

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kinerja Komisi Pemilihan Umum dilaksanakan oleh sebuah Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang independen dan non partisan untuk mewujudkan kedaulatan rakyat guna menghasilkan suatu pemerintahan yang bersifat demokratis. Penyelenggaraan Pemilu yang bersifat asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (LUBER JURDIL) hanya dapat terwujud apabila penyelenggaraan Pemilu mempunyai integritas yang tinggi serta memahami dan menghormati hak-hak sipil dan politik dari warga negara. Penyelenggaraan pemilu lemah berpotensi menghambat pemilu yang berkualitas, sebagaimana hal tersebut dituangkan dalam Undang-undang Nomor 07 tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum.¹

Komisi Pemilihan Umum (KPU) merupakan satu-satunya lembaga yang mempunyai kewenangan dalam menyelenggarakan Pemilu Legislatif, Pemilu Presiden dan pemilihan kepala daerah di Indonesia. Seluruh aspek yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu menjadi tanggung jawab KPU dan bukan lembaga lainnya.

Sebagai lembaga negara yang bersifat nasional, tetap dan mandiri dalam menyelenggarakan Pemilu, kedudukan KPU termaksud dalam pasal 22 e ayat (5) UUD 1945 yang menyatakan bahwa pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Hal tersebut juga terdapat

¹Undang-undang Pemilu Nomor 07 Tahun 2017 “Tentang Penyelenggaraan Pemilu”

dalam Undang-Undang (UU) Nomor 10 Tahun 2010 tentang Pemilihan Umum dan untuk menyelenggarakan Pemilu.²

Mengenai wilayah kerja KPU, lembaga ini memiliki wilayah kerja meliputi seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). KPU bersifat independen sebagaimana termasuk dalam pasal 3 ayat (3) UU Nomor 7 tahun 2017 yang bunyinya “Dalam menyelenggarakan pemilu, KPU bebas dari pengaruh manapun berkaitan dengan tugas dan wewenangnya.³” Berbeda dengan peranan KPU, posisi lembaga ini dalam UU Nomor 7 tahun 2017 lebih mengakar karena adanya hubungan hierarkis antara KPU pusat dan KPU kabupaten. Hubungan hierarkis ini dinyatakan dalam pasal 5 ayat (3) UU Nomor 7 tahun 2017 “dalam menjalankan tugasnya, KPU dibantu oleh Sekretariat Jendral; KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota masing-masing dibantu oleh secretariat.⁴ Untuk menjalankan roda kegiatan KPU, lembaga tersebut dibantu Sekretariat Jendral (Setjen). Secara struktural KPU terdiri dari KPU Pusat dan KPU Daerah. KPU pusat berkedudukan di Jakarta, KPU Provinsi berkedudukan di ibu kota provinsi, KPU Kabupaten/Kota berkedudukan di ibu kota/kabupaten. Dalam melaksanakan tugasnya, KPU dibantu oleh Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) yang berkedudukan di setiap kecamatan, dan Panitia Pemungutan Suara (PPS) yang berkedudukan di setiap desa atau kelurahan, setelah terbentuk, PPS membentuk kelompok Penyelenggaraan Pemungutan Suara. Selain PPK dan PPS, KPU membentuk Panitia Pemilihan Luar Negeri (PPLN). Tugas PPLN adalah menyelenggarakan Pemilu di

²Firmanzah, Persaingan, *Legitimasi Kekuasaan, dan Marketing Politik*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2010), hlm 55

³Undang-undang Pemilu Nomor 7 Tahun 2017 “Tentang Penyelenggaraan Pemilu” (Yogyakarta: Pustaka Mahardika, 2017), hlm 12.

⁴*Ibid*, hlm 12.

Luar Negeri. Selanjutnya, PPLN membentuk Kelompok Penyelenggaraan Pemungutan Suara Luar Negeri (KPPSLN).⁵

Pemilihan Umum merupakan pranata terpenting dalam tiap negara demokrasi, terlebih lagi bagi negara yang berbentuk republik seperti Indonesia. Pranata itu berfungsi untuk memenuhi tiga prinsip pokok demokrasi, yaitu kedaulatan rakyat, keabsahan pemerintahan, dan pergantian pemerintahan secara teratur (LIPI, 1998). Ketiga prinsip tersebut bertujuan untuk menjamin terjaga dan terlaksananya cita-cita kemerdekaan, mencegah bercokolnya kepentingan tertentu di dalam tubuh tertentu di dalam kepentingan tertentu di dalam pemerintahan, atau digantikannya kedaulatan rakyat menjadi kedaulatan penguasa.⁶

Salah satu perubahan yang signifikan sebagai akibat Perubahan UUD 1945 (1999-2002) adalah bahwa cara pengisian lembaga legislatif dan eksekutif, baik di tataran nasional, maupun lokal, harus dilakukan dengan cara pemilihan, tidak boleh dengan cara penunjukan, pengangkatan, atau pewarisan, tentunya dengan asumsi akan lebih demokratis, sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana yang tercantum dalam pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yaitu bahwa “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Selain itu Indonesia telah menganut bentuk pemerintahan republik pasal 1 ayat (1) UUD 1945 dan pemilihan umum merupakan pranata terpenting bagi pemenuhan tiga prinsip pokok demokrasi dalam

⁵Undang-undang Pemilu Nomor 07 Tahun 2017 “*Tentang Penyelenggaraan Pemilu*” (Yogyakarta: Pustaka Mahardika, 2011), hlm 50-57.

⁶ Mukthie Fadjar, “*Pemilu, Perselisihan Hasil Pemilu dan Demokrasi*”, (Malang: SetaraPress, 2013), hlm 1

pemerintahan yang berbentuk republik, yaitu kedaulatan rakyat, keabsahan pemerintah, dan pergantian pemerintah secara teratur.⁷

Perubahan UUD 1945 (1999-2002) salah satunya menyangkut perubahan mengenai mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam sistem presidensial yang kita anut, dari yang semula dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) menjadi dipilih oleh rakyat secara langsung. Pasal 18 UUD 1945 sebelum perubahan menyebutkan, “Gubernur dan Wakil Gubernur, Walikota dan Wakil Walikota, Bupati dan Wakil Bupati di pilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak”. Setelah perubahan UUD 1945, ketentuan Konstitusi tentang pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tercantu, dalam pasal 18A ayat 2 yang berbunyi, “pemerintah pusat dan pemetintah daerah diatur dandilaksanakan secara adil dan selaras berdasar kan undang-undang”. Berdasarkan hal tersebut penting sekali untuk membuat peningkatan partisipasi politik daerah. Oleh karenanya dikeluarkan Undang-undang No 7 tahun 2017 tentang Pemilu. Dalam Pasal 449 ayat 1 Undang-undang Pemilu disebutkan bahwa KPU dan BAWASLU perlu meningkatkan Partisipasi masyarakat dalam bentuk sosialisasi Pemilu, pendidikan politik bagi Pemilih, survei atau jajak pendapat tentang Pemilu, serta penghitungan cepat hasil Pemilu wajib mengikuti ketentuan yang diatur oleh KPU.⁸

Partisipasi masyarakat dalam negara demokrasi merupakan indikator implementasi penyelenggaraan kekuasaan negara tertinggi yang absah oleh rakyat (kedaulatan rakyat), yang dimanifestasikan keterlibatan mereka dalam pesta demokrasi (Pilkada). Semakin tinggi tingkat partisipasi politik mengindikasikan bahwa rakyat mengikuti dan memahami serta melibatkan diri dalam kegiatan kenegaraan. Sebaliknya

⁷ Mukthie Fadjar, “*Pemilu, Perselisihan Hasil Pemilu dan Demokrasi*”, (Malang: Setara Press, 2013) hlm 28.

⁸ Undang-undang No 7 tahun 2017 tentang Pemilu

tingkat partisipasi politik yang rendah pada umumnya mengindikasikan bahwa rakyat kurang menaruh apresiasi atau minat terhadap masalah atau kegiatan kenegaraan. Rendahnya tingkat partisipasi politik rakyat direfleksikan dalam sikap golongan putih (golput) dalam pemilu. Oleh karena itu di keluarkannya PKPU No 8 Tahun 2017 tentang Sosialisasi, Pendidikan Pemilih, dan Partisipasi Masyarakat Dalam Pemilihan. Pasal 1 ayat 13 tentang Partisipasi Masyarakat.⁹

Sebagai konsekuensi dari bagian negara demokrasi, Kabupaten Bandung Barat telah menyelenggarakan Pemilihan Umum Kepala Daerah (PILKADA) secara reguler, yaitu Tahun 2013 dan 2018. Pada tahun 2013 jumlah daftar pemilih tetap 1.148.129 sedangkan yang menggunakan hak pilinya hanya 775.969 dan yang tidak menggunakan hak pilihnya berjumlah 419 suara, berarti DPT yang digunakan hanya mencapai 74,37% sehingga hal tersebut mengindikasikan partisipasi pemilih yang belum sepenuhnya menggunakan hak pilih yang disebabkan oleh beberapa faktor. Pada tahun 2018 ada sedikit peningkatan sebesar 2% dari pemilih tetap yang berjumlah 1.158.564 suara yang di gunakan oleh masyarakat sebesar 902.040 dan suara yang tidak sah atau tidak di gunakan (golput) sebesar 256.522 berarti hak pilih yang telah digunakan ada 76.99% dan yang tidak sah atau tidak digunakan (golput) sebesar 23.1%.

Berdasarkan data yang tahun 2013 dan 2018 yang di paparkan di atas masih menunjukkan adanya partisipasi politik yang masih belum sempurna. Walaupun adanya peningkatan 2% akan tetapi hal tersebut masih terlihat semu dikarenakan pada tahun 2018 di Kabupaten Bandung Barat ada tambahan suara dari pemilih baru. Atas dasar kerangka pikir tersebut terdapat faktor-faktor yang melatarbelakangi orang-orang yang

⁹ PKPU Pilkada 2018 “PKPU No 8 Tahun 2017 tentang Sosialisasi, Pendidikan Pemilih, dan Partisipasi Masyarakat”

tidak menggunakan hak pilihnya. Kenaikan 2% itu pun masih belum cukup karena pemilukada seharusnya diikuti oleh masyarakat dengan semangat partisipasi politika yang tinggi karena hubungannya dengan para pemimpin kita dimasa yang datang.

Partisipasi merupakan hal terpenting dalam kehidupan bermasyarakat, karena dengan berpartisipasi, masyarakat bisa mengambil bagian dalam proses pemilihan baik secara langsung maupun tidak langsung yang identik dengan musyawarah sesuai yang terkandung dalam firman Allah QS. Asy-Syura 42 :

وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ

Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhannya dan mendirikan shalat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah antara mereka; dan mereka menafkahkan sebagian dari rezki yang Kami berikan kepada mereka. (QS. Asy-Syura 42 : 38).¹⁰

Ayat ini telah menunjukkan bahwa betapa pentingnya musyawarah dalam kehidupan bermasyarakat, karena dengan musyawarah, kita bisa ikut berpartisipasi dalam pengambilan keputusan.

Ini yang membuat penulis tertarik ingin meneliti peran komisi pemilihan umum kabupaten dalam meningkatkan partisipasi pemilih masyarakat pada pemilu kepala daerah tahun 2018 yang semakin tahun semakin menurun. Diharapkan nantinya pada pemilu yang akan datang ini, baik itu pileg dan pilpres 2019 bisa berjalan dengan lancar dan kondusif dari masalah-masalah yang mempunyai kontribusi besar terhadap munculnya konflik dalam setiap tahapan pemilu kepala daerah adalah profesional KPU

¹⁰ Departemen Agama Republik Indonesia: Al-Qur'an dan Terjemahannya, (Jakarta), hlm.789.

Kabupaten / kota selaku penyelenggaraan. KPU Kabupaten / kota yang tidak profesional dalam kinerjanya dapat terlihat melalui indikasi transparansi dalam proses dalam setiap tahapan pemilu kepala daerah dan yang terpenting adalah netralitas KPU Kabupaten / kota sebagai penyelenggara.

Masalah lain yang patut diperhatikan adalah kacaunya Daftar Pemilih Tetap (DPT) ditambah dengan kurangnya partisipasi masyarakat dalam pemilihan sehingga banyak yang tidak ikut memilih atau bisa dikatakan Golput. Mencermati tahapan pemilu tahun 2013 silam, hanya meliputi dua tahapan saja yaitu masa pelaksanaan dan tahap penyelesaian. Namun pemilu kepala daerah Kabupaten Bandung Barat tahun 2018 ini ada delapan macam tahapan kegiatan Pemilu yang meliputi tahap persiapan, pelaksanaan, dan penyelesaian, tentu merupakan sebuah tugas yang amat rumit dan memerlukan banyak strategi KPU Kabupaten Bandung Barat dalam melaksanakan tata kerja program dan kegiatan dari delapan tahapan Pemilu Kepala Daerah tersebut, yang pada akhirnya nanti diharapkan dengan delapan tahapan tersebut akan diperoleh hasil yang maksimal dalam Pilkada.

Melihat peran KPU Kabupaten Bandung Barat yang berat ini, penulis tertarik untuk membuat karya tulis yang berjudul “Kebijakan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Bandung Barat Dalam Meningkatkan Partisipasi Pemilih Masyarakat Pada Pilkada Tahun 2018” dengan harapan semoga tulisan ini bermanfaat untuk dapat memperbaiki Peran Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Bandung Barat dalam meningkatkan partisipasi pemilih masyarakat pada Pemilu Kepala Daerah yang akan datang bisa menjadi lebih baik lagi.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, diketahui bahwa Peran Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Bandung Barat Dalam Meningkatkan Partisipasi Pemilih Masyarakat Pada Pilkada 2018, maka dapat disimpulkan rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Kebijakan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Bandung Barat dalam meningkatkan partisipasi pemilih pada Pemilu Pilkada tahun 2018?
2. Apakah faktor pendukung dan penghambat Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Bandung Barat dalam meningkatkan partisipasi pemilih pada Pemilu Pilkada tahun 2018?
3. Bagaimana tinjauan siyasah dusturiah dalam upaya meningkatkan partisipasi pemilihan?

C. Tujuan Penelitian

1. Mengetahui bagaimana Upaya Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Bandung Barat dalam meningkatkan partisipasi pemilih pada Pemilu Pilkada tahun 2018.
2. Untuk mengetahui faktor pendukung dan menghambat Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Bandung Barat dalam meningkatkan partisipasi pemilih pada Pemilu Pilkada tahun 2018.
3. Memberikan pendidikan politik khususnya pada peran Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Bandung Barat dan partisipasi pemilih masyarakat pada Pemilu Pilkada.
4. Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan kajian dan bahan evaluasi terhadap peran Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Bandung Barat dalam meningkatkan partisipasi pemilih pada Pemilu Pilkada tahun 2018 dan juga dapat dijadikan acuan agar Komisi Pemilihan Umum dapat lebih meningkatkan partisipasi

masyarakat pada Pemilukada yang akan datang bisa jauh lebih baik dan lebih sukses dari yang sebelumnya.

5. Untuk menjelaskan tinjauan siyasah dusturiyah dalam meningkatkan partisipasi politik masyarakat.

D. Kegunaan Penelitian

Dengan adanya penelitian ini, penulis mengharapkan adanya manfaat yang di antaranya:

1. Kegunaan Teoritis

- a. Diharapkan bisa menjadi aspek pendukung dalam pengembangan ilmu pengetahuan secara umum dan secara khusus di bidang keilmuan Hukum Tata Negara dalam hal partisipasi politik pada pemilukada tahun 2018 di Kabupaten Bandung Barat.
- b. Diharapkan dapat memberikan wawasan yang lebih luas mengenai pemahaman tentang Siyasah Dusturiyah dalam konteks pengambilan kebijakan, khususnya dalam upaya meningkatkan partisipasi pemilihan.
- c. Diharapkan dapat menambah wawasan bagi berbagai pihak khususnya masyarakat Kabupaten Bandung Barat mengenai pentingnya partisipasi pemilihan dalam pemilukada.

2. Kegunaan Praktis

- a. Sebagai salah satu syarat dalam menyelesaikan jenjang pendidikan S1 di Universitas Islam Negeri Bandung Fakultas Syariah dan Hukum.
- b. Diharapkan penelitian ini dapat memberikan masukan kepada masyarakat Kabupaten Bandung Barat dan menjadikan acuan dalam membuat kebijakan-

kebijakan mengenai upaya peningkatan partisipatif pemilih di Kabupaten Bandung Barat.

E. Kerangka Teori

1. Teori Proses Kebijakan Publik

Kebijakan publik mempunyai banyak pemahaman teoritis, diantaranya Harold Laswell dan Abraham Kaplan mendefinisikan sebagai suatu program yang di proyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu, dan praktik/praktik tertentu. David Eason mendefinisikannya sebagai akibat dari aktivitas pemerintah. Kemudian Thomas R. Dye mendefinisikannya sebagai segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil berbeda.¹¹

Dari pemahaman teoritis tersebut, kita dapat merumuskan definisi sebagai berikut:

“Kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat oleh Negara, khususnya pemerintah, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan dari Negara yang bersangkutan. Kebijakan publik adalah strategi untuk mengantar masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, untuk menuju kepada masyarakat yang dicita-citakan.”¹²

Sedangkan proses analisis kebijakan publik adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktifitas politis tersebut nampak dalam serangkaian kegiatan yang mencakup penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan

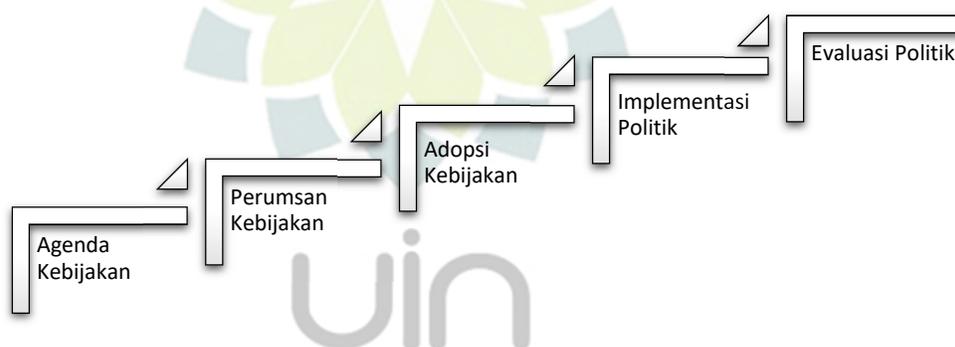
¹¹ H.A.R Tilaar dan Hant Nugroho, *Kebijakan Pendidikan; pengantar untuk memahami kebijakan pendidikan dan kebijakan pendidikan sebagai kebijakan public*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hlm.183-184

¹² *Ibid.*, hlm.183-184

penilaian kebijakan. Sedangkan aktivitas perumusan masalah, *forecasting*, rekomendasi kebijakan, monitoring, dan evaluasi kebijakan adalah aktivitas yang lebih bersifat intelektual.¹³ Adapun teori tentang proses kebijakan, ada beberapa tokoh yang mengemukakan antara lain :

a. Teori Proses Kebijakan menurut Andersen dkk.

Kebijakan publik berada dalam sistem politik dengan mengandalkan kepada masukan (input) yang terdiri dari dua hal yaitu tuntutan dan dukungan. James E. Andersen, David W. Brady, dan Charles Bullock III mengembangkan teori “*Policy Process as Linear Stages*” (Proses Kebijakan sebagai tahapan-tahapan Linier). Skema kebijakan yang ditawarkan adalah sebagai berikut :¹⁴



Keterangan :

Agenda kebijakan : Masalah-masalah diantara banyak masalah yang mendapat perhatian serius dari kebijakan public

Perumusan kebijakan : Perkembangan pelaksanaan proposal tindakan yang saling mempengaruhi dan dapat diterima untuk berhadapan dengan masalah

¹³ AG. Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik Konsep, Teori, dan Aplikasi*, (Pustaka Pelajar: Yogyakarta, 2009), hlm.8.

¹⁴ Riant Nugroho, *Kebijakan Publik di Negara-Negara Berkembang*, (Pustaka Pelajar: Yogyakarta, 2015, hlm. 112-113.

Adopsi kebijakan : Perkembangan dukungan untuk proposal khusus sehingga kebijakan dapat dilegitimasi dan diautorisasi

Implementasi politik : Aplikasi kebijakan oleh mesin administratif pemerintah untuk masalah

Evaluasi politik : Basaha oleh pemerintah untuk menentukan apakah kebijakan efektif dan mengapa, dan mengapa tidak

b. Teori Proses kebijakan menurut William N. Dunn

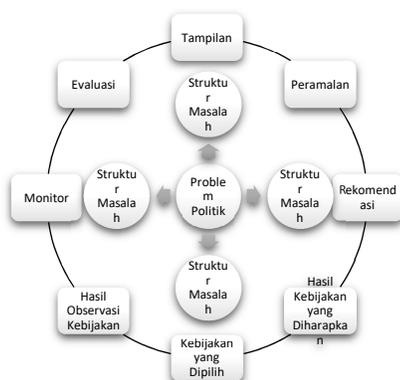
William N. Dunn mengembangkan “*Circular Model of Public Policy* (Model Melingkar Kebijakan Publik)”. Model ini dimulai dengan masalah kebijakan agar terstruktur, kemudian diikuti oleh peramalan kebijakan dengan mempertimbangkan hasil kebijakan yang diharapkan, kemudian membuat rekomendasi kebijakan kearah kebijakan yang lebih disukai. Setelah kebijakan diimplementasikan, hasilnyaakan dimonitor dan diobservasi. Akhirnya, evaluasi kebijakan dimantapkan untuk menilai kinerja kebijakan.¹⁵

Proses kebijakan Dunn terdiri dari delapan fase, sebagai berikut:

- 1) Fase penetapan agenda, yaitu ketika pejabat yang terpilih dan yang ditunjuk menempatkan masalah sebagai agenda publik.
- 2) Fase perumusan kebijakan, yaitu ketika pejabat merumuskan kebijakan alternatif untuk menghadapi masalah.

¹⁵ *Ibid.* hlm 114

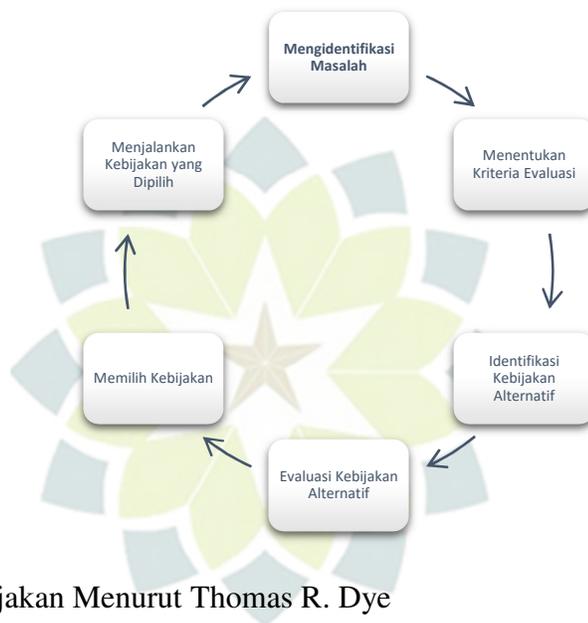
- 3) Fase adopsi kebijakan, yaitu ketika kebijakan diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, consensus dikalangan keputusan agen, atau keputusan pengadilan.
- 4) Fase implementasi kebijakan, yaitu ketika kebijakan yang diadopsi dilaksanakan oleh unit-unit administratif yang memobilisasi keuangan dan sumber daya manusia untuk memenuhi kebijakan.
- 5) Fase asesmen kebijakan yang merupakan unit-unit auditing dan akunting dalam pemerintahan.
- 6) Fase adaptasi kebijakan, yaitu ketika audit dan unit-unit evaluasi memberikan laporan kepada agensi yang bertanggungjawab untuk merumuskan, mengadopsi dan mengimplementasi.
- 7) Fase sukseksi kebijakan, yaitu ketika agensi yang bertanggung jawab untuk mengevaluasi kebijakan sejajar dengan pembuat kebijakan dan mengakui bahwa kebijakan tidak lagi diperlukan, karena masalah telah terpecahkan.
- 8) Fase penghentian kebijakan, yaitu ketika agensi yang bertanggung jawab untuk evaluasi dan kekeliruan menentukan bahwa kebijakan atau seluruh agensi harus dihentikan karena tidak diperlukan lagi.¹⁶



¹⁶ *Ibid.* hlm. 115

c. Teori Proses Kebijakan Menurut Patton dan Sawicki

Model Patton dan Sawicki Sebagai “Dasar Proses Analisis Kebijakan”, yang terdiri dari enam langkah. Teori Proses kebijakan dari Patton dan Sawicki dapat digambarkan sebagai berikut:¹⁷



d. Teori Kebijakan Menurut Thomas R. Dye

Thomas R. Dye mengembangkan “*Linear Model of Policy Process* (Model Linier Proses Kebijakan” dengan enam langkah. *Pertama*, mengidentifikasi masalah kebijakan; *kedua*, mengembangkan model penetapan agenda untuk perkembangan kebijakan; *ketiga*, melaksanakan proses perumusan kebijakan; *keempat*, menemukan dasar hukum bagi kebijakan dengan melegitimasi kebijakan; *kelima*, tentang implementasi kebijakan; *keenam*, evaluasi kebijakan pada implementasi dan kinerja kebijakan. Model proses kebijakan yang dikembangkan oleh Thomas R. Dye sebagai berikut:¹⁸



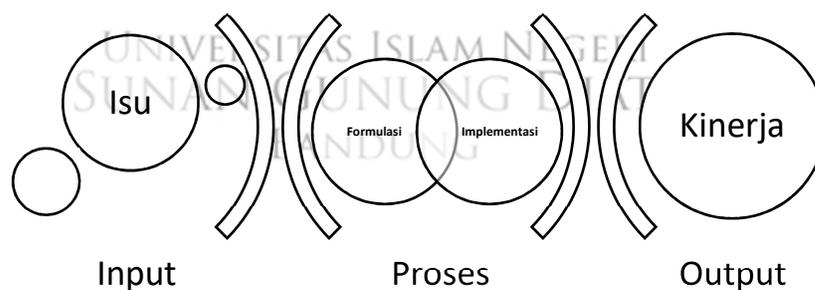
¹⁷ *Ibid*, hlm.116

¹⁸ *Ibid*. hlm 113

Dye (1981) menegaskan bahwa dalam setiap kebijakan, baik itu perumusan kebijakan, implementasi kebijakan maupun evaluasi kebijakan, maka aspek-aspek lingkungan harus memperoleh pertimbangan yang matang, sehingga tidak bertentangan dengan fungsi Negara atau pemerintah itu sendiri. Lebih lanjut Dye mengusulkan dalam studi kebijakan, perlu mengidentifikasi masalah, kemudian menyusun usuan kebijakan, setelah diseleksi, maka kebijaka disahkan untuk kemudian diimplementasikan. Kemudian, diadakan evaluasi untuk menganalisis akibat dari kebijakan tersebut.¹⁹

Namun demikian, terdapat satu pola yang sama, bahwa model formal dari proses kebijakan adalah dari “gagasan kebijakan”, “formalisasi dan legalisasi kebijakan”, “implementasi”, baru kemudian menuju kepada kinerja atau mencapai prestasi yang diharapkan yang didapatkan setelah dilakukan evaluasi kinerja kebijakan seperti yang disampaikan pada gambar berikut ini.²⁰

e. Teori Proses Kebijakan



Dari model-model di depan, dapat dipahami bahwa sebagai sebuah proses, kebijakan publik mempunyai proses “saling mengembangkan” dalam bentuk kontribusi “value” antar sub-sistem. Value yang dikreasikan pada tahap

¹⁹ Yoyon Bahtiar Irianto, *Kebijakan Perubahan Pendidikan; Konsep, Teori, dan Model*, (rajagrafindi Persada: Jakarta, 2012), hlm.35.

²⁰ H.A.R Tilaar dan Hant Nugroho, *Kebijakan Pendidikan; pengantar*, hal. 189.

perumusan menyumbangkan pada tahap implementasi. *Value yang dikreasikan* pada tahap implementasi menyumbangkan kepada tahap kinerja kebijakan. *Value yang dikreasikan* di lingkungan kebijakan menyumbangkan kepada setiap tahap, baik perumusan, implementasi, maupun kinerja. Pendekatan *value creation* ini merupakan pendekatan manajemen dalam proses kebijakan publik. Keberhasilan pada masing-masing tahap akan mengontribusikan keberhasilan pada tahap selanjutnya; demikian pula kegagalan pada masing-masing tahap akan mengontribusikan kegagalan padatahapan selanjutnya. Keberhasilan inilah yang disebut sebagai *value creation* yang merupakan modal penting bagi tahapan selanjutnya.²¹

2. Teori Perumusan Kebijakan

Perumusan kebijakan adalah pijakan awal dalam kebijakan publik. Dalam khasanah teori perumusan kebijakan, H.A.R Tilaar dan Riant Nugroho dalam bukunya disebutkan setidaknya ada tiga belas jenis perumusan kebijakan, yaitu:²²

a. Teori Kelembagaan

Formulasi kebijakan dari teori kelembagaan secara sederhana bermakna bahwa tugas membuat kebijakan publik adalah tugas pemerintah. Jadi, apapun yang dibuat pemerintah dengan cara apapun adalah kebijakan publik. Ini adalah teori yang paling sempit dan sederhana dalam formulai kebijakan publik. Teori ini mendasarkan kepada fungsi-fungsi kelembagaan dari pemerintah, di setiap sektor dan tingkat, dalam formulai kebijakan. Menurut Dye ada tiga hal yang membenarkan pendekatan ini, yaitu bahwa pemerintah memang sah membuat

²¹ *Ibid.* hlm 190

²² *Ibid.* hlm 190-209

kebijakan publik, fungsi tersebut bersifat universal, dan memang pemerintah memonopoli fungsi pemaksaan “*koersi*” dalam kehidupan bersama. Teori kelembagaan sebenarnya merupakan derivasi dari ilmu politik tradisional yang lebih menekankan struktur daripada proses atau perilaku politik. Prosesnya mngandaikan bahwa tugas formulasi kebijakan adalah tugas lembaga-lembaga pemerintah yang dilakukan secara otonom tanpa berinteraksi dengan lingkungannya. Salah satu kelemahan dari pendekatan ini adalah terabaikannya masalah-masalah lingkungan tempat kebijakan ini diterapkan.

b. Teori Proses

Dalam teori ini, para pengikutnya menerima asumsi bahwa politik merupakan sebuah aktivitas sehingga mempunyai proses. Bntuk itu, kebijakan publik merupakan juga proses politik yang menyertakan rangkaian kegiatan:

- 1) Identifikasi permasalahan: mengemukakan tuntutan agar pemerintah mengambil tindakan.
- 2) Menata agenda formulasi kebijakan: menentukan isu apa yang dipilihdan permasalahan apa yang hendak dikemukakan.
- 3) Perumusan proposal kebijakan: mengembangkan proposal kebijakan untuk menangani masalah tersebut.
- 4) Legitimasi kebijakan: memilih satu buah proposal yang dinilai terbaik untuk kemudian mencari dukungan politik agar dapat diterima ebagai sebuah hukum.
- 5) Implementasi kebijakan: mengorganisasikan birokrasi, menyediakan pelayanan dan pembayaran, dan pengumpulan pajak.

- 6) Evaluasi kebijakan: melakukan studi program, melaporkan outputnya, mengevaluasi pengaruh (impact) dan kelompok sasaran dan nonsasaran, dan memberikan rekomendasi penyempurnaan kebijakan.

c. Teori Kelompok

Teori pengambilan kebijakan ini mengandaikan kebijakan sebagai titik keseimbangan (equilibrium). Inti gagasannya adalah interaksi dalam kelompok akan menghasilkan keseimbangan, dan keseimbangan adalah yang terbaik. Disini individu dalam kelompok-kelompok kepentingan berinteraksi secara formal maupun informal, secara langsung atau melalui media massa menyampaikan tuntutan kepada pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan publik yang diperlukan. Disini peran dari sistem politik adalah untuk manajemen konflik yang muncul dari adanya perbedaan tuntutan, melalui:

- 1) Merumuskan aturan main antar kelompok kepentingan
- 2) Menata kompromi dan menyeimbangkan kepentingan
- 3) Memungkinkan terbentuknya kompromi dalam kebijakan publik (yang akan dibuat)
- 4) Memperkuat kompromi-kompromi tersebut

Teori kelompok merupakan abstraksi dari proses formulasi kebijakan yang didalamnya beberapa kelompok kepentingan berusaha untuk mempengaruhi isidan bentuk kebijakan secara interaktif.

d. Teori Elit

Teori elit berkembang dari teori elit-massa yang melandaskan diri padaasumsi bahwa dalam setiap masyarakat pasti terdapat dua kelompok, yaitu

pemegang kekuasaan atau elit dan yang tidak memiliki kekuasaan atau massa. Teori ini mengembangkan diri kepada kenyataan bahwa sedemokratis apapun selalu ada bias dalam formulasi kebijakan, karena pada akhirnya kebijakan-kebijakan yang dilahirkan merupakan preferensi politik dari para elit. Ada dua penilaian dalam pendekatan ini, negatif dan positif. Pada pandangan negatif dikemukakan bahwa pada akhirnya dalam sistem politik, pemegang kekuasaan politiklah yang akan menyelenggarakan kekuasaan sesuai dengan selera dan keinginannya. Dalam konteks ini rakyat dianggap sebagai kelompok yang sengaja dimanipulasi sedemikian rupa agar tidak masuk dalam formulasi kebijakan. Pemilihan umumpun bukan bermakna partisipasi melainkan mobilisasi. Pandangan positif melihat bahwa seorang elit menduduki puncak kekuasaan karena berhasil memenangkan gagasan membawa Negara bangsa ke kondisi yang lebih baik dibandingkan dengan pesaingnya. Pemimpin (elit) pasti mempunyai visi tentang kepemimpinannya, dan kebijakan publik adalah bagian dari karyanya untuk mewujudkan visi tersebut menjadi kenyataan. Soekarno memilih politik sebagai panglima sementara Soeharto memilih ekonomi sebagai panglima. Tidak ada yang secara mutlak keliru, ini hanya masalah profesi dari visi setiap elit serta tentang bagaimana tujuan atau cita-cita bangsa yang sudah disepakati akan dijalani melalui jalur yang diyakininya.

Prosesnya, elit secara top down membuat kebijakan publik untuk di implementasikan oleh administrator publik kepada rakyat banyak atau massa. Pendekatan ini dapat dikaitkan dengan paradigma pemisahan antara politik

dengan administrasi publik yang diikonkan dalam konstanta Woodrow Wilson, *Where politics end, administrations begin*.

Jadi teori elit merupakan abstraksi dari proses formulasi kebijakan yang kebijakan publiknya merupakan perspektif elit politik. Prinsip dasarnya adalah karena setiap elit politik ingin mempertahankan status quo maka kebijakannya menjadi bersifat konservatif. Kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh para elit politik tidaklah berarti selalu mementingkan kesejahteraan masyarakat.

e. Teori Rasionalisme

Teori ini mengedepankan gagasan bahwa kebijakan publik sebagai *maximum social gain*, yang berarti pemerintah sebagai pembuat kebijakan harus memilih kebijakan yang memberikan manfaat optimum bagi masyarakat. Teori ini dikembangkan dari teori *cost-benefit analysis*, sebuah teori yang diawali di US Corps and Engines (semacam Departemen Pekerjaan Umum) tahun 1930an dalam rangka membangun bendungan dan jembatan. Tidak dipungkiri, teori ini adalah teori yang banyak diikuti dalam praktek formulasi kebijakan publik di seluruh dunia.

Teori ini mengatakan bahwa proses formulasi kebijakan haruslah didasarkan pada keputusan yang sudah diperhitungkan rasionalitasnya. Rasionalitas yang diambil adalah perbandingan antara pengorbanan dan hasil yang dicapai. Dengan kata lain, teori ini lebih menekankan pada aspek efisiensi atau aspek ekonomis. Cara-cara formulasi kebijakan disusun dalam urutan:

- 1) Mengetahui preferensi publik dan kecenderungannya
- 2) Menemukan pilihan-pilihan

- 3) Menilai konsekuensi masing-masing pilihan
- 4) Menilai rasio sosial yang dikorbankan
- 5) Memilih alternatif kebijakan yang paling efisien

f. Teori Inkrementalis

Teori ini pada dasarnya merupakan kritik terhadap teori rasional. Para pembuat kebijakan tidak pernah melakukan proses seperti yang disyaratkan oleh pendekatan rasional karena mereka tidak memiliki cukup waktu, intelektual, maupun biaya, ada kekawatiran akan munculnya dampak yang tidak diinginkan akibat kebijakan yang belum pernah dibuat sebelumnya, adanya hasil-hasil dari kebijakan sebelumnya yang harus dipertahankan, dan menghindari konflik.

Teori ini berpendapat bahwa kebijakan publik merupakan variasi ataupun kelanjutan dari kebijakan masa lalu. Teori ini juga dapat dikatakan sebagai teori pragmatis/praktis. Pendekatan ini diambil ketika pengambilan kebijakan berhadapan dengan keterbatasan waktu, ketersediaan informasi, dan kecukupandana untuk melakukan evaluasi kebijakan secara komprehensif. Pengambilan kebijakan dihadapkan pada ketidakpastian yang muncul disekelilingnya. Pilihannya adalah melanjutkan kebijakan di masa lalu dengan beberapa modifikasi seperlunya. Pilihan ini biasanya dilakukan oleh pemerintahan yang berada dilingkungan masyarakat yang pluralistik, yang membuatnya tidak mungkin membuat kebijakan baru yang dapat memuaskan seluruh warga. Inti dari kebijakan ini adalah berusaha

mempertahankan komitmen kebijakan di masa lalu untuk mempertahankan kinerja yang telah dicapai.

g. Teori Pengamatan Terpadu

Teori ini merupakan upaya menggabungkan antara teori rasional dengan teori incremental. Inisiatornya adalah pakar sosiolog organisasi, Amitai Etzioni tahun 1967. Memperkenalkan teori ini sebagai suatu pendekatan terhadap formulasi-formulasi keputusan pokok dan incremental, menetapkan proses-proses formulasi kebijakan pokok dan urusan tinggi yang menentukan petunjuk-petunjuk dasar, proses-proses yang mempersiapkan keputusan-keputusan pokok, dan menjalankan setelah keputusan itu tercapai. Teori ini bisa diibaratkan dengan dua kamera yaitu dengan *Wide angle* untuk melihat keseluruhan, dan kamera dengan *Zoom* untuk melihat detailnya.

Pada dasarnya teori ini adalah teori yang amat menyederhanakan masalah. Etzioni pun hanya memperkenalkan dalam sebuah papernya dalam *Administration (Review Desember 1967* dengan judul "*Mixed Scanning: A Third Approach to Decision Making*".

h. Teori Demokratis

Beberapa pengajar di Indonesia belakangan ini sering mengolaborasi sebuah teori yang berintikan bahwa pengambilan keputusan harus sebanyak mungkin mengelaborasi suara dari stakeholders. Teori ini dikatakan sebagai teori demokratis karena menghendaki agar setiap pemilik hak demokrasi diikutsertakan sebanyak-banyaknya.

Teori ini berkembang khususnya di Negara-negara yang baru saja mengalami transisi ke demokrasi seperti Indonesia. Gambaran sederhananya dapat diandaikan dalam sebuah pengambilan keputusan demokrasi dalam teori politik. Teori ini biasanya dikaitkan dengan implementasi *good governance* bagi pemerintah yang mengamanatkan agar dalam membuat kebijakan, para konstituen dan pemanfaat diakomodasi keberadaannya.

Teori yang dekat dengan teori pilihan publik ini baik, namun kurang efektif dalam mengatasi masalah-masalah yang kritis, darurat, dan dalam kelangkaan sumber daya. Namun, jika dapat dilaksanakan teori ini sangat efektif dalam implementasinya, karena setiap pihak mempunyai kewajiban untuk ikut serta mencapai keberhasilan kebijakan, karena setiap pihak bertanggungjawab atas kebijakan yang dirumuskan.

i. Teori Strategis

Pendekatan ini pada intinya adalah bahwa pendekatan menggunakan runtutan perumusan strategi sebagai basis perumusan kebijakan. Byson mengutip Olsen dan Eadie untuk merumuskan makna perencanaan strategis, yaitu upaya yang didisiplinkan untuk membuat keputusan dan tindakan penting yang membentuk dan memadu bagaimana menjadi organisasi, mengapa organisasi mengerjakan hal seperti itu.

Perencanaan strategis lebih mensyaratkan pengumpulan informasi secara luas, eksplorasi alternatif, dan menekankan implikasi masa depan dengan keputusan sekarang. Perencanaan strategis lebih memfokuskan kepada pengidentifikasian dan pemecahan isu-isu, lebih menekankan kepada

penilaian terhadap lingkungan di luar dan didalam organisasi, dan berorientasi pada tindakan.

Proses perumusan strategi sendiri disusun dalam langkah-langkah sebagai berikut:

- 1) Memprakarsai dan menyepakati proses perencanaan strategis yang meliputi kegiatan
- 2) Memahami manfaat proses perencanaan strategis, mengembangkan kesepakatan awal
- 3) Merumuskan panduan proses
- 4) Memperjelas mandat dan misi organisasi, yang meliputi kegiatan perumusan misi dan mandat organisasi
- 5) Menilai kekuatan dan kelemahan, peluang dan ancaman
- 6) Mengidentifikasi isu strategis yang dihadapi organisasi
- 7) Merumuskan strategi untuk mengelola isu

j. Teori Permainan

Teori ini biasanya juga disebut sebagai teori konspirasi. Teori permainan sudah mulai mengemuka setelah berbagai pendekatan yang sangat rasional tidak dapat menjawab pertanyaan-pertanyaan yang muncul yang sulit diterangkan dengan fakta-fakta yang tersedia, karena sebagian besar dari kepingan fakta tersebut tersembunyi. Gagasan pokok dari kebijakan dalam teori permainan adalah, pertama, formulasi kebijakan berada dalam situasi kompetisi yang intensif, dan kedua, para aktor berada dalam situasi pilihan

yang tidak independen ke dependen melainkan situasi pilihan yang sama-sama bebas atau independen.

Teori permainan adalah teori yang sangat abstrak dan deduktif dalam formulasi kebijakan. Teori ini mendasarkan pada formulasi kebijakan yang rasional, namun dalam kondisi kompetisi yang tingkat keberhasilan kebijakannya tidak lagi hanya ditentukan oleh aktor pembuat kebijakan, namun juga aktor lain.

Konsep kunci dari teori permainan adalah strategi yang konsep kuncinya bukanlah yang paling optimum namun yang paling aman dari serangan lawan. Jadi didasarnya konsep ini mempunyai tingkat konservatifitas yang tinggi, karena pada intinya adalah strategi defensif. Pendekatan teori permainan ini dapat pula dikembangkan sebagai strategi ofensif terlebih apabila yang bersangkutan beradadalam posisi superior.

Inti dari teori permainan yang terpeting adalah bahwa ia mengakomodas ikenyataan paling riil, bahwa setiap Negara, setiap pemerintahan, setiap masyarakat tidak hidup dalam vakum. Ketika kita mengambil keputusan maka lingkungan tidak pasif, melainkan membuat keputusan yang bisa menutunkan keeektifan keputusan kita. Disini teori permainan memberikan kontribusi yang paling optimal.

k. Teori Pilihan

Publik Teori kebijakan ini melihat kebijakan sebagai sebuah proses formulasi keputusan kolektif dan individu-individu yang berkepentingan atas keputusan tersebut. Akar kebijakan ini sendiri berakar pada teori ekonomi

pilihan publik yang mengandaikan bahwa manusia adalah *homo economic* yang memiliki kepentingan-kepentingan yang harus dipuaskan. Pada intinya setiap kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah harus merupakan pilihan dari publik yang menjadi pengguna. Proses formulasi kebijakan publik dengan demikian melibatkan publik melalui kelompok-kelompok kepentingan. Secara umum, ini adalah konsep formulasi kebijakan publik yang paling demokratis karena member ruang yang luas kepada publik untuk mengontribusikan pilihan-pilihannya kepada pemerintah sebelum diambil keputusan. Sebuah pemikiran yang dilandasi gagasan John Locke bahwa pemerintah adalah sebuah lembaga yang muncul dari kontrak sosial diantara individu warga masyarakat.

Teori ini membantu untuk menjelaskan, kenapa para pemenang pemilu acapkali gagal memberikan yang terbaik kepada masyarakat karena mereka lebih berkepentingan kepada publiknya yaitu para pemberi suara atau pendukungnya. Teori ini juga membantu kita untuk memahami kenapa kebijakan-kebijakan publik tempatnya selalu tengah-tengah dari kebijakan yang liberal maupun yang konservatif.

Teori kebijakan publik, meski ideal dalam konteks demokrasi dan kontrak sosial, namun memiliki kelemahan pokok dalam realitas interaksi itu sendiri, karena interaksi akan terbatas pada publik yang mempunyai akses, dan disisi lain terdapat kecenderungan dari pemerintah untuk memuaskan pemilihnya dari pada masyarakat luas.

1. Teori Sistem

Pendekatan ini pertama kali dikenalkan oleh David Easton yang melakukan analogi dengan sistem biologi. Pada dasarnya system biologi merupakan prosesinteraksi antara makhluk hidup dengan lingkungannya, yang akhirnya menciptakan kelangsungan perubahan hidup yang relatif stabil. Dalam terminologi ini Easton menganalogikannya dengan kehidupan sistem politik. Dalam pendekatan ini dikenal tiga komponen: input, proses, dan output. Salah satu kelemahan dari pendekatan ini adalah terpusatnya perhatian pada tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah, dan pada akhirnya kehilangan perhatian pada apa yang tidak pernah dilakukan pemerintah.

Jadi, formulasi kebijakan publik dengan teori sistem mengandaikan bahwa kebijakan merupakan hasil atau output dari sistem (politik). Teori ini merupakan teori yang paling sederhana namun cukup komprehensif meski tidak memadai lagi untuk dipergunakan sebagai landasan pengambilan putusan atau formulasi kebijakan publik.

m. Teori Deliberatif

Toeri deliberatif atau musyawarah pada perumusan kebijakan dapat juga dilihat pada bagian analisis kebijakan dengan teori *deliberative policy analysis* di depan. Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, teori ini dikembangkan oleh Maarten Hajer dan Henderik Wagenaar (2003) dengan mengembangkan konsep ini dari Frank Fischer dan John Forester yang menulis *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning* (1993).

Istilah lain yang digunakan adalah *collaborative policy making*. Proses analisis kebijakan publik teori musyawarah ini jauh berbeda dengan teori-teori teknokratik, karena peran dari analisis kebijakan hanya sebagai fasilitator agar masyarakat menemukan sendiri keputusan kebijakan atas dirinya sendiri.

Kebijakan pemerintah disini lebih sebagai legalisator dari kehendak publik. Sementara peran analisis kebijakan adalah sebagai prosesor proses dialog publik agar menghasilkan keputusan publik untuk dijadikan sebagai kebijakan publik.

3. Partisipasi Politik dalam Pemilukada dan Sosialisasi oleh KPU dalam Meningkatkan Partisipasi Politik

Lembaga sosial telah berperan besar dalam meningkatkan partisipasi politik masyarakat Seperti yang diaungkapkan 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 ataukah tidak. Sebagai penyelenggara Pemilu KPUD memiliki peran utama meningkatkan partisipasi politik masyarakat khususnya dalam PKPU No 8 Tahun 2017 Pasal 1 ayat 13 kertilbatan masyarakat dalam partisipasi penelenggaraan pemilihan. 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”. KPUD meningkatkan partisipasi politik masyarkat 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.” 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 masa.

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 dipercaya 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 Kabupaten Bandung Barat yaitu: stasiun televisi lokal BTV, radio Bagaskara FM, dan koran Jawa Pos.

4. Tinjauan Siyasah Dusturiyah

Kajian persoalan rakyat, status hak-hak dan kewajibannya seperti partisipasi politik dibahas dalam fiqih siyasah dusturiyah. Permasalahan di dalam fiqih siyasah dusturiyah adalah hubungan antara pemimpin di satu pihak dan rakyat dipihak lain serta kelembagaan-kelembagaan yang ada dalam masyarakat.²³ Apabila hak kepemimpinan adalah untuk ditaati dan mendapat bantuan serta partisipasi masyarakat maka kewajiban dari masyarakat adalah taat dan membantu serta berperan aktif dalam program-program yang disepakati untuk kemaslahatan bersama.

Dalam bahasa politik Islam, partisipasi politik disebut dengan *Musyarakah Siyasiyah*. Secara bahasa *Musyarakah* berasal dari kata *مشارك* dengan arti bersekutu.²⁴

Adapun Siyasah diambil dari *ساسة* yang bermakna mengatur, mengendalikan, mengurus atau membuat keputusan. Sedangkan menurut terminologi, sebagaimana dikutip oleh A. Djazuli dari pendapat Ahmad Fathi Bahantsi, bahwa siyasah adalah:

تَدْبِيرُ مَصَالِحِ الْعِبَادِ عَلَى وَفْقِ الشَّرْعِ

“Pengurusan kemaslahatan umat manusia sesuai dengan syara”²⁵

²³. A.Djazuli, *Fiqih Siyasah* (Bandung: Gunung Djati Press 2000), hlm 24

²⁴. Attabiik Ali & Ahmad Z Muhdlor, *Al-Ashri* (Yogya: PT. Multi Karya Grafika, 1998) hlm 1110

²⁵. A. Djazuli, *Fiqih Siyasah* (Bandung: Gunung Djati Press, 2000) hlm 24

Adapun pengertian Dustur menurut Al-Maududi dalam Djazuli adalah suatu dokumen yang memuat prinsip-prinsip yang pokok yang menjadi landasan pengaturan suatu negara.²⁶

Sayyid Salamah al-Khamisy dalam Muiz Ruslan mendefinisikan partisipasi politik (Musyarakah Siyasiyah) dengan:

*“Hasrat individu untuk mempunyai peran dalam kehidupan politik melalui keterlibatan administrative untuk menggunakan hak bersuara, melibatkandirinya berbagai organisasi, mendiskusikan berbagai persoalan politik dengan pihak lain, ikut serta melakukan berbagai aksi dan gerakan, bergabung dengan partai-partai atau organisasi independen atau ikut serta dalam kampanye penyadaran, memberikan pelayanan terhadap lingkungan dengan kemampuannya sendiri dan sebagainya”.*²⁷

Dr. Kamal al-Manuffi berpendapat partisipasi politik adalah hasrat individu untuk berperan aktif dalam kehidupan politik melalui pengelolaan hak bersuara atau pencalonan untuk lembaga-lembaga yang dipilih, mendiskusikan persoalan politik dengan orang lain atau bergabung dengan organ-organ mediator.²⁸

Ramlan Subakti menjelaskan secara umum partisipasi politik adalah keikutsertaan warga negara biasa dalam menentukan segala keputusan yang menyangkut atau mempengaruhi kehidupannya.²⁹

²⁶. *Ibid*, hlm 46

²⁷. Ustman Abdul Muiz Ruslan, *Pendidikan Politik Ikhwanul Muslimin* (Jakarta: Rineka Cipta, 2000) hlm 46

²⁸. *Ibid*, hlm 99

²⁹. Ramlan Subakti, *Memahami Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Widia Sarana Indonesia, 1992) hlm 140

Dalam hal ini Al-Mawardi memberikan syarat/kriteria kepada *ahl al-ikhtiyar* yaitu; 1) berlaku adil dalam segala sikap dan perilakunya; 2) berilmu pengetahuan yang mana dengan ilmu pengetahuan yang dimilikinya itu dia bisa menentukan siapa yang layak untuk menjadi pemimpin; 3) memiliki wawasan dan kearifan.

Dalam hal ini Ibnu Taimiyah dalam buku *As-Siyasah Asy-Syar'iyya* menyatakan “lebih baik 60 tahun diperintah oleh pemimpin yang dzalim, dibandingkan hidup satu hari tanpa pemerintahan”.³⁰ Dari pandangan Ibnu Taimiyah di atas tampak terlihat bagaimana negara itu baik meski pemimpinnya dzalim, daripada negara itu tidak ada pemimpinnya. Sehingga untuk memilih pemimpin yang mewakili dalam mengelola suatu wilayah atau negara diperlakukan pengetahuan yang benar-benar kritis dan baik, dengan begitu akan terpilih pemimpin yang benar-benar memperdulikan kepentingan sosial atau kepentingan negara, bukan memikirkan kepentingannya sendiri. Oleh karenanya pemerintah mengeluarkan beberapa aturan terkait pemilu karena pemilu merupakan acara yang substansial dalam bernegara. Dalam siyasah dusturiyah dijelaskan bahwa kepemimpinan identik dengan sebutan Kholifah yang berarti wakil atau pengganti. Istilah ini dipergunakan setelah wafatnya Rosulullah SAW namun jika merujuk pada firman Allah SWT:

وَإِذْ قَالَ رَبُّكَ لِلْمَلَأِكَةِ إِنِّي جَاعِلٌ فِي الْأَرْضِ خَلِيفَةً قَالُوا أَتَجْعَلُ فِيهَا مَنْ يُفْسِدُ فِيهَا وَيَسْفِكُ الدِّمَاءَ وَنَحْنُ نُسَبِّحُ بِحَمْدِكَ وَنُقَدِّسُ لَكَ قَالَتْ إِنِّي أَعْلَمُ مَا لَا تَعْلَمُونَ

³⁰. Abu Tholib Khalik, *Pemimpin Non-Muslim dalam Perspektif Ibnu Taimiyah*, pdf” Fakultas Ushuludin Institut Agama Islam Negara Raden Intan Lampung, hlm. 79, akses 31 Desember 2015

“Ingatlah ketika Tuhanmu berfirman kepada Para Malaikat: "Sesungguhnya aku hendak menjadikan seorang khalifah di muka bumi." mereka berkata: "Mengapa Engkau hendak menjadikan (khalifah) di bumi itu orang yang akan membuat kerusakan padanya dan menumpahkan darah, Padahal Kami Senantiasa bertasbih dengan memuji Engkau dan mensucikan Engkau?" Tuhan berfirman: "Sesungguhnya aku mengetahui apa yang tidak kamu ketahui." (QS. Al-Baqarah: 30)

Siyasah dusturiyah yaitu ilmu tentang tata atur konstitusi negara yang menyangkut lima konsep dasar yaitu: konstitusi, legislasi, lembaga kekuasaan, lembaga negara, serta hak dan kewajiban negara.³¹ Terkait dengan kaidah dalam partisipasi politik yaitu Asas utama partisipasi politik adalah tahshilul mashalih dan taqlilul mafasid (meraih maslahat dan mengurangi mafsadat). Syaikhul Islam Ibnu Taimiyah rahimahullah berkata:

أَنَّ الشَّرِيعَةَ جَاءَتْ بِتَحْصِيلِ الْمَصَالِحِ وَتَكْمِيلِهَا وَتَعْطِيلِ الْمَفَاسِدِ وَتَقْلِيلِهَا وَأَنَّهَا تُرَجِّحُ خَيْرَ الْخَيْرَيْنِ وَشَرَّ الشَّرَّيْنِ وَتَحْصِيلِ أَعْظَمِ الْمَصْلَحَتَيْنِ بِتَقْوِيَتِ أَذْنَاهُمَا وَتَدْفَعُ أَعْظَمَ الْمَفْسَدَتَيْنِ بِإِحْتِمَالِ أَذْنَاهُمَا

“Bahwa syariat datang untuk menghasilkan maslahat dan menyempurnakannya, menghilangkan mafsadat (kerusakan) dan meminimalisirnya. Syariat lebih mengutamakan dan menguatkan kebaikan yang lebih besar di antara dua kebaikan (jika harus memilih salah satunya) dan mendukung keburukan yang lebih ringan di antara dua keburukan (jika harus memilih salah satunya), lalu memilih dan mengambil yang paling maslahat dengan mengabaikan yang lebih

³¹ Ija Suntana, *Ilmu Legislasi Islam*, Bandung: Pustaka Setia, Cetakan ke-1, 2015, hlm 1.

rendah, dan menghilangkan yang lebih besar madharatnya dengan menanggung resiko mengambil madharat yang lebih rendah dan ringan...”

عَنْ أَبِي بُرْدَةَ عَنْ أَبِي مُوسَى قَالَ (قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ مَثَلِي وَمَثَلُ مَا بَعَثَنِي اللَّهُ كَمَثَلِ رَجُلٍ أَتَى قَوْمًا فَقَالَ رَأَيْتُمُ الْجَيْشَ بَعَيْنِي وَإِنِّي أَنَا النَّذِيرُ الْعَزِيْزُ فَالْجَاءَ النَّجَاءَ فَأَطَاعَتْهُ طَائِفَةٌ فَأَذْلَجُوا عَلَى مَهْلِهِمْ فَجَوَّوْا وَكَذَّبَتْهُ طَائِفَةٌ فَصَبَّحَهُمُ الْجَيْشُ فَاجْتَاَحَهُمْ).

Dari Abu Burdah dari Abu Musa ia berkata: Rasulullah saw telah bersabda: “Perumpamaanku dan apa yang aku bawa adalah seperti seorang laki-laki yang mendatangi suatu kaum lalu berkata: “Aku telah melihat pasukan besar (akan menyerang) dengan mata kepalaku, dan aku adalah pemberi peringatan yang telanjang. Selamatkan diri, selamatkan diri. Lalu sebagian mentaatinya dan segera berangkat menyelamatkan diri, maka mereka selamat. Dan sebagian lain mendustakannya maka esok hari dihabisi oleh pasukan besar itu. (HR. Bukhari)

Berdasarkan hadist tersebut dapat kita ketahui bahwa menyampaikan kebenaran itu adalah hal yang perlu dilakukan walaupun yang tidak percaya lebih banyak dibandingkan orang-orang yang percaya. Sama seperti halnya partisipasi politik menyampaikan apa yang menurut kita baik perlu kita sampaikan melalui pemilu.

Prinsip dalam Siyasa Dusturiyah yang berorientasi kepada sebesar-besarnya kemaslahatan umat, sesuai dengan prinsip “kebijaksanaan imam sangat tergantung kepada kemaslahatan rakyat”³²

F. Metode Penelitian

³² A. Djazuli, *Fiqh Siyasa Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah Edisi Revisi*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009), hlm. 53

Jenis penelitian dalam penyusunan skripsi ini penulis menggunakan metode penelitian kualitatif. Digunakan dalam upaya memahami permasalahan di lapangan secara utuh dengan menggali lebih dalam data dan informasi dari lapangan. Metode kualitatif digunakan untuk mendapatkan data yang mendalam, suatu data yang mengandung makna, yaitu data yang merupakan suatu nilai di balik data yang tampak.³³

Penulisan yang dilakukan dalam menjawab permasalahan-permasalahan di penelitian ini adalah dengan menggunakan analisis yuridis-empiris. Penelitian yuridis-empiris adalah penelitian yang dilakukan dan atau mengumpulkan data-data yang dibutuhkan untuk menjawab permasalahan yang diajukan.³⁴

Penelitian ini dilakukan dengan kajian melalui studi Lapangan dengan melakukan observasi, wawancara langsung di KPUD Bandung Barat selain itu juga dilakukan studi kepustakaan dari berbagai referensi dan bahan bacaan yang tersedia sesuai relevansinya dengan materi yang dibahas. Disamping ini pula didasarkan pada pengamatan dan pengalaman lapangan.

1. Lokasi Penelitian

- a. KPUD Kabupaten Bandung Barat
- b. KPU Kecamatan Cihampelas
- c. PANWASLU Kecamatan Cihampelas
- d. PANWASLU Kabupaten Bandung Barat
- e. Perpustakaan UIN Sunan Gunung Djati Bandung

2. Jenis Data

³³ Dadang Kuswana, *Metode Penelitian social*, (Bandung, CV. Pustaka Setia, 2011), hlm . 46

³⁴ Amirudin dan Zaenal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2001), hlm 23

Jenis data dalam penelitian ini adalah kualitatif, yaitu cukup menggambarkan suatu keadaan yang berhubungan dengan peran Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Bandung Barat dalam meningkatkan partisipasi pemilih masyarakat pada Pemilu Tahun 2018.

3. Sumber Data

Sumber data yang diperoleh dalam penelitian ini berasal dari data primer dan sekunder.

- a. Data primer yaitu yang dikumpulkan dan diolah sendiri pengguna data, yang diperoleh melalui wawancara secara intensif terhadap beberapa responden yang ditetapkan sebagai sampel untuk diteliti.
- b. Data sekunder yaitu data yang di peroleh dari dokumen-dokuman, catatan-catatan, laporan-laporan, maupun arsip-arsip resmi.
- c. Data tersier, bahkan huum tersier merupakan data yang memberikan informasi lebih lanjut terhadap bahan-bahan hukum primer dan sekunder antara lain Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Kamus Hukum, Majalah, Koran, Blog dan lainnya.

4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini data-data yang diambil dapat digolongkan menjadi dua bagian yaitu data sekunder dan data primer. Data sekunder adalah yang bersumber dari kepustakaan (Library Research), sedangkan data primer adalah data yang bersumber dari studi lapangan (Field Research) studi lapangan yang dilakukan dengan tujuan untuk memperoleh data yang akurat mengenai objek yang diteliti dengan menggunakan teknik pengumpulan data, diantaranya:

a. Observasi

Observasi merupakan penelitian dengan cara mengamati objek yang diteliti dalam penelitian pengamatan secara langsung yang dilakukan tanpa perantara terhadap objek yang diteliti dan penelitian pengamatan secara tidak langsung dilakukan terhadap suatu objek yang melalui perantara suatu alat atau cara, baik yang dilaksanakan dalam situasi sebenarnya maupun buatan.

b. Studi Kepustakaan

Terhadap sekunder dikumpulkan dan diperoleh dengan melakukan studi kepustakaan, yaitu dengan mengumpulkan sumber-sumber literature dan mengkaji peraturan perundang-undangan, hasil penelitian, jurnal, artikel ilmiah, dan makalah yang berhubungan dengan Hukum Tata Negara mengenai urusan pemerintahan sesuai dengan prinsip Siyasa.

c. Wawancara 03-30 Juni 2018

Pedoman wawancara struktur isinya hamper sama dengan kusioner/pertanyaan terbuka. Pedoman wawancara dipakai hanya sebagai pedoman peneliti (interviewer) agar wawancara berjalan lancar, sisteatis sesuai rencana. Wawancara demikian biasa disebut wawancara dengan berencana atau satandardized interviewer.³⁵

5. Teknik Analisis Data

Analisis data adalah mekanisme mengorganisasikan data dan mengurutkan data ke dalam pola, kategori, dan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan hipotesis kerja yang diterangkan oleh data.³⁶

³⁵ Hilman Hadikusuma, *Metode Pembuatan Kertas Kerja atau Skripsi Ilmu Hukum*, (Bandung: Mandar Maju, 1995), hlm.12

³⁶ Moleong, Lexy J, *Metode Penelitian Kualitatif Edisi Revisi*, (Bandung: PT.Remaja Rosdakarya, 2004), hlm.103.

Adapun teknik analisis data yang penulis gunakan dalam mengelola adalah teknis analisis deskriptif kualitatif dari data hasil observasi dan wawancara setelah data dikumpulkan selanjutnya dianalisis data yang sudah terkumpul.

