

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Reformasi politik yang terjadi sejak 1998, membawa berbagai perubahan mendasar terhadap kehidupan berbangsa dan bernegara. Momentum tersebut menuntut beberapa perubahan agenda yang harus dilaksanakan dalam rangka memperbaiki kehidupan bernegara selama 32 tahun dibawah rezim Orde Baru. Salah satu dari enam agenda reformasi yang diusung ketika itu adalah amandemen Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 (Ni'matul Huda, 2008: 196).

Amandemen UUD 1945 yang dilakukan merupakan sebuah proses untuk menyempurnakan hukum dasar tertulis di Indonesia. Di antaranya mengenai pasal yang berhubungan dengan pengisian jabatan presiden/wakil presiden, gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota. Pasal 6A ayat (1) UUD 1945 mengatur tentang pemilihan Presiden Dan Wakil Presiden yang dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Sedangkan pada Pasal 18 ayat (4) disebutkan Gubernur, Bupati Dan Walikota sebagai kepala pemerintahan provinsi, kabupaten dan kota yang dipilih secara demokratis. Dengan demikian dapat dikatakan gerakan reformasi 1998 membawa perubahan yang signifikan terhadap sistem politik Indonesia menuju sistem pemerintahan negara yang demokratis (Fachri Adnan, 2012:1).

Perubahan sistem politik Indonesia antara lain terlihat dari adanya perubahan relasi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, dari yang bercorak sentralistis ke corak yang lebih desentralistis. Perubahan kerangka kelembagaan seperti sistem multipartai, pelaksanaan pemilu yang relatif lebih demokratis, adanya pers yang bebas, dan upaya menjadikan birokrasi dan militer sebagai kekuatan profesional tetapi netral secara politik (Kacung Marijan, 2010: 1).

Pada awalnya untuk mengimplementasikan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 diatas, pemerintah menetapkan UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Pasal 18 UU tersebut disebutkan bahwa salah satu tugas dan wewenang DPRD adalah memilih gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati,

dan walikota/wakil walikota. Dengan diterbitkannya UU tersebut maka kepala daerah dipilih oleh anggota DPRD dari masing-masing daerah bersangkutan. Sehingga, dengan adanya UU ini menjadikan DPRD menjadi lembaga yang memiliki kewenangan untuk memilih DPRD dan menjadikannya sebagai lembaga yang memiliki kekuasaan yang lebih besar dari sebelumnya. Hal ini lantas menjadikan DPRD sebagai lembaga yang lebih superior dari gubernur, bupati dan walikota.

Mengingat penguatan parlemen ternyata tidak serta merta mampu mempercepat proses demokratisasi di daerah, dimunculkanlah kerangka kelembagaan baru, yakni adanya pemilihan kepala daerah secara langsung. Proses ini diharapkan bisa mereduksi secara luas adanya 'pembajakan kekuasaan' yang dilakukan oleh partai-partai politik yang memiliki kursi di DPRD. Di samping itu, Pilkada secara langsung diharapkan bisa menghasilkan kepala daerah yang memiliki akuntabilitas yang lebih tinggi kepada rakyat (Kacung Marijan, 2010: 183). Oleh karenanya, Pemerintah menetapkan UU Nomor 32 Tahun 2004 sebagai pengganti dari UU Nomor 22 Tahun 1999 dimana dalam Pasal 24 ayat (5) UU ini mengatur bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan.

Para ahli mengemukakan bahwa pilkada langsung memiliki beberapa manfaat, di antara sebagaimana dijelaskan Joko Prihatmoko (Aina, 2013:53) bahwa sisi positif pilkada langsung, yaitu : 1) Kepala daerah akan memiliki mandat dan legitimasi; 2) Pilkada secara langsung memberikan proses pendidikan politik bagi masyarakat terutama tentang peran debat publik, sistem seleksi calon, visi dan misi, kebijakan, perencanaan dan anggaran dalam suatu sistem demokrasi; 3) Terjadinya political equality atau kesetaraan politik terutama dalam hal pemberian suara, proses pembuatan kebijakan maupun dalam melakukan implementasi dan evaluasi kebijakan; 4) Terdapatnya akuntabilitas publik karena Pilkada secara langsung lebih accessible terhadap penduduk setempat karena kepala daerah yang terpilih akan lebih bertanggung jawab terhadap kebijakan-kebijakan dan hasilnya; dan 5) Pilkada secara langsung dapat meningkatkan kepekaan elit terhadap kebutuhan masyarakat dan bagaimana kebutuhan itu dapat dipenuhi dengan cara-cara yang efektif. Tujuan utama Pilkada

secara langsung adalah penguatan masyarakat dalam rangka peningkatan kapasitas demokrasi lokal. Di sisi lain, pemilu kepala daerah langsung memberikan kesempatan kepada rakyat untuk mewujudkan prinsip kedaulatan rakyat, karena kepala daerah dipilih oleh rakyat daerah itu sendiri

Sedangkan Dwipayana (Fachri Adnan, 2012:9) menyatakan manfaat dan harapan pilkada langsung bagi pertumbuhan, pendalaman dan perluasan demokrasi daerah, antara lain : 1) pemilihan kepala daerah secara langsung membuka peluang partisipasi yang luas bagi warga dalam proses demokrasi dan menentukan kepemimpinan politik di daerah masing-masing; 2) pemilihan kepala daerah secara langsung memungkinkan munculnya calon kepala daerah yang akan bersaing serta memungkinkan masing-masing calon yang berkompetisi dalam ruangan yang lebih terbuka dibandingkan tertutupan yang sering terjadi dalam demokrasi perwakilan; 3) pemilihan kepala daerah secara langsung memberi peluang bagi warga untuk mengaktualisasikan hak-hak politiknya secara lebih baik tanpa harus diboncengi oleh kepentingan-kepentingan elit seperti yang terjadi dalam sistem demokrasi perwakilan; 4) pemilihan kepala daerah secara langsung memperbesar harapan untuk mendapatkan calon pemimpin yang inspiratif, cakap, dan mendapat legitimasi oleh rakyat (legitimate). Kepala daerah yang dipilih melalui pemilihan langsung akan lebih berorientasi pada kepentingan masyarakat dari pada segelintir elit politik di DPRD; dan 5) kepala daerah yang dipilih melalui pemilihan langsung mempunyai kekuasaan politik yang kuat sehingga akan terbangun perimbangan kekuasaan (check and balances) di daerah antara pemerintah daerah dengan DPRD. pendekatan tersebut lebih menggambarkan partisipasi politik secara umum.

Namun, sangat disayangkan pilkada langsung yang diharapkan membawa berbagai manfaat perubahan bagi kehidupan masyarakat serta konsolidasi demokrasi di daerah belum serta merta dapat diwujudkan. Sehingga, akhirnya masyarakat merasa tidak mendapat manfaat dari proses ini dan menurunkan tingkat kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Hal ini salah satunya terlihat dari minimnya minat masyarakat untuk memberikan suara pada saat pemilu dan pilkada pasca reformasi.

Solijonov (2016:17) menyebutkan bahwa partisipasi pemilih (*voter turnout*) adalah sejauh mana pemilih yang memenuhi syarat menggunakan hak pilihnya pada hari pemilihan. Hal ini diukur sebagai persentase suara yang diberikan pada suatu pemilihan, termasuk suara yang rusak atau keliru coblos. Dan merupakan salah satu indikator penting, bagaimana warga negara berpartisipasi dalam pemerintahan negaranya. Partisipasi pemilih yang lebih tinggi, dalam banyak kasus merupakan sebuah tanda vitalitas dari demokrasi, sementara itu, partisipasi yang lebih rendah sering dikaitkan dengan apatisme pemilih dan ketidakpercayaan terhadap proses politik.

Sedangkan, tidak memilih (*non voting*) berdasarkan literatur perilaku memilih, khususnya teori-teori perilaku memilih yang dibangun berdasarkan realitas politik negara-negara barat, umumnya digunakan untuk merujuk pada fenomena ketidakhadiran seseorang dalam pemilu karena tiadanya motivasi. Umumnya, perilaku tidak memilih dimanifestasikan pada bentuk ketidakhadiran ke bilik suara (Sri Yuniarti, 2009:21). Para pemilih yang tidak menggunakan hak pilihnya dalam suatu pemilu maupun pilkada disebut sebagai *non voters*.

Di Indonesia, definisi *non voting* oleh beberapa sarjana disebut dengan istilah “golput”.¹ Menurut Bakaruddin Rosyidi Ahmad (2008) kata golput mengacu kepada pengertian bahwa “seseorang atau sekelompok pemilih yang tidak memilih secara sadar” (atau tidak menggunakan hak pilihnya secara sadar pada hari voting). Artinya orang atau sekelompok orang bersangkutan adalah terdaftar dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT), tetapi tidak menggunakan hak pilihnya pada hari H. Jadi, “golput” tidak boleh disamakan dengan seseorang atau mereka yang tidak memilih karena: “tidak terdaftar sebagai pemilih”, “ketiduran”, “kesadaran politik yang rendah”, “situasi”, dan lain-lain (atau karena faktor-faktor teknis).

Perilaku *non voting* di Indonesia sebagaimana disebutkan oleh Asfar (1998: 212-213) biasanya dimanifestasikan dalam berbagai bentuk: 1) orang yang tidak menghadiri tempat pemungutan suara sebagai aksi protes terhadap pelaksanaan pemilu dan sistem politik yang ada; 2) orang yang menghadiri tempat

¹ Mereka yang mempopulerkan istilah golput diantaranya, yaitu Arief Budimana, Julius Usman, Imam Waluyo, Marsilam Simanjuntak, Asmara Nababan dan sejumlah aktivis lainnya. Mulai populer di era tahun 1970-an, akibat ketidakpuasan terhadap pelaksanaan pemilu tahun 1971.

pemungutan suara namun tidak menggunakan hak pilihnya secara benar dengan menusuk lebih dari satu gambar; 3) orang yang menggunakan hak pilihnya dengan jalan menusuk bagian putih dari kartu suara; dan 4) 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.²

Mereka memilih menjadi “golput” karena sadar dan sukarela karena menurut mereka, pemilu hanya sebuah formalitas belaka (pesta demokrasi yang prosedural dan bukan demokrasi yang substantif) serta tidak ada partai dan kandidat yang layak untuk dipilih. Jadi, paling tidak ada empat kategori pengertian tentang golput menurut menurut Eep Saefullah Fatah sebagaimana dikutip oleh Bakaruddin Rosyidi Ahmad (2008), yaitu : 1) golput teknis, yakni mereka yang karena sebab-sebab teknis tertentu (keluarga meninggal, ketiduran, dan lain-lain) berhalangan hadir ke tempat pemungutan suara, atau mereka yang keliru mencoblos sehingga suaranya dinyatakan tak sah; 2) golput teknis-politis seperti mereka yang tidak terdaftar sebagai pemilih karena kesalahan dirinya atau pihak lain (lembaga statistik, penyelenggara pemilu); 3) golput politis, yakni mereka yang merasa tak punya pilihan terhadap kandidat yang tersedia atau tak percaya bahwa Pilkada akan membawa perubahan dan perbaikan. Sekalipun jumlahnya terbatas; dan 4) golput ideologis, yakni mereka yang tak percaya pada mekanisme demokrasi (liberal) dan tak mau terlibat di dalamnya entah karena alasan fundamentalisme agama atau alasan politik-ideologi lainnya.³

² Pendapat yang sama juga disampaikan oleh Sri Yanuarti. 2009. “*Golput dan Pemilu di Indonesia*”. dalam Jurnal Penelitian Politik. Volume 6 No. 1. Jakarta: LIPI. Hal. 21-22.

³ Bandingkan dengan Syamsuddin Haris dalam Bakaruddin Rosyidi Ahmad (2008) dan Indra J. Piliang dalam Made Yudhi Setiani (2006). Mereka membuat kategori golput yang mirip dengan Eep Saefullah Fatah. Syamsudin Haris menyebutkan bahwa secara umum, ketidakhadiran sebagian masyarakat dalam memberikan suaranya dalam pemilu dan pilkada dapat dikategorikan atas dua kelompok, yaitu: 1) faktor teknis seperti tidak terdaftar sebagai pemilih, tidak memperoleh kartu pemilih, dan alasan-alasan lain yang bersumber pada kekacauan manajemen pemilihan; 2) faktor politik seperti kekecewaan terhadap partai, kandidat yang diajukan partai, dan ketidakpercayaan terhadap kemampuan pemilu dan pilkada mengubah kehidupan masyarakat. Sedangkan Indra J. Piliang membagi golput menjadi 3 golongan, yaitu: (1) golput ideologis, yakni segala jenis penolakan atas apa pun produk sistem ketatanegaraan hari ini; (2) golput pragmatis, yakni golput yang berdasarkan kalkulasi rasional betapa ada atau tidak ada pemilu, ikut atau tidak ikut pemilu, tidak akan berdampak atas diri si pemilih; (3) golput politis, yakni golput yang dilakukan akibat pilihan-pilihan politik.

Akan tetapi, pada tesis ini penulis tidak menggunakan istilah golput sebagaimana dimaksud oleh Asfar dan peneliti lain. Istilah yang penulis pergunakan adalah perilaku tidak memilih (*non voting behavior*) yaitu merujuk pada pemilih yang terdaftar dalam daftar Pemilih, tetapi tidak datang ke tempat pemungutan suara (TPS) untuk menggunakan hak pilihnya.

Hasanuddin M. Saleh dalam Bismar Arianto (2011:53) mengatakan dalam kajian perilaku pemilih terdapat dua konsep utama, yaitu; perilaku memilih (*voting behavior*) dan perilaku tidak memilih (*non voting behavior*). Perilaku memilih adalah tindakan atau perilaku seseorang menentukan pilihan atas seorang calon, partai, pendapat atau opini dalam suatu musyawarah atau pemilihan. Menurut Yanuarti (2009:21) perilaku tidak memilih (*non voting behavior*) 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.

Dalam studi perilaku memilih, para ahli menyebutkan terdapat tiga pendekatan utama, yaitu: pendekatan sosiologi, pendekatan psikologi dan pendekatan pilihan rasional (*rational choice*).⁴ Pertama, pendekatan sosiologi, model ini beranggapan bahwa perilaku memilih dipengaruhi oleh faktor sosiologis yang berada di lingkungan. Pendekatan ini berawal dari peneliti Columbia University sehingga dikenal dengan nama Mazhab Columbia (*The Columbia School*). Pendekatan ini menjelaskan bahwa karakteristik sosial dan pengelompokan-pengelompokan sosial sosial, seperti umur, jenis kelamin, kelas,

⁴ Baca Afan Gaffar, 1992. *Javanese Voters, A Case Study of Election Under A Hegemonic Party System*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press; Kristiadi, Joseph. 1994. *Pemilihan Umum dan Perilaku Pemilih: Suatu Studi Kasus Tentang Perilaku Pemilih di Kotamadya Yogyakarta dan Kabupaten Banjarnegara, Jawa Tengah pada Pemilihan Umum 1971-1987*. Yogyakarta: Tesis S2 Pasca Sarjana Universitas Gadjah Mada; Muhammad Asfar, 1998. *Perilaku Non Voting di Bawah Sistem Kepartaian Hegemonik*. Yogyakarta: Tesis S2 Pasca Sarjana Universitas Gadjah Mada; M. Fachri Adnan. 2012. *Perilaku Memilih pada Pemilihan Kepala daerah Secara Langsung*. Padang: UNP Press; dan Saiful Mujani, R. William Liddle, dan Kuskridho Ambardi. 2012. *Kuasa Rakyat Analisis Tentang Perilaku Memilih dalam Pemilihan Legislatif dan Presiden Indonesia Pasca-Orde Baru*. Jakarta: Mizan Publika.

pendidikan dan tingkat sosial ekonomi memiliki pengaruh dalam menentukan perilaku memilih.

Kedua, pendekatan psikologi, para pendukung model ini beranggapan bahwa perilaku memilih dipengaruhi oleh faktor psikologis dalam diri seseorang, terutama konsep sikap dan sosialisasi untuk menjelaskan perilaku memilih. Pendekatan ini merupakan reaksi atas ketidakpuasan mereka terhadap pendekatan sosiologis. Pendekatan psikologis menganggap sikap sebagai variable penting dalam menjelaskan perilaku memilih. Pendekatan ini dikembangkan oleh para peneliti dari *The survey Research Centre*, The University of Michigan, oleh karena itu dikenal juga dengan nama mazhab psikologi (*Michigan School*).

Ketiga, pendekatan pilihan rasional (*rational choice*) atau pendekatan ekonomi, yang menekankan bahwa pemilih bertindak rasional dalam menentukan pilihannya pada pemilu. Mereka melihat adanya analogi antara pasar (ekonomi) dan perilaku memilih (politik).

Tidak jauh berbeda dengan model perilaku memilih, secara umum terdapat dua pendekatan untuk menjelaskan kehadiran pemilih (*turnout*) atau ketidakhadiran pemilih (*non voting*) dalam suatu pemilu. Pendekatan pertama menekankan pada karakteristik sosial dan psikologi pemilih dan karakteristik institusional sistem pemilu. Sementara itu, pendekatan kedua menekankan pada harapan pemilih tentang keuntungan dan kerugian atas keputusan mereka untuk hadir atau tidak hadir memilih. Menurut kedua pendekatan tersebut setidaknya ada empat faktor yang mempengaruhi seseorang berperilaku tidak memilih yaitu faktor psikologis, sistem politik, kepercayaan politik, dan latar belakang sosial ekonomi (David Moon, 1991:123-140).

Peningkatan angka ketidakhadiran (*non voting*) dalam pemilu di Indonesia mulai terlihat sejak pemilu legislatif tahun 2004. Persentase *non voters* terus mengalami peningkatan baik dalam pemilu nasional maupun pemilihan kepala daerah. Pada saat pemilu pertama kali dilakukan tahun 1955, jumlah yang tidak menggunakan hak pilih (*non voters*) sebesar 8.59%. Pada pemilu 1971 menurun menjadi 0.78%, tetapi pada pemilu 1977 naik menjadi 2.82% dan terus meningkat pada pemilu 1982 pada angka 3.53%. Pada pemilu 1987, angka *non voters* turun

kembali menjadi 3.57%, sedangkan, pada pemilu 1992 naik kembali pada angka 4.94%, dan menjadi 6.45% pada pemilu 1997.⁵

Pada Tahun 1999, pemilu pertama yang dilaksanakan pasca reformasi persentase *non voters* hanya sebesar 10.21%. Akan tetapi, peningkatan partisipasi pemilih tersebut tidak bertahan pada pemilu berikutnya. Dan terus mengalami penurunan pada pemilu legislatif maupun pemilu presiden. Pada Pemilu Legislatif 2004 tingkat *non voters* sebesar 22.13%, sedangkan Pilpres 2004 putaran pertama tingkat *non voting* 22.83%, dan naik kembali pada putaran kedua pada angka 26.31%. Pada Pemilu 2009, tingkat *non voters* semakin meningkat menjadi 29.01%, tetapi pada Pilpres 2009, tingkat *non voters* menurun menjadi 27,43%. Pada Pemilu Legislatif 2014, tingkat *non voters* kembali menurun menjadi 27.71%, tetapi meningkat kembali pada pilpres 2014 menjadi 30,53%.⁶ Data partisipasi dan *non voters* dalam pemilu di Indonesia, dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 1.1.
Data Partisipasi Pemilih dan *non voting* pada pemilu di Indonesia

No	Tahun Pemilu	Pemilih Terdaftar	Pengguna Hak Pilih		Tidak Menggunakan Hak Pilih	
			Total	%	Total	%
1.	1955	43,104,464	39,400,000	91.41%	3,704,464	8.59%
2.	1971	58,558,776	58,100,000	99.22%	458,776	0.78%
3.	1977	69,871,092	67,900,000	97.18%	1,971,092	2.82%
4.	1982	82,134,195	79,230,768	96.47%	2,903,427	3.53%
5.	1987	93,737,633	90,388,758	96.43%	3,348,875	3.57%
6.	1992	107,565,413	102,250,370	95.06%	5,315,043	4.94%
7.	1997	125,640,987	117,542,466	93.55%	8,098,521	6.45%
8.	1999	117,815,053	105,786,661	89.79%	12,028,392	10.21%
9.	Pileg 2004	145,701,637	113,462,414	77.87%	32,239,223	22.13%
10.	Pilpres I 2004	155,048,803	119,656,868	77.17%	35,391,935	22.83%
11.	Pilpres II 2004	155,048,803	114,257,054	73.69%	40,791,749	26.31%
12.	Pileg 2009	171,265,442	121,588,366	70.99%	49,677,076	29.01%

⁵ Data *non voters* diatas merupakan data yang saya olah dari berbagai sumber seperti Miriam Budiardjo. 2008. Dasar-Dasar Ilmu Politik. Jakarta: Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama. Hal. 481. Dan persentase *non voters* diatas hanya merupakan pemilih yang terdaftar dalam daftar pemilih, namun tidak menggunakan hak pilihnya dalam pemilu. Angka tersebut tidak termasuk surat suara yang tidak sah atau keliru coblos. Apabila ditambah dengan suara yang tidak sah, maka persentase *non voting* lebih tinggi dari data diatas.

⁶ Data *non voters* diatas diperoleh dari berbagai sumber, yaitu dari Miriam Budiardjo. 2008. Dasar-Dasar Ilmu Politik. Jakarta: Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama. Hal. 481; Roadmap_RB_2013_rev28314-ver2003-1300, www.kpu.go.id. diakses pada tanggal 23 Februari 2017 hal. 38; Zein Kurniawan, M. Nur Alamsyah, Rahadi T. Wiratama, T. Hari Prihatono, 2015, Asesmen Partisipasif Pemilu 2014. Jakarta: LP3S. hal. 57; dan Moch. Nurhasim, 2014. Partisipasi Pemilih pada Pemilu 2014: Studi Penjajakan. Jakarta: LIPI. Hal. 5.

13.	Pilpres 2009	176,367,056	127,983,655	72.57%	48,383,401	27.43%
14.	Pileg 2014	189,227,784	136,801,359	72.29%	52,426,425	27.71%
15.	Pilpres 2014	194,252,543	134,953,967	69.47%	59,298,576	30.53%

Sumber : Data diolah dari berbagai sumber

Fenomena meningkatnya jumlah *non voters* juga terjadi pada pemilihan kepala daerah. jumlah *non voters* terus mengalami peningkatan, bahkan jauh lebih besar dari pemilu nasional. Pada pemilihan kepala daerah secara langsung pertama dilaksanakan tahun 2005, persentase *non voters* di Kota Medan sebesar 45.3%, Kota Banjarmasin sebesar 47,62%, Kota Jayapura mencapai 46,81%, Provinsi Kepulauan Riau sebesar 45,34%, di Kota Surabaya angka *non voters* mencapai 50.36%.⁷ Peningkatan jumlah *non voters* ini kemudian berlanjut pada pilkada tahun 2008. Pada Pemilihan Gubernur Sumut tingkat non voting sebesar 40%, Jawa Tengah 55%, Lampung sebesar 40%, Kalimantan Timur 42%, dan Jawa Timur 40%. Angka golput mencapai rata-rata 45% s/d 55% di masing-masing daerah tersebut.⁸

Pada pemilihan serentak 2015, berdasarkan data Komisi Pemilihan Umum, tingkat partisipasi pemilih secara umum hanya sekitar 64, 23%. Sangat jauh lebih rendah dari target yang dipatok KPU dalam renstra. Sejumlah kabupaten/kota yang tingkat partisipasinya rendah, di antaranya Kota Medan Sumatera Utara 25,56%, Kabupaten Serang 50,84%, Kota Surabaya 52,18%, Kabupaten Jember 52,19% dan Kabupaten Tuban 52,25%.⁹

Pada tahun 2015, terdapat 23 kabupaten/kota yang melaksanakan pemilihan serentak di Provinsi Sumatera Utara salah satunya adalah Kota Medan. Tingkat ketidakhadiran pemilih sangat tinggi pada pemilihan Walikota Medan tahun 2015, yaitu sebesar 74,44 persen. Persentase *non voters* ini merupakan tertinggi dalam sejarah pelaksanaan pilkada langsung di Indonesia. Angka ini bahkan jauh lebih tinggi apabila dibandingkan dengan rata-rata jumlah *non voters*

⁷ Lingkaran Survei Indonesia. 2007. Golput dalam Pilkada. Kajian Bulanan Edisi September 2017. Jakarta: PT. Lingkaran Survei Indonesia. Hal. 2

⁸ Lihat pula Ahmad, Bakaruddin Rosyidi. 2008. *Fenomena Golput dalam Pilkada dan Potensi Golput pada Pemilu 2009 di Sumatera Barat*. Makalah disampaikan dalam Diskusi Aktual Bidang Litbang Bappeda Provinsi Sumatera Barat pada tanggal 02 Desember 2008

⁹ Baca Rambe Kamarul Zaman, 2016. *Perjalanan Panjang, Pilkada Serentak*. Jakarta: Penerbit Expose (PT. Mizan Publika). Hal. 266-267.

pada pemilu presiden dan legislatif di dunia tahun 2016, yaitu sebesar 33,4 persen.¹⁰

Kota Medan telah melaksanakan pemilihan Walikota sebanyak 3 (tiga) kali sejak tahun 2005, yaitu : tahun 2005¹¹, tahun 2010¹², dan 2015¹³. Persentase pemilih yang tidak menggunakan hak pilihnya (*non voters*) terus meningkat dari setiap pilkada. Pada Pilkada tahun 2005 angka *non voters* sebesar 45.30%, Pilkada tahun 2010 putaran I sebesar 64.32% dan 61.72% pada putaran II. Sedangkan pada pemilihan tahun 2015 tingkat *non voters* mencapai 74.44 persen.

Meningkatnya jumlah *non voters* di Kota Medan sudah berada pada tahap yang mengkhawatirkan bagi daerah yang berada pada tahap konsolidasi demokrasi. Karena, tingkat kehadiran sering dihubungkan dengan legitimate atau tidak suatu pemerintahan. Tingkat partisipasi pemilih yang sangat rendah sering dihubungkan dengan tidak legitimitasnya suatu pemerintahan. Untuk lebih jelas, data *non voters* di Kota Medan dalam pemilu dan pilkada disajikan pada tabel dibawah ini:

Tabel 1.2.
Jumlah Kehadiran dan Ketidakhadiran Pemilih dalam Pemilu dan Pilkada di Kota Medan

No	Jenis Pemilihan	Pemilih Terdaftar	Memilih		Tidak Memilih	
			Jumlah	%	Jumlah	%
1	2	4	5	6	7	8
1.	Pileg 2004	1,385,140	1,083,283	78.21	301,857	21.79

¹⁰ International IDEA di: <http://www.idea.int/data-tools/datavoter-turnout>. Di akses pada tanggal 22 Februari 2017.

¹¹ Pada tahun 2005, Pilkada Kota Medan dilaksanakan tanggal 27 Juni 2005 dan diikuti oleh 2 pasangan calon, yaitu: 1) Ir. H. Maulana Pohan dan Sigit Pramono Asri; dan 2) Drs. H. Abdillah, Ak. MBA dan Drs. H. Ramli, MM. Pilkada 2005 dimenangkan oleh paslon Abdillah dan Ramli.

¹² Pada tahun 2010, Pilkada Kota Medan dilaksanakan tanggal 12 Mei 2010 (putaran I) & tanggal 16 Juni 2010 (putaran II) dan diikuti oleh 10 paslon yaitu: 1) dr. H. Sjahrial R. Anas, MHA dan Drs. H. Yahya Sumardi; 2) Sigit Pramono Asri, SE dan Ir. Hj. Nurlisa Ginting, M.Sc; 3) Indra Sakti Harahap, ST. M.Si dan Dr. Delyuzar, Sp. PA (K); 4) H. Bahdin Nur Tanjung, SE. MM dan Drs. H. Kasim Siyo, M.Si; 5) Drs. H. Joko Susilo dan Amir Mirza Hutagalung, SE; 6) Drs. H. Rahudman Harahap, MM dan Drs. H. Dzulmi Eldin S, M. Si; 7) Prof. DR. H. M. Arif Nasution, MA dan H. Supratikno W. S; 8) Ir. H. Maulana Pohan, MM dan H. Ahmad Arif, SE. MM; 9) H. Ajib Shah dan Dr. Ir. Binsar Situmorang, M. Si; 10) dr. Sofyan Tan dan Nelly Armayanti, SP. MSP. Pada putaran II diikuti oleh pasangan : 1) Drs. H. Rahudman Harahap, MM dan Drs. H. Dzulmi Eldin S, M. Si; dan 2) dr. Sofyan Tan dan Nelly Armayanti, SP. MSP. Pilkada tahun 2010 dimenangkan oleh pasangan Rahudman dan Eldin

¹³ Pada Tahun 2015, Pilkada Kota Medan dilaksanakan tanggal 9 Desember 2015 dan diikuti oleh 2 paslon yaitu: 1) Drs. H.T. Dzulmi Eldin. S, M. Si dan Ir. Akhyar Nasution, M.Si ; 2) Drs. Ramadhan Pohan, MIS dan Dr. Eddie Kusuma, SH, MH. Pilkada ini dimenangkan oleh pasangan Eldin dan Akhyar.

2.	Pilpres 2004 Putaran I	1,513,109	1,007,074	66.56	506,035	33.44
3.	Pilpres 2004 Putaran II	1,518,640	950,549	62.59	568,091	37.41
4.	Pilkada 2005	1,450,596	793,529	54.70	657,067	45.30
5.	Pilgub 2008	1,725,045	812,454	47.10	912,591	52.90
6.	Pileg 2009	1,854,001	879,591	47.44	974,410	52.56
7.	Pilpres 2009	1,929,206	1,009,963	52.35	919,243	47.65
8.	Pilkada 2010 Putaran I	1,961,837	699,991	35.68	1,261,846	64.32
9.	Pilkada 2010 Putaran II	1,961,723	750,919	38.28	1,210,804	61.72
10.	Pilgub 2013	2,123,878	776,920	36.58	1,346,958	63.42
11.	Pileg 2014	1,767,247	915,903	51.83	851,344	48.17
12.	Pilpres 2014	1,838,080	1,021,861	55.59	816,219	44.41
13.	Pilkada 2015	1,998,835	507,351	25.56	1,491,484	74.44

Sumber : Data diolah dari KPU Kota Medan

Trend peningkatan angka pemilih yang tidak menggunakan hak pilihnya pada tiap pemilihan di Kota Medan dapat dilihat pada grafik di bawah ini :



Gambar 1.1.

Trend Ketidakhadiran Pemilih dalam Pemilu dan Pilkada di Kota Medan Pasca Reformasi

Merujuk pada data tersebut diatas, terlihat bahwa jumlah *non voters* di Kota Medan terus mengalami peningkatan pada setiap pemilihan. Partisipasi masyarakat yang diharapkan untuk ikut menentukan pemimpinnya tidak serta merta dapat dilaksanakan sesuai dengan keinginan awal dilaksanakannya pemilihan langsung. Mengingat salah satu manfaat pilkada langsung yang dilaksanakan pasca reformasi adalah membuka peluang partisipasi yang luas bagi warga dalam proses demokrasi dan menentukan kepemimpinan politik di daerah masing-masing.

Dari banyak pandangan, banyak alasan yang menyebabkan tingginya angka *non voting* di Kota Medan. *pertama*, terkait dengan rendahnya kepercayaan (*trust*) masyarakat terhadap kinerja pemerintah Kota Medan. Hal ini disebabkan buruknya kualitas pelayanan publik yang terjadi seperti sulitnya mengurus surat-menyurat, pengurusan e-KTP yang membutuhkan waktu yang cukup lama dan lain-lain. Selain itu, rendahnya kepercayaan masyarakat terkait dengan masalah korupsi. Semua Walikota Medan hasil pilkada langsung terlibat masalah kasus korupsi. *Kedua*, rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap pasangan calon. Pasangan calon yang diajukan oleh partai politik dianggap tidak mencerminkan kehendak rakyat. Masyarakat menilai calon yang maju pada pemilihan walikota Medan tidak akan mampu membawa perubahan dalam segala aspek kehidupan mereka. *Ketiga*, terkait dengan masalah administrasi. Daftar pemilih yang dihasilkan oleh penyelenggara dinilai tidak akurat. Dari laporan yang diterima, bahwa banyak undangan memilih yang tidak sampai kepada pemilih.

Walaupun sebenarnya KPU Kota Medan telah melakukan banyak upaya untuk meningkatkan partisipasi pemilih dengan melakukan berbagai sosialisasi dan melibatkan pihak ketiga seperti unsur tokoh masyarakat, tokoh agama, intelektual, LSM/ormas, dan organisasi kepemudaan. Selain itu, KPU Kota Medan juga telah mencetak dan menyebarkan berbagai bahan sosialisasi berupa baleho, spanduk, poster, stiker, liflet, pin gantungan kunci, mobil keliling, iklan di televisi, iklan radio dan media cetak lainnya dan juga sudah mengumumkan Daftar Pemilih Tetap di seluruh TPS dan melalui website KPU RI. Namun, upaya yang dilakukan KPU Kota Medan, tidak juga mampu mendongkrak angka partisipasi pemilih, bahkan persentase *non voting* semakin meningkat menjadi 74.44%.

Beberapa penelitian tentang perilaku tidak memilih telah dilakukan baik didalam maupun diluar negeri. Di luar negeri diantaranya telah dilakukan oleh Font (1993) dengan tema *non voting in Catalonia*. Font menyimpulkan bahwa *non voting di Catalonia* dipengaruhi oleh 6 (enam) elemen kompherensif yaitu: posisi sosial individu; perilaku politik umum pemilih; kontek sosial dimana pemilih tinggal; aturan dasar aktor-aktor politik; serta situasi histori (sejarah) dan keadaan politik yang khusus. Selain Font, TNS New Zealand for the Electoral Commission

juga telah melakukan riset tentang perilaku *non voting* pada Pemilihan Umum 2014 di New Zealand. Adapun alasan pemilih tidak menggunakan hak pilih disebabkan oleh (1) kurangnya minat (*lack of interest*); (2) masalah personal (*personal barrier*); (3) tidak mengetahui calon yang akan dipilih (*didn't know who to vote for*); (4) terkait masalah akses praktis (*practical acces barrier*); (5) masalah proses pemilihan (*voting process*); dan (6) lainnya (TNS New Zealand for the Electoral Commission, 2014:71-72)

Sedangkan penelitian tentang *non voting* di Indonesia telah dilakukan oleh Asfar (1998), Made (2006), Kurniawan (2009), Aina (2013), dan Sirait (2015). Hasil penelitian Asfar (1998) dan Aina (2013) menunjukkan faktor-faktor yang mempengaruhi perilaku *non voting* adalah: latar belakang sosial ekonomi; karakter kepribadian dan pengalaman sosialisasi politik; persepsi dan evaluasi terhadap sistem politik dan sistem pemilu; serta kepercayaan politik. Sedangkan penelitian Made (2006) tentang perilaku *non voting* pada Pemilihan Umum Presiden Tahap I Tahun 2004 di DKI Jakarta menyimpulkan bahwa perilaku *non voting* disebabkan oleh : (1) tidak menyukai semua calon presiden dan wakil presiden yang bertarung; (2) kekecewaan terhadap sistem politik dan sistem pemilu; (3) sikap apatis; dan (4) alasan teknis administratif.

Selain itu, penelitian Kurniawan (2009) menyebutkan ada beberapa faktor yang menyebabkan golput. Pertama, kekecewaan terhadap *performance* pemerintahan hasil pemilu yang tidak lebih baik dibandingkan pemerintahan pada masa Orde Baru. Kedua, perilaku para wakil rakyat tidak mencerminkan harapan publik, baik yang berada dipusat atau didaerah. Terbukti dengan masih maraknya penyalahgunaan kekuasaan, korupsi, di tubuh wakil-wakil rakyat tersebut. Ketiga, menurunnya tingkat kepercayaan terhadap politisi yang berasal dari partai politik, berimbas pada menurunnya tingkat kepercayaan pada partai itu sendiri. Keempat, berkaitan dengan teknis pemilihan, yaitu menyangkut pendaftaran pemilih, sosialisasi dan hari pemilihan. Kelima, kejenuhan terhadap pemilu yang ada sejak era reformasi.

Sedangkan Sirait (2015) menyebutkan faktor-faktor penyebab golput pada masyarakat di Kecamatan Medan Baru adalah faktor etnisitas, agama, dan isu putera daerah calon kepala daerah. Kedua, akumulasi kekecewaan masyarakat

terhadap kinerja pemerintah daerah. Ketiga, buruknya pelayanan publik, krisis listrik berkepanjangan. Keempat, vulgarnya serangan politik uang menjelang pemilihan.

Selain itu, Yanuarti (2009: 25-28) menyatakan bahwa pada masa reformasi, pemilu 1999 dan 2004 lonjakan angka *non voting* lebih dikarenakan ketidakpercayaan masyarakat terhadap pemerintahan Megawati serta bangunan sistem politik yang ada pada saat itu. Sedangkan pada pemilu 2009, tingginya angka *non voting* lebih disebabkan persoalan administrasi belaka. Karena lemahnya kinerja penyelenggara pemilu dalam hal ini KPU dalam penyusunan DPT.

Berdasarkan uraian diatas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian terkait dengan tingginya persentase pemilih yang tidak menggunakan hak pilihnya pada pemilihan Walikota Medan Tahun 2015. Mengingat Kota Medan adalah kota besar dan merupakan ibukota Sumatera Utara dan masyarakatnya memiliki sumber daya pendidikan yang tinggi. Hal ini dibuktikan dengan tingkat indeks pembangunan manusia (IPM) Kota Medan yang tertinggi dari kabupaten/kota lain di Sumatera Utara.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian tersebut diatas, dapat dilihat bahwa meningkatnya angka *non voting* disebabkan oleh rendahnya kepercayaan politik masyarakat terhadap kinerja pemerintah Kota Medan. Hal ini terlihat dari banyaknya pejabat Pemko Medan yang terlibat kasus korupsi yang telah diputus bersalah oleh pengadilan. Selain itu, kualitas kandidat calon Walikota dan Wakil Walikota Medan dianggap sebagai salah satu penyebab rendahnya partisipasi masyarakat. Karena kedua pasangan calon yang berkompetisi dinilai tidak akan mampu membawa berbagai perubahan dalam kehidupan masyarakat.

Kecenderungan lain yang menjadi penyebab tingginya angka *non voting* adalah buruknya kinerja penyelenggara dalam pendataan pemilih pada pemilihan Walikota Medan tahun 2015. Hal ini dibuktikan dengan banyaknya undangan memilih yang tidak terdistribusikan disebabkan pemilih yang terdaftar adalah pemilih ganda, telah meninggal dunia dan sudah pindah domisili ke daerah lain.

Oleh karena itu, fenomena meningkatnya perilaku *non voting* pada Pilkada Kota Medan 2015 menjadi menarik untuk dikaji dan dijadikan fokus penelitian. Maka saya membuat beberapa rumusan masalah atau pertanyaan, yaitu:

1. Bagaimana perbedaan perilaku *non voting* dalam Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Medan Tahun 2015 berdasarkan faktor status sosial ekonomi, faktor psikologis, faktor sistem politik, dan faktor kepercayaan politik ?
2. Bagaimana karakteristik perilaku *non voting* dalam Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Medan Tahun 2015 ?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah peneliti uraikan, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Menggambarkan perbedaan perilaku *non voting* dalam Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Medan tahun 2015 berdasarkan faktor status sosial ekonomi, faktor psikologis, faktor sistem politik, dan faktor kepercayaan politik.
2. Mengetahui karakteristik perilaku *non voting* dalam Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota tahun 2015.

1.4. Manfaat Penelitian

Berdasarkan kepada tujuan penelitian yang hendak diwujudkan oleh peneliti maka diharapkan penelitian ini memberikan kontribusi yang sangat besar terhadap banyak bidang penelitian berikutnya. Secara rinci, Peneliti sangat berharap bahwa penelitian ini memberikan beberapa manfaat, antara lain :

1.4.1 Manfaat Akademis

1. Memberikan kontribusi untuk menambah penjelasan tentang perilaku tidak memilih (*non voting*) masyarakat Kota Medan berdasarkan faktor status sosial ekonomi, faktor psikologis, faktor sistem politik, dan faktor kepercayaan politik.
2. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi penelitian lanjutan untuk melakukan studi yang lebih mendalam tentang perilaku tidak memilih (*non voting*) pada pemilihan umum yang akan datang.

1.4.2 Manfaat Praktis

1. Penelitian ini dapat digunakan oleh penyelenggara pemilu, pemerintah, dalam merubah atau menyempurnakan kebijakan terkait dengan sosialisasi penyelenggaraan pemilu guna menekan angka ketidakhadiran (*non voters*) dan agar masyarakat menjadi lebih aktif berpartisipasi dalam pemilu dan pilkada.
2. Melengkapi penelitian empirik tentang perilaku tidak memilih (*non voting*) yang belum banyak dilakukan.

1.4.3 Manfaat Sosial

1. Hasil penelitian ini dapat menjadi masukan bagi masyarakat luas baik bagi pemilih, calon atau partai politik, serta *stakeholders* yang peduli terhadap pemilu dan pemilukada.

