

## FUNGSI PARTAI POLITIK DALAM MENINGKATKAN PARTISIPASI PEMILIH PADA PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH DI KOTA MEDAN

**Benito Asdhie Kodyat MS**

E-mail: [benitoasdhie@umsu.ac.id](mailto:benitoasdhie@umsu.ac.id)

Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara

Jln. Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan

### Abstrak

Partisipasi politik masyarakat pada pelaksanaan pemilu merupakan suatu aspek yang sangat penting sehingga Komisi Pemilihan Umum, Partai Politik dan Lembaga Sosial harus menggunakan strategi khusus untuk meningkatkan partisipasi masyarakat pada pelaksanaan pemilu, guna mewujudkan demokrasi yang berkualitas dan mempunyai legitimasi yang besar dari masyarakat, serta pengawasan jalannya demokrasi dapat dilaksanakan. Penelitian ini merupakan jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan hukum yuridis normatif. Soerjono Soekanto dalam Bambang Sunggono (1997: 38) menyebutkan bahwa penelitian hukum normatif adalah penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka (data sekunder) atau penelitian hukum kepustakaan. Pendekatan yuridis normatif (*legal research*) yaitu pendekatan hukum dengan melihat peraturan-peraturan baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder atau pendekatan terhadap masalah, dengan cara melihat dari segi peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penelitian ini bersifat deskriptif analitis dengan menggunakan metode pendekatan yuridis empiris yakni model pendekatan yang dilakukan dalam penelitian hukum dimana metode kerjanya hanya menelaah bahan-bahan hukum. Disamping itu untuk melengkapi bahan-bahan hukum tersebut, dilakukan studi lapangan (*field research*). Penelitian ini diharapkan dapat menganalisis hasil penelitian ini adalah: upaya peningkatan partisipasi pemilih dalam pemilihan umum kepala daerah di Sumatera Utara dengan cara pendekatan pendidikan politik baik bagi pengurus partai politik secara internal dan bagi masyarakat secara eksternal, dan sosialisasi pentingnya demokrasi dan pemilihan umum kepala daerah, serta menjawab bentuk optimalisasi fungsi partai politik dalam meningkatkan partisipasi pemilih di Sumatera Utara dalam meningkatkan partisipasi pemilih.

**Kata Kunci:** Partai Politik, Partisipasi Pemilih.

### I. PENDAHULUAN

Demokrasi telah menjadi istilah yang sangat sering diungkapkan dalam sejarah pemikiran manusia tentang tatanan sosio-politik yang ideal.<sup>1</sup> Pada permulaan pertumbuhannya, demokrasi telah mencakup beberapa asas dan nilai yang diwariskan kepadanya dari masa yang lampau, yaitu gagasan mengenai demokrasi dari kebudayaan Yunani kuno.<sup>2</sup> Sistem demokrasi yang terdapat di negara kota (*city state*) Yunani Kuno abad ke-6 sampai abad ke-3 SM merupakan demokrasi langsung (*direct democracy*), yaitu suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas.<sup>3</sup>

Pada era sekarang ini, hampir semua negara mengklaim menjadi penganut paham demokrasi, seperti yang diketahui dari penelitian Amos J. Peaslee pada tahun 1950 dikutip dalam M. Arsyad Sanusi, dari 83 UUD negara-negara yang diperbandingkannya, terdapat 74 negara yang konstitusinya secara resmi menganut prinsip kedaulatan rakyat.<sup>4</sup>

Pertumbuhan kebanyakan negara modern sekarang termasuk negara-negara yang baru mencapai kemerdekaan setelah Perang Dunia II usai, hampir keseluruhannya menganut sistem demokrasi konstitusional. Yang menjadi ciri khas sistem demokrasi konstitusional ialah adanya pemerintahan yang kekuasaannya terbatas dan tidak diperkenankan bertindak sewenang-wenang terhadap rakyat. Pembatasan-pembatasan tersebut tercantum dalam konstitusi. Dalam sistem demokrasi konstitusional,

<sup>1</sup> Hendara Nurtjahjo. 2005. *Filsafat Demokrasi*, Jakarta: PSHTN FH UI, halaman 1.

<sup>2</sup> Ni'matul Huda dan Imam Nasef. 2017. *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca-Reformasi*, Jakarta: Bendana, halaman 1.

<sup>3</sup> Mariam Budihardjo. 2008. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Cetakan Pertama, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, halaman 109.

<sup>4</sup> Amos J. Peaslee. 1950. *Constitutions of Nation*, Vol. I, Concord, The Rumford Press, New Haven, halaman 8, dan lihat juga M. Arsyad Sanusi. 2011. *Tebaran Pemikiran Hukum dan Konstitusi*, Jakarta: Milestone, halaman 863. Lihat juga dalam Jimly Asshiddiqie (I). 2005. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, halaman 140.

kekuasaan Negara berada ditangan rakyat. Pemegang kekuasaan dibatasi wewenangnya oleh konstitusi sehingga tidak melanggar hak asasi rakyat.

Pelaksanaan sistem demokrasi konstitusional merupakan kedaulatan rakyat, menurut Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Melaksanakan kedaulatan bagi rakyat adalah dengan cara menentukan atau turut menentukan suatu kebijakan kenegaraan tertentu yang dapat dilakukan sewaktu-waktu menurut tata cara tertentu. Salah satu cara pengambilan keputusan dan penyaluran pendapat secara langsung dapat dilakukan melalui pemilu umum (*general election*).

Makna “kedaulatan berada di tangan rakyat” dalam hal ini, bahwa rakyat memiliki kedaulatan, tanggung jawab, hak dan kewajiban untuk secara demokratis memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan guna mengurus dan melayani seluruh seluruh lapisan masyarakat, serta memilih wakil-wakil rakyat untuk mengawasi jalannya pemerintahan.

Dalam konteks bernegara keberadaan partai politik dalam hubungannya dengan sistem politik bernegara ini memainkan berbagai peran dan fungsi yang sangat strategis sifatnya, di mana salah satu adalah pada fungsi input yakni, partai politik tidak hanya menjadi sarana pendidikan politik dan komunikasi politik serta rekrutmen politik, akan tetapi juga menjadi sarana agregasi kepentingan dan atau artikulasi kepentingan masyarakat. Oleh karena itu, keberadaan peran dan fungsi partai politik bernegara khususnya dalam mendukung pemerintahan yang berdaulat untuk menuju kepada kesejahteraan rakyat sangatlah penting dan menentukan. Hal itu akan terwujud dalam hubungannya dalam proses pembuatan dan penerapan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah.

Namun, apabila kita melihat sekarang ini di mana peran dan fungsi partai politik telah dipandang sebelah mata oleh sebagian besar masyarakat yang merasakan bahwa peran dan fungsi partai politik tidak lagi dapat membawa aspirasi dan menjadi agregasi kepentingan serta kedaulatan rakyat melainkan keberadaannya tidak lebih hanya dianggap sebagai sarana kendaraan politik yang dipakai oleh oknum-oknum tertentu untuk mengapai jabatan-jabatan public di pemerintahan sehingga peran dan fungsi strategisnya menjadi hilang. Dengan demikian, penting untuk dianalisis dan dilihat sejauhmana peran dan fungsi partai politik dalam politik bernegara khususnya dalam mendukung pemerintahan berdaulat guna mewujudkan adanya kesejahteraan rakyat.

#### **a. Partisipasi Pemilih dan Sistem Kepartaian**

Pemikiran mengenai pentingnya partai politik disampaikan oleh pemikir Inggris terkenal yaitu Jhon Stuart Mill.<sup>5</sup> Mill mengatakan pentingnya partai politik bagi masyarakat untuk menentukan atau menempatkan wakilnya sendiri sebagai pejabat negara, yang dapat diberhentikan menurut kepentingan masyarakat. Untuk menjalankan hal tersebut akan lebih efektif apabila dilakukan secara bersama-sama melalui suatu partai.<sup>6</sup> K.C. Wheare juga sepaham dengan Mill, dengan mengatakan bahwa partai politik hakikatnya merupakan cara bagaimana agar rakyat dapat mengawasi atau terlibat dalam pemerintahan dengan cara mengorganisir dirinya sendiri. Pegorganisasian ini didasarkan pada persamaan pandangan ideology, kepentingan ekonomi, sosial dan lain-lain. Akan tetapi, yang lebih penting dalam berorganisasi pada suatu partai politik adalah kesamaan keinginan untuk mempertahankan atau merebut kedudukan atau kekuasaan politik.<sup>7</sup>

Dalam membangun sistem pemerintahan tentu ada keterkaitan yang erat dengan bangunan sistem kepartaian dan sistem pemilunya. Jika sistem pemerintahan yang dianut di Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 adalah sistem Presidensial, maka sistem ini harus diturunkan secara konsisten ke dalam pengaturan sistem kepartaian, sistem pemilu legeslatif, dan sistem pemilu Presiden dan juga melekat pada pemilu kepada daerah.<sup>8</sup>

Partai politik mempunyai posisi dan peranan yang sangat stategis dalam stiap sistem demokrasi. Partai memainkan peran penghubung yang sangat strategis antara proses-proses pemerintahan dan warga negara. Bahkan banyak yang berpendapat bahwa partai politiklah yang sebetulnya menentukan demokrasi. Karena itu, partai merupakan pilar yang sangat penting untuk diperkuat derajat perlembagaannya (*the degree of institutionalization*) dalam setiap sistem politik yang demokratis.<sup>9</sup>

---

<sup>5</sup> Jhon Stuart Mill. 2005. *On Liberty (Perihal Kebebasan)*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, halaman 79.

<sup>6</sup> Deliar Noer. 1997. *Pemikiran Politik di Negeri Barat*, Cetakan Ketiga, Bandung: Mizan, halaman 176.

<sup>7</sup> K.C. Wheare. 1951. *Parlemen dan Politik*, Djakarta: Jajasan Pembangunan, halaman 25-26.

<sup>8</sup> Ramlan Surbakti. 1992. *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, halaman 127.

<sup>9</sup> Jimly Asshiddiqie. 2005. *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Konstitusi Pers, halaman 52.

Namun banyak juga yang berpandangan skeptis terhadap partai politik, karena pada kenyataannya sering kali partai politik dijadikan kendaraan politik bagi sekelompok elite yang berkuasa atau memuaskan “nafsu” kekuasaannya sendiri. Partai politik hanyalah berfungsi sebagai alat bagi segelintir orang yang kebetulan beruntung yang berhasil mengelabui suara rakyat untuk memaksakan berlakunya kebijakan-kebijakan publik tertentu.<sup>10</sup>

#### **b. Desentralisasi dan Pemilihan Umum Kepala Daerah**

Menurut Sri Soemantri M., Landasan berpijak mengenai Pemilu yang mendasar adalah demokrasi Pancasila yang secara tersirat dan tersurat ditemukan dalam Pembukaan UUD 1945, paragraf keempat.<sup>11</sup> Sila Keempat Pancasila menyatakan, “*Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan.*”. Ketentuan-ketentuan konstitusional dalam Pancasila, Pembukaan, dan pasal-pasal UUD 1945 memberikan isyarat adanya proses atau mekanisme kegiatan nasional 5 (lima) tahunan. Dalam siklus kegiatan nasional 5 (lima) tahunan Pemilu merupakan salah satu kegiatan atau program yang harus dilaksanakan, betapa pun mahal harganya Pemilu itu.<sup>12</sup>

Sebelum dilakukan perubahan UUD 1945, ketentuan tentang pemilihan hanya dikembangkan dari: (i) Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan “Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR.” Syarat kedaulatan rakyat adalah pemilihan umum. (ii) Pasal 7 UUD 1945 yang menyatakan, “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali.” (iii) Penjelasan Pasal 3 UUD 1945 yang menyatakan, “...sekali dalam lima tahun Majelis memperhatikan segala hal yang terjadi...” Dari butir 2 dan 3 dapat dikembangkan bahwa Pemilu di Indonesia dilaksanakan sekali dalam 5 (lima) tahun. (iv) Pasal 19 UUD 1945, susunan DPR ditetapkan dengan undang-undang. Undang-undang yang dimaksud berarti mengatur pemilihan umum.

Ketentuan tersebut dielaborasi lagi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 3/PUU-VII/2009. Mahkamah Konstitusi (MK) menyatakan, ketentuan 1945 memberikan rambu-rambu mengenai Pemilu meliputi: a). Pemilu dilaksanakan secara periodik lima tahun sekali; b). diantutnya asas Pemilu Luber dan Jurdil; c). tujuan Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD, Presiden dan Wakil Presiden; d). peserta Pemilu meliputi partai politik dan perseorangan; dan e). tentang penyelenggara Pemilu. Disamping itu, Putusan MK juga menyatakan bahwa hal-hal lain seperti terkait dengan sistem Pemilu, daerah pemilihan, syarat peserta, dan sebagainya, didelegasikan kepada pembentuk undang-undang untuk menentukan kebijakan hukum (*legal policy*). Kebijakan hukum tersebut dapat dibuat sepanjang tidak menegasikan prinsip kedaulatan rakyat, persamaan, keadilan, dan nondiskriminasi sebagaimana terkandung dalam UUD 1945.<sup>13</sup>

Ketentuan mengenai Pemilu juga mengatur tentang pemilihan kepala daerah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menegaskan, “*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota, dipilih secara demokratis.*” Adanya ketentuan mengenai Pemilu dalam UUD 1945 dimaksudkan untuk memberi landasan hukum yang lebih kuat bagi Pemilu sebagai salah satu wahana pelaksanaan kedaulatan rakyat. Dengan adanya ketentuan tersebut dalam UUD 1945 tentu akan lebih menjamin penyelenggaraan Pemilu secara teratur regular (per lima tahun) maupun menjamin proses dan mekanisme serta kualitas penyelenggaraan Pemilu, yaitu langsung, umum, bebas, dan rahasia (Luber) serta jujur dan adil (Jurdil).<sup>14</sup>

Tiga dasawarsa (1970-1990-an) pemerintah di negara-negara berkembang telah berupaya mengimplementasikan bermacam kebijakan desentralisasi.<sup>15</sup> Pada suatu negara yang menganut bentuk pemerintahan dengan sistem demokratis, pada dasarnya kedaulatan atau kekuasaan pada prinsipnya bersumber dari rakyat yang diamanahkan kepada lembaga kedaulatan melalui mekanisme politik berdasarkan konstitusi. Pemerintahan yang demokratis pada prinsipnya mempunyai tiga dimensi: pertama, dimensi kemasyarakatan (*equality*); kedua, dimensi politik/pemerintahan (*governing*); ketiga, dimensi pengaturan (*rulling*). Oleh karena itu, sistem pemerintahan demokratis adalah bentuk

<sup>10</sup> Ni'matul Huda dan Iman Nasef. 2017. *Penataan demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Kencana, halaman 39.

<sup>11</sup> Sri Soemantri M., “Sistem Pemilu Dalam Ketatanegaraan Indonesia”, dalam *Majalah PERSAHI*, Nomor Ketiga, Januari 1990.

<sup>12</sup> Dahlan Thaib, “Pemilu Ditinjau dari Landasan Konstitusional UUD 1945”, Dahlan Thaib dan Ni'Matul Huda (ed.), *Pemilu*, halaman 6.

<sup>13</sup> Janedri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, (Jakarta: Konpress, 2012). Halaman 26.

<sup>14</sup> Affan Gaffar, “Sistem Pemilihan Umum di Indonesia Beberapa Catatan Kritis”, dalam Dahlan Thaib dan Ni'matul Huda (ed.). 1992. *Pemilu dan Lembaga Perwakilan dalam Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: Jurusan HTN Fakultas Hukum UII.

<sup>15</sup> Ni'matul Huda. 2014. *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, Bandung: Nusa Media, halaman 31.

pemerintahan sistem kekuasaan pemerintahan yang bersumber pada konstitusional dan peraturan perundangan yang berlaku (limited government). Sistem pemerintahan yang dibatasi dengan landasan hukum dalam proses mekanisme pengelolaan kekuasaan baik dalam pengambilan keputusan maupun tindakan dalam urusan pemerintahannya. Proses dan mekanisme pengelolaan kekuasaan dalam sistem demokratis atas dasar konsensus atau musyawarah melalui “bargaining, dialog” disebut “governing”.<sup>16</sup>

Menurut Tjahya Supriatna (1996: 33)<sup>17</sup>, bahwa esensi utama pemerintahan demokratis baik dengan sistem yang sentralisasi lebih-lebih dengan sistem desentralisasi yang mencirikan legitimasi dan pemerintahan yang bersih dan berwibawa pada karakteristik sebagai berikut:

1. Komitmen kuat dari rakyat untuk membentuk pemerintahan amanah melalui proses politik berdasarkan aturan yang konsisten;
2. Perwujudan legitimasi pemerintahan yang proses kekuasaan atau kewenangannya memiliki kredibilitas dari rakyat;
3. Pengelolaan kekuasaan dan pengambilan keputusan fungsi pemerintahan dan pembangunan berorientasi pada kepentingan publik;
4. Masyarakat memiliki kebebasan individu maupun kelompok untuk berserikat dan berpartisipasi dalam proses pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan sehubungan dengan pelayanan publik;
5. Kerangka landasan hukum, etika dan moral terbantu secara jelas dan konsisten serta diketahui, dipahami maupun dihormati atau terpelihara oleh semua unsur pejabat negara, pemerintahan dan lapisan masyarakat;
6. Pemerintahan yang memiliki kemampuan responsif dan akuntabilitas tinggi serta transparansi dalam kebijakan dan tindakannya; dan
7. Pemerintah menyediakan informasi yang akurat untuk terbentuknya jalannya pemerintahan dan pembangunan.

Sementara itu menurut beberapa ahli politik lainnya disebutkan bahwa terdapat persyaratan institusional yang semestinya dapat dipenuhi oleh suatu pemerintahan demokratis. Beberapa prasyarat institusional bagi pemerintahan yang demokratis, adalah sebagai berikut:

Petama, demokrasi dipandang identik dengan suatu bentuk pemerintahan bersama, hal mana setiap orang merasa berhak memerintah. Akan tetapi, sejalan dengan makin berkembangnya jumlah anggota masyarakat serta banyak kepentingan yang ingin diwujudkan dalam masyarakat, muncullah gagasan tentang demokrasi perwakilan. Kedua, pandangan yang menyebutkan bahwa demokrasi pada dasarnya menunjuk pada hak berpartisipasi dalam pengaruh atau menentukan pembuatan keputusan, terutama yang menyangkut kepentingan individu anggota masyarakat.

Ketiga, pandangan yang menunjuk pada prasyarat ekonomi bagi berkembangnya sistem demokrasi. Preposisi yang dikemukakan adalah “semakin sejahtera suatu bangsa atau negara, maka semakin besar kemungkinannya untuk menopang sistem politik yang demokratis”. Keempat pandangan yang menunjukkan bahwa sistem politik demokratis ditentukan oleh kelompok sosial yang berperan sebagai “intermediaries” (penghubung) antara negara dengan masyarakat (Dahl, 1982: 59). Dengan kata lain dapat dikemukakan bahwa keberadaan kelompok sosial yang sifatnya “intermediaries” antara negara dengan masyarakat ini akan meminimalisir kemungkinan munculnya pemerintahan yang otoriter, monarki absolut, dan/atau diktator totaliter.

Kelima, pandangan yang dikemukakan oleh Huntington yang menyatakan bahwa pendorong utama tumbuh demokrasi di suatu negara adalah dorongan eksternal (*eksternal democracy*), sejauh pengaruh luar tersebut lebih dominan daripada pengaruh internal masyarakat bersangkutan. Keenam, pandangan yang menyatakan bahwa pendorong utama demokrasi adalah budaya politik rakyat yang bersangkutan. Teori ini disebut juga sebagai “teori budaya politik” (Verba, 1965: 59). Hal itu didasari pemikiran bahwa konteks budaya politik, yang meliputi sistem relasi antara individu, keyakinan keagamaan, nilai-nilai yang tumbuh dalam masyarakat yang kesemuanya itu menentukan terbentuk tidaknya institusi demokrasi dalam suatu masyarakat.

### c. Optimalisasi Fungsi Partai Politik

Barangkali tema yang bergejolak dihati rakyat banyak adalah: “Apakah ada konsep atau gagasan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dihuni banyak orang ini, kita bangun Republik Indonesia yang demokratis tanpa partai politik? Pertanyaan rakyat banyak ini bukan tanpa kearifan,

<sup>16</sup> Leli Salman Al-Fairi. *Pemilihan Umum Kepala Daerah (PEMILUKADA) Secara Langsung “Sebuah Pilihan Model Pemerintahan Demokratis”*. Jurnal: FISIP UNWIR Indramayu, halaman 3.

<sup>17</sup> Tjahya Supriatna. 1996. *Sistem Pemerintahan Administrasi Daerah*. Jakarta: Bumi Aksara, halaman 33.

sampai hari ini mereka merasakan, baik negara apalagi rakyat banyak, belum memperoleh apapun dari partai politik. Yang ada, rakyatlah yang selalu diminta mengantarkan partai politik cq. orang-orang partai politik atau orang yang didukung partai politik duduk dan menikmati *privilege* kekuasaan.<sup>18</sup>

Jika merujuk pada fungsi dan makna partai politik pertanyaan rakyat banyak ini tidaklah mungkin bisa muncul, karena partai politik itu pada pokoknya memiliki kedudukan (*status*) dan peranan (*role*) yang sentral dan penting dalam setiap sistem demokrasi. Partai politik bisa disebut juga sebagai pilar demokrasi, karena mereka memainkan peran yang penting sebagai penghubung antara pemerintahan negara (*the state*) dengan warga negaranya (*the citizens*).<sup>19</sup>

Bahkan menurut Schattscheider (1942) dalam Jimly Asshiddiqie<sup>20</sup>, "*Political parties created democracy*", partai politiklah yang membentuk demokrasi, bukan sebaliknya. Oleh sebab itu partai politik merupakan pilar atau tiang yang perlu dan bahkan sangat penting untuk diperkuat derajat perlembagaannya (*the degree of institutionalization*) dalam setiap sistem politik yang demokratis. Derajat perlembagaan partai politik itu sangat menentukan kualitas demokratisasi kehidupan politik suatu negara. Clinton Rossiter dalam buku Richard S. Katz dan William Crotty tidak ada demokrasi tanpa politik, dan tidak ada politik tanpa partai.<sup>21</sup>

Lahirnya partai politik juga merupakan salah satu dari bentuk perlembagaan sebagai wujud ekspresi ide, pikiran, pandangan dan keyakinan bebas dalam masyarakat demokratis. Karena itu, keberadaan partai politik berkaitan erat dengan prinsip-prinsip kemerdekaan berpendapat (*freedom of expression*), berorganisasi (*freedom of association*), dan berkumpul (*freedom of assembly*). Ketiga prinsip kemerdekaan atau kebebasan diakui dan dijamin oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 28E ayat (3) UUD 1945 dengan tegas menentukan: "setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengelurakan pendapat".<sup>22</sup>

Sebagai wujud kebebasan yang telah diatur dalam konstitusi, maka dapat dilihat dari pengerian partai politik yang diatur pada Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 2 tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 2 tahun 2008 tentang Partai Politik menerangkan Partai politik adalah organisasi bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga Negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan Negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>23</sup>

Partai politik sebagai kekuatan kelompok warga Negara yang diatur undang-undang dapat dikatakan mempunyai peranan dalam menentukan dinamika kegiatan bernegara. Partai politik bagaimanapun juga sangat berperan dalam proses dinamis perjuangan nilai dan kepentingan (*value and interest*) dari konstituen yang diwakilinya untuk menentukan kebijakan dalam konteks kegiatan bernegara. Di dalam pemerintahan yang demokratis salah satu wujudnya ialah adanya kehidupan partai politik. Setelah partai politik maka dilanjutkan dengan adanya ketentuan pemilihan umum untuk memilih Presiden, wakil Presiden, dan anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>24</sup>

Partai politiklah yang bertindak sebagai perantara dalam proses-proses pengambilan keputusan bernegara, yang menghubungkan antara warga Negara dengan institusi-institusi kenegaraan. Menurut Robert Michels dalam bukunya, *Political Parties, A Sociological Study of Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*, "... organisasi ... merupakan satu-satunya sarana ekonomi atau politik untuk membentuk kemauan kolektif."<sup>25</sup> Proses perlembagaan demokrasi itu pada pokoknya sangat ditentukan oleh perlembagaan organisasi partai politik sebagai bagian yang tak terpisahkan dari sistem demokrasi itu

<sup>18</sup> Pidato Kunci Prof. Dr. Bagir Manan, SH., MCL., disampaikan dalam Konferensi Hukum Tata Negara ke-3 yang diadakan oleh Pusat Studi Konstitusi Universitas Andalas, Padang, 5 September 2016.

<sup>19</sup> Jimly Asshiddiqie (II). 2007. *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, halaman 710.

<sup>20</sup> *Ibid.*, halaman 710.

<sup>21</sup> Richard S. Katz dan William Crotty (terjemahan Ahmad Asnawi). 2015, *Handbook Partai Politik*, Bandung: Nusa Media, halaman v.

<sup>22</sup> Jimly Asshiddiqie (II). *Op. Cit.*, halaman 711. Lihat juga Jimly Asshiddiqie (III). 2005. *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik, dan Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Kompas.

<sup>23</sup> Lihat penjelasan Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 2 tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 2 tahun 2008 tentang Partai Politik.

<sup>24</sup> Miftah Thoha. 2014. *Birokrasi Politik & Pemilihan Umum di Indonesia*, Jakarta: Kencana, halaman 113.

<sup>25</sup> Robert Michels. *Partai Politik: Kecenderungan Oligarki Dalam Birokrasi*, New York: McMillan, halaman 23.

sendir. Oleh sebab itu, menurut Yves Meny and Andrew Knapp.<sup>26</sup> “A democratic system without political parties or with a single party is impossible or at any rate hard to imagine.” Sistem partai politik dan ketatanegaraan dengan hanya satu partai politik, sulit sekali dibayangkan untuk dapat disebut demokratis, apalagi jika tanpa partai politik sama sekali.

Tanpa partai politik dan organisasi-organisasi kemasyarakatan yang bebas dan merdeka, suara rakyat tidak akan dapat disalurkan untuk mempengaruhi proses-proses penentuan kebijakan umum yang berkaitan dengan kepentingan bersama dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Karena partai politik berurusan langsung dengan dengan kebijakan Negara, dan partai politik dapat melakukannya melalui perantara orang-orang yang berhasil mereka perjuangkan untuk menduduki jabatan-jabatan kenegaraan yang dipilih (*elected officials*).<sup>27</sup>

Aminuddin Ilmar dalam buku Zudan Arif Fakrulloh (2014: 186) sebuah negara yang demokratis sifatnya maka keberadaan partai politik sangatlah menentukan khususnya dalam menyelenggarakan berbagai peran dan fungsinya yakni; tidak hanya sebagai sarana artikulasi kepentingan politik saja, akan tetapi juga sebagai sarana komunikasi politik dimana arus informasi dalam suatu Negara bersifat dua arah, yang artinya berjalan dari atas ke bawah dan dari bawah ke atas.<sup>28</sup> Sehingga, kedudukan partai politik sebagaimana dikemukakan oleh Miriam budiardjo (1982: 14)<sup>29</sup> dalam arus ini adalah sebagai jembatan antara “mereka yang memerintah” dan “mereka yang diperintah” untuk lebih jelasnya peran dan fungsi partai politik dapat pula dijelaskan dan diuraikan sebagai berikut:

1. Fungsi Artikulasi Kepentingan

Melalui fungsi artikulasi kepentingan yang dilakukan maka terjadi suatu proses penginputan sebagai suatu kebutuhan, di mana tuntutan dan kepentingan rakyat disalurkan melalui wakil-wakilnya yang masuk dan duduk dalam lembaga legislatif, sehingga kepentingan, tuntutan dan kebutuhan kelompoknya dapat terwakili dan terlindungi dalam pembuatan kebijakan pemerintah. Pemerintah dalam mengeluarkan keputusan dapat melihat seberapa besar aspirasi dan kepentingan masyarakat itu dilakukan dan diwakili oleh anggota partai politik yang ada di lembaga legislatif sehingga keputusan dalam bentuk kebijakan itu menjadi penting adanya. Dengan dukungan dari lembaga legislatif, maka pemerintah dapat membuat keputusan dalam bentuk kebijakan yang dapat memenuhi tuntutan dan aspirasi masyarakat.

2. Fungsi Agregasi Kepentingan

Dengan melalui fungsi agregasi kepentingan yang merupakan cara bagaimana agar tuntutan-tuntutan yang dilancarkan oleh kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat itu, dapat digabungkan menjadi suatu alternatif dalam pembuatan kebijakan pemerintah. Agregasi kepentingan dijalankan dalam suatu sistem politik yang tidak hanya memperbolehkan terjadinya persaingan antar partai politik secara terbuka, namun juga ikut mendorong fungsi organisasi pemerintah di tingkat atas untuk mampu dalam melihat kepentingan-kepentingan yang berbeda itu sehingga diperoleh kesepahaman untuk kemudian dapat dilaksanakan.

3. Fungsi Pendidikan Politik

Dengan fungsi pendidikan politik yang dilakukan merupakan suatu cara untuk memperkenalkan sistem dan nilai-nilai politik, sikap-sikap dan etika politik yang berlaku atau yang dianut masyarakat dalam sebuah negara. Dengan pembentukan nilai-nilai dan sikap-sikap politik atau dengan kata lain, untuk membentuk suatu sikap dan keyakinan politik diharapkan akan terwujud suatu kesadaran politik masyarakat dalam proses bernegara sehingga ketertiban dalam bernegara dapat pula diwujudkan dengan baik.

4. Fungsi Rekrutmen Politik

Tujuan utama dari partai politik yang sekarang ini terlihat dengan kasat mata tidak lain dalam kerangka hanyalah untuk meraih dan atau memperoleh kekuasaan dalam proses politik bernegara. Untuk itu, mereka perlu melakukan suatu proses rekrutmen politik guna memilih kader-kader partai politik terbaik untuk kemudian menempatkannya dalam kekuasaan yang telah diraih atau menang dalam suatu proses politik yang dilakukan. Dengan kata lain, partai politik setelah menjadi pemenang dalam sebuah proses politik melalui pemilihan umum apakah itu pemilihan legislatif maupun pemilihan eksekutif tentunya akan menempatkan anggotanya untuk menduduki jabatan-jabatan strategis di pemerintahan.

<sup>26</sup> Yves Meny and Andrew Knapp. 1998. *Government and Political in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, third edition, Oxford University Press, halaman 86.

<sup>27</sup> Jimly Asshiddiqie (II), *Op.Cit.*, halaman 713.

<sup>28</sup> Zudan Arif Fakrulloh. 2014. *Hukum Indonesia dalam Berbagai Perspektif*, Cetakan I, Jakarta: Rajawali Pers, halaman 186.

<sup>29</sup> Miriam Budiardjo. 1982. *Partisipasi dan Partai Politik: Suatu Pengantar*, Jakarta: Gramedia, halaman 14.

## 2. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian ini dapat dibedakan menjadi penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empiris/sosiologis. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian yang datanya bersumber pada data sekunder dan berhubung data penelitian ini data sekunder, maka termasuk dalam jenis penelitian hukum normatif. Sifat penelitian ini adalah deskriptif, yang bertujuan untuk memberi gambaran tentang gejala-gejala sosial tentang Peningkatan Partisipasi Pemilih Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Melalui Optimalisasi Fungsi Partai Politik Di Sumatera Utara. Sumber data penelitian berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Metode pengumpulan data dilakukan menggunakan teknik studi dokumen, yang dianalisis dengan menggunakan teknik analisis kualitatif.

## 3. HASIL DAN PEMBAHASAN

### 1. Peningkatan Partisipasi Pemilih Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Di Sumatera Utara

#### a. Partisipasi Pemilihan Umum Kepala Daerah di Sumatera Utara

Indonesia merupakan salah satu Negara di Dunia yang menganut sistem politik demokrasi yang dalam penerapannya menginginkan kebebasan partisipasi politik yang seluas-luasnya kepada seluruh masyarakat untuk ikut berperan aktif dalam menentukan arah pembangunan Bangsa. Salah satu perannya yaitu dengan menentukan pemimpinnya secara langsung, umum, bebas dan rahasia melalui sebuah pemilihan umum. Untuk mewujudkan itu maka Pemerintah dituntut harus mampu memfasilitasi penyelenggaraan pemilu sebagai sebuah upaya membangun demokrasi.

Arti kata demokrasi, berasal dari kata *demos* yang berarti rakyat, dan *cratein* yang berarti pemerintahan, maka demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat di mana kekuasaan tertinggi di tangan rakyat dan dilakukan langsung atau tidak langsung atas dasar suatu sistem perwakilan.<sup>1</sup> Demokrasi yang menurut asal kata berarti “rakyat berkuasa” atau “government or rule by the people”.<sup>30</sup> Demokrasi adalah suatu istilah nama yang dipakai dalam suatu sistem pemerintahan. Banyak pula istilah-istilah lain bermunculan dengan menambah label kata demokrasi, seperti demokrasi rakyat, demokrasi terpimpin, demokrasi liberal, demokrasi proletar, demokrasi Pancasila, dan sebagainya, dengan hakikat demokrasi dan syariat (mekanisme) demokrasinya berbeda.<sup>31</sup> Pemilu adalah wujud nyata demokrasi, meskipun tidak sama dengan pemilihan umum, namun pemilihan umum merupakan

Ada beberapa alasan mengapa pemilihan kepala daerah ini mengalami penurunan. Jumlah pemilih berkurang karena adanya rasa apatis masyarakat kepada calon pemimpin, adanya oknum-oknum tertentu yang dengan sengaja merampas hak politik rakyat sehingga masyarakat tidak bisa untuk memilih siapa calon yang pantas jadi pemimpin karena hak politik masyarakat seharusnya tetap diberikan kepada tiap-tiap masyarakat untuk memilih siapa yang pantas untuk memimpin Indonesia maupun daerahnya dan masyarakat tidak mengikuti apa yang KPU sosialisasikan.

Satu-satunya hak politik yang masih dimiliki rakyat adalah memberikan suara pada saat pemilu berlangsung. Kemudian jika hak politik rakyat sudah tercapai maka wujud nyata dari asas *responsibilitas* dan *akuntabilitas* masyarakat terhadap pemilu berjalan seperti apa yang diharapkan dan suara rakyat tidak perlu lagi pakai sistem titip karena dengan langsung memilih, pemilihan kepala daerah tersebut akan lebih sah, dibandingkan harus menitip suara.

Pemilihan kepala daerah (Pilkada) secara langsung, rakyat berpartisipasi langsung menentukan pemimpin daerah. Pilkada langsung juga merupakan wujud nyata asas *responsibilitas* dan *akuntabilitas*. Melalui pemilihan secara langsung, kepala daerah harus bertanggungjawab langsung kepada rakyat. Pilkada langsung lebih *accountable*, karena rakyat tidak harus ‘menitipkan’ suara melalui DPRD tetapi dapat menentukan pilihan berdasarkan kriteria yang jelas dan transparan.

#### b. Manfaat Partisipasi Pemilih dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah

Partisipasi politik merupakan aspek penting dalam sebuah tatanan negara demokrasi, sekaligus merupakan ciri khas adanya modernisasi politik. Secara umum dalam masyarakat tradisional yang sifat kepemimpinan politiknya lebih ditentukan oleh segolongan elit penguasa, keterlibatan warga negara dalam ikut serta memengaruhi pengambilan keputusan, dan memengaruhi kehidupan bangsa relatif sangat kecil. Warga negara yang hanya terdiri dari masyarakat sederhana cenderung kurang diperhitungkan dalam proses-proses politik.<sup>32</sup>

Partisipasi politik memiliki pengertian yang beragam. Ada beberapa ahli yang mengungkapkan pendapatnya tentang partisipasi politik. Menurut Ramlan Surbakti yang dimaksud dengan partisipasi politik adalah keikutsertaan warga negara biasa dalam menentukan segala keputusan yang menyangkut

<sup>30</sup> Miriam Budiharjo, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, halaman 105.

<sup>31</sup> Mukhtie Fadjar, 2013, *Pemilu dan Demorasi*, Malang: Setara Press, halaman 25.

<sup>32</sup> Sudijono Sastroatmodjo, 1995, *Perilaku Politik*. Semarang: Ikip Semarang Press, halaman 56.

atau memengaruhi hidupnya.<sup>33</sup> Herbert McClosky seorang tokoh masalah partisipasi berpendapat bahwa partisipasi politik adalah kegiatan-kegiatan sukarela dari warga masyarakat melalui mana mereka mengambil bagian dalam proses pemilihan penguasa, dan secara langsung atau tidak langsung, dalam proses pembentukan kebijakan umum.<sup>34</sup>

Dalam hubungannya dengan negara-negara berkembang Samuel P. Huntington dan Joan M. Nelson memberi tafsiran yang lebih luas dengan memasukkan secara eksplisit tindakan ilegal dan kekerasan. Partisipasi politik adalah kegiatan warga yang bertindak sebagai pribadi-pribadi, yang dimaksud untuk memengaruhi pembuatan keputusan oleh pemerintah. Partisipasi bisa bersifat individual atau kolektif, terorganisir atau spontan, mantap atau sporadik, secara damai atau dengan kekerasan, legal atau ilegal, efektif atau tidak efektif.

Miriam Budiardjo secara umum mengartikan partisipasi politik sebagai kegiatan seseorang atau kelompok orang untuk ikut serta secara aktif dalam kehidupan politik yaitu dengan jalan memilih pimpinan negara secara langsung atau tidak langsung memengaruhi kebijakan pemerintah (*public policy*).<sup>35</sup> Terakhir menurut Keith Faulks partisipasi politik adalah keterlibatan aktif individu maupun kelompok dalam proses pemerintahan yang berdampak pada kehidupan mereka. Hal ini meliputi keterlibatan dalam pembuatan keputusan maupun aksi oposisi, yang penting partisipasi merupakan proses aktif.<sup>36</sup> Dari beberapa pendapat ahli tersebut maka yang dimaksud partisipasi politik adalah adanya kegiatan atau keikutsertaan warga negara dalam proses pemerintahan. Kemudian kegiatan tersebut diarahkan untuk memengaruhi jalannya pemerintahan. Sehingga dengan adanya partisipasi politik tersebut akan berpengaruh terhadap kehidupan mereka.

Menurut Ramlan Surbakti partisipasi politik terbagi menjadi dua yaitu partisipasi aktif dan partisipasi pasif. Partisipasi aktif adalah mengajukan usul mengenai suatu kebijakan umum, mengajukan alternatif kebijakan umum yang berlainan dengan kebijakan yang dibuat pemerintah, mengajukan kritik dan perbaikan untuk meluruskan kebijakan, membayar pajak dan memilih pemimpin pemerintah. Sebaliknya, kegiatan yang termasuk dalam kategori partisipasi pasif berupa kegiatan-kegiatan yang menaati pemerintah, menerima, dan melaksanakan saja setiap keputusan pemerintah.<sup>37</sup> Sementara itu, Milbart dan Goel membedakan partisipasi menjadi beberapa kategori. *Pertama*, apatis. Artinya, orang yang tidak berpartisipasi dan menarik diri dari proses politik. *Kedua*, *spectator*. Artinya, orang yang setidaknya-tidaknya pernah ikut memilih dalam pemilihan umum. *Ketiga*, *gladiator*. Artinya mereka yang secara aktif terlibat dalam proses politik, yakni komunikator, spesialis mengadakan kontak tatap muka, aktivis partai dan pekerja kampanye, dan aktivis masyarakat.<sup>38</sup>

## 2. Bentuk Optimalisasi Fungsi Partai Politik Dalam Meningkatkan Partisipasi Pemilih Di Sumatera Utara

### a. Peran dan Fungsi Partai Politik dalam Meningkatkan Partisipasi dalam Pemilihan Umum

KPU mempunyai tugas dalam melakukan pendidikan pemilih harus menjaga kewibawaannya dengan selalu mengedepankan yang namanya sebuah independensi, integritas diri dan profesionalisme kerjanya. Jika ini tidak dilakukan maka ambivalensi akan terjadi. Jika KPU sudah memberikan pendidikan dan pencerahan bagi setiap pemilih, maka pemilih akan bersikap kritis dan rasional dalam memilih dan mengikuti setiap pemilu didaerahnya. Tetapi juga KPU harus tetap tinggi yang namanya independensi, integritas diri dan juga profesionalisme yang baik guna terciptanya pemilu yang aman, adil dan hasilnya bisa diterima oleh setiap calon pemimpin.

Dalam hubungannya dengan demokrasi, partisipasi politik berpengaruh terhadap legitimasi masyarakat terhadap jalannya suatu pemerintahan. Dalam suatu Pemilu misalnya partisipasi politik berpengaruh terhadap legitimasi masyarakat kepada pasangan calon yang terpilih. Setiap masyarakat memiliki preferensi dan kepentingan masing-masing untuk menentukan pilihan mereka dalam pemilu. Bisa dikatakan bahwa masa depan pejabat publik yang terpilih dalam suatu Pemilu tergantung pada preferensi masyarakat sebagai pemilih. Tidak hanya itu, partisipasi politik masyarakat dalam Pemilu dapat dipandang sebagai control masyarakat terhadap suatu pemerintahan. Kontrol yang diberikan beragam tergantung dengan tingkat partisipasi politik masing-masing. Selain sebagai inti dari demokrasi, partisipasi politik juga berkaitan erat dengan pemenuhan hak-hak politik warga negara. Wujud dari

<sup>33</sup> Ramlan Surbakti, 2007, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, halaman 140.

<sup>34</sup> Miriam Budiardjo, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, halaman 367.

<sup>35</sup> *Loc.Cit.*

<sup>36</sup> Sudijono Sastroadmojo, *Op., Cit.*, halaman 68.

<sup>37</sup> Ramlan Surbakti, *Op.,Cit.*, halaman 142.

<sup>38</sup> *Ibid.*, halaman 143.



memenuh hak-hak politik adalah adanya kebebasan bagi setiap warga untuk menyatakan pendapat dan berkumpul. Seperti yang tertuang dalam UUD 1945 pasal 28: “kemerdekaan berserikat dan berkumpul mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang”.

Sosialisasi dan pendidikan politik yang diberikan oleh lembaga sosial dalam meningkatkan partisipasi politik ternyata tidak lantas mampu mendorong masyarakat untuk berpartisipasi politik secara maksimal. Sehingga dalam hal ini peneliti melihat dari sisi lain mengenai pengaruh rasionalitas pemilih dalam partisipasi politik. Terlepas dari pemahaman manusia sebagai makhluk sosial, pada dasarnya manusia merupakan makhluk individu. Makhluk individu memiliki tingkat rasionalitas yang sangat tinggi. Sifat dasar dari makhluk rasional adalah kalkulasi untung rugi yang menjadi dasar setiap tindakannya. Hampir semua manusia akan berusaha mendapatkan barang yang dia inginkan dengan ongkos seminimal mungkin. Barang dalam hal ini memiliki pengertian yang sangat luas. Tidak hanya barang yang berwujud namun juga barang yang tidak berwujud seperti misalnya sebuah kebijakan atau perjanjian. Sedangkan ongkos dalam hal ini tidak selalu berhubungan dengan uang, namun juga termasuk waktu dan tenaga.

Hubungannya dengan Pemilu, rasionalitas masyarakat muncul ketika mereka berfikir keuntungan apa yang akan mereka dapatkan ketika mereka menggunakan hak pilihnya. Padahal disini lain mereka sudah jelas mengeluarkan ongkos dalam Pemilu. Ongkos dalam hal ini sudah pasti tenaga dan waktu, bahkan bisa jadi uang. Misalnya untuk transportasi menuju TPS. Masyarakat mulai berfikir apakah barang yang mereka dapatkan nantinya sebanding dengan ongkos yang mereka keluarkan. Hasil Pemilu merupakan sebuah barang ketika hasil tersebut telah berubah menjadi sebuah keputusan yang telah ditetapkan oleh KPU. Namun dalam hal ini apakah barang hasil Pemilu tersebut telah memberikan banyak keuntungan bagi masyarakat. Bagi masyarakat keuntungan hanya didapat oleh calon yang terpilih, sedangkan dampak langsung bagi mereka tidak mereka dapatkan. Dalam Pemilu kali ini menunjukkan fakta adanya peningkatan partisipasi politik sebesar 4%. Peningkatan tersebut namun tidak lantas menjadi kabar bahagia bagi pemerintah khususnya atas upaya-upaya yang telah dilakukan dalam meningkatkan partisipasi politik. Karena pada kenyataannya saat ini sangat marak berkembang fenomena politik uang atau lebih dikenal dengan istilah *money politic* dalam Pemilu kali ini.

Praktik *money politic* dalam Pemilu dapat dilihat dari pandangan teori pilihan rasional. Salah satu tokoh teori pilihan rasional yang terkenal adalah James S. Coleman. Coleman menganggap bahwa setiap tindakan yang dilakukan oleh seseorang dipengaruhi oleh tujuan dan nilai yang diinginkan oleh mereka. Selanjutnya menurut Coleman dalam teori pilihan rasional ada dua unsur yang terlibat yakni aktor dan sumber daya. Uang menjadi salah satu motivasi bagi seseorang untuk berpartisipasi dalam politik. Dalam Pemilu kali ini sendiri yang dinamakan aktor adalah masyarakat dan para calon kepala daerah. Sedangkan sumber daya yang dimaksud adalah uang dan jabatan politik. Coleman menjelaskan adanya interaksi antara aktor dan sumber daya. Masing-masing aktor dapat mengendalikan sumber daya. Baik masyarakat maupun calon kepala daerah dapat mengendalikan jabatan politik. Masyarakat memiliki hak untuk menentukan siapa calon yang akan terpilih. Sedangkan kepala daerah juga memiliki kemampuan untuk memengaruhi pilihan masyarakat. Disinilah kemudian kedua aktor tersebut saling memengaruhi dan membutuhkan untuk mencapai tujuan masing-masing.

#### b. Bentuk dan Program Peningkatan Partisipasi Pemilih oleh Partai Politik

Lembaga sosial telah berperan besar dalam meningkatkan partisipasi politik masyarakat. Seperti yang diungkapkan oleh Friedmen dan Hechter yang menjelaskan adanya kemampuan dari lembaga sosial untuk memberikan sanksi positif dan negatif kepada masyarakat sehingga memengaruhi masyarakat untuk menentukan ikut berpartisipasi atau tidak. Dari penjelasan Friedmen dan Hechter tersebut dalam permasalahan partisipasi politik lembaga sosial mampu memberikan dorongan kepada masyarakat untuk turut berpartisipasi dalam politik. Berdasarkan pengamatan peneliti, lembaga sosial yang turut berperan dalam meningkatkan partisipasi politik masyarakat antara lain adalah KPUD, Partai Politik, Media Massa, dan Ormas.

*Pertama*, peran KPUD. Sebagai penyelenggara Pemilu KPUD memiliki peran utama meningkatkan partisipasi politik masyarakat khususnya dalam hal menggunakan hak pilihnya. Hal tersebut termuat dalam UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum Pasal 10 menyebutkan bahwa: “Salah satu tugas dan wewenang KPU Kabupaten/Kota adalah menyelenggarakan sosialisasi dan penyelenggaraan Pemilu dan atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU Kabupaten/ Kota kepada masyarakat”.<sup>17</sup> KPUD meningkatkan partisipasi politik masyarakat melalui cara sosialisasi dan pendidikan politik masyarakat. Cara tersebut dilakukan melalui tiga tahapan yakni melalui komunikasi tatap muka, komunikasi melalui media, dan melalui mobilisasi sosial.

*Kedua*, peran Partai Politik. Partai politik dalam UU Nomor 2 tahun 2008 tentang Partai Politik pada pasal 10 disebutkan: “tujuan khusus partai politik adalah meningkatkan partisipasi politik anggota dan masyarakat dalam rangka penyelenggaraan kegiatan politik dan pemerintahan.”<sup>18</sup> Selanjutnya dalam Pasal 11 dijelaskan: “partai politik berfungsi sebagai sarana pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warga Negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam

kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.” Sosialisasi dan pendidikan politik oleh Partai Politik sedikitnya dilakukan dalam tiga hal, yakni: melalui sosialisasi para kader, pendidikan politik, dan melalui optimalisasi organisasi sayap partai.

*Ketiga*, peran media massa. Di era globalisasi seperti saat ini, media memiliki peran yang sangat besar dalam memberikan informasi kepada masyarakat. Melalui media, komunikasi antara pemerintah dengan masyarakat menjadi lebih mudah. Begitu juga dalam Pemilu, media menjadi saluran komunikasi yang sangat tepat untuk menyampaikan sosialisasi kepada masyarakat. Sebagai lembaga yang netral, saat ini media menjadi salah satu lembaga yang sangat dipercayai oleh masyarakat. Dengan begitu, dalam peningkatan partisipasi masyarakat media diharapkan mampu memberikan dorongan kepada masyarakat untuk mau menggunakan hak pilihnya dalam Pemilu. Terdapat tiga media yang sangat efektif digunakan dalam peningkatan partisipasi politik masyarakat.

*Keempat*, peran *Civil Society*. Organisasi masyarakat yang banyak bergerak dalam meningkatkan partisipasi politik masyarakat adalah LSM, Nahdatul Ulama (NU), dan Perguruan Pencak Silat Setia Hati Teratai. Keempat lembaga sosial tersebut pada intinya memiliki cara yang sama dalam meningkatkan partisipasi politik masyarakat. Yakni melakukan sosialisasi dan memberikan pendidikan politik kepada masyarakat. Dengan melibatkan banyak lembaga sosial tersebut diharapkan masyarakat dari berbagai elemen terdorong untuk berpartisipasi.

Kampanye adalah sebuah tindakan politik bertujuan mendapatkan pencapaian dukungan, usaha kampanye bisa dilakukan oleh perorangan atau sekelompok orang yang terorganisir untuk melakukan pencapaian suatu proses pengambilan keputusan di dalam suatu kelompok, kampanye biasa juga dilakukan guna mempengaruhi, penghambatan, pembelokan pencapaian.<sup>39</sup> Sebagaimana yang dikutip di dalam buku perilaku partai politik M.Khoirul Anwar<sup>40</sup>, kampanye juga dapat diartikan sebagai strategi kontrol sosial dalam rangka mengarahkan psikologi dan perilaku pemilih untuk menyesuaikan dan pada saatnya menuruti apa yang di programkan oleh partai politik. Kampanye Pemilu adalah kegiatan peserta pemilu untuk meyakinkan para pemilih dengan menawarkan visi, misi dan program peserta pemilu termasuk mengajak memilih seseorang atau partai tertentu. Kampanye pemilu merupakan kampanye jangka pendek, yang mana ajang kompetisi jangka pendek menjelang pemilu untuk mengingatkan, membentuk dan mengarahkan opini public dalam waktu singkat.

Menurut Lock dan Harris<sup>41</sup> didalam Firmansyah kampanye politik terkait erat dengan pembentukan image politik. Dalam kampanye politik terdapat dua hubungan yang akan dibangun, yaitu internal dan eksternal. Hubungan internal adalah suatu proses antara anggota-anggota partai dengan pendukung untuk memperkuat ikatan ideologis dan identitas mereka. Sementara hubungan eksternal dilakukan untuk mengkomunikasikan image yang akan dibangun kepada pihak luar partai, termasuk media massa dan masyarakat secara luas.

Image politik yang akan dibangun harus memiliki karakteristik sendiri dibandingkan dengan para pesaing. Kampanye pemilu yang merupakan aktifitas politik ditujukan untuk menggiring pemilih ke tempat-tempat pencoblosan. Sementara kampanye politik bersifat jangka panjang dan dilakukan secara terus menerus untuk membangun image politik. Image politik yang telah terbangun melalui proses interaksi terus menerus dengan masyarakat tidak mudah hilang dari memori kolektif masyarakat. Sedangkan janji dan harapan politik yang diberikan partai politik semasa kampanye pemilu hanya akan diingat, ditagih selama periode kepemimpinan partai tersebut kalau mereka memenangkan pemilu. Kampanye pemilu adalah sebahagian kecil dari kampanye politik. Meskipun suatu partai atau seorang kandidat tidak berada dalam periode kampanye pemilu, setiap ucapan, tindakan, bahasa tubuh, pemikiran dan aktivitas politik dianalisis oleh media massa dan masyarakat. Sebagaimana yang dituliskan Gelaman King dalam studinya menemukan bahwa preferensi pemilih akan kandidat tertentu sudah terbentuk jauh hari sebelum kampanye pemilu dimulai. Preferensi pemilih tidak dapat dibentuk hanya dengan kampanye yang bersifat jangka pendek.

Larl Popper dalam Dan Nimmo<sup>42</sup> mengemukakan tentang *Teori Pelopor Mengenai Opini Publik*, yang intinya para pemimpin menciptakan opini public karena mereka berhasil membuat beberapa gagasan yang mula-mula ditolak, kemudian di pertimbangkan dan akhirnya diterima. Dapat dipahami bahwa seorang pemimpin harus mampu membaca apa keinginan masyarakat. Seorang calon pemimpin itu harus memiliki kemampuan baik dalam seni berbicara maupun akalanya. Kegiatan kampanye pemilu merupakan sebuah proses untuk mengajak masyarakat (konstituen) untuk bersedia menerima,

---

<sup>39</sup> Wikipedia Indonesia.com

<sup>40</sup> Anwar, Khoirul, 2006, *Perilaku Partai Politik*, (Penerbit: Universitas Muhammadiyah Malang, halaman 40.

<sup>41</sup> Firmansyah, 2007, *Marketing Politik*, Jakarta : Yayasan Obor Indonesia, halaman 272-274.

<sup>42</sup> Nimmo, Dan, *Komunikasi Politik : Komunikator, Pesan, dan Media*, (Bandung Remadja Rosda Karya, cetakan ke empat).

mendukung dan memilih partai/calon yang diusung. Calon yang di usung ini harus memiliki kemampuan bahasa yang baik, menyampaikan pesan politiknya sesuai dengan keadaan masyarakatnya, misalnya berdasarkan demografisnya. Calon yang diusung pun harus memiliki target di dalam kampanye. Siapa-siapa saja yang hendak dijangkau, dan bagaimana strategi yang efektif, melalui media apa. Dan yang tidak kalah penting adalah dalam kampanye ini calon harus memahami apa yang dibutuhkan oleh masyarakat.

Jenis-jenis kampanye dapat dilihat sebagai berikut<sup>43</sup>:

1. Product-oriented campaigns atau kampanye yang berorientasi pada produk umumnya terjadi di lingkungan bisnis. Istilah lain yang sering dipertukarkan dengan kampanye jenis ini adalah commercial campaign atau corporate campaign. Motivasi yang mendasarinya adalah memperoleh keuntungan financial.
2. Candidate-oriented campaigns atau kampanye yang berorientasi pada kandidat umumnya dimotivasi oleh hasrat untuk meraih kekuasaan politik. Karena itu jenis kampanye ini dapat pula disebut sebagai political campaigns (kampanye politik). Tujuannya antara lain adalah untuk memenangkan dukungan masyarakat terhadap kandidat-kandidat yang diajukan partai politik agar dapat menduduki jabatan-jabatan politik yang diperebutkan lewat proses pemilihan umum.
3. *Ideologically or cause oriented campaigns* adalah jenis kampanye yang berorientasi pada tujuan-tujuan yang bersifat khusus dan yang berorientasi pada tujuan-tujuan yang bersifat khusus dan seringkali berdimensi perubahan social. Karena itu kampanye jenis ini disebut sebagai social change campaigns, yakni kampanye untuk menangani masalah-masalah social melalui perubahan sikap dan perilaku publik yang terkait.

#### 4. SIMPULAN DAN SARAN

Hasil penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti, maka dapat ditarik beberapa kesimpulan, yaitu: *Pertama*, upaya meningkatkan partisipasi politik. Partisipasi politik merupakan bagian yang paling penting dalam sebuah Pemilu. Friedmen dan Hechter melihat adanya pengaruh lembaga sosial dalam partisipasi politik. Dalam temuan peneliti terdapat empat lembaga sosial yang turut berpengaruh dalam partisipasi politik masyarakat. *Kedua*, Partisipasi politik masyarakat dalam Pemilu Partisipasi politik masyarakat mampu mencapai angka maksimal. Tingkat partisipasi politik masyarakat ternyata dipengaruhi oleh adanya praktik politik yang menjelang Pemilu. Terjadinya politik yang dikarenakan saat ini masyarakat mulai dipengaruhi oleh pemikiran yang rasional dalam memandang partisipasi politik.

Praktik politik yang dalam partisipasi politik telah mampu dijelaskan melalui teori pilihan rasional J. S. Coleman dan Antony Downs. Dari hasil penelitian tersebut terbukti masyarakat memiliki pemikiran yang sangat rasional dalam Pemilu. Dorongan yang dalam Pemilu menjadi sesuatu yang sangat penting bagi masyarakat. Namun teori pilihan rasional Coleman dan Downs tidak banyak menjelaskan adanya pengaruh tingkat pendidikan dalam memengaruhi pemikiran rasional seseorang. Selain itu teori pilihan rasional Downs terlalu rumit dalam menjelaskan tentang pengaruh kehidupan ekonomi masyarakat dalam menentukan partisipasi politik. Pada intinya masyarakat akan menentukan untuk berpartisipasi ketika partisipasi tersebut memberikan keuntungan secara nyata kepada dirinya.

Strategi partai politik dalam upaya meningkatkan partisipasi politik masyarakat pada pemilu di Sumatera Utara dilihat dari tiga indikator pelaksanaan strategi yaitu (1). Tahap formulasi dan sasaran jangka panjang, tahapan ini sudah menunjukkan ada kejelasan rencana sosialisasi yang ditetapkan oleh Partai politik. (2). Tahap pemilihan tindakan, tahapan ini Partai Politik melaksanakan sosialisasi kepada delapan segmen pemilih dengan metode sosialisasinya yaitu berupa tatap muka serta penggunaan media massa dengan pola pelaksanaannya disesuaikan dengan karakteristik segmen yang dituju. (3). Tahap pengalokasian sumber daya, tahapan ini menunjukkan sudah dilaksanakannya kegiatan peningkatan sumber daya berupa bimbingan teknis kepada seluruh panitia *ad hoc* yang akan melakukan sosialisasi pemilu. Kendala strategi partai politik dalam upaya meningkatkan partisipasi politik masyarakat pada pemilu di Sumatera Utara antara lain sebagai berikut: (1). Kurangnya dukungan finansial untuk sosialisasi yaitu berupa anggaran sosialisasi yang disediakan pemerintah belum seimbang dengan jumlah penduduk dan luas wilayah Sumatera Utara. (2). Kurangnya respon masyarakat dalam mengikuti kegiatan sosialisasi dari partai politik. (3). Keterbatasan Sumber daya yaitu berupa jumlah pengurus yang masih terbatas untuk menjangkau keseluruhan masyarakat di wilayah Sumatera Utara.

#### Saran

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh peneliti mengenai partisipasi politik, maka peneliti memberikan saran yang diharapkan dapat dijadikan pertimbangan baik bagi para pembaca,

---

<sup>43</sup> Antar Venus, 2009, *Manajemen Kampanye*, Bandung: Simbiosis Rekatama Media, halaman 11.

pemerintah, maupun para praktisi politik. *Pertama*, masyarakat harus terus meningkatkan kesadarannya akan pentingnya partisipasi dalam politik. Partisipasi politik dalam Pemilu akan menentukan pemimpin yang akan turut menentukan nasib masyarakat selama lima tahun. *Kedua*, partai politik seharusnya meningkatkan perannya dalam memberikan pendidikan politik kepada masyarakat. *Ketiga*, para calon kepala daerah dan wakil kepala daerah seharusnya melakukan kampanye dengan cara-cara yang lebih inovatif dan melakukan pendekatan langsung kepada masyarakat. *Keempat*, *civil society* seharusnya emaksimalakan pergerakannya kepada masyarakat. *Kelima*, pemerintah harus terus berupaya meningkatkan kehidupan ekonomi masyarakat.

## DAFTAR PUSTAKA

- Affan Gaffar, “*Sistem Pemilihan Umum di Indonesia Beberapa Catatan Kritis*”, dalam Dahlan Thaib dan Ni'matul Huda (ed.). 1992. *Pemilu dan Lembaga Perwakilan dalam Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: Jurusan HTN Fakultas Hukum UII.
- Amos J. Peaslee. 1950. *Constitutions of Nation*, Vol. I, Concord, The Rumford Press, New Haven.
- Antar Venus, 2009, *Manajemen Kampanye*, Bandung: Simbiosis Rekatama Media.
- Dan Nimmo, *Komunikasi Politik : Komunikator, Pesan, dan Media*, (Bandung Remadja Rosda Karya, cetakan ke empat).
- Deliar Noer. 1997. *Pemikiran Politik di Negeri Barat*, Cetakan Ketiga, Bandung: Mizan.
- Firmanzah, 2007, *Marketing Politik*, Jakarta : Yayasan Obor Indonesia.
- Hendara Nurtjahjo. 2005. *Filsafat Demokrasi*, Jakarta: PSHTN FH UI.
- Janedri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, (Jakarta: Konpress, 2012).
- Jhon Stuart Mill. 2005. *On Liberty (Perihal Kebebasan)*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Jimly Asshiddiqie. 2007. *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer.
- \_\_\_\_\_. 2005. *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Konstitusi Perss.
- \_\_\_\_\_. 2005. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Khoirul Anwar, 2006, *Perilaku Partai Politik*, (Penerbit: Universitas Muhammadiyah Malang.
- K.C. Wheare. 1951. *Parlemen dan Politik*, Djakarta: Jajasan Pembangunan.
- Leli Salman Al-Fairi. *Pemilihan Umum Kepala Daerah (PEMILUKADA) Secara Langsung “Sebuah Pilihan Model Pemerintahan Demokratis”*. Jurnal: FISIP UNWIR Indramayu.
- M. Arsyad Sanusi. 2011. *Tebaran Pemikiran Hukum dan Konstitusi*, Jakarta: Milestone.
- Miftah Thoha. 2014. *Birokrasi Politik & Pemilihan Umum di Indonesia*, Jakarta: Kencana.
- Miriam Budihardjo. 2008. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Cetakan Pertama, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- \_\_\_\_\_. 1982. *Partisipasi dan Partai Politik: Suatu Pengantar*, Jakarta: Gramedia.
- Mukhtie Fadjar. 2013. *Pemilu dan Demorasi*, Malang: Setara Press.
- Ni'matul Huda dan Imam Nasef. 2017. *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca-Reformasi*, Jakarta: Kencana.
- Ni'matul Huda. 2014. *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, Bandung: Nusa Media.
- Pidato Kunci Prof. Dr. Bagir Manan, SH., MCL., disampaikan dalam Konferensi Hukum Tata Negara ke-3 yang diadakan oleh Pusat Studi Konstitusi Universitas Andalas, Padang, 5 September 2016.
- Ramlan Surbakti. 2007. *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Richard S. Katz dan Willliam Crotty (terjemahan Ahmad Asnawi). 2015, *Handbook Partai Politik*, Bandung: Nusa Media.
- Robert Michels. *Partai Politik: Kecenderunagn Oligarki Dalam Birokrasi*, New York: McMillan.
- Sri Soemantri M., “Sistem Pemilu Dalam Ketatanegaraan Indonesia”, dalam *Majalah PERSAHI*, Nomor Ketiga.
- Sudijono Sastroatmodjo, 1995, *Perilaku Politik*. Semarang: Ikip Semarang Press.
- Surbakti. 1992. *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Tjahya Supriatna. 1996. *Sistem Pemerintahan Administrasi Daerah*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Wikipedia Indonesia.com.
- Yves Meny and Andrew Knapp. 1998. *Government and Political in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, third edition, Oxford University Press.
- Zudan Arif Fakrulloh. 2014. *Hukum Indonesia dalam Berbagai Perspektif*, Cetakan I, Jakarta: Rajawali Pers.