

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar belakang masalah

Negara Indonesia adalah negara yang berasaskan demokrasi pancasila yang pelaksanaannya mengacu pada landasan idiil pancasila dan landasan konstitusional UUD 1945. Pengertian demokrasi pancasila kedaulatan rakyat yang dijiwai dan diintegrasikan dengan sila-sila lainnya. Salah satu kriteria negara demokrasi yang penting adalah adanya partisipasi warga negara dalam mengambil keputusan yang diwakilkan melalui lembaga perwakilan. Untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, perlu dibentuk lembaga permusyawaratan/perwakilan rakyat yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

Berdasarkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No.IV/MPR./1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara, ditetapkan bahwa agar penyelenggaraan pemilihan umum lebih berkualitas, demokratis, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil dan beradab, maka penyelenggaraan pemilihan umum dilaksanakan oleh suatu badan yang independent dan non-partisan. Undang –undang No.3 Tahun 1999 tentang pemilihan umum telah menetapkan Komisi Pemilihan Umum

wakil-wakil partai politik peserta pemilihan umum dan wakil pemerintah.

Pemilihan Umum adalah perwujudan dari kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat berarti rakyat yang memiliki kekuasaan tertinggi dan yang menentukan tujuan apa yang akan hendak dicapai. Pemilihan Umum merupakan keharusan bagi pembangunan negara demokrasi, karena melalui pemilihan umum rakyat Indonesia dapat menyalurkan isi hatinya dengan cara memilih wakil-wakil secara langsung. Dengan demikian rakyat sekaligus dapat menentukan kebijakan-kebijakan politik.

Guna mewujudkan tata kehidupan negara sebagaimana tercantum dalam Pancasila, UUD 1945 serta cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 perlu diselenggarakan pemilihan umum. Pemilihan umum bertujuan untuk memilih wakil-wakil rakyat untuk duduk dalam lembaga permusyawaratan/perwakilan rakyat, membentuk pemerintah, melanjutkan perjuangan, mengisi kemerdekaan dan mempertahankan keutuhan negara kesatuan Indonesia.

Berkaitan dengan hal di atas, penyelenggaraan pemilu merupakan salah satu proses politik yang membutuhkan akses informasi cukup bagi masyarakat agar pemilu tersebut berkualitas. Dalam berlangsungnya suatu proses informasi politik yang sangat tinggi intensitasnya adalah pada waktu akan diselenggarakan pemilihan umum. Dalam hal ini, pers

penyelenggaraan pemilihan umum dapat dilaksanakan sesuai dengan peraturan yang ada dan lebih berkualitas.

Peraturan perundang-undangan mengenai kebebasan menyatakan pendapat dan berserikat itu harus tegas, kebebasan dalam menyatakan pendapat baik dengan lisan maupun tulisan dapat dikenal sebagai kebebasan pers. Dalam rangka kebebasan menyatakan pendapat tersebut, maka setiap orang berhak mengumpulkan bahan-bahan yang dibutuhkannya sehingga harus dijamin haknya untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah serta menyampaikannya. Disamping itu, harus ada pula jaminan berupa ketentuan yang melarang pembuat undang-undang membuat peraturan perundangan yang substansinya mengurangi, membatasi atau meniadakan kebebasan pers itu. Jaminan ini tentu saja harus tertuang didalam undang-undang dasar sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang dibuat harus mengacu kepada ketentuan tersebut.

UU No.40 Tahun 1999 Tentang Pers yang telah disempurnakan untuk menggantikan UU No.11/1966 yang telah diubah dan disempurnakan dengan UU No.4/1967 serta UU No.21/1982 dan dengan tegas pula UU No.40/1999 Pasal 4 ayat (1) menyatakan bahwa kebebasan pers itu adalah hak asasi warga negara.<sup>1</sup>

Ketentuan itu hanya menegaskan kewajiban media, namun tidak mengatur hal-hal yang harus dilakukan atau ditaati peserta pemilu

sebagai pemasang iklan. Usulan untuk mengatur iklan politik muncul dari kekhawatiran atas potensi dominasi partai besar dan penyalahgunaan fungsi media massa. Upaya pengaturan iklan politik itu dicoba dituangkan melalui surat keputusan (SK) Komisi Pemilihan Umum (KPU) tentang Aturan Kampanye kini telah beredar di masyarakat .

Pemilihan umum yang demokratis merupakan sarana untuk penegakan kedaulatan rakyat untuk mencapai tujuan negara. Oleh karena itu, pemilihan umum tidak boleh menyebabkan rusaknya sendi-sendi kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara. Negara Indonesia sejak merdeka mengalami delapan kali pemilihan umum, yaitu pemilihan umum tahun 1955, tahun 1971, tahun 1977, tahun 1982, tahun 1987, tahun 1992, tahun 1997, tahun 1999, dan tahun 2004. Untuk pertama kalinya pemilihan umum di Indonesia diadakan pada masa orde lama yang berasaskan Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950, kemudian pemilihan umum selanjutnya sampai pemilihan umum 1997 di masa orde baru diselenggarakan berdasarkan UUD 1945. Untuk pemilihan umum tahun 1999 dan tahun 2004 di era reformasi menggunakan UUD 1945 yang sudah diamandemen.

## **B. Perumusan Masalah**

Perumusan latar belakang masalah tersebut diatas maka

1. Bagaimana Pelaksanaan Fungsi Pers dalam Pemilihan Umum di Daerah Istimewa Yogyakarta?
2. Faktor apa saja yang menghambat fungsi Pers dalam pemilihan umum di Daerah Istimewa Yogyakarta?

### C. Tinjauan Pustaka

Negara Indonesia adalah negara yang berasaskan demokrasi. Menurut Dr. M Amien Rais, dalam bukunya *Demokrasi dan Proses Politik*, dikemukakan tentang kriteria negara disebut demokrasi:

1. Partisipasi dalam pembuatan keputusan  
Partisipasi disini adalah partisipasi rakyat melalui para wakil yang dipilih oleh rakyat secara jujur, adil, dan langsung, umum, bebas dan rahasia dalam pemilihan umum.
2. Persamaan di depan hukum (*Rule Of Law*).  
Hukum berlaku universal dalam arti seluruh warga negara dalam wilayah negara berada dibawah yuridiksi hukum positif yang berlaku.
3. Distribusi pendapatan secara adil.
4. Kesempatan pendidikan yang sama.
5. Mempunyai empat kebebasan
  - a. Kebebasan mengeluarkan pendapat.
  - b. Kebebasan berkumpul
  - c. Kebebasan beragama
  - d. Kebebasan mengajukan petisi/protes
6. Ketersediaan dan keterbukaan informasi.
7. Mengindahkan fatsoen  
Demokrasi memiliki fatsoen tata karma politik yang harus diindahkan. Fatsoen demokrasi menuntut seorang pejabat segera mengundurkan diri bila ternyata ia tidak mampu menjalankan tugasnya jika terjadi suatu kejadian, suatu kesalahan fatal dalam lingkungan yang berada dalam wewenangnya.
8. Kebebasan individu
9. Semangat kerja sama
10. Hak untuk protes<sup>2</sup>

Kata demokrasi berasal dari bahasa Yunani demos dan kratos/kratein. Demos berarti rakyat dan kratos berarti pemerintahan, kratein berarti memerintah.

Menurut Abraham Lincoln seorang tokoh demokrasi mendefinisikan demokrasi sebagai pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat berpendapat bahwa suatu negara dengan lembaga-lembaganya adalah milik rakyat sebagai penghuni negara ini. Apabila mereka sudah jemu dan jenuh dengan pemerintah yang ada, mereka dapat menggunakan hak konstitusional untuk mengubah pemerintahan atau hak revolusioner untuk mengganti sama sekali pemerintahan itu.<sup>3</sup>

Sementara menurut *W.A. Bonger*, mendefinisikan demokrasi sebagai suatu bentuk pemerintahan dari suatu kolektifitas yang memerintah diri sendiri dalam hal mana sebagian besar anggota-anggotanya turut mengambil bagian baik langsung dan tidak langsung dan dimana terjamin kemerdekaan rohani dan persamaan buat hukum. Dari pendapat tersebut diatas maka dapat ditegaskan pengertian demokrasi adalah suatu tatanan kekuasaan atau pemerintahan dimana peran rakyat sebagai pemegang kedaulatan dan pengambilan kebijaksanaan dalam pemerintahan memiliki kedudukan yang sentral.<sup>4</sup>

Menurut UU No. 12 Tahun 2003 pemilihan umum di Indonesia dilaksanakan berdasarkan asas-asas yang dijelaskan dalam penjelasan yang terdiri dari :

#### 1. Jujur

Dalam penyelenggaraan pemilihan umum, penyelenggaraan, pelaksanaan, pemilihan dan partai politik peserta pemilihan umum,

pengawas dan pemantau pemilihan umum, termasuk pemilih serta semua pilihan yang terlibat secara tidak langsung harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan perundang-undangan.

## 2. Adil

Setiap pemilih dan partai politik peserta pemilihan umum mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak manapun.

## 3. Langsung

Rakyat pemilih mempunyai hak untuk secara langsung memberikan suaranya sesuai dengan hati nuraninya tanpa perantara.

## 4. Umum

Pemilihan yang umum ialah menjamin kesempatan yang meluruh pilihannya kesempatan yang menyeluruh bagi semua warga negara yang telah memenuhi persyaratan tertentu tanpa diskriminasi (pengecualian) berdasar acuan, suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, dan status sosial.

## 5. Bebas

Setiap warga negara berhak memilih bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapapun.

## 6. Rahasia

Dalam memberikan suaranya pemilih tidak akan diketahui oleh pihak manapun dengan jalan apapun pemilih memberikan suara pada surat suara

tidak dapat diketahui siapa saja kepada siapa suaranya diberikan

Dalam penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis di bawah *Rule Of Law* sebagai berikut :

1. Perlindungan Konstitusional
2. Badan Kehakiman yang bebas tidak memihak
3. Pemilihan umum yang bebas
4. Kebebasan untuk menyatakan pendapat
5. Kebebasan untuk berserikat/berorganisasi dan beroposisi
6. Pendidikan kewarganegaraan<sup>5</sup>

Negara menggunakan pers untuk tujuan politik dari kekuatan politik yang ada. Pers ikut berperan di dalam proses pengambilan keputusan dalam membimbing khalayak pada saat memberikan suara dalam setiap pemilihan umum. Saluran komunikasi yaitu pers dalam masyarakat sangat penting bagi pemerintah karena memberikan kemungkinan kepada mereka yang bermaksud turut serta dalam pemerintahan untuk mengutarakan pendapatnya yang dapat berpengaruh terhadap kegiatan dan kebijaksanaan yang ada.

Dari UU No.12 Tahun 2003 tentang pemilu tahun 2004 mengharapkan dapat menjadi format yang memilih calon wakil rakyat secara langsung ini harapan dapat memuat para calon lebih bertanggung jawab dan lebih berkualitas<sup>6</sup>

Di negara Indonesia peranan Pers menduduki tempat yang sangat penting. Kebebasan Pers diatur dengan UU No. 11 Tahun 1966,

<sup>5</sup> Mariam Budiharjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1999. hlm : 60

<sup>6</sup> Mariam Budiharjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1999. hlm : 60



disempurnakan dengan UU No. 4 Tahun 1967, disempurnakan dengan UU No. 21 Tahun 1982 dan terakhir disempurnakan dengan dikeluarkannya UU No. 40 Tahun 1999. Sesuai dengan Pasal 1 UU No. 40 Tahun 1999 merupakan lembaga sosial dan wahana komunikasi massa yang melaksanakan kegiatan jurnalistik meliputi mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah dan menyampaikan informasi baik dalam bentuk suara, gambar dan tulisan tentang pemilihan umum di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Sistem pemilihan umum yang diterapkan di Indonesia hendaknya mempunyai modifikasi dan kombinasi terhadap persyaratan yang telah ada yang menjamin adanya sistem perwakilan dan terjadi keterlibatan politik serta sistem pemilu harus signifikan dengan struktur sosial, struktur demografi di Indonesia juga adanya jaminan tidak terjadi distorsia dalam hilangnya suara<sup>7</sup>

Selanjutnya menurut Dan Nimmo yang dikutip oleh Dr. Harsono Swardi suatu komunikasi yang dimaksud didasarkan atas konsekuensi-konsekuensinya atau akibatnya, baik secara aktual maupun potensial, yang mengatur tingkah laku manusia dibawah kondisi-kondisi pertentangan<sup>8</sup>

karena pers telah dimanfaatkan dalam kehidupan politik sehari-hari sebagai salah satu medium komunikasi politik suatu negara.

<sup>7</sup> Ganjar Razuni, *Sebuah Koreksi Konstitusi Reformasi Hasil Pemilu, 1999*, Unas Press Jakarta 2001. hlm : 86

<sup>8</sup> Dan Nimmo, *Political Communication in Developing Countries*, London: Sage, 1988

#### **D. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui bagaimana kedudukan dan fungsi pers dalam penyelenggaraan pemilihan umum di Daerah Istimewa Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui sejauh mana peranan pers di DIY dalam menjalankan tugasnya memberikan informasi kepada masyarakat tentang pemilihan umum.

#### **E. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Ilmu Pengetahuan  
Untuk menambah ilmu pengetahuan di bidang Hukum Tata Negara. Khususnya penyelenggaraan pemilihan umum dan pengetahuan tentang fungsi dan kedudukan pers.
2. Manfaat Bagi Pembangunan  
Untuk memberikan masukan bagi pers agar bisa menggunakan hak kebebasannya untuk memberikan informasi dan sebagai alat komunikasi yang efektif antara rakyat dan pemerintah agar penyelenggaraan pemilihan umum dapat berjalan dengan jujur, dan adil sesuai dengan harapan masyarakat.

#### **F. Metode Penelitian**

1. Penelitian yang dilakukan penulis meliputi penelitian sebagai berikut.
  - a. Penelitian Kepustakaan  
Yaitu dengan mempelajari dengan cara membaca bahan-bahan hukum

buku-buku makalah-makalah, jurnal-jurnal yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

#### b. Penelitian Lapangan

Penelitian lapangan adalah penelitian yang dilakukan dengan cara terjun langsung ke lapangan untuk memperoleh data yang diperlukan dengan cara:

- (1) Wawancara, yaitu pengumpulan data dengan melalui tanya jawab secara langsung dengan responden.
- (2) Pengamatan (observasi) secara langsung pada objek penelitian.

#### 2. Lokasi Penelitian

- (1) Penelitian dilakukan di Daerah Istimewa Yogyakarta.
- (2) Perpustakaan yang akan membantu dalam mengkaji dan menganalisa data.

#### 3. Responden

Pimpinan Redaksi Harian Surat Kabar Kedaulatan Rakyat dan Republika

#### 4. Teknik pengolahan data

Data yang diperoleh dari hasil penelitian tersebut disusun secara sistematis, logis, yuridis untuk gambaran umum tentang kedudukan dan fungsi pers dalam penyelenggaraan pemilihan umum.

#### 5. Teknik analisis data

Analisis data dalam penelitian ini dilakukan secara kualitatif yaitu dengan cara mengelompokkan data dan menyeleksi data yang diperoleh dari penelitian yang kemudian dihubungkan dengan masalah yang akan diteliti

berdasarkan penelitian...