Demokrasi dalam Negara berdasarkan Hukum Pancasila dan Masyarakat Islam*"Al-Qalam, 2016, hal 2.

²Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, *Tentang Pemerintahan Daerah*.

³<https://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintahan-daerah-di-Indonesia>. Diakses pada tanggal 14 september 2020

tanggungjawab dalam mewujudkan hak pilih dalam pilkada yang demokratis. Sebagaimana diatur dalam ketentuan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 Pasal 133A ayat 1-3. Selain dari pada itu ketentuan lain yang mengatur tentang peranan pemerintah daerah dalam pilkada adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 09 Tahun 2015 tentang Pedoman bagi Pemerintah Daerah dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Partisipasi pemilih dalam pemilihan kepala daerah akan menentukan hasil yang diperoleh berupa suara rakyat sesuai dengan kehendak rakyat menjadi legitimasi dalam menjalankan roda pemerintahan pada masa 5 (lima) tahun kedepan. Partisipasi sebagai pemilih merupakan hak bagi setiap warga negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, seharusnya digunakan sebaik-baiknya dan dilakukan dengan penuh tanggungjawab sebagai kewajiban warga negara. Tinggi rendahnya partisipasi juga banyak tergantung dari institusi yang bertanggungjawab dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, dalam hal ini pemerintah daerah.

Berdasarkan pada uraian di atas, penulis tertarik untuk meneliti bagaimana tanggungjawab pemerintah daerah serta implikasi hukumnya terhadap partisipasi pemilih dalam Pilkada menurut Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Adapun tujuan penulis melakukan penelitian ini untuk mengetahui, mendapatkan Fungsi dan Peran Pemerintah Daerah terhadap partisipasi pemilih dalam pilkada, serta implikasi hukumnya menurut Undang- Undang. Secara Praktis, hasil penelitian ini dapat memberikan informasi kepada stakeholder, dan sebagai pertimbangan dalam pengambilan perbuatan hukum yang melahirkan kewajiban berkenaan dengan kepemiluan, khususnya aspek partisipasi pemilih untuk mengetahui penyebab rendahnya partisipasi pemilih dan permasalahannya.

B. Kajian Teoritis Fungsi, Peran, Pemerintah Daerah, Dan Pilkada

Istilah *Fungsi dan Peran* terdiri dari dua kata, memiliki arti yang berbeda namun hampir memiliki kesamaan, yaitu ; (1) Kata *fungsi* dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah (pekerjaan karena jabatan) “yang dilakukan” atau “kegunaan suatu hal”⁴ istilah *Fungsi* biasanya sama dengan “sebagai” atau kegunaanya. Sedangkan *Peran* adalah “perangkat tingkah yang diharapkan dimiliki oleh orang” (yang berkedudukan di masyarakat).⁵ *Fungsi* memiliki arti “sebagai” dan *Peran* mengandung arti “sikap atau tingkah laku“, yang melekat pada seseorang atau jabatan, atau lembaga. *Fungsi* merupakan suatu kewajiban yang harus dilaksanakan sesuai kemampuan, kompetensi, atau beban moralnya. Sedangkan *Peran* adalah kondisi yang bersifat opsional atau tidak wajib, dimana hanya selaku pemain cadangan dari fungsi utama yang ada⁶.

Pemerintah Daerah secara terminologi, menurut *The Liang Gie*, adalah satuan-satuan organisasi pemerintah yang berwenang untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari sekelompok yang mendiami suatu wilayah yang dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah.⁷ Menurut Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu “Kepala Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom”.⁸ Sedangkan istilah Pemerintah Daerah dalam Pasal 18 ayat 5 Undang-Undang Dasar 1945, menyatakan bahwa “Pemerintah Daerah merupakan daerah otonom yang dapat melaksanakan urusan pemerintahan seluas-luasnya serta mendapatkan hak untuk mengatur kewenangan pemerintahan kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.

Pemilihan Kepala Daerah atau disebut Pilkada, berdasarkan Pasal 1 ayat 1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2005, tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah *junto* Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan atas PP Nomor 6 Tahun 2005 adalah; “sarana pelaksanaan kedaulatan

⁴Kamus Besar Bahasa Indonesia , hal. 400

⁵Ibid hal. 1051

⁶<https://www.kompasiana.com/darwinng/5dc0bd27097f366206188272/kita-sering-melupakan-perbedaan-fungsi-peran?> Yang diakses tanggal 15 September 2020

⁷The Liang Gie, *Pertumbuhan Daerah Pemerintahan Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, hlm. 44.

⁸UU No. 23 /2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Biro Pemerintahan Setda Prov. Banten, hal 2

rakyat di Wilayah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota berdasarkan Pancasila dan UUD Tahun 1945 untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah”. Joko J. Prihatmoko menyebutkan bahwa : “Pemilihan Kepala Daerah merupakan rekrutmen politik, yaitu penyeleksian rakyat terhadap tokoh-tokoh yang mencalonkan diri sebagai kepala daerah, baik Gubernur/Wakil Gubernur maupun Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota”. Dalam kehidupan politik di daerah, pilkada merupakan salah satu kegiatan yang nilainya ekuivalen dengan pemilihan anggota DPRD. Ekuivalen tersebut ditunjukkan dengan kedudukan yang sejajar antara kepala daerah dan DPRD.⁹

C. Kajian dari Aspek Teori Negara Hukum

Negara hukum atau *rule of law*, dapat dipahami sebagai Negara dimana tindakan pemerintah maupun rakyatnya didasarkan atas hukum untuk mencegah adanya tindakan sewenang-wenang dari pihak penguasa dan tindakan rakyat menurut kehendak sendiri. Wiryono Projodkoro memberi pengertian Negara hukum sebagai Negara dimana para penguasa atau pemerintah sebagai penyelenggara Negara dalam melaksanakan tugas kenegaraan terikat pada peraturan perundangan yang berlaku. Hal senada juga disebutkan Muhammad Yamin bahwa; Negara hukum sebagai suatu Negara yang menjalankan pemerintahan yang tidak menurut kemauan orang-orang yang memegang kekuasaan melainkan menurut aturan tertulis yang dibuat oleh badan-badan perwakilan rakyat yang terbentuk secara sah.¹⁰

Negara hukum memiliki korelasi dengan demokrasi., sebagaimana dikemukakan Ni'matul Huda, “ salah satu ciri khas dari demokrasi konstitusional ialah gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya, dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Kekuasaan negara dibagi sedemikian rupa sehingga kesempatan penyalahgunaan diperkecil, yaitu dengan cara menyerahkannya kepada beberapa orang, atau badan dan tidak memusatkan kekuasaan

pemerintahan dalam satu tangan atau satu badan. Perumusan yuridis dari prinsip-prinsip ini dikenal dengan *rechtsstaat* (negara hukum) dan *rule of law*.¹¹

Undang-Undang Dasar 1945 secara tegas dalam pasal 1 ayat (3) bahwa Negara Republik Indonesia adalah Negara hukum, kemudian dalam penjelasan UUD Tahun 1945 disebutkan Negara RI adalah berdasarkan atas Hukum (*Rechtsstaat*), tidak atas kekuasaan belaka (*Machtsstaat*). Dengan demikian terdapat pemahaman terhadap paham konstitusi yang memiliki makna bahwa pemerintah berdasarkan hukum dasar (*konstitusi*), tidak berdasarkan kekuasaan (*absolutisme*). Konsekuensi logis dari diterimanya paham konstitusi atau pemerintah berdasarkan Undang-Undang Dasar (*wetmatigheid van bestuur*), berarti bahwa dalam pemerintahan Negara, presiden selaku eksekutif memegang kekuasaan pemerintahan. Dalam konteks Pilkada, Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh masyarakat memiliki legitimasi yang lebih besar dibandingkan dengan pemilihan oleh DPRD. Pilkada langsung dianggap sebagai kelanjutan cita-cita reformasi yang ingin mengembalikan eksistensi demokrasi dan kedaulatan rakyat, berdasarkan atas konstitusi dan hukum.

Jimly Asshiddiqie menegaskan bahwa Negara hukum yang bertopang pada sistem demokrasi senantiasa menerapkan prinsip demokratis dalam mekanisme pemilihan penyelenggara Negara, yang terdiri atas lembaga legislatif dan lembaga eksekutif. Negara hukum perlu ditopang oleh sistem demokrasi konstitusional dengan mengedepankan partisipasi rakyat.¹² Jadi jelas bahwa Indonesia merupakan Negara dalam penyelenggaraan kekuasaannya dibatasi oleh konstitusi sehingga dalam prakteknya kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan dibatasi oleh hukum yang berlaku, ini tentunya sesuai dengan tujuan Negara dalam pembukaan UUD Tahun 1945.

D. Kajian dari Aspek Teori Demokrasi

Pemilihan Kepala Daerah dari sudut pandang teori demokrasi adalah implementasi kedaulatan rakyat. Rakyat memiliki hak untuk

⁹ Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung; Filosofi, Sistem, dan Problema Penerapan di Indonesia*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2005), h. 38.

¹⁰ Bahder Johan Nasution, *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Bandar Maju, Bandung, 2014, hlm 1

¹¹ Ni'matul Huda *Penataan Demokrasi & Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*. Kencana 2017, hal : 7-8

¹² Abdul Hamid, *Teori Negara Hukum Moderen*, Pustaka Setia, Bandung, 2016

menentukan siapa pemimpinya. Abraham Lincoln, mengatakan demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat (*government of the people, by the people, and for the people*).¹³ Di Dalam Undang-Undang Dasar 1945, pasal 18 ayat (4) yang berbunyi “Gubernur, Bupati, dan Walikota, masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota, dipilih secara demokratis.” Dalam pernyataan undang-undang tersebut menyebutkan secara spesifik langsung yaitu dengan menyebut kata gubernur, bupati dan walikota, bukan kepala daerah. Konstitusi tersebut erat kaitannya dengan sebuah negara demokrasi, tapi perlu diingat bahwa demokrasi tidak bisa mengontrol perilaku, perilaku pribadi-pribadi, kelompok, dan bahkan perilaku massa, apalagi perilaku dan tindakan yang timbul dari wakil rakyat yang duduk di posisi eksekutif dan legislatif. Oleh sebab itulah ditemukan demokrasi dengan kebebasan sebeb-bebasnya tanpa ukuran dan batasan-batasan yang akan menimbulkan anarki. Sikap dan tindakan anarki apabila dilakukan terus akan menimbulkan kejahatan-kejahatan baru, termasuk kejahatan manusia. Karena itu, pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam Negara berdasarkan atas hukum perlu diimplementasikan sesuai kaidah, norma-norma hukum yang berlaku berdasarkan nilai-nilai. Dasar-dasar pemilihan umum sebagai sarana mewujudkan kedaulatan rakyat dapat dilihat pertama pada tinjauan dasar negara pancasila, sila keempat berkaitan erat dengan pemilihan umum yaitu kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, terdapat empat hal yang terkandung didalamnya 1) prinsip kerakyatan, 2) prinsip hikmat kebijaksanaan, 3) prinsip permusyawaratan, dan 4) prinsip perwakilan, kedua tinjauan dasar Indonesia sebagai negara yang berdasarkan atas hukum, Negara berdasarkan hukum adalah Negara dimana ada saling percaya antara rakyat dan pemerintah. Hal senada juga dikatakan oleh Jenedri M. Gafar, tentang pilkada sebagai sarana utama mewujudkan demokrasi dalam suatu Negara. Subtansi pemilu adalah penyampaian suara rakyat untuk membentuk

lembaga perwakilan dan pemerintahan sebagai penyelenggara Negara. Suara rakyat diwujudkan dalam bentuk hak pilih, yaitu hak untuk memilih wakil dari berbagai calon yang ada.¹⁴

Jadi teori demokrasi merupakan induk dan bagian yang tak terpisahkan bagi konsep pemilihan kepala daerah, sebab perwujudan demokrasi baik demokrasi langsung maupun tidak langsung dapat diimplementasikan melalui penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, dengan melibatkan keikutsertaan masyarakat pemilih, sebagai subyek dalam pemilihan kepala daerah, yang memiliki peran penting dalam melihat tingkat partisipasi pemilih sebagai indikator mengukur sejauh mana fungsi dan peran pemerintah daerah dalam pemilihan kepala daerah terhadap tingkat partisipasi pemilih

E. Kajian Tentang Partisipasi Pemilih dan Sosialisasi

Samuel P. Huntington dan Joan Nelson dalam Miriam Budiardjo (2015:368) menyatakan bahwa: Partisipasi adalah kegiatan warga yang bertindak sebagai pribadi-pribadi, yang dimaksud untuk mempengaruhi pembuatan keputusan oleh pemerintah, partisipasi bisa bersifat pribadi-pribadi atau kolektif, terorganisir atau spontan, mantap atau sporadis, secara damai atau dengan kekerasan, legal atau illegal, efektif atau tidak efektif.¹⁵ Sedangkan Ramlan Surbakti (1998:128) menyatakan bahwa : Partisipasi politik sebagai kegiatan warga negara biasa dalam mempengaruhi pembuatan dan pelaksanaan kebijakan umum dan dalam ikut menentukan pemimpin pemerintah.¹⁶ Uraian tersebut menunjukkan, bahwa partisipasi adalah sebuah gerakan baik individu maupun lembaga dalam ikut peran serta dalam suatu kegiatan baik dalam bentuk pemantauan, pengawasan maupun sebagai pelaku. Dan kemudian dimaksudkan dengan partisipasi yang berhubungan pemilih. Ada banyak faktor, bila dikaitkan dengan pemilihan kepala daerah, yang mempengaruhi partisipasi pemilih, sebagai berikut ; **1). Faktor Sosiologis.**

¹³Ibid.

¹⁴Janedri M. Gafar, *Politik Hukum Pemilu*, Konstitusi Press, Jakarta, 2012, hlm 5

¹⁵. Budiardjo, Miriam.. *Dasar-Dasar Ilmu Politik* Cet.5. Jakarta. 2015, hal. 368

¹⁶Surbakti, Ramlan.i *Memahami Ilmu Politik*, Gramedia Widia Saran Indonesia, Jakarta, . 1998 Cet keempat hal. 128

Seseorang tidak ikut dalam pemilihan dijelaskan sebagai akibat dari latar belakang sosiologis tertentu, seperti agama, pendidikan, pekerjaan, ras dan sebagainya. Faktor jenis pekerjaan juga dinilai bisa mempengaruhi keputusan orang ikut pemilihan atau tidak. **2). Faktor Psikologis.** Keputusan seseorang untuk ikut memilih atau tidak ditentukan oleh kedekatan dengan partai atau kandidat yang maju dalam pemilihan. Makin dekat seseorang dengan partai atau kandidat tertentu makin besar kemungkinan seseorang terlibat dalam pemilihan. **3). Faktor Rasional.** Faktor ini menyatakan keputusan untuk ikut memilih atau tidak dilandasi oleh pertimbangan rasional, seperti ketidakpercayaan dengan pemilihan yang bisa membawa perubahan lebih baik, atau ketidakpercayaan masalah akan bisa diselesaikan jika pemimpin baru terpilih dan sebagainya. Pemilih yang tidak percaya dengan pemilihan akan menciptakan keadaan lebih baik, cenderung tidak ikut memilih. **4). Situasi Politik.** Situasi politik juga dipengaruhi oleh keadaan yang mempengaruhi aktor secara langsung seperti cuaca, keluarga, kehadiran orang lain, keadaan ruang, suasana kelompok, dan ancaman.¹⁷ **5). Afiliasi Politik Orang Tua.** Afiliasi berarti tergabung dalam suatu kelompok atau kumpulan. Afiliasi politik dapat dirumuskan sebagai keanggotaan atau kerjasama yang dilakukan individu atau kelompok yang terlibat ke dalam aliran-aliran politik tertentu. Afiliasi politik mendorong tumbuhnya kesadaran dan kedewasaan politik masyarakat untuk menggunakan hak politiknya secara bebas dan bertanggungjawab dalam melakukan berbagai aktifitas politik, seperti ikut dalam partai politik dalam pemerintahan, ikut dalam proses pengambilan dan pelaksanaan keputusan politik.¹⁸ **6). Faktor Administrasi DPT.** faktor ini berkontribusi terhadap besarnya angka golput dalam pemilihan bahwa karena statusnya sebagai pendatang dengan tempat tinggal yang tidak tetap menyebabkan seseorang terdaftar di tempat lain namun pada saat pemilu sudah berada di tempat tinggal lainnya. Pengaruh administrasi terhadap tingkat partisipasi masyarakat diakibatkan oleh adanya pemilih ganda, pemilih yang sudah berpindah tempat tinggal atau sudah meninggal tetapi masih terdaftar dalam DPT. Selain faktor

mengenai pemilih yang berpindah tempat tinggal dan yang sudah meninggal, faktor administrasi ini juga menyangkut terhadap pemilih yang tidak mendapatkan kartu undangan untuk datang ke TPS sehingga tidak menggunakan hak suara. Faktor yang berhubungan dengan aspek administrasi pemilih yang dalam prakteknya tentu sangat menentukan tingkat partisipasi pemilih. Bahwa apabila administrasinya buruk maka akan berdampak pada tidak berkesempatannya seseorang untuk ikut berpartisipasi dalam pemilihan. **7). Peran KPU.** KPU sebagai penyelenggara bertanggung jawab langsung terhadap kesuksesan pelaksanaan Pemilu baik dari tingkat Nasional hingga Kabupaten/Kota. Program dan strategi yang dikembangkan oleh KPU melalui iklan di media masa, baik cetak maupun elektronik menggugah dan mengingatkan pemilih untuk dengan kesadaran penuh rasa tanggungjawab guna memberikan hak suaranya di TPS. Bentuk-bentuk sosialisasi melalui brosur, pamflet, kaos tolak golput mempengaruhi pemilih sebagai suatu momentum penting dan strategis dalam menentukan masa depan bangsa dan negara. Jadi partisipasi pemilih merupakan bagian penting dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, karena akan dapat menentukan tingkat partisipasi pemilih dalam pilkada. Partisipasi pemilih dapat dilihat dan diukur oleh sejauh mana peranan beberapa pihak, baik pihak penyelenggara pemilu, partai politik maupun pemerintah daerah, dalam melakukan sosialisasi pemilihan dan pendidikan politik masyarakat.

Sosialisasi pemilihan diatur secara lebih luas dalam Peraturan KPU Nomor 5 tahun 2015, tentang Sosialisasi dan Partisipasi Masyarakat dalam pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota. Bahwa pelaksanaan sosialisasi pemilihan dan partisipasi masyarakat dalam pemilihan kepala daerah bertujuan untuk :a)menyebarkan informasi mengenai tahapan, jadwal dan program Pemilihan; b)meningkatkan pengetahuan, pemahaman dan kesadaran masyarakat tentang hak dan kewajiban dalam Pemilihan; dan c)meningkatkan partisipasi Pemilih dalam Pemilihan.¹⁹

¹⁷Ramlan Surbakti. 1992. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia

¹⁸B.N. Marbun. 1996. *Kamus Politik*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan

¹⁹PKPU Nomor 5 tahun 2015

Dalam rangka meningkatkan partisipasi dalam pemilihan, KPU menetapkan sasaran untuk dilakukannya sosialisasi, meliputi komponen sebagai berikut : a).masyarakat umum, b).pemilih pemula meliputi remaja, pemuda, pelajar dan mahasiswa; c).tokoh masyarakat dan/atau pemuka adat; d).kelompok media massa; e).partai politik; f). pengawas, Pemantau Pemilihan Dalam Negeri dan Pemantau Pemilihan Asing; g).organisasi kemasyarakatan; h). organisasi keagamaan; h).kelompok adat; i).instansi pemerintah; j). partai politik; dan/atau k). Pemilih dengan kebutuhan khusus. Selanjutnya berkenaan dengan metode sosialisasi yang digunakan dalam menyampaikan materi sosialisasi pemilihan sebagai mana diatur dalam PKPU tersebut dilakukan melalui : a). komunikasi tatap muka; b). media massa; c). bahan sosialisasi; d). mobilisasi sosial; e). pemanfaatan budaya lokal/tradisional; f). laman KPU Provinsi/KIP Aceh dan/atau KPU/KIP Kabupaten/Kota; g). papan pengumuman KPU Provinsi/KIP Aceh dan/atau KPU/KIP Kabupaten/Kota; h). media sosial; i). media kreasi; dan/atau j). bentuk lain yang memudahkan masyarakat untuk dapat menerima Informasi Pemilihan dengan baik. (dapat dilihat dalam Pasal 9 PKPU No. 5/2015). Sasaran dan metode sosialisasi yang dilakukan merupakan upaya penyelenggara KPU untuk meningkatkan partisipasi pemilih dan mewujudkan pemilihan yang demokratis dengan tingkat legitimasi masyarakat yang kuat. Akan tetap keterbatasan personil/ tenaga dari penyelenggara membuat pelaksanaannya kurang optimal, maka sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, Pemerintah Daerah memiliki tanggungjawab mengembangkan kehidupan demokrasi di daerah, khususnya meningkatkan partisipasi masyarakat dalam menggunakan hak pilih.²⁰

Hasil penelitian pada Pilkada Kota Cilegon, menunjukkan tingkat partisipasi yang fluktuatif, bila dibandingkan dengan pilkada dan pemilu sesudahnya.

Tabel 1: Persentase Partisipasi Pemilih Di Kota Cilegon

Pemilu	DPT	Jumlah Pengguna Hak Pilih	Jumlah yang Tidak menggunakan Hak Pilih	Prosentase Partisipasi Pemilih
Pileg 2009	236.596	186.142	50.454	78,7 %
Pilpres 2009	256.589	201.088	55.501	78,84 %
Pilwalkot 2010	256.280	194.019	62.261	75,71 %
Pilgub 2011	265.352	181.595	83.757	69 %
Pileg 2014	269.173	255.855	43.318	83,91 %
Pilpres 2014	277.086	216.387	60.681	78,09 %
Pilwalkot 2015	295.445	187.641	107.804	63
Pilwalkot 2020	297.045	219.242	77.803	76,42

F. Kedudukan Dan Tanggungjawab Pemerintah Daerah Dalam Pilkada menurut Undang-undang

Sebagaimana telah penulis uraikan diatas, bahwa kedudukan pemerintah daerah dalam pemilihan kepala daerah sebagaimana, diatur dalam pasal 133A Undang-Undang No, 10 tahun 2016, dinyatakan bahwa : “Pemerintahan Daerah bertanggung jawab mengembangkan kehidupan demokrasi di daerah, khususnya meningkatkan partisipasi masyarakat dalam menggunakan hak pilih.” Pernyataan undang-undang ini sangat tegas dan jelas menunjukan bahwa kedudukan pemda dalam pilkada sangat penting serta memiliki tanggung jawab yang sangat besar dalam proses penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. di antaranya adalah dalam hal penyediaan anggaran dana pilkada, dan pengembangan demokrasi dalam meningkatkan partisipasi pemilih.

Dalam rangka pengembangan demokrasi dan peningkatan partisipasi pemilih, pemerintah daerah melakukan berbagai upaya untuk mendukung dan membantu tugas –tugas penyelenggara pemilihan dengan cara melakukan fungsi-fungsi, sebagai mana diatur

²⁰UU Nomor 10 Tahun 2016

dalam peraturan perundang-undangan sebagai berikut ; *a). Penyediaan Anggaran / pendanaan.* Pendanaan penyelenggaraan pemilihan diatur dalam Pasal 166 yaitu :(1) Pendanaan kegiatan Pemilihan dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, dan dapat didukung oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. (2) Dihapus. (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai pendanaan kegiatan Pemilihan yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah diatur dengan Peraturan Menteri. *b) Membentuk Desk Pilkada.* Desk Pilkada adalah istilah yang dikenal dan dibentuk pada saat penyelenggaraan pilkada, merupakan suatu bentuk kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dan stakeholder lainnya, (Kepolisian, TNI. Dan Kejaksaan), bertujuan untuk memberikan proses pelayanan, data, dan informasi Pilkada, desk pilkada dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2005 tentang Pedoman bagi Pemerintah Daerah dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, Surat Dari Direktorat Jendral Otonomi Daerah yang disampaikan pada sebelum pelaksanaan Pilkada, dan Keputusan Walikota Cilegon Nomor : 100.05/Kep.448-Pemt/2015 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Dukungan Kelancaran Penyelenggaraan Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Cilegon Tahun 2015. Layanan data dan informasi tersebut digunakan oleh pihak-pihak berkepentingan dan masyarakat, selain dari KPU sebagai instansi penyelenggara. Hal tersebut dimaksudkan untuk percepatan perolehan informasi yang dibutuhkan oleh para pihak yang terlibat dalam perhelatan pilkada sebagai data dan informasi awal terkait hasil pemilihan. *c). Pengamanan dan keteriban Masyarakat .* Pemda bertanggung jawab pada keteriban dan keamanan pada saat pilkada, diatur dalam Pasal 131 ayat (1) sampai (3) UU Nomor 8 Tahun 2015 yaitu :“(.... d). mendorong terwujudnya suasana yang kondusif bagi penyelenggaraan Pemilihan yang aman, damai, tertib, dan lancar. Ketentuan tersebut di atas, menunjukkan fungsi pemda pada point d, sebenarnya merupakan sebagai pelayanan dasar pemerintah daerah yang wajib dilaksanakan. Hal tersebut diatur dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Pasal 12 ayat (1), yaitu :“Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana

dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi: “...e). ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan sosial. *d). Fungsi Sosialisasi Dan Pendidikan Pemilih.* Sosialisasi pemilihan oleh pemerintah daerah diatur dalam peraturan perundang-undangan sebagai pedoman yuridis normatif, yaitu Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016, Undang-Undang No, 7 tahun 2017, Permendagri No. 9 Tahun 2015 kemudian ditegaskan lagi dengan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 273/487/SJ tahun 2020. Namun secara empiris, berdasarkan hasil penelitian penulis bahwa Pemda Kota Cilegon secara masif dan sistematis melakukan sosialisasi kepada unsur-unsur masyarakat.

G. Sosialisasi Pemerintah Daerah Dalam Peningkatkan Partisipasi Pemilih.

Berdasarkan hasil penelitian dan pengamatan penulis secara langsung, berkenaan dengan fungsi, peran dan tanggungjawab pemerintah daerah dalam pilkada terhadap peningkatan partisipasi pemilih di Wilayah Kota Cilegon, didukung dengan data tertulis, diperoleh dari hasil wawancara langsung dengan Kasubag. Pemerintahan Setda Kota Cilegon, Hira Cipta Utama, bahwa pelaksanaan sosialisasi pemilihan yang dilakukan pemerintah daerah sebagai berikut : 1). Sosialisasi kepada partai politik dilakukan melalui Badan Kesbangpol Kota Cilegon, selaku Pembina Partai Politik atas nama Walikota Cilegon, dalam bentuk kegiatan tatap muka, bersama KPU dan Bawaslu sebagai nara sumber. 2). Sosialisasi kepada seluruh Pejabat eselon II, III, dan IV di lingkungan pemerintah Kota Cilegon, dalam bentuk kegiatan coffee morning dengan nara sumber dari KPU dan Bawaslu. 3). Sosialisasi dengan Para Camat, dan Para Lurah se-Kota Cilegon dengan mengambil nara sumber dari KPU dan Bawaslu. 4). Sosialisasi kepada organisasi kepemudaan (KNPI), karang taruna, serta tokoh agama melalui Majelis Ulama Indonesia , tokoh masyarakat, dan tokoh adat, yang ada di wilayah Kota Cilegon bersama KPU. 5). Sosialisasi dalam bentuk bimbingan teknis terpadu tentang kepada petugas Linmas, para penyelenggara tingkat bawah yaitu, KPPS, dan Pengawas TPS. 6). Sosialisasi kepada kepada pemilih pemula melalui Dinas Pendidikan Kota Cilegon, terdiri dari SMA, SMK, MA yang dilakukan secara bergilir, selama tahapan pemilihan berlangsung. 7). Sosialisasi kepada Ibu-Ibu PKK dan Dharma

Wanita di lingkungan Pemerintah Kota Cilegon, 8). Sosialisasi bekerja sama dengan Muspida Kota Cilegon, kepada Ibu-ibu bayangkari dan Jalasenatri dalam bentuk tatap muka, dan 9). Sosialisasi melalui media elektronik yaitu lembaga penyiaran publik lokal, 102 Mandiri FM, milik pemerintah daerah. dengan nara sumber dari pejabat eselon II dan III, di lingkungan Pemerintah Kota Cilegon, dan KPU Kota Cilegon, secara bergiliran. 10). Kegiatan sosialisasi lainnya yang dilaksanakan berbarengan dengan kegiatan rutin pemda di luar hari kedinasan, misalnya kegiatan senam sehat, bakti sosial dan gotong royong.²¹ Hal tersebut dilakukan oleh Pemda karena merupakan tanggungjawab pemda dalam meningkatkan partisipasi pemilih, dan adanya keterbatasan sosialisasimoleh penyelenggara, sebagaimana yang sampaikan Ketua KPU Cilegon periode 2018-2023 Irfan Alfi, dalam wawancaranya mengatakan :*“Sosialisasi pilkada oleh penyelenggara KPU serta seluruh jajarannya PPK dan PPS, mengalami keterbatasan, karena ; **Pertama**, sedikitnya waktu tahapan sosialisasi yang disediakan undang-undang, sehingga KPU melakukan penyusunan jadwal sosialisasi pilkada kepada seluruh unsur-unsur masyarakat secara efektif, dan efisien, **Kedua**, Anggaran Sosialisasi Pilkada dalam DIPA dan RKB Pilkada terbatas, **Ketiga**, Personil tenaga yang ada di KPU tidak memadai untuk menjangkau kegiatan sosialisasi secara keseluruhan. Maka KPU Kota Cilegon, bekerja sama dengan pemda dan pihak-pihak lain untuk melaksanakan sosialisasi kepada masyarakat.”*²²

Mengacu pada juraian di atas, Pemerintah Daerah telah menjalankan fungsi dan perannya sebagai pemangku kepentingan dalam penyelenggaraan pemilihan di daerah, terhadap peningkatan partisipasi pemilih, baik dilaksanakan secara langsung atau tidak langsung, dengan tetap mengacu pada peraturan perundang-undangan. Dan Berdasarkan hasil pengamatan dan penelitian sebagaimana paparan tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa peranan pemerintah daerah dalam mendukung penyelenggaraan pemilihan kepala daerah berdasarkan fungsi dan perannya , sangat luas, bahkan undang-undang

memberikan tanggungjawab secara jelas, berkenaan dengan pengembangan demokrasi dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, khususnya terhadap peningkatan partisipasi pemilih dalam menggunakan hak pilihnya.

Sejatinya, bila melihat fungsi dan peran yang dilakukan pemerintah daerah secara masif, sistematis dan terstruktur, melakukan sinergitas dengan penyelenggara pemilu cukup baik, mestinya persentase tingkat partisipasi pemilih di Kota Cilegon mencapai angka yang tinggi.

H. Implikasi Hukum Tanggungjawab Pemerintah Daerah Dalam Pemilihan Kepala Daerah Terhadap Peningkatan Partisipasi Pemilih

Berdasarkan dari hasil penelitian secara yuridis normatif, dan empiris, dengan menggali data-data yang ada, baik berupa peraturan perundang-undangan, hasil penelitian lapangan, dan laporan hasil pemilihan yang ada di KPU, maupun data-data lainnya berkenaan dengan pelaksanaan sosialisasi langsung dilapangan. Ber-implikasi pada hal-hal sebagai berikut ; ***I). Terhadap Kebijakan Pemerintah Daerah..*** Undang-Undang No 10 tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, menjadi dasar hukum pemerintah daerah untuk melaksanakan fungsi, peran, dan tanggungjawabnya. Disamping terdapat peraturan lainnya yang mengatur secara teknis dan terperinci serta menjadi pedoman bagi pemda dalam turut serta menjadi bagian dari penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 9 tahun 2015 tentang Pedoman Pemerintah Daerah dalam Pemilihan Kepala Daerah. Hal ini sangat berpengaruh bagi pemerintah daerah untuk merumuskan kebijakan secara terus menerus, sepanjang masih berlaku penyelenggaraan pilkada di daerah. Kebijakan tersebut di antaranya, kebijakan berkenaan dengan dukungan anggaran, dukungan fasilitasi sarana dan prasarana, dukungan perbantuan tenaga ASN di sekretariat KPU serta dukungan pelaksanaan sosialisasi secara masif, sistematis, dan terstruktur. Sehingga keberhasilan dalam penyelenggaraan pemilihan dengan perolehan tingkat partisipasi pemilih tinggi, sehingga memperkuat legitimasi rakyat terhadap Kepala

²¹Wawancara dengan Kabag. Pemerintahan setda Kota Cilegon tanggal 14 September 2021 diruang kerjanya.

²²Wawancara dilakukan pada tanggal 7 September 2021

Daerah yang terpilih. Kepala Daerah dapat menerapkan program-program pemerintahannya dengan baik, karena ada pengakuan dan legitimasi yang kuat dari masyarakat, hal inilah yang menjadi hakikat dari pilkada yang demokratis, 2). **Implikasi Terhadap Penyelenggara Pemilu.** Dengan adanya dukungan dan peran pemerintah daerah dalam pilkada, sebagaimana telah penulis uraikan, maka penyelenggara pemilu, baik KPU maupun Bawaslu, lebih fokus pada tugas dan kewajiban KPU melaksanakan tahapan-tahapan penyelenggaraan berdasarkan peraturan perundang-undangan. 3). **Implikasi Terhadap Partisipasi Masyarakat.** Masyarakat sebagai subyek dalam penyelenggaraan pilkada, sekaligus menentukan tingkat partisipasi pemilih tinggi atau rendah, disebabkan adanya peran beberapa pihak dalam melaksanakan sosialisasi dalam rangka meningkatkan partisipasi bagi masyarakat untuk memberikan hak pilihnya dalam pilkada.

I. Kesimpulan dan Saran

- a. Pelaksanaan Pilkada serentak langsung dan demokratis dapat dilihat dari adanya peranan para pihak pemangku kepentingan dan tanggungjawab pemerintah daerah, bersama-sama mewujudkan demokrasi yang mengedepankan nilai-nilai keadilan, kejujuran, menjunjung tinggi hak-hak asasi manusia, dan adanya keterlibatan masyarakat sebagai pemilih. Tanggung jawab tersebut berimplikasi pada semua aspek penyelenggaraan negara khususnya dalam pengembangan demokrasi di daerah
- b. Hendaknya bagi seluruh stake-holders, tak terkecuali pemerintah daerah, bersama-sama penyelenggara pemilu bersinergis, mengoptimalkan Pendidikan politik masyarakat melalui sosialisasi pemilu/pemilihan, penyuluhan hukum dan demokrasi, serta kegiatan lainnya yang bertujuan menciptakan kesadaran politik dan partisipasi masyarakat,

J. Daftar Pustaka /Rujukan

Abdul Hamid, *Teori Negara Hukum Moderen*, Pustaka Setia, Bandung, 2016
 Azmi Polem, *Jurnal Demokrasi dalam Negara berdasarkan Hukum Pancasila dan*

Masyarakat Islam”Al-Qalam, 2016, hal 2.

- Bahder Johan Nasution, *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Bandar Maju, Bandung, 2014, hlm 1
- Budiardjo, Miriam.. *Dasar-Dasar Ilmu Politik* Cet.5. Jakarta. 2015, hal. 368
- Janedri M. gafar, *Politik Hukum Pemilu, Konstitusi* Press, Jakarta, 2012, hlm 5
- Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung; Filosofi, Sistem, dan Problema Penerapan di Indonesia*,(Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2005), h. 38.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia* , hal. 400
- Liang Gie The, *Pertumbuhan Daerah Pemerintahan Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, hlm. 44.
- Marbun. B.N. 1996. *Kamus Politik*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan
- Ni'matul Huda *Penataan Demokrasi & Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*. Kencana 2017, hal : 7-8
- Ramlan. Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Gramedia Widia Saran Indonesia, Jakarta, . 1998 Cet keempat hal. 128
- Peraturan Mendagri Nomor 9 Tahun 2015 *Tentang Pedoman bagi Pemerintah Daerah* dalam Pilkada
- Peraturan KPU Nomor 5 tahun 2015, *Tentang Sosialisasi Pemilihan Kepala Daerah*
- Undang-Undang U Nomor 10 Tahun 2016 *Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Wallikota*
- Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, *Tentang Pemerintah Daerah*.
- <https://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintahan-daerah-di-Indonesia>. Diakses pada tanggal 14 september 2020
- <https://www.kompasiana.com/darwinng/5dc0bd27097f366206188272/kita-sering-melupakan-perbedaan-fungsi-peran?> Yang diakses tanggal 15 September 2020
- Wawancara dengan Kabag. Pemerintahan setda Kota Cilegon tanggal 14 September 2021
- Wawancara dilakukan pada tanggal 7 September 2020