

# Golput dan Pemilu di Indonesia

Sri Yanuarti

## Abstract

*The percentage of non-voting behavior, known as Golput in Indonesia, was increasing from one election period to another period. In the New Order era, the reasons behind Golput were political, such as the election was not conducted based on democratic principles, the bureaucracy and state apparatus were not neutral, and systematic intimidation by government to create victory for Soeharto regime. While, the increasing number of non-voting behavior (Golput) in 2004 election was caused by people's disappointment to political institution whether parliament or political parties. The decayed assessment to executive institution performance (president) and judicative institution (judicature) also became pull factors for society not to participate in the election. In 2009 election, however, the most dominant factor that lowered people's voting participation was the inefficiency of the general election committee (KPU) performance. This has made many people who have the right to vote were not on the list. This paper tries to describe Golput phenomenon in Indonesian election from one period to another including the causal factors of it.*

## PENDAHULUAN

Dari berbagai literatur perilaku memilih, khususnya teori-teori perilaku memilih yang dibangun berdasarkan realitas politik negara-negara Barat, perilaku *non-voting* umumnya digunakan untuk merujuk pada fenomena ketidakhadiran seseorang dalam pemilu karena tiadanya motivasi.

Oleh karena itu, perilaku tidak memilih umumnya dimanifestasikan pada bentuk ketidakhadiran ke dalam bilik suara. Namun, di beberapa negara berkembang, perilaku *non-voting* umumnya termanifestasikan dalam berbagai bentuk. Di Brazil misalnya, di samping dimanifestasikan pada ketidakhadiran dalam bilik suara, perilaku *non-voting* biasanya dimanifestasikan pula dengan bentuk merusak kartu suara atau tidak mencoblos kartu suara (*blank and spoiled ballots*). Bentuk perilaku tidak memilih semacam ini biasanya dipakai oleh para pemilih sebagai ekspresi protes terhadap pihak pemerintah, partai yang sedang berkuasa atau partai politik dan lembaga-lembaga demokrasi lainnya. Di samping itu, bentuk semacam ini juga banyak ditemui pada negara-negara yang menerapkan hukum wajib coblos seperti Australia, Belgia, Italia, Brazil, dan sebagainya.

Dalam suatu negara yang menerapkan hukum wajib coblos, seseorang akan memperoleh

sanksi atau denda jika tidak menghadiri pemilu. Padahal, dalam realitasnya tidak semua pemilih menyukai partai atau kandidat yang sedang bertarung. Akibatnya, mereka harus mendatangi tempat pemungutan suara untuk sekedar menghindari sanksi atau denda, namun tidak mencoblos kartu suara atau bahkan merusaknya. Dalam konteks semacam ini penjelasan akan kehadiran atau ketidakhadiran pemilih sangat dipengaruhi faktor institusional karena perilaku tidak memilih sebagai produk struktural.<sup>1</sup>

Betapapun tidak menerapkan hukum coblos, perilaku *non-voting* di Indonesia juga tidak jauh berbeda dengan fenomena di atas. Di Indonesia perilaku *non-voting* pada umumnya dimanifestasikan dalam berbagai bentuk. Pertama, orang yang tidak menghadiri tempat pemungutan suara sebagai aksi protes terhadap pelaksanaan pemilu dan sistem politik yang ada. Kedua, orang yang menghadiri tempat pemungutan suara namun tidak menggunakan hak pilihnya secara benar dengan menusuk lebih dari satu gambar. Ketiga, orang yang menggunakan hak pilihnya dengan jalan menusuk bagian putih

---

<sup>1</sup> Timothy J. Power and J. Timmos Robert, "Compulsory Voting Invalid Ballots, and Abstention in Brazil", dalam *Political Research Quarterly*, Vol. 48, No. 3, 1995, hlm. 775-794.

dari kartu suara. Dalam konteks semacam ini perilaku *non-voting* adalah refleksi protes atas ketidakpuasan terhadap sistem politik yang sedang berjalan. Keempat, orang yang tidak hadir di tempat pemungutan suara dikarenakan mereka memang tidak terdaftar sehingga tidak memiliki hak suara. Fenomena terakhir ini banyak terjadi pada Pemilu 2009 yang disebabkan buruknya kinerja penyelenggara pemilu. Dalam konteks semacam ini perilaku *non-voting* lebih disebabkan alasan administratif. Biasanya, kelompok ini disebut golput pasif.

Dalam perpolitikan di Indonesia, gerakan golongan putih (Golput) mulai populer di era tujuh puluhan, yang dipelopori oleh Arif Budiman. Golongan ini timbul, akibat ketidakpuasan terhadap pelaksanaan pemilu tahun 1971. Pemilu 1971 yang menurut kalangan aktivis kampus pada saat itu, merupakan ajang penipuan sistematis terhadap rakyat

Untuk menyikapi situasi tersebut, mereka melakukan apa yang disebut sebagai “*counter culture*”,<sup>2</sup> untuk menggugat sistem politik yang ada. Gerakan ini pun didominasi oleh cendekiawan muda yang umumnya berasal dari kampus.

Protes pertama mereka adalah dengan mengumandangkan ide “tidak ikut pemilu”. Ide yang kemudian terkenal dengan sebutan “Golput”. Gerakan yang awalnya dimotori oleh komunitas kampus pun lambat laun melebar dan akhirnya bisa diterima, khususnya oleh masyarakat “melek” politik.

Bermula dari pertemuan di Balai Budaya tahun 1971, Arif Budiman yang kala itu cukup populer di kalangan aktivis, mulai membuka wacana tentang perlunya gerakan tandingan untuk meminimalkan superioritas pemerintah. Salah satunya dengan tidak ikut pemilu, bukannya menolak pemilu. Ide ini muncul untuk mengingatkan lemahnya kehidupan perpolitikan nasional. Negara dianggap tidak berhasil untuk mengajak rakyat dalam menyukseskan program pemilu. Meski begitu, ide ini tidak serta-merta diterima.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Gerakan ini terinspirasi dari gerakan *counter culture* yang marak di negara-negara Barat di era 60-an, yang merupakan gerakan pembalikan budaya yang dilakukan oleh akar rumput sebagai simbol anti kemapanan yang dimanifestasikan dalam gaya hidup hippies, anti perang, dan lain-lain.

<sup>3</sup> Faktanya, saat itu suara mahasiswa mulai terpecah. Ada yang mendukung dan ada yang menentang. Aktivis, sekaliber Dr. Sjahrir, H.J.C. Princen, Akbar Tanjung, Marsilam Simanjuntak, Yusuf Kaffi, merupakan aktor pendukung golongan putih. Sementara, Cosmas Batubara, Marrie Muhammad, David Napitupulu menjadi pembela pemerintah dengan pemilunya.

## GOLPUT: PERSPEKTIF TEORITIS

Penjelasan teoretis terhadap perilaku golput atau *non-voting* pada dasarnya tidak jauh berbeda dengan penjelasan *voting behavior*. Dengan mengutip Ashenfelter dan Kelly (1975), Burhanm 1987, dan Powell (1986), Moon menguraikan bahwa secara umum terdapat dua pendekatan untuk menjelaskan kehadiran pemilih (*turnout*), atau ketidakhadiran pemilih (*non-voting*) dalam satu pemilu.

Pendekatan pertama menekankan pada karakteristik sosial dan psikologi pemilih dan karakteristik institusional sistem pemilu. Sementara itu, pendekatan kedua menekankan harapan pemilih tentang keuntungan dan kerugian atas keputusan mereka untuk hadir atau tidak hadir memilih. Hanya saja kedua pendekatan tersebut sama-sama memiliki kesulitan dan mengandung kontroversinya masing-masing.<sup>4</sup>

Secara umum, menurut kedua pendekatan tersebut setidaknya ada empat faktor yang memengaruhi seseorang berperilaku tidak memilih, yaitu faktor psikologis, sistem politik, kepercayaan politik, dan latar belakang sosial ekonomi.

Penjelasan *non-voting* dari faktor psikologis pada dasarnya dapat dikelompokkan dalam dua kategori. Pertama, berkaitan dengan ciri-ciri kepribadian seseorang. Kedua, berkaitan dengan orientasi kepribadian. Penjelasan pertama melihat bahwa perilaku *non-voting* disebabkan oleh kepribadian yang tidak toleran, otoriter, tak acuh, perasaan tidak aman, perasaan khawatir, kurang mempunyai tanggung jawab secara pribadi, dan semacamnya. Orang yang memiliki kepribadian tidak toleran dan tak acuh cenderung untuk tidak memilih.

Dalam pemilu, apa yang diperjuangkan kandidat atau partai politik tidak selalu sejalan dengan kepentingan perorangan secara langsung, betapapun hal itu menyangkut kepentingan umum yang luas. Dalam konteks semacam ini, para pemilih yang mempunyai kepribadian tidak toleran atau acuh tak acuh cenderung menarik diri dari percaturan politik langsung karena tidak berhubungan dengan kepentingannya.

<sup>4</sup> David Moon, “The Determinants of Turnout in President Election: An Integrative Model Accounting for Information”, dalam *Political Behaviour*, Vol. 14. No. 2, 1992, hlm. 123–140.

Sementara itu, penjelasan kedua lebih menitikberatkan pada faktor orientasi kepribadian. Penjelasan kedua ini melihat bahwa perilaku non-voting disebabkan oleh orientasi perilaku pemilih yang secara konseptual menunjukkan karakteristik apatis, anomi, dan alienasi.

Secara teoretis perasaan apatis sebenarnya merupakan jelmaan atau pengembangan lebih jauh dari kepribadian otoriter, yang secara sederhana ditandai dengan tiadanya minat terhadap persoalan-persoalan politik. Hal ini biasa disebabkan oleh rendahnya sosialisasi atau rangsangan (stimulus) politik, atau adanya perasaan (anggapan) bahwa aktivitas politik tidak menyebabkan perasaan puas atau hasil secara langsung. Anomi menunjuk pada perasaan tidak berguna (*powerless*). Mereka melihat aktivitas politik sebagai sesuatu yang sia-sia, karena mereka merasa tidak mungkin mampu memengaruhi peristiwa atau kebijakan politik. Bagi para pemilih semacam ini, memilih atau tidak memilih tidak memiliki pengaruh apa-apa karena keputusan-keputusan politik sering kali di luar kontrol para pemilih. Sebaliknya, alienasi merupakan perasaan keterasingan secara aktif. Seseorang merasa dirinya tidak banyak terlibat dalam banyak urusan politik. Pemerintah dianggap tidak memiliki pengaruh—terutama pengaruh baik—terhadap kehidupan seseorang. Bahkan pemerintah dianggap sebagai sesuatu yang mempunyai konsekuensi jahat terhadap kehidupan manusia. Jika perasaan alienasi ini memuncak, maka ia akan mengambil bentuk alternatif aksi politik, seperti melalui kerusuhan, kekacauan, demonstrasi, dan sebagainya.

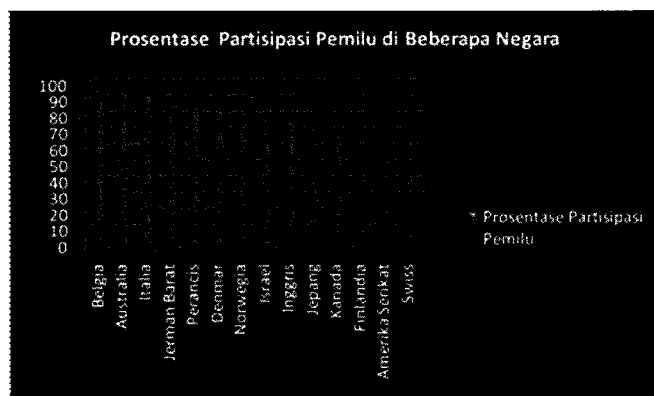
Faktor lainnya yang mempunyai pengaruh besar dalam perilaku *non-voting* adalah faktor sistem politik. Pertanyaan baku yang biasa diajukan untuk melihat seberapa jauh hubungan ketidakhadiran pemilih dengan sistem politik yang dianut oleh suatu negara adalah, apakah ketidakhadiran pemilih bersejajaran dengan tingkat demokrasi suatu negara? Pertanyaan ini diajukan berdasarkan pertimbangan bahwa, banyak pengamat politik yang mengukur tingkat demokrasi suatu negara dengan ada tidaknya pemilihan umum di negara tersebut, di samping proses pelaksanaan pemilu itu sendiri.

Data kehadiran dan ketidakhadiran dalam pemilu di banyak negara, tampaknya tidak secara jelas menunjukkan hubungan kedua variabel. Di Amerika Serikat misalnya, negara yang selama

ini dianggap kampiun demokrasi, ternyata jumlah kehadiran pemilih dalam pemilu tergolong rendah, yakni rata-rata sekitar 50%.

Di beberapa negara Eropa Barat yang selama ini dikenal sebagai negara yang tingkat demokrasinya cukup baik seperti Italia, Denmark, Belgia, Australia, Jerman Barat, dan sebagainya rata-rata jumlah pemilih mencapai 90%.

Tingkat ketidakhadiran seseorang dalam bilik suara tampaknya tidak banyak berhubungan dengan tingkat demokratisasi suatu negara. Hal ini terlihat sebagaimana studi yang dilakukan oleh Piven dan Cloward yang dilakukan pada tahun 1988, seperti tampak dalam grafik di bawah ini.<sup>5</sup>



Dari gambar tersebut tampak bahwa angka ketidakhadiran pemilih pada pemilu di Amerika Serikat jauh di bawah negara-negara Eropa Barat dan juga Jepang serta Israel, bahkan juga sepanjang pemilihan umum yang terjadi di Indonesia. Namun, bukan berarti bahwa tingkat demokratisasi di negara Amerika Serikat juga lebih rendah dibandingkan negara-negara yang disebutkan di atas. Hal ini diperkuat dengan data pemilihan umum yang terjadi di Amerika Serikat pada tahun 2004. Meskipun pada tahun tersebut Amerika Serikat banyak mendapat kecaman keras dari warganya sendiri terutama terkait dengan kepemimpinan George W. Bush (Junior) yang dianggap tidak-demokratis, namun jumlah partisipasi pemilih justru meningkat mencapai 64%.<sup>6</sup>

Satu-satunya teori yang dapat menjelaskan kaitan antara kehadiran dan ketidakhadiran seseorang dengan sistem politik barangkali adalah

<sup>5</sup> Frances Fox Piven and Richard Cloward, *Why Americans Don't Vote*, (New York: Patheon, 1988), hlm. 5.

<sup>6</sup> McKay D., Houghton D. & Wroe A, *Controversies in American Politics and Society*, (United Kingdom: Blackwell Publishing, 2005).

pandangan yang dikemukakan oleh Tingsten. Tingsten dalam salah satu studinya menjelaskan bahwa ada hubungan antara sistem pemilu atau sistem perwakilan yang diterapkan sangat berpengaruh pada persentase kehadiran dan ketidakhadiran seseorang dalam bilik suara.

Hasil studi yang dilakukan Tingsten menyimpulkan bahwa, di negara-negara yang menerapkan sistem pemilu atau sistem perwakilan berimbang (proposional) seperti negara-negara Eropa Barat, rata-rata partisipasi pemilih cukup tinggi. Sementara negara-negara yang menerapkan sistem distrik, jumlah kehadiran pemilih relatif rendah. Hal ini dikarenakan, dalam sistem perwakilan berimbang, perolehan kursi sangat tergantung pada proporsi jumlah suara pemilih. Sementara itu, dalam sistem distrik perolehan kursi sangat ditentukan oleh mayoritas suara yang diperoleh. Sehingga para pemilih yang menerapkan sistem proposional mempunyai semangat yang lebih besar untuk memilih betapapun mereka menyadari partai atau kandidat yang dipilihnya akan kalah di wilayahnya, sebab suaranya tidak hilang karena digabungkan dengan perolehan suara di daerah pemilihan lainnya. Pandangan Tingsten ini barangkali dapat menjelaskan fenomena tingginya angka partisipasi politik dalam pemilu di negara-negara Eropa Barat dan juga Indonesia.

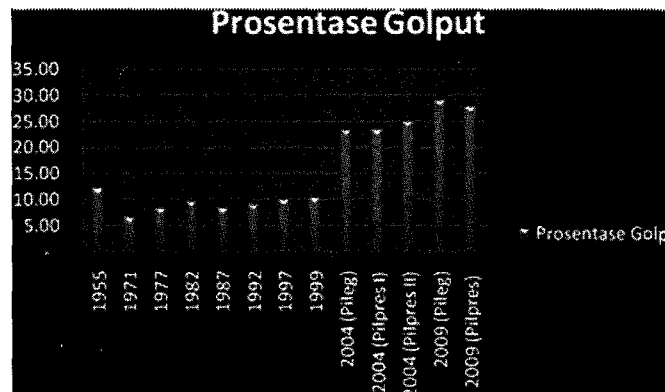
Faktor ketiga yang sangat menentukan *non-voting behavior* adalah faktor kepercayaan politik. Penggunaan variabel kepercayaan atau ketidakpercayaan politik untuk menjelaskan perilaku politik *nonvoting*, sebenarnya diadopsi dari variabel kepercayaan untuk menjelaskan keaktifan atau ketidakaktifan seseorang dalam kegiatan politik. Ketidakaktifan dalam konsep ketidakpercayaan politik sendiri selalu mengandung pengertian ganda. Pertama, ketidakaktifan dapat diinterpretasikan sebagai ekspresi atas kepercayaan yang rendah terhadap sistem politik atau sebagai suatu ekspresi atas perasaan keterasingan (*alienasi*). Kedikatatoran militer di masa Yunani misalnya, sulit untuk menghasilkan persentase pilihan "ya" yang cukup tinggi dalam suatu plebisit konstitusional yang diharapkan.

Pada sisi lain, ketidakaktifan juga dapat diinterpretasikan sebagai ekspresi kepercayaan yang tinggi, di mana ketidakaktifan seseorang dalam bilik suara menandakan bahwa mereka puas terhadap sistem politik yang ada, atau tidak khawatir dengan keadaan politik yang ada.

Mereka baru aktif atau berpartisipasi apabila mereka benar-benar kecewa terhadap sistem politik atau keadaan yang ada.<sup>7</sup>

## GOLPUT DARI MASA KE MASA

Secara umum gambaran angka golput dalam pemilihan umum di Indonesia dapat digambarkan dalam diagram berikut.



Dari tabel tersebut terlihat bahwa pada 1955, angka mencapai hampir 13 persen, sedangkan Pemilu 1971, jumlah pemilih yang tidak hadir mencapai 6,67 persen. Tingginya angka Golput pada tahun 1955 dibandingkan dengan Pemilu 1971 dimungkinkan karena Pemilu 1955 merupakan pemilu pertama dalam sejarah Indonesia. Pada tahun periode tersebut angka buta huruf di Indonesia juga masih sangat tinggi.

Meskipun pada tahun 1971, Orde Baru melakukan kebijakan pembangunan secara signifikan yang salah satunya diwujudkan dengan pemberantasan buta huruf melalui pendirian Sekolah Dasar Inpres (SD Inpres), namun jumlah Golput dari pemilu yang satu ke pemilu berikutnya bukannya turun, justru tambah naik. Pada Pemilu 1977 misalnya jumlah Golput naik menjadi 8,40 persen dan 9,61 persen pada Pemilu 1982. Angka ini kemudian sedikit turun pada Pemilu 1987 menjadi 8,39 persen. Pada Pemilu 1992, angka Golput mengalami kenaikan kembali menjadi sebesar 9,05 persen, dan pada Pemilu 1997 sebesar 12,07 persen.

Angka tersebut terus meningkat pascareformasi, misalnya pada Pemilu 1999

<sup>7</sup> William A. Gamson, "Political Trust and Its Ramification", dalam Gilbert Abcarian dan John. W. Soule, *Social Psychology and Political Behaviour: Problem and Prospect*, (Columbus, Ohio: E. Mariil Publishing Company, 1971), hlm. 41-48.

angka Golput mencapai 10,4 persen, sementara pada Pemilu 2004 sebesar 23,34 persen.<sup>8</sup> Selain itu, pada pemilu 2009 angka Golput dalam pemilihan legislatif mencapai 29,01 persen dan pada pemilihan presiden mencapai 27,77 persen. Dari angka tersebut sepanjang era reformasi angka golput telah mampu mengalahkan partai pemenang pemilu, baik dalam pemilu legislatif maupun dalam pemilihan presiden.

Besarnya angka ketidakhadiran pemilih pada Pemilu 1977 di atas sangat mungkin dipengaruhi oleh imbauan para pendukung Golput pada awal dekade 70-an agar para pemilih Indonesia tidak menggunakan hak suaranya, baik melalui cara menusuk lebih dari satu tanda gambar, tidak mendatangi tempat pemungutan suara (TPS) maupun menusuk bagian putih dari kartu suara.<sup>9</sup>

Ada beberapa pendapat tentang meningkatnya fenomena jumlah golput dari masa ke masa. Pertama, peningkatan jumlah golput terkait dengan ketidakpuasan terhadap parpol. Parpol dianggap hanya berorientasi kekuasaan dibanding memperjuangkan kepentingan masyarakat. Kedua, golput tidak terkait dengan persoalan perlawanan rakyat. Golput lebih banyak karena persoalan administratif, seperti tidak terdaftar atau jumlah suara yang tidak sah.

Golput yang dimaksud di sini memang ada dua, golput administratif dan ideologis. Golput ideologis adalah pemilih yang sengaja tidak memilih karena alasan politis, sedangkan Golput administratif lebih karena tidak terdaftar sebagai pemilih atau suara tidak sah.

Pada masa Orde Baru, tumbuhnya kelompok golput lebih bersifat gerakan protes terhadap sistem dan kebijakan politik dari rezim yang ada. Setidaknya terdapat tiga kebijakan politik pemerintah Orba yang dinilai oleh hampir seluruh pendukung golput pada masa itu sebagai penghambat demokratisasi politik. Pertama, adanya kebijakan massa mengambang, yaitu dengan membatasi kepengurusan partai politik di tingkat kabupaten/kota madya. Secara konsep, kebijakan massa mengambang cukup baik, yakni memberikan kebebasan pada warga untuk berafiliasi dengan partai politiknya. Namun, implementasi kebijakan massa mengambang di

Indonesia ternyata tidak sesuai dengan yang diharapkan di banyak negara demokrasi. Sebab, pelaksanaan massa mengambang justru membatasi ruang gerak masyarakat dalam berafiliasi dengan partai politik. Akibatnya, kreativitas dan dinamika politik masyarakat menjadi mandek.

Masyarakat tidak lagi tertarik pada persoalan-persoalan politik. Apalagi, implementasi dari kebijakan massa mengambang telah berakibat terjadinya marginalisasi partai politik, khususnya pada PPP dan PDI. Di samping itu, secara teoretis konsep *floating mass* yang seharusnya dibangun atas tiga kondisi: (1) adanya kemampuan massa untuk memengaruhi elite penguasa, terutama elite-elite pembuat kebijakan; (2) tersedianya mekanisme politik untuk memobilisasi massa secara efektif; dan (3) terorganisasinya masyarakat atau kelompok-kelompok kepentingan yang relatif otonom dari organisasi politik yang ada. Di Indonesia, terutama mereka yang tinggal di pedesaan, ketiga kondisi tersebut hampir tidak ada. Elite penguasa, misalnya relatif otonom dari masyarakat yang mendukungnya.

Masyarakat tidak mempunyai kemampuan, baik secara moral maupun aktual, untuk memengaruhi elite politik. Sebaliknya, otonomi organisasi massa terhadap partai politik pendukungnya justru tidak tampak. Betapa pun secara normatif ada pemisahan secara organisatoris antara organisasi kemasyarakatan atau kelompok kepentingan dengan partai politik, namun secara fungsional terdapat hubungan yang sangat erat antara kedua organisasi, khususnya hubungan antara Golkar dengan ormasnya. Oleh karena itu, penerapan kebijakan massa mengambang tidak ada pembenaran secara teoretis.

Pada sisi lain argumentasi praktis-historis yang dikemukakan oleh pemerintah pada saat itu sangat tidak masuk akal. Selama ini, alasan pemerintah Orba menerapkan kebijakan massa mengambang didasarkan pada pengalaman historis tentang konflik politik masyarakat pedesaan akibat keterlibatan warga desa ke dalam berbagai organisasi politik yang berbeda. Di samping itu, untuk menjamin keberlangsungan pembangunan dan tercapainya pertumbuhan ekonomi, dibutuhkan stabilitas nasional yang mantap. Hal ini bisa tercapai bila partisipasi politik masyarakat, khususnya di wilayah pedesaan ditata sedemikian rupa sehingga

<sup>8</sup> Data litbang Kompas yang sudah diolah dan dilengkapi dengan data KPU.

<sup>9</sup> Mungkin karena cara terakhir inilah yang melatarbelakangi kelompok ini disebut dengan Golput.

menciptakan suasana kondusif bagi pembangunan ekonomi. Caranya, meminimalisasi kemungkinan keterlibatan masyarakat pedesaan ke dalam pertentangan-pertentangan politik, yakni dengan kebijakan massa mengambang.

Dengan berubahnya kondisi praktis masyarakat, argumentasi trauma politik yang dijadikan pertimbangan kebijakan massa mengambang pada era Orba terpatahkan. Hal tersebut diperkukuh dengan diterimanya Pancasila sebagai satu-satunya asas bagi kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia sehingga ketakutan akan mengerasnya konflik politik akibat adanya perbedaan ideologi sudah tidak pada tempatnya. Selain itu, tingkat pendidikan masyarakat sudah sedemikian maju sehingga hal tersebut memengaruhi kedewasaan politik masyarakat dalam menyalurkan aspirasi politiknya.

Arus informasi juga sudah sedemikian berkembang sehingga masyarakat desa dengan mudah dapat mengakses berbagai informasi mutakhir melalui berbagai media massa yang ada. Pada tingkat perkembangan masyarakat yang semacam ini dibutuhkan berbagai organisasi politik sebagai wadah penyaluran aspirasi politik sehingga kepentingan politik yang ada tidak disalurkan melalui sarana-sarana di luar lembaga-lembaga demokrasi. Oleh karena itu, baik secara teoretis maupun praktis konsep massa mengambang tidak patut dipertahankan.

Kebijakan politik lainnya yang mendasari tumbuhnya gerakan Golput adalah adanya kebijakan yang membatasi warga negara dalam mengekspresikan pendapat dan berorganisasi. Salah satu instrumen yang dipakai pemerintahan Orde Baru untuk mengendalikan warga negara dalam mengekspresikan pendapatnya adalah dengan apa yang biasanya disebut sebagai politik perizinan.

Pada masa Orde Baru, politik perizinan ini sering diterapkan secara berlebihan. Bahkan dalam berbagai kasus, politik perizinan dipakai oleh pemerintah kala itu untuk menghambat lawan-lawan politiknya dalam melakukan kegiatan politik. Konsekuensinya, setiap kegiatan warga masyarakat—termasuk yang dikemas dalam sebuah pementasan kesenian—yang berbau kritik terhadap penguasa akan dihalangi dengan politik perizinan tersebut. Alhasil pencekalan kegiatan kesenian seperti yang dialami W.S. Rendra, Iwan Fals, Teater Koma, dan

sebagainya merupakan manifestasi politik perizinan yang berlaku pada masa Orba.

Faktor lainnya yang mendorong naiknya angka golput pada masa Orde baru adalah adanya kebijakan korporatisme negara dalam mengelola organisasi politik dan organisasi kemasyarakatan serta profesi. Untuk mengendalikan aktivitas berbagai organisasi kemasyarakatan, kelompok kepentingan dan profesi, pemerintahan mewajibkan program-program dari organisasi tersebut tidak bertentangan dengan program-program pemerintah. Di samping itu, pemerintah juga selalu mengintervensi dalam proses penentuan pemimpin di berbagai organisasi di atas. Oleh karena itu, dalam setiap kongres atau muktamar, hampir setiap organisasi politik dan kemasyarakatan mendekati pemerintah untuk mengetahui siapa di antara para calon yang mendapat restu dari pemerintah.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa sikap golput, perilaku non-voting atau sikap untuk tidak memilih dalam pemilu pada masa Orba merupakan refleksi dari ketidakpercayaan atau rendahnya kepercayaan politik. Dengan demikian, perilaku golput pada masa Orba lebih banyak merupakan bentuk protes atas ketidakpercayaan mereka terhadap sistem politik yang dikembangkan oleh rezim.

## **GOLPUT PADA ERA REFORMASI**

Sementara itu pada masa reformasi, Pemilu 1999 dan 2004 lonjakan angka golput justru naik pada era pemerintahan Megawati. Jika pada pemilu 1999 angka golput cenderung stagnan sebagaimana pemilu akhir masa Orba (1997) yang hanya berkisar 10%, maka pada Pemilu 2004 angka golput mencapai angka 23,24% atau naik 300 persen.

Beberapa analisis mengemukakan bahwa melonjaknya angka golput pada Pemilu 2004, lebih dikarenakan ketidakpercayaan masyarakat terhadap pemerintahan Megawati serta bangunan sistem politik yang ada pada saat itu. Beberapa faktor yang mengakibatkan kenaikan angka golput pada Pemilu 2004, antara lain: Pertama, tidak berfungsinya lembaga-lembaga perwakilan masyarakat khususnya DPR, DPRD, dan MPR. Banyaknya kasus-kasus KKN, penyalahgunaan kekuasaan dan semacamnya yang melibatkan anggota lembaga perwakilan rakyat menjadi salah satu alasan naiknya angka golput pada pemilu 2004. Anggota DPR pada waktu itu juga dinilai

tidak mampu memperjuangkan aspirasi masyarakat. Ketika pemerintah mengajukan kenaikan harga BBM, tarif listrik dan tarif telepon pada masa pemerintahan Megawati, posisi DPR justru mendukung posisi pemerintah, bukan menentangnya sebagaimana yang dikehendaki masyarakat.<sup>10</sup>

Kedua, masyarakat menilai pada masa reformasi, baik pada masa pemerintah Abdurrahman Wahid dan Presiden Megawati, lembaga pengadilan dinilai masih diintervensi oleh pemerintah. Kasus Tomy Soeharto, lepasnya Djoko Tjandra, Djoko Sugiarto, dan Hendrawan merupakan bukti pemerintah tidak sungguh-sungguh dalam melakukan penegakan hukum. Angka merah dalam proses penegakan hukum ini menjadi salah satu pemicu melonjaknya angka Golput pada tahun 2004.

Ketiga, semakin maraknya praktik-praktik KKN pada era Megawati, ditengarai memberikan kontribusi yang tidak sedikit pada pemilih untuk tidak berpartisipasi dalam pemilu saat itu. Reformasi yang dibangun atas harapan semua komponen masyarakat untuk mengakhiri praktik-praktik KKN, ternyata tidak pernah kunjung datang. Hal tersebut diperparah dengan penerapan otonomi daerah yang memberi dampak meluasnya praktik KKN. Jika pada masa lalu KKN hanya dilakukan oleh para pejabat tinggi dan kalangan eksekutif saja, maka pada era reformasi dan otonomi masa pemerintahan Megawati justru telah menyebar ke daerah-daerah. Di kalangan DPRD misalnya, dengan alasan otonomi pengelolaan keuangan daerah, mereka dengan leluasa memanfaatkan APBD untuk kepentingan anggota dewan dengan modus macam-macam, mulai dari tunjangan kesejahteraan, anggaran studi banding hingga biaya peningkatan kapasitas personal anggota dewan. Kasus yang menimpa anggota DPRD Sumatra Barat, DPRD Padang, DPRD Jawa Barat, DPRD DKI Jaya, DPRD DI Yogyakarta serta DPRD Bali, dan sebagainya merupakan contoh kasus yang mendorong pemilih kritis untuk tidak menggunakan hak pilihnya pada pemilu 2004.

Keempat, tidak ditepatinya janji-janji politik yang dibuat oleh pemerintah yang berkuasa atau partai-partai yang duduk di kursi legislatif. Para penguasa, baik pusat maupun di daerah dinilai

telah jauh dari retorika politik yang diucapkan pada pemilu 1999. Janji caleg akan melakukan perbaikan nasib bagi *wong cilik* dengan menawarkan berbagai program pengentasan kemiskinan tidak pernah terbukti. Penurunan harga BBM, tarif listrik, tarif telepon, dan penghapusan SPP berhenti pada janji. Bahkan ironinya, janji-janji tersebut justru paradoks realisasinya. Penurunan berbagai kebutuhan masyarakat yang dijanjikan pada kampanye pemilu justru menjadi kenaikan dan penyesuaian harga pada saat mereka terpilih.

Kekecewaan pemilih terhadap kinerja politik dan tidak profesionalnya cara-cara pengelolaan pemerintah oleh partai yang berkuasa, menyebabkan banyak pemilih pada Pemilu 2004 melarikan diri untuk tidak memilih.

Tingginya angka Golput pada Pemilu 2004, sebenarnya sudah tercium oleh pemerintah. Menjelang Pemilu 2004, misalnya, pemerintah menyikapi kemungkinan menguatnya suara golput dengan penuh kekhawatiran dan curiga. Presiden Megawati berkali-kali menyerukan rakyatnya agar menggunakan hak suaranya. Dalam UU Pemilu 2004 mulai dicantumkan sanksi pidana bagi orang yang menyerukan golput, suatu hal yang tidak pernah dilakukan pada masa Soeharto.

Di masa Orba, kekhawatiran pemerintah terhadap masalah golput dengan menggunakan agamawan untuk berfatwa akan pentingnya menggunakan hak pilih pada saat pemilu. Di akhir masa pemerintahan Orba misalnya, menjelang Pemilu 1997, MUI (Majelis Ulama Indonesia), PGI (Persekutuan Gereja-Gereja Indonesia), PHDI (Parishada Hindu Dharma Indonesia), dan Walubi, mengeluarkan fatwa pada umatnya masing-masing agar para pemilih menggunakan hak suaranya pada Pemilu 1997.

## GOLPUT DALAM PEMILU 2009

Sebagaimana diuraikan sebelumnya, baik dalam pemilu legislatif maupun pemilihan umum angka golput kembali naik. Jika pada pilpres tahun 2004 angka golput hanya mencapai 3,24%, maka pada pemilu legislatif angka Golput mencapai 29,01%. Namun, fenomena golput pada pemilu kali ini agaknya berbeda dengan pemilu sebelumnya. Jika fenomena golput yang terjadi pada masa Orba dan awal Reformasi lebih banyak diwarnai oleh fenomena sikap politik kritis seseorang terhadap sistem politik dan kondisi

<sup>10</sup> Lihat lebih jauh, Muhammad Asfar, *Presiden Golput*, (Surabaya: Jawa Pos, 2004).

yang ada, maka banyak kalangan menilai tingginya angka golput pada Pemilu 2009 lebih disebabkan persoalan administrasi belaka.

Tingginya angka Golput yang terjadi pada Pemilu 2009 lebih banyak disebabkan lemahnya kinerja penyelenggara pemilu dalam hal ini KPU dalam penyusunan DPT (Daftar Pemilih Tetap).

Menurut Sri Moertiningsih Adhioetomo,<sup>11</sup> setidaknya ada beberapa faktor yang mengakibatkan carut-marutnya penyusunan DPT: *Pertama*, UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan yang diikuti PP No. 37/2007 mewajibkan penduduk untuk melaporkan Peristiwa Kependudukan, yakni pindah, datang, perubahan alamat dan tempat tinggal, serta perubahan status kependudukan dari tempat tinggal sementara menjadi tempat tinggal tetap dengan jangka waktu satu tahun. Ini membawa akibat terhadap penerbitan kartu keluarga, kartu tanda penduduk, dan lain-lain. Ini sistem *de jure*.

*Kedua*, Mobilitas penduduk yang makin tinggi tidak disertai dengan kesadaran melaporkan peristiwa pindah, datang, serta perubahan alamat dan tempat tinggal, seperti yang diwajibkan UU. Penduduk enggan mengganti KTP di tempat tinggal asal dengan sejumlah alasan dan belum terdaftar di tempat tinggal baru. Kalau asas *de jure* diterapkan (dengan diterbitkannya KTP) dia akan kehilangan hak memilih di tempat tinggal baru atau untuk dapat memilih dia harus kembali ke tempat asalnya. Contoh-contoh penduduk yang tidak diakui dalam asas *de jure*, antara lain para pekerja musiman, pemilik rumah yang dikontrakkan dan tinggal di tempat lain, mahasiswa yang belajar di tempat lain bukan tempat tinggal asal, serta pensiunan yang menunggui cucunya di tempat lain tidak mau melepas KTP karena takut kehilangan hak pensiun.

Pada Pemilu 2004 dipakai gabungan asas *de jure* dan *de facto* sehingga dapat meminimalkan jumlah penduduk yang kehilangan hak pilih.

Ketiga, tidak ada standar. DP4 dari administrasi kependudukan yang belum sepenuhnya mencakup seluruh penduduk potensial sebagai pemilih diserahkan ke KPU untuk dimutakhirkan. Sistem pemutakhiran data potensial pemilih (DP4) menjadi daftar pemilih

sementara (DPS) di lapangan kelihatannya beragam dan tidak ada standar yang baku. Semuanya bergantung pada inisiatif para ketua RT. Ada yang mendatangi rumah tangga secara langsung, tetapi banyak pula penduduk yang merasa tidak pernah didatangi untuk pendataan calon pemilih meski ada yang dinamakan daftar pemilih tambahan. Menggelembungnya jumlah pemilih menjadi 171 juta (data demografi tahun 2009 hanya sebanyak 161 juta) kemungkinan besar disebabkan duplikasi nama dan alamat pemilih yang sama, tetapi dengan NIK yang berbeda meski hanya berbeda satu angka saja dari 16 digit.

Berbagai reaksi diajukan oleh masyarakat terkait tidak tercantumnya nama mereka dalam DPT pemilu legislatif. Dari kekecewaan yang dituangkan lewat internet hingga mendatangi petugas di kelurahan setempat. Namun demikian, reaksi masyarakat yang banyak bergulir di jagad maya lewat jaringan internet mampu menyatukan mereka dalam satu gerakan. Mereka membuat Posko Pengaduan Manipulasi DPT, serta membentuk Serikat Pengacara Rakyat (SPR) untuk mengajukan gugatan warga negara (*Citizen Lawsuit*) terkait kekisruhan Daftar Pemilih tetap (DPT) Pemilu 2009. KPU dan pemerintah dianggap telah melanggar Pasal 2 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Mereka menilai selain tidak akurat karena diduga telah menggelembungkan jumlah pemilih, DPT juga dinilai telah menghilangkan hak warga negara untuk memilih karena tidak terdaftar.

Adapun yang diajukan oleh SPR adalah meminta kepada Ketua Pengadilan Negeri Jakarta Pusat untuk membuat penetapan provisi terlebih dahulu. Penetapan provisi tersebut berupa perintah kepada KPU untuk memperbaiki akurasi DPT secara menyeluruh di seluruh Indonesia secepatnya, dan meminta majelis hakim untuk meminta KPU dan Mendagri untuk memperbaiki akurasi DPT secara menyeluruh di seluruh Indonesia, serta meminta para tergugat untuk membuat modul pemutakhiran DPT agar senantiasa akurat dengan jumlah pemilih.

Menurut Arief Poyono,<sup>12</sup> gugatan itu sama-sama sekali tidak dimaksudkan untuk membatalkan pelaksanaan Pemilu pada tanggal 9 April 2009.

---

<sup>11</sup> Kompas, 14 April 2009.

<sup>12</sup> <http://pemilu.antara.co.id/view/?tl=spr-ajukan-gugatan-dpt-pemilu-di-pn-jakarta-pusat>.



“Yang kami inginkan justru terselenggaranya Pemilu secara sukses, baik secara formil maupun secara substantif. Artinya Pemilu jangan sekadar menjadi ajang formalitas kenegaraan saja”, katanya. Selain itu, ketidakakuratan DPT adalah potensi terbesar kecurangan Pemilu 2009. “Dengan daftar DPT yang akurat, maka dipastikan potensi kecurangan terbesar sudah berhasil dihilangkan”, ungkapnya.

Reaksi terhadap kekisruhan DPT tidak hanya digugat oleh masyarakat, melainkan juga dilakukan oleh partai politik peserta pemilu. Baik partai besar maupun partai kecil mereka sama-sama melakukan gugatan terhadap persoalan DPT. Pada tanggal 5 Mei 2009 misalnya, sejumlah partai kecil seperti Partai Buruh, PPRN, PDS, PBR, Partai Merdeka, Partai Persatuan Daerah, Partai Karya Perjuangan Politik mengajukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi (MK) terkait daftar pemilih tetap (DPT) dalam pemilu legislatif. Menurut Ketua Umum Partai Buruh, Muchtar Pakpahan,<sup>13</sup> pemerintah dinilai harus bertanggung jawab terhadap permasalahan DPT yang amburadul.

Sementara itu, terkait dengan persoalan carut-marut DPT, Partai Demokrasi Perjuangan Indonesia (PDIP) juga melayangkan gugatan yang sama ke KPU, bersama-sama dengan 18 partai politik dan 16 anggota DPD secara resmi melayangkan gugatan pada Mahkamah Konstitusi, pascapemilu legislatif. Bahkan sehari menjelang penyelenggaraan pemungutan suara Pemilu 2009, Dewan Pimpinan Daerah Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (DPD PDIP) masih mendatangi gedung KPU untuk menggugat masalah nama ganda, hingga ribuan nama konstituen yang tak tercatat dalam DPT DKI Jakarta. Dalam kaitannya dengan carut-marut persoalan DPT dalam pemilu legislatif tampaknya partai Golkar dan Demokrat tidak banyak terlalu bereaksi dibanding dengan partai-partai lainnya. Namun, pada saat pemilihan presiden, secara mengejutkan Golkar yang tadinya terkesan “adem-ayem” dalam persoalan DPT, berbalik arus. Dia bersama-sama pasangannya Wiranto setelah pengumuman hasil rekapitulasi KPU untuk perolehan suara presiden oleh KPU, mereka mengajukan gugatan kepada MK terkait penyelenggaraan pemilu termasuk di dalamnya

persoalan DPT pemilu legislatif yang dulu tidak pernah disentuh oleh partai berlambang beringin ini.

Salah satu penyelenggara pemilu, KPU DKI misalnya dalam evaluasinya menempatkan persoalan DPT menjadi sebab utama rendahnya angka partisipasi masyarakat dalam pemilu. Selain persoalan inkonsistensi penyelenggaraan pemilu (KPU) dalam membuat kebijakan serta masalah rendahnya pendidikan politik dan persoalan anggaran.<sup>14</sup>

Meski KPU dan jajaran mampu memperbaiki jumlah DPT, namun hasilnya dianggap tidak memuaskan. Banyak protes dan pertanyaan yang muncul dari berbagai kalangan tentang masalah DPT tersebut. Mereka menanggapi kinerja penyelenggara KPU belum memuaskan terkait dengan pembenahan DPT sehingga banyak warga masyarakat yang masih juga belum terdaftar. Untuk mengatasi hal tersebut, akhirnya KPU meminta fatwa MK untuk mengambil jalan keluar atas permasalahan DPT. Pada tanggal 6 Juli 2009 atau sehari menjelang pelaksanaan pilpres, MK mengeluarkan amar putusan untuk menyelesaikan persoalan DPT melalui Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 102/PUU-VII/2009 yang membolehkan penggunaan KTP (Kartu Tanda Penduduk) dan KK (Kartu Keluarga) bagi warga yang belum terdaftar di Daftar Pemilih.<sup>15</sup>

Putusan MA tersebut dalam implementasi di lapangan ternyata banyak terkendala karena banyaknya salah tafsir terhadap keputusan tersebut. Jika panitia penyelenggara pemilu cukup akomodatif maka bukti KTP cukup dapat menjadi syarat warga untuk mencoblos, namun jika tidak akomodatif mereka harus menyerahkan fotocopy KK dan juga KTP sebagai syarat untuk melakukan pencoblosan. Bagi pemilih yang termasuk “penglaju”, mahasiswa dari luar daerah, serta buruh serabutan karena tentu saja syarat-syarat sebagaimana dikemukakan di atas sangat menyulitkan bagi mereka karena mereka rata-rata hanya berbekal KTP dan tidak membawa KK untuk mencoblos apalagi harus memfotokopinya.

<sup>13</sup> <http://pemilu.antara.co.id/view/?tl=spr-ajukan-gugatan-dpt-pemilu-di-pn-jakarta-pusat>.

<sup>14</sup> <http://www.panwaslu-dki.go.id/index>.

<sup>15</sup> Surat keputusan inilah yang juga menjadi senjata ampuh MK dalam menolak gugatan yang diajukan oleh pasangan JK dan Wiranto terkait dengan sengketa hasil pemilu pada tanggal 4 Agustus 2009, sekaligus memenangkan KPU sebagai pihak yang digugat.

**Tabel. Evaluasi KPU DKI atas Pemilu 2009**

1.	Partisipasi masyarakat pada Pemilu 2009 sangat kurang hal ini dikarenakan beberapa, pertama karena kesadaran masyarakat yang apatis terhadap kegiatan pemilu itu sendiri dan yang kedua persoalan teknis, hal ini disebabkan oleh carut-marutnya administrasi data kependudukan yang berdampak terhadap penyusunan DPT sehingga banyak masyarakat yang tidak terakomodasi dan terlibat dalam pemilu karena tidak terdaftar dalam Daftar Pemilih Tetap.
2.	KPU dalam melaksanakan tahapan Pemilu maupun dalam membuat kebijakan sering berubah-ubah hal ini mengindikasikan KPU tidak memiliki perencanaan yang matang.
3.	Adanya kekhawatiran terhadap pelaksanaan pemilu tidak berkualitas benar-benar terwujud, seperti adanya indikasi manipulasi hasil suara yang berdampak terhadap konflik antarcaleg maupun antarpantai, khusus Jakarta Pusat terjadi di Kecamatan Kemayoran, hal ini berdampak terhadap banyaknya protes dari caleg.
4.	Banyak yang tidak puas sehingga terjadi keterlambatan dalam proses penghitungan rekapitulasi suara di tingkat KPUD Jakarta Pusat.
5.	Peraturan KPU yang memperbolehkan penconcoren yang berbeda-beda membuat bingung masyarakat ditambah pemahaman petugas KPPS, banyak saksi dari Parpol yang tidak dibekali pengetahuan dan pemahaman sebagai saksi pemilu sehingga para saksi ini tidak berfungsi secara maksimal.
6.	Petugas PPK tidak sevisi dengan petugas Panwascam maupun PPL sehingga sering kali terjadi benturan atau kesalahpahaman. Bahkan di lapangan Panwascam tidak menerima Berita Acara hasil pemilu di wilayahnya masing-masing. Karena kondisi ini, maka Panwas tidak bisa mengontrol jika terjadi kecurangan dalam penghitungan hasil suara.
7.	Pendidikan politik bagi masyarakat sebagai salah satu tanggung jawab partai politik pada konstituennya masih jauh dari harapan, karena masyarakat didominasi kepentingan elite dan parpol, sampai saat ini masyarakat masih dijadikan objek politik dengan janji-janji, serta karakter parpol yang menghargai suara rakyat dengan uang memperburuk mental masyarakat Indonesia.
8.	Pelemahan terhadap penyelenggaraan pemilu melalui pengucuran dana yang terlambat dan terbatas khususnya untuk PPL serta data kependudukan yang kurang valid menjadi salah satu dasar lemahnya kinerja terhadap penyelenggaraan Pemilu 2009.
9.	Tidak maksimalnya peran Sentra Gakumdu, hal ini terbukti dari beberapa kasus yang diangkat khususnya di wilayah Jakarta pusat selalu mentah dan tidak bisa diproses secara hukum karena selalu dimentahkan dengan alasan UU Pemilu tidak bisa menjerat kasus-kasus yang ada.
10.	Menanggapi gugatan yang dilakukan oleh partai politik maupun kelompok masyarakat, KPU berjanji melakukan pembenahan soal DPT dalam proses pemilu presiden. Sementara itu, pemerintah selaku penanggung jawab merespons dengan melakukan sidang kabinet terbatas untuk membahas masalah ini. Presiden selaku kepala pemerintah, meminta pada institusi terkait terutama Depdagri untuk membantu sepenuhnya pemutakhiran data sekaligus pembenahan DPT. Stelsel pasif yang dulu diabaikan oleh penyelenggara pemilu dalam proses pendataan peserta pemilu kembali dihidupkan. Para petugas KPPS dan Kelurahan hingga tingkat RT (Rukun Tetangga) kembali melakukan pendataan. Meski hasilnya tidak terlalu memuaskan karena kendala waktu, namun mekanisme tersebut mampu memperbaiki jumlah DPT.

Walaupun perbaikan angka DPT sudah dilakukan dan Keputusan Mahkamah Konstitusi untuk mencari jalan ke luar bagi penyelesaian DPT sudah dibuat, namun ternyata hal tersebut tidak memperbaiki angka golput secara signifikan. Berbagai upaya yang dilakukan para penyelenggara pemilu dan juga MK tersebut hanya memperbaiki sekitar 1,3% saja dari yang semula (pemilu legislatif) berjumlah 29,01% menjadi 27,77% dalam pemilu presiden. Ini berarti persoalan golput tidak semata-mata dikarenakan masalah DPT, namun juga karena faktor-faktor lainnya.

Irham Taufik Umri,<sup>16</sup> dalam salah satu artikelnya menjelaskan bahwa masih tingginya angka golput dalam pemilu presiden dikarenakan adanya lima kategori pemilih, yang meliputi:

*pertama*, pemilih *ghost voters*, yaitu nama-nama pemilih yang duplikasi atau ganda. Dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT) nama pemilih tercantum berulang, bisa dalam satu TPS, juga lain TPS dan terjadi pula di luar desa/kelurahan di mana ia berdomisili. Termasuk pada kategori ini pemilih yang telah meninggal dunia dan anak-anak.

*Kedua*, pemilih yang pergi berlibur, baik mudik ke kampung halamannya ataupun bepergian ke daerah tujuan wisata (DTW) ke pantai, danau, dan pegunungan. Karena berlibur dan beberapa hari menginap di lokasi wisata itu, mereka tidak tahu bagaimana mengurus administrasi untuk pindah menggunakan hak pilihnya. Selain itu, penetapan pemungutan suara sebagai hari libur turut mengambil andil tingginya angka golput karena dengan penetapan itu hari libur makin panjang, di mana total hari libur

<sup>16</sup> <http://www.waspada.co.id>

menjadi empat hari. Oleh karena itu, dapat dimaklumi panjangnya hari libur, mengakibatkan masyarakat memanfaatkan waktunya untuk liburan bersama keluarga ke luar daerah, bahkan ke luar provinsi dan ke luar negeri. Secara faktual H-1 pemungutan suara, pesawat udara dari bandara Polonia Medan “*passenger full*” yang bepergian ke luar daerah Sumatera Utara maupun ke luar negeri.

*Ketiga*, kelompok pemilih yang memang sudah kecewa dengan proses pemilu sehingga sama sekali tidak menggunakan hak pilihnya. Dalam kelompok ini, terutama kalangan menengah. Mereka kecewa dengan hasil tiga pemilihan umum, memilih wakil-wakilnya yang duduk di parlemen, tetapi tidak merespons hati nurani rakyat. Asumsi mereka, buat apa memilih kalau tidak ada perubahan yang bermakna dalam kehidupan bermasyarakat dan berbangsa serta bernegara. Mereka menjadi “*apatis*” (masa bodoh).

*Keempat*, kelompok pemilih yang merasa kelelahan dan bosan dengan kegiatan pemilihan umum. Pascareformasi yang terjadi di negeri ini, ditandai dengan era demokratisasi dan transparansi. Khusus aktualisasi demokratisasi, karakteristiknya ditandai dengan pemilihan umum. Hiruk pikuk dan ingar bingar pelaksanaan pemilihan umum terjadi, terutama pada masa kampanye telah mewarnai kehidupan masyarakat, dari mulai pemilu legislatif dilanjutkan dengan pemilu Presiden/Wapres. Belum lagi reda nuansa pemilu legislatif dan Pilpres, masyarakat disibukkan kembali dengan pemilihan kepala daerah (Pilkada), baik pemilihan Gubernur maupun pemilihan Bupati dan Walikota. Masyarakat terlalu capek berkulat dengan kehidupan politik, sementara kehidupan ekonominya tak kunjung mengalami perbaikan.

*Kelima*, kelompok pemilih yang terdaftar tetapi sedang bepergian (berada di tempat lain) seperti mahasiswa. Hal ini ada kaitannya dengan waktu liburan yang panjang tadi. Karena libur berkepanjangan, mereka pulang ke kampung halaman, tanpa tahu teknik penggunaan hak pilih bila mutasi sementara ke tempat lain. Soalnya sang mahasiswa itu sewaktu didaftar telah masuk dalam Daftar Pemilih Sementara dan diverifikasi kembali ke dalam Daftar Pemilih Tetap di TPS tempat tinggalnya (kost). Ketika hari pemungutan suara ia masih berada di kampung halamannya sehingga ia tidak bisa memilih karena haknya berada di TPS tempat kostnya sehingga TPS-TPS

yang pemilihnya mayoritas mahasiswa jadi kosong-melompong.

Meskipun demikian, jika dicermati lebih lanjut dari 121.588.266 pemilih yang terdaftar, sebanyak 171.265.441, dan yang tidak terdaftar mencapai 49.677.675 (29.0062%),<sup>17</sup> serta suara tidak sah hanya berjumlah 17.488.581 dari 104.699.785 suara sah atau 16,70%, maka dapat dipastikan bahwa kelompok pertama ini berarti mereka yang termasuk dalam kategori kelompok pertama (*ghost voters*) yang paling banyak memberikan kontribusi terhadap angka golput pada pemilu legislatif 2009. Selain itu, 16,70% dari mereka masuk dalam bilik suara, ada banyak variasi terkait dengan tidak sahnya suara mereka. Pertama, sistem pencoblosan yang diganti dengan sistem pencontrengan masih banyak menyulitkan warga terutama di kalangan pedesaan. Kedua, banyaknya calon yang harus dipilih telah menjadikan faktor kesulitan serta kemalasan orang untuk melakukan pencontrengan. Ketiga, mereka yang benar-benar memiliki suara, namun tidak mau haknya digunakan orang lain memilih mencontreng namun dengan jalan merusak kartu suaranya karena alasan politik.

## PENUTUP

Jika dicermati dari data hasil pemilu ke pemilu, baik dalam pemilu legislatif maupun pemilu presiden, maka ada kecenderungan bahwa angka golput dari periode pemilu ke periode pemilu berikutnya memiliki kecenderungan peningkatan persentasenya. Namun, alasan yang mendasari masyarakat untuk melakukan tindakan golput mengalami pergeseran.

Pada masa rezim Orde Baru, alasan Golput lebih karena persoalan politik. Adanya anggapan bahwa pelaksanaan pemilu yang ada tidak dijalankan sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, pemihakan birokrasi dan aparat keamanan hingga intimidasi yang dilakukan secara sistematis untuk memenangkan rezim Soeharto, telah membuktikan bahwa pemilu hanya sekadar ritual lima tahunan dan bukan pesta demokrasi yang sesungguhnya. Dalam proses yang demikian, tidak mengherankan bahwa pada masa Orde Baru yang banyak muncul adalah perasaan alienasi dan apatisisme di mana

---

<sup>17</sup> [http://mediacenter.kpu.go.id/images/mediacenter/berita/SUARA\\_KPU/HASIL\\_PENGHITUNGAN\\_SUARA](http://mediacenter.kpu.go.id/images/mediacenter/berita/SUARA_KPU/HASIL_PENGHITUNGAN_SUARA)

banyak masyarakat yang merasa *powerless* terhadap sistem politik yang ada. Struktur politik yang dibangun oleh rezim Soeharto dengan cara mengukuhkan tiga pilar politiknya (ABRI, Birokrasi, dan Golkar) sebagai motor penggeraknya, menjadikan masyarakat merasa apa pun pilihannya dalam pemilu tidak akan mengubah sistem yang ada.

Sementara itu, gerakan golput yang terjadi pada pemilu 2004 seakan menjadi antiklimaks terhadap reformasi yang diperjuangkan pada tahun 1998 dan kegairahan memilih yang pada pemilu 1999. Kenaikan yang sangat besar jumlah *non-voting* pada pemilu 2004 dikarenakan rasa kekecewaan masyarakat terhadap lembaga-lembaga politik yang ada, baik parlemen maupun partai politik. Penilaian kinerja atas lembaga eksekutif (presiden) dan yudikatif (peradilan) yang dianggap buruk, juga menjadi faktor pendorong bagi masyarakat untuk tidak berpartisipasi.

Sementara pada pemilu 2009, meskipun jumlah mereka yang tidak memilih masih cukup tinggi, namun persoalan ini tidak semata-mata dikarenakan ketidakpercayaan terhadap sistem politik yang ada. Pada pemilu tahun 2009, faktor yang paling dominan yang mengakibatkan rendahnya partisipasi masyarakat dalam pemberian suara adalah ketidakberesan kinerja penyelenggara pemilu dalam hal ini KPU, yang telah mengakibatkan banyak anggota masyarakat yang memiliki hak suara tidak terdaftar.

Ke depan, dengan kesadaran masyarakat tentang hak-hak politik yang semakin tinggi dan sikap kritis yang semakin menguat, gerakan Golput dapat diminimalisasi hanya dengan cara: *pertama*, penyelenggara pemilu (KPU) harus senantiasa profesional dalam menjalankan kinerja dan fungsinya, khususnya dalam menyiapkan proses dan tahapan pemilu. *Kedua*, tingkat kepercayaan masyarakat terhadap lembaga-lembaga politik, baik itu partai politik, parlemen maupun lembaga eksekutif dan yudikatif harus

dibangun kembali dengan menampilkan *performance* dan kinerja yang baik sehingga masyarakat kembali memiliki harapan bahwa suara mereka di bilik suara tidak akan sia-sia karena keikutsertaan mereka pada pemilu pada hakikatnya merupakan salah satu proses untuk mewujudkan harapan mereka sendiri.

## DAFTAR PUSTAKA

- Asfar, Muhammad. 2004. *Presiden Golput*. Surabaya: Jawa Pos.
- D., McKay, Houghton D. & Wroe A. 2005. *Controversies in American Politics and Society*. United Kingdom: Blackwell Publishing.
- Gamson, William A. 1971. "Political Trust and Its Ramification", dalam Gilbert Abcarian dan John. W. Soule, *Social Psychology and Political Behaviour: Problem and Prospect*. Columbus, Ohio: E. Mariil Publishing Company.
- <http://pemilu.antara.co.id/view/?tl=spr-ajukan-gugatan-dpt-pemilu-di-pn-jakarta-pusat>.
- <http://pemilu.antara.co.id/view/?tl=spr-ajukan-gugatan-dpt-pemilu-di-pn-jakarta-pusat>.
- <http://www.panwaslu-dki.go.id/index>.
- <http://www.waspada.co.id>
- [http://mediacenter.kpu.go.id/images/mediacenter/berita/SUARA\\_KPU/HASIL\\_PENGHITUNGAN\\_SUARA](http://mediacenter.kpu.go.id/images/mediacenter/berita/SUARA_KPU/HASIL_PENGHITUNGAN_SUARA)
- Kompas, 14 April 2009.
- Moon, David. 1992. "The Determinants of Turnout in President Election: An Integrative Model Accounting for Information", dalam *Political Behaviour*, Vol. 14. No. 2, 1992.
- Power, Timothy J. and J. Timmos Robert. 1995. "Compulsory Voting Invalid Ballots, and Abstention in Brazil", dalam *Political Research Quarterly*, Vol. 48, No. 3, 1995.
- Piven, Frances Fox and Richard Cloward. 1988. *Why Americans Don't Vote*. New York: Patheon.