

# Mendorong Partisipasi Publik Dalam Mewujudkan Pilkada Yang Demokratis<sup>1</sup>

Herdiansyah Hamzah, S.H., LL.M.

*Staf Pengajar Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Mulawarman*

Secara sederhana, partisipasi dapat diterjemahkan sebagai “*the act of taking part in an activity or event*”<sup>2</sup>, atau “*the fact that you take part or become involved in something*”<sup>3</sup>. Jadi partisipasi merupakan tindakan untuk mengambil bagian dari suatu kegiatan tertentu, atau perihal turut berperan serta dalam suatu kegiatan<sup>4</sup>. Sangat tergantung dari subjek kegiatannya. Jika subjek dalam bahasan ini adalah Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada), maka partisipasi dapat definisikan sebagai bentuk kongkrit tindakan yang Anda lakukan untuk ambil bagian dalam pelaksanaan Pilkada. Pertanyaan pentingnya adalah, apakah partisipasi dalam Pilkada hanya dimaknai sebatas penggunaan hak pilih? Tentu saja tidak demikian. Penggunaan hak pilih hanya berlangsung sehari. Tetapi proses mempersiapkan Pilkada, butuh waktu selama 4-5 tahun. Tahapan persiapan hingga penyelenggaraan Pilkada inilah, yang menjadi ruang partisipasi masyarakat.

Dalam Peraturan KPU sendiri sebagai penyelenggara, partisipasi tidak dimaknai sempit sebatas penggunaan hak pilih semata. Tetapi dipahami sebagai bentuk keterlibatan perorangan dan/atau kelompok masyarakat dalam proses penyelenggaraan Pilkada<sup>5</sup>. Karena alasan itulah, lebih tepat menggunakan diksi “*partisipasi politik*”, bukan “*partisipasi penggunaan hak pilih*”. Sebab partisipasi politik, tidak selalu berbanding lurus dengan penggunaan hak pilih. Partisipasi politik dapat dimaknai sebagai aktivitas warga negara dalam rangka mempengaruhi kebijakan Pemerintah. Samuel P. Huntington dan Joan M. Nelson, mendefinisikan

---

<sup>1</sup> Disampaikan dalam Seminar Nasional yang bertajuk “*Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada Di Mahkamah Konstitusi : Menjaga Demokrasi Bermartabat, Meneguhkan Negara Hukum Indonesia*”. Diselenggarakan oleh Mahkamah Konstitusi RI bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Mulawarman. Samarinda, 29 Februari 2020.

<sup>2</sup> Sumber : <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/participation>. Diakses tanggal 22 Februari 2020 Pukul 20.53 WIB.

<sup>3</sup> Sumber : <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/participation>. Diakses tanggal 22 Februari 2020 Pukul 20.54 WIB.

<sup>4</sup> Sumber : <https://kbbi.web.id/partisipasi>. Diakses tanggal 22 Februari 2020 Pukul 20.55 WIB.

<sup>5</sup> Lihat Pasal 1 angka 13 Peraturan KPU Nomor 8 Tahun 2017 tentang Sosialisasi, Pendidikan Pemilih, dan Partisipasi Masyarakat Dalam Pilkada.

partisipasi sebagai, “*activity by private citizens designed to influence government decision-making*”<sup>6</sup>. Inilah esensi penting dalam partisipasi politik, dimana ukuran utamanya adalah kemampuan masyarakat untuk terlibat dalam mempengaruhi kebijakan.

Dalam konteks Pilkada sendiri, 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 Menjadi Undang-Undang (UU Nomor 8 Tahun 2015), telah mengatur ketentuan mengenai partisipasi ini. Pasal 131 ayat (1) dalam undang-undang tersebut menyebutkan bahwa, “*Untuk mendukung kelancaran penyelenggaraan Pemilihan dapat melibatkan partisipasi masyarakat*”. Sayangnya, frase kata “*dapat*” ini sedikit mengganggu nalar hukum kita. Sebab bermakna opsional, yakni bisa digunakan, bisa juga tidak. Partisipasi sejatinya belum menjadi “*legal norm*”, dimana pengingkaran dan penolakan terhadapnya, tidaklah memiliki konsekuensi atau implikasi hukum yang signifikan. Hal ini dikarenakan frase kata “*dapat*” tersebut, tidak bersifat imperatif atau memaksa sebagai layaknya kewajiban hukum.

Lebih lanjut pada Pasal 131 ayat (2) UU Nomor 8 Tahun 2015, memberikan penjelasan mengenai bentuk partisipasi masyarakat yang dapat dilakukan, antara lain : pengawasan pada setiap tahapan Pemilihan, sosialisasi Pemilihan, pendidikan politik bagi Pemilih, survei atau jajak pendapat tentang Pemilihan, dan penghitungan cepat hasil Pemilihan. Namun tentu saja pelaksanaan partisipasi masyarakat tersebut, harus tunduk terhadap pembatasan-pembatasan, sebagaimana disebutkan Pada Pasal 131 ayat (3) UU Nomor 8 Tahun 2015, yakni : **Pertama**, tidak melakukan keberpihakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota. **Kedua**, tidak mengganggu proses penyelenggaraan tahapan Pemilihan. **Ketiga**, bertujuan meningkatkan partisipasi politik masyarakat secara luas. Dan **Keempat**, mendorong terwujudnya suasana yang kondusif bagi penyelenggaraan Pemilihan yang aman, damai, tertib, dan lancar.

---

<sup>6</sup> Samuel P. Huntington and Joan M. Nelson. 1976. *Political Participation in Developing Countries*. Cambridge : Harvard University Press. Page 3.

## Problematika Partisipasi

Membangun dan mendorong partisipasi masyarakat dalam Pilkada bukanlah hal yang mudah, meski juga bukan hal yang mustahil untuk dilakukan. Banyak aspek yang menghambat partisipasi masyarakat, tapi setidaknya dapat dibagi menjadi 2 (dua) bagian secara garis besar, yakni : **Pertama**, kesadaran masyarakat yang mengambang (*floating mass*). Dan **Kedua**, minimnya tingkat kepercayaan terhadap Pemerintah (*untrusted*). Kesadaran masyarakat yang mengambang, ibarat ruang kosong yang berjalan tanpa prinsip dan tujuan secara ideologis. Ini keadaan yang tentu sangat berbahaya, yang dapat berdampak ke banyak hal, antara lain : **Pertama**, menyuburkan oligarki. Secara teoritik, oligarki adalah anti tesa dari demokrasi. Menurut Jeffrey Winters, “*democracy refers to dispersed formal political power based on rights, procedures, and levels of popular participation. By contrast, oligarchy is defined by concentrated material power based on enforced claims or rights to property or wealth*”<sup>7</sup> (demokrasi mengacu pada kekuatan politik formal yang tersebar berdasarkan hak, prosedur, dan tingkat partisipasi rakyat. Sebaliknya, oligarki didefinisikan oleh kekuatan materi yang terkonsentrasi berdasarkan klaim atau hak atas properti atau kekayaan)<sup>8</sup>.

**Kedua**, bermental feodal. Hal ini cenderung menutup ruang partisipasi, terutama bagi kalangan anak-anak muda, kendati memiliki kemampuan yang mumpuni. **Ketiga**, melemahkan sistem pengawasan. Kesadaran politik yang lemah, memberikan jalan bagi praktek kecurangan tanpa adanya proses pengawasan yang memadai. **Keempat**, pragmatisme. Lemahnya kesadaran, berdampak kepada mental pragmatis masyarakat. Pilihan pada akhirnya ditentukan oleh keuntungan finansial semata, tanpa peduli dengan manfaat dan pengaruhnya terhadap masa depan demokrasi. **Kelima**, politik uang. Lemahnya kesadaran, beririsan langsung dengan politik uang. Makin tinggi tingkat kesadaran masyarakat, makin sempit ruang praktek politik uang. Begitupun sebaliknya, makin lemah kesadaran makin besar potensi politik uang. Dan **Keenam**, melahirkan pemilih irasional. Masyarakat cenderung memilih bukan berdasarkan ide, gagasan, dan program. Tetapi berdasarkan hubungan kekerabatan, ataupun seberapa besar keuntungan finansial yang diterimanya.

---

<sup>7</sup> Winters, J. A. (2013). Oligarchy and democracy in Indonesia. *Indonesia, 2013* (96 Special Issue), 11-33. <https://doi.org/10.5728/indonesia.96.0099>. Diakses tanggal 22 Februari 2020 Pukul 21.30 WIB.

<sup>8</sup> Terjemahan bebas oleh penulis.

Sedangkan minimnya kepercayaan terhadap Pemerintah yang berujung kepada krisis legitimasi, disebabkan oleh beragam faktor. Namun terdapat 2 faktor yang paling berpengaruh, yakni : *Pertama*, kegagalan Pemerintah dalam mewujudkan kesejahteraan warganya. Dan *Kedua*, perilaku pejabat yang korup. Implikasinya, minimnya kepercayaan masyarakat terhadap Pemerintah, berdampak kepada tingginya angka golongan putih (golput), serta berpotensi adanya upaya delegitimasi terhadap penyelenggara. Dampak tersebut tentu saja akan mempengaruhi kualitas demokrasi yang dikehendaki, dimana partisipasi masyarakat akan semakin minim, baik dalam terlibat aktif mendorong Pilkada yang demokratis, maupun dalam konteks penggunaan hak pilihnya masing-masing.

Cary Coglianese, seorang profesor hukum dari University of Pennsylvania Law School, dengan mengutip pandangan-pandangan Robert Dahl, menjeaskan bahwa, “*For Dahl, a democratic process must make effective participation and voting equality available to all adults who are subject to the binding collective decisions of society. A democracy must also provide citizens with opportunities for understanding civic issues, as well as allow them to have control over the matters that reach the decisionmaking agenda*”<sup>9</sup> (Bagi Dahl, proses demokrasi harus membuat partisipasi yang efektif dan kesetaraan pemilihan tersedia untuk semua orang dewasa yang tunduk pada keputusan kolektif masyarakat yang mengikat. Demokrasi juga harus memberikan warga negara peluang untuk memahami isu-isu kewarganegaraan, serta memungkinkan mereka untuk memiliki kendali atas hal-hal yang mencapai agenda pengambilan keputusan)<sup>10</sup>.

Jadi secara prinsip, demokrasi yang ideal dalam kacamata Robert Dahl, harus memenuhi syarat sebagai berikut : *Pertama*, partisipasi yang efektif (*effective participation*), yakni keterlibatan warga negara secara aktif dalam setiap peristiwa politik. *Kedua*, kesetaraan pilihan (*voting equality at the decisive stage*), yakni jaminan penilaian setiap pilihan dihitung setara dan adil, *one man one vote one value*. *Ketiga*, pemahaman yang memadai (*enlightened understanding*), yakni pemahaman rasional sebagai modal dalam menentukan pilihan. *Keempat*, kontrol terhadap agenda (*control of the agenda*), berkaitan dengan kesempatan untuk turut serta menentukan

---

<sup>9</sup> Coglianese, Cary, “*Democracy and Its Critics*” (1990). Faculty Scholarship. Paper 1241. [http://scholarship.law.upenn.edu/faculty\\_scholarship/1241](http://scholarship.law.upenn.edu/faculty_scholarship/1241). Diakses tanggal 22 Februari 2020 Pukul 21.00 WIB. Pendapat Coglianese ini, bersumber dari pandangan Robert Dahl dalam karyanya yang berjudul, “*Democracy and Its Critics*”, terbitan Yale University Press Tahun 1984.

<sup>10</sup> Terjemahan bebas oleh penulis.

masalah politik. Dan **Kelima**, inklusif (*inclusiveness*), yakni tanpa pengecualian, berlaku bagi seluruh warga negara tanpa terkecuali<sup>11</sup>.

### **Peran Perguruan Tinggi**

Perguruan tinggi adalah lumbungnya kaum intelektual. James Petras dalam artikelnya yang berjudul, “*Role of the Intellectuals in social change*”, mengurai bagaimana pentingnya peran kaum intelektual dalam dinamika politik. Petras menjelaskan bahwa, “*Intellectuals are important in (1) influencing leaders and militants of parties, social movements and the politicized social classes; (2) legitimizing and propagandizing in favor of a regime, leadership or political movements; (3) providing a diagnosis of the economy, state, politics, imperialist policies and strategies; (4) elaborating prescriptions and political strategies and programs for regimes, movements and leaders; and (5) organizing and participating in political education of party or movement activists*”<sup>12</sup> [(1) mempengaruhi pemimpin-pemimpin dan militan-militan partai, gerakan sosial, dan politisasi kelas sosial; (2) melegitimasi dan mempropagandakan secara halus sebuah rejim, kepemimpinan, atau gerakan politik; (3) menyediakan diagnosa atas masalah ekonomi, politik negara, kebijakan, dan strategi-strategi imperialis; (4) menguraikan solusi-solusi, strategi-strategi politik, dan program-program bagi rejim, gerakan, dan para pemimpin; dan (5) mengorganisasi serta berpartisipasi dalam pendidikan politik partai atau aktivis gerakan]<sup>13</sup>.

Jika dipotret dari tugas dan tanggung jawabnya dalam pelaksanaan tri darma perguruan tinggi yang mencakup pendidikan, penelitian, pengabdian masyarakat, maka dalam konteks Pilkada, perguruan tinggi beserta civitas akademiknya, dapat mengambil peran sebagai berikut : **Pertama**, dapur wacana. Kampus harus dijadikan tempat reproduksi ide dan gagasan tentang kepemiluan, termasuk dalam konteks Pilkada. **Kedua**, riset politik. Wacana kepemiluan harus terkonfirmasi melalui kegiatan penelitian. Jadi strategi mendorong partisipasi masyarakat, didasari oleh kecukupan data yang tersedia melalui penelitian (*base on research*). **Ketiga**, laboratorian program. Dalam konteks Pilkada, kampus harus menjadi tempat untuk memeriksa isi kepala para pasangan calon, terutama hal yang terkait dengan program

---

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> James Petras. (2005). *Role of the Intellectuals in social change*. Tulisan ini dapat diakses melalui website : <https://petras.lahaine.org/role-of-the-intellectuals-in-social-change/>. Diakses tanggal 22 Februari 2020 Pukul 22.00 WIB.

<sup>13</sup> Terjemahan bebas oleh penulis.

apa saja yang ditawarkan, relevan atau tidak dengan problem masyarakat, dan bagaimana mereka melakukannya. Mungkin ada yang bertanya, apakah kampus boleh jadi tempat kampanye? Pasal 69 huruf i UU Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pilkada, yang menyatakan bahwa dalam kampanye, dilarang menggunakan tempat ibadah dan tempat pendidikan. Pasal ini sendiri tidak memiliki penjelasan. Tapi kita bisa menggunakan penjelasan Pasal 280 ayat (1) huruf h UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, yang mengatur norma yang sama. Dalam penjelasan Pasal tersebut dikatakan bahwa, “*Fasilitas pemerintah, tempat ibadah, dan tempat pendidikan dapat digunakan jika Peserta Pemilu hadir tanpa atribut Kampanye Pemilu atas undangan dan pihak penanggung jawab fasilitas pemerintah, tempat ibadah, dan tempat pendidikan*”.

**Keempat**, pendidikan politik. Ketika partai politik (parpol) “*gagal*” dalam menjalankan fungsinya untuk mendorong maju kesadaran politik masyarakat, maka kampus harus mengambil alih peran itu. **Kelima**, pengawasan. Porsi ini yang umumnya paling besar. Kampus dapat melakukan eksaminasi kasus-kasus yang menyita perhatian publik (dugaan pidana, netralitas ASN, dll). Namun sejatinya kampus tidak hanya bertugas untuk memastikan setiap tahapan dalam Pilkada berjalan dengan baik, tapi juga harus mengawasi dirinya sendiri. Jangan sampai kampus mati suri. **Keenam**, mendorong regulasi kepemiluan yang lebih baik. Sebagai contoh, kampus harus terlibat dalam upaya perubahan UU parpol agar parpol jauh lebih baik dalam hal integritas, sistem rekrutmen dan kaderisasi, demokratisasi internal, transparansi dan akuntabilitas keuangan, serta penyelesaian konflik. **Ketujuh**, advokasi. Kampus harus melakukan pedampingan terhadap masyarakat, terutama kelompok rentan (perempuan, penyandang disabilitas, buruh, petani, dll). Pendampingan tersebut berkaitan erat dengan potensi perlakuan diskriminatif, intimidasi, ataupun mobilisasi pemilih rentan dengan pendekatan politik uang. **Kedelapan**, jangkar penghubung MK dalam sengketa hasil Pilkada. Fakultas Hukum Unmul sendiri bekerjasama dengan MK, dalam menggelar sidang melalui *video conference*. Sayang, fasilitas ini belum dimanfaatkan oleh peserta Pilkada dengan baik. **Kesembilan**, membangun jejaring gerakan masyarakat sipil. Hal ini dibutuhkan agar terjadi persenyawaan antara kampus dengan gerakan masyarakat, sehingga partisipasi dapat menjangkau banyak kalangan.

**Kesepuluh**, mendorong budaya hukum yang baik. Kampus harus mengambil peran dalam melakukan edukasi hukum, tidak hanya kepada masyarakat luas, tetapi juga kepada elit politik, terutama terhadap pimpinan parpol ataupun calon perseorangan

yang berkontestasi dalam Pilkada. Menurut Shidarta, budaya hukum yang sehat, sangat ditentukan oleh kesadaran hukum kita (*rechtsbewustzijn*), sementara budaya hukum yang sakit, tergambar dari perasaan hukum (*rechtsgevoel*)<sup>14</sup>. Itu dua terminologi yang berbeda. Lebih lanjut menurut Shidarta, dengan mengutip pendapat J.J. von Schmid, “.....perasaan hukum adalah penilaian masyarakat atas hukum yang diungkapkan mereka secara spontan, langsung, dan apa adanya, sementara kesadaran hukum lebih merupakan penilaian tidak langsung karena kesadaran hukum berangkat dari hasil pemikiran, penalaran, dan argumentasi”. Menurut Soerjono Soekanto, terdapat empat tahapan suatu masyarakat untuk dapat memiliki kesadaran hukum yang baik, yaitu : (1) pengetahuan hukum, (2) pemahaman hukum, (3) sikap hukum, dan (4) pola perilaku hukum<sup>15</sup>. Seseorang yang memiliki pengetahuan hukum yang baik, tidak menjamin memiliki kesadaran hukum yang memadai. Butuh pemahaman yang lebih dari sisi (*cognitive domain*), sehingga dapat diimplementasikan dengan lebih kongkrit melalui sikap dan tindakan (*affective domain*). Dengan demikian, perilaku ber hukum kita, terutama dalam mendorong Pilkada yang demokratis berdasarkan on the track ketentuan hukum yang berlaku secara konstitusional, dapat diwujudkan dengan baik.

---

<sup>14</sup> Shidarta. 2019. Apa Itu Budaya Hukum? Website : <https://business-law.binus.ac.id/2019/10/04/apa-itu-budaya-hukum/>. Diakses tanggal 22 Februari 2020 Pukul 11.30 WIB.

<sup>15</sup> Soerjono Soekanto. 1982. *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*. Jakarta: Rajawali. Hlm.140.