

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemilihan Umum adalah aktualisasi dari sebuah negara yang menganut sistem demokrasi, di mana kekuasaan tertinggi berada pada rakyat. Rakyat yang menentukan pilihan pada kandidat yang diusung oleh setiap parpol pada pemilihan umum, sehingga slogan yang kian populer dalam konteks ini adalah dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.

Melihat kilas balik sejarahnya, negara Indonesia telah melalui 11 kali pemilihan umum. Menurut data dari KPU, pemilu pertama dilaksanakan pada tahun 1955 pada masa demokrasi parlementer pada kabinet Burhanuddin Harahap. Pemilu pada tahun 1971 dan tahun 1977 pada pemerintahan Orde Baru menggunakan sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan stelsel daftar¹. Sistem ini dalam artian besarnya kekuatan perwakilan organisasi dalam DPR dan DPRD berimbang dengan besarnya dukungan pemilih, karena pemilih memberikan suaranya pada organisasi peserta pemilu. Selanjutnya pemilu pada tahun 1982 dan 1987 merupakan pemilu ketiga dan keempat pada masa Orde Baru. Sistem pemilu yang digunakan masih sama dengan pemilu 1971 dan 1977 yaitu sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan stelsel daftar. Pemilu pada tahun 1992 dan pemilu pada

¹Komisi Pemilihan Umum Indonesia, "Modul I Pemilih Untuk Pemilu 2010" http://kpu.go.id/dmdocuments/modul_1b.pdf akses tanggal 07 Januari 2017. 6

tahun 1997 merupakan pemilu kelima dan keenam pada masa Orde Baru yang masih menggunakan sistem yang sama.

Pemilu pada tahun 1999 merupakan pemilu pertama pada masa reformasi. Sistem pemilu yang digunakan juga masih sama dengan pemilu 1997. Pemilu 2004 merupakan pemilu pertama yang memungkinkan rakyat memilih langsung wakil mereka untuk duduk di DPR, DPRD, DPD dan memilih langsung Presiden dan Wakil Presiden. Pemilu 2004 dilaksanakan dengan sistem yang berbeda dari pemilu sebelumnya. Pemilu untuk memilih Anggota DPR dan DPRD (termasuk di dalamnya DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota) dilaksanakan dengan sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan sistem daftar calon terbuka. Pemilu 2009 merupakan pemilu kedua pada masa pemerintahan demokrasi, dan sistem pemilu sama seperti pemilu sebelumnya. Selanjutnya pemilu tahun 2014 merupakan pemilu ketiga pada masa demokrasi yang dilaksanakan pada tanggal 17 April 2014.

Jika dilihat dari makna pemilu itu sendiri, Pasal 22E ayat (1) Undang-undang Dasar 1945 mengatur bahwa “Pemilihan umum dilaksanakan secara, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.” Pasal 1 butir 1 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPD, DPRD serta Pasal 1 butir 1 Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPD, dan DPRD mengartikan bahwa “Pemilihan Umum, atau disingkat Pemilu, adalah sarana kedaulatan yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur,

dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.” Selanjutnya dijelaskan dalam butir konsiderans Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang menyebutkan bahwa “pemilihan umum secara langsung oleh rakyat merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

Terlepas dari sejarah dan sistem pemilihan umum di Indonesia, dalam pelaksanaannya terdapat masalah yang sering muncul dalam setiap proses pemilu dan kemudian menjadi polemik dalam tatanan kehidupan berdemokrasi di negara Indonesia. Adapun masalah yang sering muncul tersebut merupakan fenomena yang sering disebut Golput alias Golongan putih atau singkat golput, bukanlah nama salah satu partai politik yang ikut dalam pelaksanaan pemilu, namun keberadaan golput senantiasa menyertai pelaksanaan pemilihan kepada daerah, pemilihan legislatif maupun pemilihan eksekutif

Fenomena ini semakin menguat semenjak dekade 70-an. Golongan Karya (Golkar) sebagai salah satu partai peserta pemilu yang bukan partai politik, tetapi menjadi satu golongan dan berbeda dengan yang lain. Kemunculan Golput semakin marak ketika terjadi konsensus nasional yang menyepakati fusi beberapa partai politik ke dalam PPP dan PDI. Hal ini dapat dilihat ketika pelaksanaan Pemilu 1992, yaitu pemilu ke-5 yang terjadi pada masa

Orde Baru. Banyak generasi muda dari kalangan mahasiswa terutama di Jakarta mengkampanyekan golput dalam pemilu.

“Indonesia merupakan negara demokrasi yang telah menyelenggarakan pemilihan umum secara berkala berdasarkan konstitusi. Semenjak pemilu pertama diselenggarakan pada 1955 pada kemerdekaan bangsa Indonesia baru berusia 10 (sepuluh) tahun.² Pemilu 1955 dilaksanakan pada masa Demokrasi Parlementer, yaitu kabinet Burhanudin Harahap. Penghitungan suara dilakukan 2 (dua) kali, yaitu untuk memilih anggota DPR pada 29 September 1955 dan untuk memilih anggota Dewan Konstituante pada 15 Desember 1955.

Fenomena golput sudah terjadi sejak diselenggarakan pemilu pertama tahun 1955, akibat ketidak tahuan atau kurangnya informasi tentang penyelenggaraan pemilu. Biasanya mereka tidak datang ke tempat penghitungan suara dan ada juga yang datang namun suaranya menjadi tidak sah karena menusuk bagian putih dari kertas surat suara.

Setiap lima tahun negara Indonesia melakukan Pemilihan Umum baik tingkat eksekutif maupun legislatif, untuk menggantikan pejabat pemerintahan yang sudah mengembankan tugas kenegaraan. Daftar Pemilih Tetap akan direkonstruksi dengan daftar pemilih pemula yang telah memenuhi standar pemilihan sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (22) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum. Pemilih adalah warga negara Indonesia yang telah genap berumur (tujuh belas) tahun atau lebih

² Leo Agustino dan Agus Yusof, “Pemilihan Umum dan Perilaku Pemilih (Kajian Politik dan Masalah Pembangunan)”, *Jurnal Politik*, Volume 5 Nomor 1, 2009, hlm. 416

atau sudah pernah menikah atau pernah kawin. Kemudian Pasal 19 ayat (1) dan (2) menjelaskan bahwa pemilih yang mempunyai hak pilih adalah "warga negara Indonesia yang terdaftar oleh penyelenggara pemilu dalam daftar pemilih pada hari pemungutan suara telah genap berumur (tujuh belas) tahun atau lebih atau sudah pernah kawin.

Fenomena ini menjadi menarik tatkala pemilih yang dengan berbagai macam status pendidikan, ekonomi tidak mampu memberikan pilihan dalam pemilihan umum dan juga cenderung untuk golput. Jelas adanya bahwa kemunculan fenomena golput akan berdampak pada timbulnya pergeseran yang nantinya akan berpengaruh. Pemilih tidak mampu memecahkan masalah pilihan yang akan dilakukan dalam pengambilan keputusan. Stimulus atau informasi yang didapat dari lingkungan sosial tidak dianalisis atau dicerna dengan baik, malah boleh dikatakan ditelan mentah mentah.

Berdasarkan pada berbagai uraian tersebut di atas, peneliti merasa perlu untuk meneliti bagaimana pandangan politik umum pemilu terkait perilaku golput yang terjadi pada pemilu yang dijalankan oleh pesta demokrasi di Indonesia.

B. Rumusan Masalah

Berangkat dari latar belakang yang telah diuraikan diatas timbul beberapa permasalahan yang dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Apakah perilaku golput itu konstitusional jika ditinjau dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan yang lain

2. Apa pandangan politik hukum pemilu di Indonesia terhadap perilaku golput?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai oleh peneliti adalah

1. Untuk mengetahui konstitusionalitas perilaku golput jika ditinjau dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 peraturan perundang-undangan lainnya
2. Untuk mengetahui pandangan politik hukum pemilu dalam fenomena golput yang terjadi di Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini perlu dilakukan untuk mewujudkan perkembangan politik hukum pemilu, dimana dengan penelitian ini dapat diketahui faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya fenomena golput yang terjadi dalam penyelenggaraan pemilu di Indonesia. Juga untuk menambah pengetahuan dibidang hukum pemerintahan khususnya tentang pengaturan ius constituendum dalam meminimalisir terjadinya fenomena golput pada pelaksanaan pemilu di Indonesia.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini dapat berguna bagi pembaharuan hukum (Legal Reform) terkait dengan efektifitas pelaksanaan pemilu dalam partisipasi masyarakat untuk mengurangi fenomena golput dalam penyelenggaraan pemilu di Indonesia.

E. Tinjauan Pustaka

1. Konsep Dasar Perilaku Golput di Indonesia

Berbagai macam implikasi yang ditimbulkan dari fenomena golput ini menjadi sangat menarik untuk dicermati dan diteliti. Permasalahan yang berkembang adalah tentang seputar fenomena golput tersebut dan untuk mengetahui faktor-faktor yang membuat masyarakat untuk tidak berpartisipasi dalam perhelatan ini. Adapun penelitian ini dilakukan untuk mendeskripsikan secara faktual tentang fenomena dari pandangan politik hukum pemilu di Indonesia.

Golongan Putih (disingkat Golput) diartikan sebagai sikap masa bodoh atau acuh tak acuh memilih untuk ikut serta dalam pemilu. Sikap tersebut bersifat ideologis dalam arti telah menjadi keyakinan pemilih untuk tidak ikut serta dalam pemilu terutama karena alasan berseberangan secara ideologi dengan kelompok yang sedang berkuasa/memerintah. Bagi kelompok pemilih semacam ini, cenderung berpikir bahwa, apa yang dijuangkannya sama sekali tidak membawa perubahan apa pun, termasuk berkeyakinan bahwa kelompok ini ikut memilih pun tidak berdampak pada sistem politik yang ada, sehingga tidak memilih menjadi suatu pilihan yang harus diambil.³

Sebenarnya perilaku memilih merupakan bentuk partisipasi politik aktif yang paling kecil dari masyarakat karena hal itu hanya menuntut suatu keterlibatan minimal yang akan berhenti jika pemberian suara telah terlaksana. Meskipun demikian perilaku memilih menjadi sebuah obyek penelitian menarik bagi para ilmuwan sosial, termasuk perilaku memilih di Indonesia.

Hal ini dikarenakan pluralitas yang terdapat dalam masyarakat Indonesia, yaitu kemajemukan suku, agama, ideologi, aliran dan budaya

³Gotfridus Goris Seran, Kamus Pemilu Populer, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013, hlm. 293.

politik dalam masyarakat yang dapat mempengaruhi sikap dan perilaku memilih masyarakat terhadap pemilihan partai maupun calon kepala daerah tertentu. Lebih menarik lagi dicermati, bahwa ~~tanpa~~ pola perilaku masyarakat pemilih di Indonesia cenderung tidak bersifat rasional dalam arti bahwa para pemilih di Indonesia menentukan pilihannya terhadap partai tertentu bukan semata-mata karena perhitungan rasional tentang manfaat yang akan mereka ~~ant~~, namun cenderung didasarkan oleh faktor-faktor yang bersifat tradisional dan ikatan emosional yang dibangun sebagai akibat internalisasi nilai yang mereka pilih dari suatu generasi ke generasi sebelumnya, maka konsep identifikasi kepartaian menjadi sangat relevan dalam memahami perilaku memilih masyarakat.

Secara konseptual, golput memang mempunyai banyak makna dan disebabkan oleh banyak faktor, baik faktor psikologis maupun politik

Faktor psikologis dalam hal ini pada dasarnya dapat dikelompokkan dalam dua kategori. Pertama, berkaitan dengan ciri kepribadian pemilih yang diantaranya melihat bahwa perilaku golput disebabkan oleh kepribadian yang tidak toleran, otoriter, acuh tak acuh, perasaan tidak aman, perasaan khawatir, kurang mempunyai tanggung jawab secara pribadi dan sebagainya. Para pemilih yang mempunyai kepribadian tidak toleran atau acuh tak acuh cenderung menarik diri dari percaturan politik langsung, karena menganggap kampanye dan program yang ditawarkan partai politik tidak berhubungan dengan kepentingannya. Sementara itu, penjelasan kedua lebih menitikberatkan faktor orientasi kepribadian yang dikarakteristikan apatis, anomie, dan alienasi. Secara teoritis sebenarnya merupakan jelmaan atau pengembangan lebih lanjut dari kepribadian otoriter, yang secara sederhana dapat diidentifikasi dengan tidak adanya minat terhadap persoalan-persoalan politik.

⁴ Muhammad Asfar, *Esai Esai Seputar Pemilu 2004* (Surabaya: Pustaka Eurika), 2005, hlm. 54

Miriam Budiarto, dalam bukunya membahas masalah ⁵ dalam salah satu sub babnya:

Menjabarkan ada beberapa kategori pemilu resmi yang ditentukan oleh pemerintah diantaranya ada kategori yang relevan yaitu, kategori suara tidak sah dan kategori yang tidak menggunakan hak pilih, namun oleh media massa ini dijadikan satu, dan golput dinyatakan termasuk di dalamnya.

Munculnya gelombang kebangkitan setiap partai politik di Indonesia bersamaan dengan gelombang demokrasi yang memiliki implikasi serius mengenai fenomena golput dalam politik hukum nasional secara khusus, faktanya pembicaraan golput menjadi diskusi yang menarik karena keberadaannya yang selalu eksis dalam setiap penyelenggaraan pemilu di Indonesia. Oleh karena itu peneliti mencoba melihat fenomena ini dari sudut pandang hukum pemilu. Perbedaan penelitian ini dengan yang sebelumnya adalah, penelitian ini mencoba mengkaji bagaimana politik hukum pemilu sehingga muncul golput

Penjelasan mengenai masa Demokrasi Pancasila tidak akan lengkap jika tidak membahas Golput. Sejarah mencatat bahwa menjelang pemilihan umum tahun 1977 timbul gerakan beberapa kelompok generasi muda, terutama mahasiswa, untuk memboikot pemilihan umum karena dianggap kurang memenuhi syarat yang diperlukan untuk melaksanakan pemilihan umum secara demokratis. Kurang memahami syarat yang dimaksud adalah kurang adanya kebebasan (civil liberties) yang merupakan prasyarat bagi suatu pemilihan umum yang jujur dan adil. Untuk melaksanakan sikap ini, kelompok mahasiswa tersebut bertekad untuk tidak mengunjungi masing-masing tempat pemilihan umum (TPS). Mereka menamakan dirinya Golongan Putih atau disingkat Golput.

⁵ Miriam Budiarto, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama), 2008, hlm. 479

⁶ Ibid, hlm. 479

Terlepas dari tujuan suatu partai politik atau kontestan individual, satu hal yang telah pasti adalah bahwa mereka membutuhkan suara para pemilih agar bisa berkiprah di dalam dunia politik. Untuk itu, pemilih perlu dipahami terkait perilaku memilih berkaitan dengan tingkah laku individu dalam hubungannya dengan proses pemilu.

Golput, merupakan perilaku memilih khas Orde Baru, sebagai bentuk protes terhadap penguasa politik pada saat itu. Selanjutnya Muhammad Asfar dalam bukunya menjelaskan:

Di masa lalu, golput pada umumnya digunakan untuk merujuk pada tiga fenomena politik berikut. Pertama, orang yang tidak menghadiri tempat pemungutan suara sebagai aksi protes terhadap pelaksanaan pemilu atau sistem politik yang ada. Kedua, orang yang menghadiri tempat pemungutan suara, tetapi tidak menggunakan hak pilihnya dengan benar melainkan menusuk atau mencoblos lebih dari satu tanda gambar, merobek kertas suara dan sebagainya. Ketiga, orang yang menggunakan hak suaranya, namun dengan jalan menusuk bagian putih dari kertas suara.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu menyebutkan bahwa “Pemilu merupakan sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila sebagaimana amanatkan dalam UUD 1945 menyebutkan bahwa “Pemilu perlu diselenggarakan secara lebih berkualitas dengan partisipasi rakyat seluas-luasnya dan dilaksanakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.”

⁷ Muhamad Asfar Op.cit, hlm. 68

Hak untuk berpartisipasi aktif masyarakat dalam pemilu harus dikedepankan oleh pemerintah. Berdasarkan hal tersebut nampak bahwa dalam penyelenggaraan pemilu, peran masyarakat secara aktif sangat diperlukan, mengingat bahwa nantinya penyelenggaraan pemerintahan harus dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat sebagai pemegang kedaulatan.⁸ Peran rakyat dalam artian bahwa, dengan turut serta partisipasi rakyat sendiri dapat diketahui apa sebenarnya keinginan dari rakyat yang harus diwujudkan pihak pemerintah, karena pada dasarnya tanpa masuknya unsur masyarakat dalam pemilu niscaya akan sulit mencapai keinginan atau cita-cita dari rakyat itu sendiri.

Partisipasi masyarakat dalam hal ini dapat dilakukan dalam bentuk sosialisasi pemilu, pendidikan politik bagi pemilih, survey atau jajak pendapat tentang pemilu, dan penghitungan cepat hasil pemilu (quick count), dan yang lebih penting lagi adalah keikutsertaan masyarakat dalam pemberian suara itu sendiri. “Pemberian suara oleh rakyat merupakan bukti nyata mana yang diinginkan oleh rakyat untuk dapat diwujudkan oleh pemerintah melalui kinerja para wakil rakyat. Sehingga dengan begitu jelas bahwa, itulah kebenaran dari wakil rakyat yang nantinya digunakan untuk mewujudkan keinginan rakyat, melainkan atas dasar jiwa demokrasi dari rakyatlah yang menjadi kebenaran dan jawaban. Oleh karena itu, akan menjadi suatu keniscayaan akan terwujud keinginan

⁸ Dyah Adriantini Sintha Dewi, “Fenomena Golput Dalam Pemilu”, Jurnal konstitusi Volume II, Nomor 2, Juni 2009, hlm. 31

⁹ Ibid, hlm. 32

rakyat, karena untuk sementara rakyat sendiri tidak mau berpartisipasi dan lebih memilih menjadi golput.

Melihat kilas balik catatan sejarah atas pelaksanaan pemilu di Indonesia, sebenarnya keberadaan dari golput sudah terdeteksi sejak Pemilu 1955 (sekali pun angkanya baru mencapai 10%)¹⁰. Hal ini akibat ketidaktahuan atau kurangnya informasi tentang penyelenggaraan pemilu. Biasanya mereka tidak datang ke tempat pemungutan suara. Sedangkan di era Orde baru, golput lebih ditikkan sebagai gerakan massa untuk memprotes penerapan sistem pemilu yang tidak demokratis oleh penguasa saat itu.

Sementara itu golput menurut Eep Saefullah Fatmahan sebagai dikutip Dyah Adriantini Sintha Dewi dapat diklasifikasikan menjadi empat golongan¹⁰:

- a. Golput Teknis
Mereka yang karena sebab teknis (seperti keluarga meringgal, ketiduran dan lain-lain) berhalangan hadir ke tempat pemungutan suara, atau mereka yang keliru mencoblos atau menusuk sehingga suaranya menjadi tidak sah.
- b. Golput Teknis Politis
Mereka yang tidak terdaftar sebagai pemilih karena kesalahan dirinya atau pihak lain (lembaga statistik penyelenggara pemilu).
- c. Golput Politis
Mereka yang merasa tak punya pilihan dari kandidat yang tersedia atau tidak percaya bahwa Pemimpin akan membawa perubahan dan perbaikan.
- d. Golput Ideologis
Mereka yang tak percaya pada mekanisme demokrasi (liberal) dan tidak mau terlibat di dalamnya entah karena alasan fundamentalis agama ataupun ideologi lain.

¹⁰ibid, hlm. 34

Kalau hal tersebut dikaitkan dengan pendapat Lincoln sebagaimana dikutip Dyah Adriantini bahwa, “demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat” (government of the people, by the people, and for the people)¹¹ maka dengan begitu adanya banyak rakyat yang lebih melepas haknya alih-alih memilih golput, sehingga yang terjadi adalah sasaran dari demokrasi tersebut tidak akan terwujud.

“Merosotnya partisipasi politik bisa dibaca sebagai kurang bermaknanya lembaga demokrasi dalam memajukan hak-hak dasar hidup warga. Gejala ini sebenarnya sudah terbaca sejak tahun 2001-2003, saat demokrasi di tanah air masih berkembang dalam tahap awal, namun dampaknya mungkin baru dirasakan sekarang.”¹²

Sehingga dengan demikian merosotnya partisipasi publik tersebut merupakan dampak bekerjanya sistem demokrasi selama ini, sehingga dalam sistem demokrasi yang telah berkembang sampai sekarang ini, tingkat partisipasi sebagai tameng politik menjadi penting untuk menilai kualitas demokrasi. Pada sisi lain juga dalam hal seperti ini saat rakyat merasakan kebutuhan dasar dan hak politiknya tidak terpenuhi dalam kondisi seperti ini mereka akan bersikap apatis terhadap proses politik yang terjadi.

2. Konsep Politik Hukum

Seperti yang telah disinggung di awal terkait pandangan politik hukum dalam pelaksanaan pemilihan berbagai macam konsep dalam

¹¹ Dyah Adriantini Sintha Dewi Op.cit, hlm. 34

¹² Ibid, hlm. 35

politik hukum di Indonesia terkait dengan asumsi bahwa hukum merupakan produk politik dapat diklasifikasikan menjadi dua macam, yaitu konfigurasi politik demokratis dan konfigurasi politik otoriter.¹³ Adapun penjelasan dari kedua produk hukum tersebut yang pertama, politik yang demokratis nantinya akan melahirkan produk hukum yang berkarakter responsif dan otonom sehingga berdampak pada kesejahteraan umum. Sedangkan produk hukum yang otoriter akan melahirkan produk hukum yang berkarakter menindas, sehingga produk hukum otoriter tersebut pada intinya cenderung lebih mementingkan kekuasaan semata.

Konfigurasi politik demokratis diartikan sebagai konfigurasi yang membuka peluang peran serta masyarakat secara maksimal untuk turut berpartisipasi aktif dalam menentukan kebijakan negara. Berdasarkan konfigurasi yang demikian seharusnya peran pemerintah sebagai wakil rakyat yang harus melaksanakan kehendak rakyatnya. Sedangkan konfigurasi politik otoriter diartikan sebagai konfigurasi yang menempatkan pemerintah pada posisi yang sangat dominan dengan sifat kekuasaan yang lebih menonjol karena cenderung mementingkan diri sendiri, sehingga mereka lupa dengan tanggung jawabnya dalam mengemban tugas negara sebagai wakil rakyat.

Sementara itu, dari kedua produk hukum tersebut jika diamati perkembangan politik hukum di Indonesia pada kenyataannya dampak yang sering terjadi adalah produk politik otoriter sehingga lambat laun

¹³ Mahfud Md, *Pembangunan Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, 2010, hlm. 66

partisipasi aktif masyarakat dalam pemilu menjadi rendah serta tingkat kepercayaan mereka terhadap calon penguasa semakin menurun. Hal ini dapat kita lihat ketika dalam pelaksanaan pemilihan umum itu, banyak masyarakat yang tidak menggunakan hak pilihnya dan lebih memilih golput. Namun, jika dilihat makna dari pemilu itu sendiri bahwa dibutuhkan partisipasi dari masyarakat sebagai bentuk negara demokrasi untuk memilih pemimpin yang nantinya akan mengemban tugas negara.

Seiring berjalannya waktu setiap pelaksanaan pemilihan umum, “Sejak Reformasi kehadiran partai politik di dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak lagi dapat di hindari. Ciri dari suatu pemerintahan yang demokratis adalah ditandai dengan kehadiran partai politik.”¹⁴ Sementara itu, tidak dapat dipungkiri bahwa dalam tatanan pemerintahan di Indonesia setiap pejabat pemerintah atau aparatur negara yang yang diusung oleh partai politik diangkat oleh negara untuk melaksanakan tugas, kewenangan, dan kewajiban untuk kepentingan negara pula. Adapun jabatan tersebut pada awalnya dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum yang biasanya dilaksanakan lima tahun sekali.

Pengertian pemilihan umum juga dijabarkan oleh Taufik bahwa, “Pemilu merupakan arena serta wahana demokrasi untuk menentukan pilihan rakyat terhadap partai politik dan calonnya, ataupun menentukan pilihan aspirasi kepentingan politik, aspirasi kehidupan dan juga aspirasi

¹⁴Miftah Thoha, Birokrasi Politik dan Pemilihan Umum di Indonesia Jakarta: PT Fajar Interpratama Mandiri, 2014, hlm. 2

perubahan kehidupan yang lebih baik. Menentukan aspirasi tersebut dalam artiorang yang ikut berpartisipasi aktif saat pemilu dapat dilakukan dengan pilihan yang bijak maupun mengikuti kata berta menentukan sikap memilih dan tidak memilih alias golput.

Karena sesungguhnya pemilu tidak menjadi suatu ukuran dalam menentukan pilihan masa depan sesuai yang dikehendaki pemilih, namun pemilu itu sendiri pada dasarnya menentukan masa depan dengan cara cara politik serta arah yang jelas terhadap keinginan serta menjalankan peraturan yang ada, sehingga nantinya akan dapat menentukan hasil kesepakatan politik terhadap landasan kesejahteraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu, untuk menyikapi hal-hal semacam itu dalam pelaksanaan pemilu masyarakat atau pemilih perlu bersikap kritis terhadap praktik politik yang ada di Indonesia agar dalam pelaksanaannya dapat berjalan secara demokratis.

3. Penelitian Terdahulu

a. Pendidikan Politik Untuk Mencegah Perilaku Golput

Rendahnya kualitas tingkat pendidikan politik atau pendidikan pemilu juga menjadi pemicu golput. Sikap apatis dari rakyat sehingga mereka lebih memilih menjadi golput antara lain juga disebabkan oleh partai politik yang terlihat lebih mementingkan kepentingan pribadi daripada menjalankan fungsi dasarnya sebagai perpanjangan dari

¹⁵Taufiq Abdul Rahim, "Politik Aceh Pasca Pemilu Jurnal Politik, Volume 5 Nomor 1, 2009, hlm. 494

rakyat.¹⁶ Pada peristiwa semacam ini masyarakat cenderung bersikap kritis sehingga berdampak pada tingkat kepercayaan masyarakat terhadap calon pemimpin semakin menurun karena masyarakat merasa telah dibohongi dengan janji manis masa kampanye. Selain itu, para wakil rakyat tersebut juga lupa bahwa jabatan kekuasaan adalah amanah yang harus bertanggung jawabkan tidak hanya kepada masyarakat namun terutama kepada Tuhan dimana dalam jabatan tersebut banyak dijanjikan ujian, tinggal manusia itu sanggup atau tidak melewati ujian tersebut.

Sementara, sebenarnya parpol bisa dikatakan sebagai ujung tombak bagi pendidikan politik masyarakat untuk memberikan informasi yang lebih jelas terkait pemilu. Melalui sarana pendidikan politik seperti ini diharapkan partisipasi masyarakat akan meningkat bukannya angka golput yang bertambah. Namun dalam realitanya justru golput yang melejit karena kurangnya pendekatan parpol dalam rangka pendidikan pemilu dan pendidikan politik rakyat.

Selanjutnya juga dijelaskan pendidikan pemilihan yang bertujuan untuk mengembangkan kepercayaan dan pengertian atas proses pemilu. Hal ini mencakup penyampaian informasi kepada pemilih pada umumnya tentang hal yang berkaitan dengan pemilu dan bagaimana proses pemenuhan suara pada saat pemilihan umum dilaksanakan.¹⁷

Selain itu, ada pun tujuan lain dari pendidikan pemilihan adalah untuk memotivasi kelompok-kelompok tertentu seperti perempuan, pemilih pertama kali, orang miskin di pedesaan dan tempat terpencil

¹⁶ Dyah Adriantini Sintha Dewi Op.cit hlm. 35

¹⁷ Gotfridus Goris Seran Op.cit hlm. 521

untuk mengambil bagian dalam pemilu dengan memberikan penyuluhan tentang pentingnya ~~sudah~~ partisipasi individual.

“Pada sisi lain juga dijelaskan mengenai Pendidikan politik yang diartikan sebagai usaha yang secara sengaja dilakukan untuk mencerdaskan warga Negara dalam berpolitik.¹⁸ Pendidikan politik tersebut merupakan proses pembelajaran dan pemahaman tentang hak, kewajiban dan tanggung jawab setiap warga Negara dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Hal ini misalnya partai politik melakukan pendidikan politik bagi masyarakat sesuai dengan ruang lingkup tanggung jawabnya dengan memperhatikan keadilan dan kesetaraan gender dengan tujuan antara lain¹⁹

- 1) Meningkatkan kesadaran hak dan kewajiban masyarakat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- 2) Meningkatkan partisipasi politik dan inisiatif masyarakat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- 3) Meningkatkan kemandirian, kedewasaan dan membangun karakter bangsa dalam rangka memelihara persatuan dan kesatuan bangsa.

“Kalau berbicara mengenai partisipasi rakyat, ini merupakan hak bukan kewajiban Rakyat seharusnya memperjuangkan haknya tersebut yaitu dengan cara berpartisipasi aktif dan memberikan suaranya, karena dengan memberikan suaranya berarti rakyat menyalurkan aspirasinya sehingga sesuatu yang dicita-citakan dapat

¹⁸ Ibid, hlm. 522

¹⁹ Ibid

terwujud.”²⁰ Sebaliknya, secara logika bagaimana-cita itu dapat diwujudkan pemerintah melalui wakil rakyat, kalau yang punya cita-cita tersebut tidak menyampaikannya.

Tugas parpol adalah untuk memberikan penjelasan pada masyarakat, mengingat inilah jembatan yang dapat dipakai rakyat untuk memahami segala sesuatu berkat penyelenggaraannya, pemilu karena parpol merupakan salah satu pilar demokrasi.

Secara umum, parpol adalah suatu kelompok yang terorganisir yang anggotanya mempunyai orientasi, nilai, dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini ialah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik (biasanya) dengan cara konstitusional untuk melaksanakan kebijaksanaan mereka.

Sementara menurut Carl J. Frederich sebagai dikutip Dyah Adriantini Sintha Dewi menjelaskan bahwa, “Parpol adalah sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan terhadap pemerintahan bagi pimpinan partainya, dan berdasarkan penguasaan ini memberikan kepada anggota partainya manfaat yang bersifat duniawi dan materiil.”²¹

Beberapa definisi parpol tersebut diatas, dapat disimpulkan bahwa setiap parpol ada keinginan untuk berkuasa. Hal tersebut

²⁰ Dyah Adriantini Sintha Dewi Op.cit, hlm. 36

²¹ Ibid, hlm. 37

dalam konsep negara demokrasi berarti harus dapat mengambil simpati rakyat dengan cara politik dengan cara berkampanye, bersosialisasi serta melakukan penyuluhan kepada masyarakat namun dalam kondisi seperti inilah yang selama ini mereka kesampingkan.

b. Perkembangan Partisipasi Politik Pemilih dan Golput dalam Pemilu di Indonesia

Kedaulatan rakyat merupakan ciri dari sebuah negara yang menganut asas demokrasi. Partisipasi politik yang meluas merupakan ciri khas modernisasi politik. Istilah partisipasi politik telah digunakan dalam berbagai pengertian yang berkaitan dengan perilaku, sikap dan persepsi yang merupakan syarat untuk partisipasi politik.²² Maka tingginya angka golput menandakan sistem politik dan sistem pemilu yang sedang dijalankan belum berada dalam ruang demokrasi yang sesungguhnya sesuai dengan keinginan dan cita-cita masyarakat. Huntington dan Nelson juga menjelaskan bagaimana dikutip Soebagyo memaknai partisipasi politik sebagai:²³

Partisipasi politik adalah kegiatan warga Negara yang bertindak sebagai pribadi-pribadi, yang di maksud untuk mempengaruhi pembuatan keputusan oleh Pemerintah. Partisipasi bias bersifat individual atau kolektif, terorganisir atau spontan, mantap atau sporadic, secara damai atau dengan kekerasan, legal atau illegal, efektif atau tidak efektif.

²² H. Soebagyo "Implikasi Golongan Putih dalam Perspektif Pembangunan Demokrasi di Indonesia", Makar, Sosial Humaniora, Volume 12 Nomor 2, Desember 2008, hlm. 83

²³ Ibid, hlm. 83

Sementara itu partisipasi politik lebih berfokus pada kegiatan politik rakyat secara pribadi dalam proses politik, seperti memberikan hak suara atau kegiatan politik (golput) yang dipandang dapat mempengaruhi perbuatan kebijakan politik oleh pemerintah. Partisipasi politik tidak mencakup kegiatan pejabat, pejabat partai dan yang bertindak dalam konteks jabatan yang diembannya.

Sementara Budiarto sebagaimana dikutip Soebagyo memaknai partisipasi politik yaitu:²⁴

Sebagai kegiatan seseorang atau sekelompok orang yang untuk ikut serta secara aktif dalam kehidupan politik, yaitu dengan jalan memilih pimpinan Negara dan secara langsung atau tidak langsung mempengaruhi kebijakan pemerintah (public policy). Kegiatan ini mencakup tindakan seperti memberikan suara dalam pemilihan untuk menghadiri rapat umum, menjadi anggota suatu partai, atau kelompok kepentingan, mengadakan hubungan (contacting) dengan pejabat pemerintah atau dengan anggota parlemen, dan sebagainya.

Tingginya partisipasi rakyat pada penyelenggaraan pemilu masa Orde Baru bukan berdasarkan apa yang dikatakan Budiarto sebagai kesukarelaan, melainkan mobilisasi massa yang sengaja di gerakkan. Maka partisipasi demikian merupakan partisipasi semu, partisipasi semu dalam arti partisipasi yang didasarkan pada harmonisasi dan suatu waktu akan menjadi ledakan energi partisipasinya. gelombang golput di era reformasi. Sehingga dengan demikian memang benar adanya, seperti yang telah diutarakan di

²⁴ Ibid, hlm. 83

awal bahwa, fenomena golput dari tahun ketahun dalam setiap pelaksanaan pemilu cenderung terus naik.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif, yaitu menggunakan sumber bahan hukum primer dan sumber hukum sekunder sebagai bahan acuan dalam melaksanakan penelitian.

2. Pendekatan Penelitian

a. Pendekatan Perundang-undangan

Pendekatan ini memiliki manfaat untuk mengetahui penerapan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum yang sekarang sedang berlaku dan yang masih akan berlaku berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

b. Pendekatan Konseptual

Pendekatan ini memiliki manfaat untuk mengetahui konsep perilaku golput di Indonesia sebagaimana diatur dalam undang-undang yang berlaku (*ius constitutum*) atau hukum positif dan yang akan berlaku (*ius constituendum*)

3. Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini ada dua jenis, yaitu bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, penjabaran dari kedua sumber data hukum tersebut adalah sebagai berikut:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini antara lain:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum
- 3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.
- 4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah berbagai literatur dan bahan bacaan yang mendukung bahan hukum primer.

4. Proses Pengumpulan dan Analisis Bahan Hukum

Proses pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini adalah mengkaji peraturan yang berkaitan dengan fenomena output dari perspektif politik hukum pemilu di Indonesia berdasarkan Pancasila dan

Undang-Undang Dasar 1954 dalam mengisi kekosongan hukum pada masa yang akan datang, khususnya untuk mengatasi fenomena golput dalam setiap pelaksanaan Pemilu di Indonesia. Dalam penelitian ini yang menjadi acuan utamanya yaitu pandangan politik hukum pemilu tentang pengaturarius constituendum dalam mengatur fenomena golput dengan mengkaji literatur literatur, maupun sumber lain yang berkaitan dengan proses penelitian.

Analisis bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan cara menjawab rumusan rumusan masalah yang ada dalam penelitian ini berdasarkan pembahasan rumusan rumusan masalah tersebut yang berlandaskan perundang-undangan dan literatur literatur yang ada, sehingga pada akhirnya dapat ditarik sebuah kesimpulan yang berguna untuk mengisi kekosongan hukum dalam pelaksanaan pemilu di Indonesia untuk ke depannya.

G. Pertanggungjawaban Sistematika

Untuk mengetahui pokok-pokok isi bab bahasan dalam penelitian ini, maka disusun sistematika penelitian sebagai berikut:

1. BAB I: Bab ini merupakan pendahuluan yang berisi mengenai latar belakang dilakukannya penelitian ini, rumusan masalah penelitian, tujuan dilakukannya penelitian, tujuan dilakukan penelitian ini, manfaat penelitian, tinjauan pustaka dari rumusan masalah penelitian yang terdiri dari 1. jenis penelitian 2. pendekatan penelitian 3. jenis data dan

bahan hukum 4. proses pengumpulan dan analisis bahan hukum, dan pertanggungjawaban sistematika

2. BAB II: Pada bagian Bab II menjawab dan menganalisis dari rumusan masalah pertama, yaitu “Apakah perilaku golputtu konstitusional jika ditinjau dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan yang lain
3. BAB III: Pada bagian Bab III menjawab dan menganalisis rumusan masalah kedua, yaitu Apa pandangan politik hukum pemilu di Indonesia terhadap perilaku golputt
4. BAB IV: Pada bagian Bab IV berisi mengenai kesimpulan dari hasil analisis dari rumusan masalah yang ada sebelumnya dan dalam BAB ini penulis memberikan saran untuk perbaikan ke depannya baik dari segi penerapan maupun aturan perundang-undangan bagi penegak hukum, sekaligus menjadi kritisi atas kelemahan perundang-undangan lama yang berlaku