

BAB I

PENDAHULUAN

I. Latar Belakang Masalah

Pembangunan Demokrasi di Indonesia tidak dapat berlangsung serta merta dan sekaligus, tetapi melalui proses panjang. Bagi sebuah negara seperti Indonesia yang sedang mengalami masa transisi dari sistem pemerintahan otoriter menuju pemerintahan demokratis, pembelajaran demokrasi menjadi sebuah keniscayaan yang tidak dapat dinafikan. Lebih dari itu, pembelajaran demokrasi selain menuntut kesiapan negara dengan lembaga-lembaga politik lainnya, juga mengkondisikan adanya partisipasi politik warga negara Indonesia yang selanjutnya disebut partisipasi politik rakyat semaksimal mungkin¹.

Setiap warga negara yang berpartisipasi dalam proses politik terdorong oleh keyakinan bahwa melalui pemilu mereka terlibat dan dipilih dalam lembaga politik yang ada. Selama Orde Baru (Orba), pemilu sulit dinilai sebagai arena partisipasi politik rakyat. Rakyat tidak memiliki hak untuk dipilih dalam pemilu. Hak pilih dimonopoli oleh tiga partai politik saja, yaitu Golkar, PDI dan PPP. Implikasinya lembaga politik yang ada (legislatif dan eksekutif) hanya mempresentasikan kepentingan partai politik. Sehingga mengakibatkan

¹ Ali Masykur Musa, *Matinya Parpol dan Political Reform*, Suara Merdeka, Semarang edisi 22 Januari 2003

kurangnya partisipasi rakyat secara langsung dalam proses pemilihan serta penetapan para calon wakil rakyat yang diperankan diparpol².

Pemilu (Pemilihan Umum) - yang dikenal sebagai pesta rakyat - merupakan suatu sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam negara kesatuan Republik Indonesia³. Partisipasi politik rakyat merupakan hak politik rakyat yang berasal dari martabat yang melekat dalam diri manusia. Setiap anggota masyarakat yang berpartisipasi dalam proses politik melalui pemilu, terdorong oleh keyakinan bahwa dengan pemilu, kepentingan mereka terakomodasi dalam lembaga politik yang ada atau sekurang-kurangnya diperhatikan. Pemilu merupakan arena kompetisi dan tempat tumbuhnya persaingan politik antara individu yang berkualitas, memiliki moralitas yang tinggi dan didukung oleh kapabilitas *leadership* yang memadai⁴. Setiap jabatan publik ini merupakan arena kompetisi yang diperebutkan secara wajar dan melibatkan setiap warga negara tanpa diskriminasi rasial, suku, agama, golongan (bangsawan dan rakyat jelata) dan *stereotype* lainnya. Partisipasi politik rakyat dalam pemilu dihargai dan diberikan tempat khusus bagi mereka yang memiliki kapabilitas dan kompetensi menjadi pemimpin, hak dipilih dan memilih merupakan hak politik yang dimiliki oleh semua warga negara tanpa kecuali.

² Novel Ali, *Pemilu 2004, Kedaulatan Rakyat di Tangan Parpol*, Kompas, Edisi 18 Nopember 2003

³ Abdurrahman Wahid, *Indonesia Menyongsong Pemilu*, Media Transparansi Edisi 7 Oktober 2003.

⁴ Gregorious Sahdan, *Transisi Demokrasi Lewat Pemilu*, CSIS, Edisi XXXII tahun 2003, halaman 2.

Selama Orde Baru, partisipasi politik rakyat dalam pemilu sangat terbatas dan bahkan dibatasi. Rakyat tidak memiliki kebebasan menggunakan hak politiknya. Hak dipilih dimonopoli oleh kelompok aristokrat partai politik mulai dari pusat hingga kedaerah. Pembatasan hak politik ini dilegalisasi oleh berbagai produk perundang-undangan tentang Pemilu dan Partai Politik pada masa itu. Diantara produk perundang-undangan itu yang terpenting adalah UU No. 15 Tahun 1969 tentang Pemilu dan UU No. 16 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Kehadiran berbagai produk perundang-undangan ini, di satu sisi, mencerminkan adanya legalitas yuridis pembatasan hak politik rakyat dan di sisi lain menjadi alat pengabsahan akumulasi kekuasaan politik oleh sekelompok elite partai politik, khususnya Golkar⁵.

Transisi demokrasi 20 Mei 1998 yang ditandai dengan turunnya Soeharto membuka peluang bagi pembangunan partisipasi politik rakyat yang lebih luas. Tingginya tingkat partisipasi politik rakyat ditandai oleh kehadiran parpol yang sangat banyak. Tetapi sayang, UU Pemilu No. 3/1999, masih membatasi hak politik rakyat. Rakyat yang tidak terlibat dalam partai politik tidak memiliki hak untuk dipilih dalam pemilu, baik untuk jabatan legislatif maupun eksekutif (presiden). Hak untuk menduduki kursi legislatif dan eksekutif dimonopoli oleh tokoh-tokoh elite parpol. Implikasinya, Pemilu 1999 yang dipandang sangat demokratis sepanjang sejarah Indonesia, akhirnya dicap juga

⁵ Muhammad Facy, *Format Kampanye Pemilu di Kampus*, Media Transparansi, Edisi Januari 2004

sebagai arena mengangkat kembali *the king of party*, yang dibesarkan oleh partai dan yang masih memiliki keterikatan dengan pemerintahan masa lalu (Orba).

Pemilu 1999 yang dianggap sebagai sarana partisipasi politik rakyat tidak menunjukkan partisipasi tersebut secara rasional. Diatas pilar multipartai ternyata massa rakyat masih terus menjadi obyek atau komoditas politik para elitnya. Suatu kenyataan bahwa ternyata massa rakyat masih mempertahankan kesadaran lama berupa politik aliran⁶. Ironisnya, ketika ternyata elite-elite politik yang mengaku reformis justru berperan dalam merawat politik primordialis ini. Kenyataan bahwa para elite lebih memfokuskan diri meraih pragmatisme kekuasaan dari pada memulai tradisi baru politik partisipatif melalui pendidikan politik bagi warganya.

Pemilu 2004, dalam semangatnya, mencoba menerebos semua keterbatasan dan restriksi politik yang terjadi sebelumnya. UU Pemilu No. 12/2003 mengandung semangat perluasan partisipasi politik rakyat. Penerapan sistem distrik berwakil banyak memberikan ruang bagi rakyat non-parpol untuk dipilih menjadi anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Perluasan partisipasi ini sangat bijak jika disusul oleh pembukaan ruang yang luas bagi rakyat untuk dapat dipilih menjadi Presiden. UU Pemilihan Presiden yang sekarang telah disahkan oleh DPR sebaiknya mempertimbangkan hak dipilih itu. Dengan begitu, semua warga negara mendapatkan perlakuan yang sama secara politik.

⁶ Jimly As-Siddiqi, *Mentimbang-nimbang Plus dan Minus Pemilu 2004*, Media Transparansi Edisi 16 September 2003

Dalam penelitian ini, penulis ingin menyajikan beberapa perubahan mendasar dalam pemilu 2004 berdasarkan UU No. 12 tahun 2003 tentang Pemilu. Penulis juga akan mengemukakan argumentasi konseptual dan komparatif, sejauhmana UU Pemilu No. 12 tahun 2003 telah mengakomodasi kebutuhan politik rakyat dalam menggunakan hak pilih dan memilihnya, dibandingkan dengan UU No. 3 tahun 1999 yang masih membatasi hak politik rakyat dalam pemilu.

II. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka penulis akan mengemukakan pokok-pokok masalah yang membutuhkan pembahasan lebih lanjut, pokok permasalahan tersebut adalah sebagai berikut :

1. Sejuahmanakah Pembangunan Partisipasi Politik Rakyat dalam Pemilu 2004 ?
2. Bagaimanakah Perbandingan Pembangunan Partisipasi Politik Rakyat Berdasarkan UU No. 3 tahun 1999 dan UU No. 12 tahun 2003 ?.

III. Tujuan dan Kegunaan Penulisan Hukum

1. Tujuan Penulisan Hukum

Ada beberapa tujuan yang hendak penulis capai dalam Penulisan Hukum ini sesuai dengan perumusan masalah, yaitu :

- a. Untuk mengetahui pembangunan partisipasi politik rakyat dalam Pemilu 2004.
- b. Untuk mengetahui bagaimanakah perbandingan pembangunan partisipasi politik rakyat berdasarkan UU No. 3 tahun 1999 dan UU No. 12 tahun 2003.

2. Kegunaan Penulisan Hukum

Adapun kegunaan Penulisan Hukum ini adalah sebagai berikut :

- a. Untuk memberikan sumbangan pemikiran dibidang Ilmu Hukum khususnya Hukum Tata Negara yang berkaitan dengan Pembangunan Partisipasi Politik Rakyat didalam Pemilihan Umum di Indonesia
- b. Untuk memberikan gambaran sekaligus memberikan wacana kepada masyarakat tentang pentingnya pembangunan partisipasi politik rakyat dalam pemilihan umum di Indonesia.
- c. Penulisan Hukum ini di lakukan untuk memperoleh gelar Sarjana Strata satu di bidang Ilmu Hukum khususnya Hukum Tata Negara di Fakultas Hukum Unissula.

IV. Penegasan Istilah

Sebelum penulis menguraikan tentang isi skripsi ini, maka perlu penulis jelaskan terlebih dahulu tentang pengertian judul skripsi ini. Hal ini dimaksudkan agar tidak terjadi kesalah pahaman dalam menginterpretasikan judul skripsi.

Adapun istilah-istilah yang perlu penulis tegaskan pengertiannya adalah sebagai berikut:

1. Pembangunan

Pembangunan menurut Taliziduhu Ndraha mempunyai lima arti⁷. *Pertama*, sadar atau siuman, *kedua*, bangkit atau berdiri, *ketiga*, Bentuk (form), *keempat* membuat atau mendirikan, *kelima*, Mengisi atau membina.

Dalam kamus politik, pembangunan diartikan sebagai suatu usaha mengadakan perubahan-perubahan dan pengembangan-pengembangan politik rakyat secara terencana dan terarah yang bersifat fundamental dan menyentuh struktur kehidupan rakyat⁸.

Jadi pembangunan disini adalah pembangunan kembali sebuah reruntuhan menuju ke arah kehidupan dan penghidupan rakyat yang baru.

⁷ Taliziduhu Ndraha, *Kybernology Ilmu Pemerintahan Baru*, Rincka Cipta, Jakarta, 2003 halaman 132

⁸ B.N. Marbun, SH, *Kamus Politik*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2003, halaman 418

2. Partisipasi Politik

Partisipasi menurut H. Zainul Bahri SH, dalam bukunya Kamus Umum khusus Bidang Hukum dan Politik adalah Turut berperan dalam suatu kegiatan/ turut serta menyukseskan suatu usaha atau kegiatan/kerja⁹.

Partisipasi menurut B.N Marbun, SH. Dalam Bukunya Kamus Politik menerangkan bahwa Partisipasi adalah ambil bagian, ikut, turut atau ikutnya seseorang/badan dalam suatu pekerjaan atau rencana besar¹⁰.

Sedangkan Politik berasal dari bahasa Yunani yaitu Politeia yang berarti negara. Aristoteles menyebutnya politikon yang berarti kenegaraan. Maka politik memperoleh arti sebagai seni mengatur dan mengurus negara dan ilmu negara¹¹. Dalam arti luas, politik diartikan sebagai cara/kebijaksanaan (policy) untuk mencapai tujuan tertentu.

Jadi yang penulis maksud dengan partisipasi politik adalah Turut berperannya seseorang (rakyat) dalam mengatur dan mengurus negara dan ilmu negara.

⁹ H. Zainul Bahri, SH, *Kamus Umum, Khusus Bidang Hukum dan Politik*, Angkasa, Bandung, 1993 halaman 254

¹⁰ B.N. Marbun, *Op.Cit.*, halaman 407

¹¹ B.N. Marbun, SH, *Ibid.*, 444-445

3. Rakyat

Dalam Kamus politik, yang dimaksud dengan Rakyat ada tiga pengertian¹².

1. Menunjukkan kelompok penduduk suatu daerah (rakyat setempat)
2. Lapisan masyarakat (rakyat kecil)
3. Mencakup seluruh penduduk sebuah negara

Jadi yang penulis maksud dengan rakyat adalah mencakup seluruh penduduk suatu negara

4. Pemilihan Umum

Arti Pemilihan Umum menurut B.N Marbun, SH dalam kamus politiknya adalah semua warga negara yang berhak memilih, menyatakan kehendak politisnya dengan mendukung atau mengganti personalia dalam lembaga-lembaga legislatif (DPR pada tingkat yang berbeda) yang menuntut mayoritas akan menentukan pemegang-pemegang kekuasaan eksekutif (pemerintah) untuk jangka waktu tertentu sesuai dengan ketentuan UU yang berlaku¹³.

Sedangkan menurut UU No. 12 Tahun 2003, Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut Pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat

¹² B.N. Marbun, SH, *Ibid*, halaman 463

¹³ B.N. Marbun, SH, *Ibid*, halaman 410-411

dalam negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945¹⁴.

Dan yang penulis maksud dengan Pemilihan Umum adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat untuk menyatakan kehendak politiknya dalam menentukan lembaga yang ada di Eksekutif dan Legislatif dalam negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945

Jadi yang penulis maksud dengan Pembangunan Partisipasi Politik Rakyat dalam Pemilu 2004 adalah suatu penelitian tentang gagasan Pembangunan Partisipasi Politik Rakyat dan Indikasinya dalam Pemilihan Umum 2004, dengan studi perbandingan antara UU Pemilu 1999 dan UU pemilu 2004.

5. Demokrasi

Dalam arti harfiah, demokrasi (Inggris: *democracy*) berasal dari bahasa Yunani¹⁵, yakni *demos*, artinya rakyat dan *kratia* artinya pemerintahan. Dengan demikian demokrasi berarti pemerintahan (oleh) rakyat. Sebagaimana diungkapkan Giddens bahwa demokrasi pada dasarnya

¹⁴ UU No 12 tahun 2003, CV. Duta Nusindo, Semarang, 2003 halaman 41

¹⁵ William J.Gore, *Democracy*, dalam George Thomas Kurian and Graham T.T Molitor, *Encyclopedia of The Future*, New York, 1996, Halaman 185

mengandung makna suatu sistem politik dimana rakyat memegang kekuasaan tertinggi, bukan raja atau kaum bangsawan¹⁶.

Menurut negarawan Amerika, Abraham Lincoln, pada tahun 1863, mendefinisikan demokrasi sebagai “*government of the people, by people, for the people*” (Pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat). Oleh sebab itu demokrasi sering dikatakan sebagai “*rule by the people*” yakni sistem pemerintahan atau kekuasaan oleh rakyat, baik yang bersifat langsung (*direct democracy*) maupun demokrasi dengan sistem perwakilan (*representative democracy*)¹⁷.

V. Pembatasan Istilah

Untuk menjembatani supaya tidak terjadi kesalahpahaman dalam pemahaman cakupan kajian ini, penulis perlu membatasi pembahasan masalah agar tidak terlalu melebar atau menyempit. Dalam Penulisan Hukum ini, penulis melakukan pembatasan terhadap materi yang akan diteliti yaitu sebatas mengenai konsep pembangunan partisipasi politik didalam pemilihan umum 2004, dimana dalam Penulisan Hukum ini, penulis menggunakan studi komparatif antara UU. No. 3 tahun 1999 dan UU. No. 12 tahun 2003.

¹⁶ Anthony Giddens, *Beyond Left and Right : Future of Radical Politics*, Cambridge, Polity Press, 1994, halaman 330

¹⁷ David Jary and Julia jary, *Collins Dictionary of Sociology*, Glasgow, Harper Collins Publisher, 1991, halaman 152

VI. Metode Penulisan Hukum

Untuk dapat menarik suatu kesimpulan dari perumusan masalah yang penulis analisa, maka penulis menggunakan *library research*, yaitu "suatu riset kepustakaan"¹⁸. Dengan mengadakan pengkajian buku-buku dan artikel-artikel lain yang menunjang dengan menggunakan metode sebagai berikut :

a. Metode Pendekatan

Metode yang digunakan dalam Penulisan Hukum ini adalah metode yuridis normatif, dimana penulis didalam mengadakan penelitian akan menggunakan pendekatan yang berdasarkan prinsip-prinsip dan asas-asas hukum, untuk meninjau, dan melihat serta menganalisa masalahnya.

b. Spesifikasi Penulisan Hukum

Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah penelitian diskriptis analitis, yaitu menggambarkan keadaan obyek atau masalah dan dengan keyakinan tertentu untuk mengambil kesimpulan umum dari bahan-bahan mengenai obyek masalahnya¹⁹.

¹⁸ Prof. Drs. Sutrisno Hadi, MA., *Metodologi Research*, Yayasan Penerbitan Fakultas Psikologi Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 1983, Halaman 9.

¹⁹ Kartono, Kartini, *Pengantar Metodologi Research Sosial*, Bandung, Alumni, 1988, Halaman 39

c. Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Metode pengumpulan bahan hukum yang digunakan penulis dalam Penulisan Hukum ini adalah²⁰

a. Bahan Hukum Primer

Yaitu bahan hukum yang isinya mengikat karena dikeluarkan oleh pemerintah, dalam hal ini penulis menggunakan dberbagai peraturan perundang-undangan yang dijadikan data primer. Adapun bahan hukum yang penulis gunakan adalah UU No. 3 tahun 1999 tentang Pemilihan Umum 1999, UU No. 12 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum 2004.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang isinya membahas data primer, dalam hal ini penulis menggunakan acuan buku, artikel serta berbagai karya tulis ilmiah.

c. Bahan Hukum Tertier

Bahan hukum tertier adalah bahan hukum yang sifatnya menunjang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Dalam hal ini penulis menggunakan kamus dan buku pegangan

²⁰ Burhan Ashshofa, SH., *Metode Penelitian Hukum*. Rineka Cipta, Jakarta, 1996 halaman

d. Metode Analisis Bahan Hukum

Kalau sudah cukup literatur mengenai pembahasan tersebut kemudian penulis baru memulai meneliti, menganalisa dan menyimpulkan yang nantinya akan diungkapkan dalam bentuk laporan skripsi. Dalam proses menganalisa bahan hukum, selanjutnya metode yang digunakan untuk mengolah teori-teori dalam penelitian ini yaitu :

1. Metode Induksi

Metode induksi adalah "Berangkat dari fakta-fakta yang khusus, peristiwa-peristiwa yang kongkrit, kemudian dari fakta fakta atau peristiwa yang khusus itu ditarik generalisasi-generalisasi yang bersifat umum"²¹.

2. Metode Deduksi

Metode Deduksi adalah "Cara berfikir yang bertolak dari dasar-dasar pengetahuan yang umum atau dengan dalil-dalil umum kemudian membahas hal-hal khusus"²²

²¹ Prof. Drs. Sutrisno Hadi, MA., *Metodologi Reseach*, Yasbit, UGM Yogyakarta, 1982, halaman 63.

²² Setya Yuwana Sadikan, *Penuntun Penyusunan Karya Ilmiah*, Aneka Ilmu, Semarang, 1986, halaman 21

3. Metode Komperatif

Metode Komperatif ini berarti "Berkenanya atau berdasarkan perbandingan"²³. Disini akan dikomparasikan antara UU No. 3 tahun 1999 dengan UU No. 12 tahun 2003.

Setelah penulis memakai analisis kualitatif induksi, deduksi dan komparatif kemudian baru ditarik kesimpulan.

VII.Sistematika Penulisan Hukum

Untuk memudahkan penjelasan, pemahaman dan penelaahan pokok-pokok masalah yang akan dibahas, maka penulis menyusun sistematika Penulisan Hukum sebagai berikut :

1. Bagian Awal

Pada bagian ini memuat : Halaman Sampul, Halaman Judul, Halaman Pengesahan, Halaman Motto dan Persembahan, Halaman Kata Pengantar dan Halaman Daftar Isi.

2. Bagian Isi

Bagian ini secara garis besar terdiri dari empat bab, antara satu bab dengan bab lainnya selalu berhubungan karena merupakan satu kesatuan yang utuh. Keempat bab tersebut adalah :

²³ Prof. Drs. Sutrisno Hadi, MA, *Op.Cit.*, halaman. 42

- Bab I : Pendahuluan, yang didalamnya memuat : Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan Penulisan Hukum, Kegunaan Penulisan Hukum, Penegasan Istilah, Pembatasan Istilah, Metode Penulisan Hukum dan Sistematika Penulisan Hukum
- Bab II : Tinjauan Pustaka yang didalamnya memuat : Pengertian dan Sejarah Demokrasi yang memuat Pengertian Demokrasi, Demokrasi dalam Lintasan Sejarah, Beberapa Konsep Demokrasi, Hubungan Demokrasi dan Hak Asasi Manusia, Sistem Pemilu 2004 yang memuat Hubungan DPR dan DPD, Daerah Pemilihan, Peserta Pemilu, Prosedur Pencalonan, Penentuan Kursi dan Pengawasan Pemilu, Pengertian Partisipasi Politik Rakyat, Arah Pembangunan Partisipasi Politik Rakyat, Instrumen Pembangunan Partisipasi Politik Rakyat, Demokrasi dan Pembangunan Partisipasi Politik Rakyat, Indikator Utama Pembangunan Partisipasi Politik Rakyat.
- Bab III : Hasil Penelitian dan Pembahasan yang memuat : Pembangunan Partisipasi Politik Rakyat Dalam Pemilu 2004, Pemilihan Umum dan Suara Rakyat, Pemilihan Langsung pada pemilu 2004, Perbandingan Pembangunan Partisipasi Politik Rakyat Berdasarkan UU No. 3 tahun 1999 dan UU No. 12 tahun 2003

yang meliputi sub bab yaitu : Pembangunan Partisipasi Politik Rakyat Berdasarkan UU No. 3 tahun 1999, Pembangunan Partisipasi Politik Rakyat Berdasarkan UU. No. 12 tahun 2003, Perbandingan antara UU No. 3 tahun 1999 dan UU No. 12 tahun 2003 yang memuat : Ruang Partisipasi Politik, Kontestan atau Peserta Pemilihan Umum, Hak Politik Warga Negara (hak untuk Memilih dan Dipilih), Persamaan Hak antara Parpol dan Non Parpol, Keadilan dalam Pemilihan Umum, Kesetaraan (Egalitarianisme) dalam Pemilihan Umum, Penyelenggara Pemilihan Umum, Tahapan Pemilihan Umum, Mekanisme Pendaftaran Pemilih, Waktu Pendaftaran Pemilih, Sistem Pemilihan Umum, Kontrol dan Pemberitaan yang Seimbang dari Media Massa, Netralitas TNI, Polri dan PNS, Pemantau Pemilu, Pengawasan Pemilu, Pengawasan Pemilihan Umum, Penanggung Jawab Pemilu.

Bab IV : Penutup, yang memuat : Kesimpulan, Saran-saran dan Penutup

3. Bagian Akhir

Pada bagian akhir ini memuat Daftar Pustaka dan Lampiran-lampiran.