

Golput di Dalam Pilkada: Mengapa Meninggi?

Oleh: Kacung Marijan

Di Indonesia, golongan putih (Golput) telah menjadi fenomena politik yang menarik pada 1970-an. Hal ini terjadi karena golongan putih tidak saja diartikan sebagai para pemilih yang tidak menggunakan hak pilihnya. Ketika itu, Golput yang dimotori oleh sejumlah intelektual seperti Arief Budiman, telah menjelma menjadi sebuah gerakan politik yang menyuarakan kritikan pedas terhadap rezim Orde Baru, berikut pelaksanaan Pemilu yang tidak demokratis (Sanit 1992). Para pencetusnya melakukan seruan agar para pemilih tidak menggunakan haknya di dalam Pemilu. Mengikuti Pemilu, dalam pandangan mereka, berarti mengabsahkan proses Pemilu dan rezim yang mereka lawan itu.

Sebagaimana tersurat di dalam penjelasan yang dikemukakan oleh para pengagasnya pada 28 Mei 1971, tujuan dari Golput adalah:

Untuk menjadi tradisi berdemokrasi, yakni dalam situasi apa pun juga, suatu pendirian yang berlainan dengan pendirian penguasa, harus selalu dilindungi. Masyarakat Indonesia harus menjaga tradisi ini, jangan sampai terbiasa oleh suatu keadaan di mana suatu

pemerintah yang berkuasa bisa melakukan apa saja yang diinginkan-nya tanpa batas (dikutip dari Sanit 1992: 47-48).

Gerakan ini tidak cukup efektif memang. Hal ini terlihat dari masih tingginya tingkat partisipasi pemilih di dalam Pemilu (*turn out*) di sepanjang pelaksanaan Pemilu yang pernah diadakan pemerintah Orde Baru. Dari enam kali Pemilu Orde Baru, rata-rata tingkat partisipasi pemilihnya di atas 90 persen, suatu prosentase yang sangat besar kalau dibandingkan dengan tingkat partisipasi pemilih di berbagai negara. Bahkan, pada Pemilu 1971, di tahun ketika gerakan Golput kali pertama didengungkan, angka *turn out*-nya justru yang tertinggi di sepanjang Pemilu yang pernah diadakan oleh Orde Baru. Sebaliknya, angka Golputnya merupakan yang terendah, yakni hanya 6,64 persen.

Pasca runtuhnya pemerintah Orde Baru terdapat arus balik. Arief Budiman yang sebelumnya melakukan gerakan Golput justru berbalik arah menyerukan agar rakyat menggunakan hak politiknya. Ini, khususnya, terjadi pada Pemilu 2004. Hal ini terjadi karena Pemilu pasca pemerintahan Orde Baru itu dilakukan relatif jauh lebih demokratis, yang ditandai oleh munculnya kontestasi yang lebih fair dan kebebasan di dalam membentuk partai politik. Di samping itu, Pemilu-Pemilu itu merupakan momentum dan instrumen untuk terus menjaga keberlangsungan konsolidasi demokrasi. Uniknyanya, di saat gerakan Golput itu tidak diperjuangkan secara

terang-terangan, tingkat partisipasi pemilih di dalam dua kali Pemilu pasca pemerintahan Orde Baru itu justru mengalami penurunan cukup berarti (lihat tabel 2).

Kecenderungan bertambahnya pemilih yang tidak menggunakan haknya semakin tinggi di dalam Pilkada secara langsung, meskipun hal ini tidak terjadi di semua daerah, karena ada sejumlah daerah yang tingkat partisipasi pemilihnya melebihi angka 90 persen. Realitas demikian memunculkan tanda tanya, mengapa di dalam Pilkada secara langsung yang tingkat *proximity* antara calon kepala daerah dengan pemilih itu semakin dekat justru terdapat tingkat partisipasi yang lebih rendah? Tulisan ini dimaksudkan untuk memperbincangkan masalah ini. Meskipun demikian, bahasan mengenai fenomena Golput secara umum dan secara nasional terlebih dahulu dilakukan.

Fenomena Golput

Kalau kita memaknai Golput sebagai para pemilih yang tidak menggunakan haknya, hal demikian merupakan fenomena *massive* di banyak negara. Bahkan, di negara-negara yang kehidupan demokrasinya sudah mapan pun, tingkat partisipasi pemilih dalam Pemilu cenderung rendah. Di Amerika Serikat, misalnya, tingkat partisipasi pemilih di dalam Pemilu hanya pada kisaran 50-an persen. Pada pilpres 1968, *turn out*-nya hanya 60,8 persen. Jumlah ini menurun menjadi 49 persen pada Pilpres 1996, meningkat sedikit menjadi 50,4 persen pada 2000, dan kembali naik menjadi 56,2 persen pada pemilihan presiden di 2004. Kalaupun di negara-negara maju didapati tingkat partisipasi pemilih yang sangat tinggi, itu lebih banyak disebabkan oleh aturan main bahwa memilih di dalam Pemilu itu wajib (*compulsary election*). Kalau seseorang tidak memilih, dikenakan denda, misalnya harus membayar uang dalam jumlah tertentu. Hal ini terlihat di Australia dan Belgia, yang *turn out*-nya di dalam setiap Pemilu rata-rata mencapai lebih dari 90 persen.

Meskipun demikian, secara umum, tingkat partisipasi pemilih di dalam Pemilu di banyak negara mengalami penurunan. Table 1 memberi ilustrasi adanya penurunan *turn out* yang dialami oleh negara-negara maju pada periode 1950-an dan 1990-an. Dari 17 negara maju yang dianalisis, hanya Denmark dan Swedia yang tidak mengalami penurunan. Delapan diantaranya mengalami penurunan di atas 10 persen dan 7 negara yang mengalami penurunan di bawah 10 persen.

Tabel 1: Penurunan *Turn Out* Pada Pemilu Nasional di Sejumlah Negara, 1950-an-1990-an

Turun Lebih dari 10 Persen	Turun Antara 1-10 Persen	Tidak Ada Penurunan
Austria	Australia	Denmark
Prancis	Belgia	Swedia
Jepang	Kanada	
Selandia Baru	Finlandia	
Swiss	Jerman	
Inggris	Irlandia	
Amerika Serikat	Belanda	
Norwegia		

Sumber: Hague, R. dan Harrop, M. *Comparative Government and Politics: An Introduction, 4th Edition*, Palgrave MacMillan, New York, 2004: 159

Terdapat sejumlah analisis untuk menjelaskan pertanyaan mengapa terdapat fenomena Golput di banyak negara seperti itu. *Pertama*, analisis dikaitkan dengan berakhirnya perang dingin (Franklin 2002). Bagi para pemilih, datang ke TPS-TPS tidak lagi memiliki makna penting karena tidak ada isu yang signifikan, khususnya yang berkaitan dengan isu-isu kesejahteraan. Konflik antara kelompok kapitalis dengan kelompok buruh tereduksi ketika negara-negara yang sebelumnya dicap kapitalis itu mampu membangun negara berkesejahteraan (*welfare states*). Melalui model demikian, jurang pemisah antara kapitalis dengan buruh, relatif bisa berkurang secara tajam. Ikut atau tidak ikut di dalam Pemilu, dengan demikian tidak memiliki makna yang cukup berarti. Hal ini terjadi karena platform antara kekuatan politik yang satu dengan kekuatan politik yang lain yang berjuang di dalam pemerintahan melalui Pemilu tidak begitu berbeda. Di dalam Pemilu yang diadakan secara demokratis, masing-

masing kontestan yang berusaha merebut hati pemilih melalui janji-janji untuk mensejahterakan rakyat, sekaligus berusaha menciptakan *track record* yang baik agar bisa tetap terpilih pada Pemilu berikutnya. Dengan demikian, masing-masing kontestan berusaha mengembangkan '*promissory representation*' sekaligus '*antisipatory representation*' (Mansbridge 2003) sebagai upaya untuk meyakinkan para pemilih.

Kedua, analisis dikaitkan dengan globalisasi (Franklin 2004). Analisis ini tidak semata-mata dikaitkan dengan fakta bahwa menurunnya tingkat partisipasi pemilih merupakan fenomena global. Analisis ini dikaitkan dengan argument bahwa globalisasi telah mereduksi kekuasaan negara, termasuk para pemegang kekuasaan negara, karena menguatnya kekuatan-kekuatan internasional, termasuk pasar internasional. Kebijakan-kebijakan suatu negara lalu tidak independen terhadap pengaruh kekuatan-kekuatan itu. Realitas demikian dipandang memiliki pengaruh terhadap makna Pemilu yang diadakan di suatu negara.

Ketiga penurunan tingkat partisipasi pemilih itu dikaitkan dengan turunnya tingkat kepuasan terhadap performance pemerintah (Norris 1999). Termasuk di dalam analisis ini adalah adanya penurunan tingkat trust para pemilih terhadap para politisi (Franklin 2004). Analisis yang kedua ini dikaitkan dengan argument dari para pemilih bahwa siapapun yang duduk di dalam pemerintahan itu sulit dipercaya karena tidak mampu memenuhi janji-janji yang telah diucapkan. Para pemilih

demikian memiliki sikap sinis terhadap para politisi, yang dipandang pandai mengobral janji, tetapi sulit menepatinya. Di dalam pandangan pemilih yang seperti ini, siapapun politisi yang berkuasa dan darimana asal partainya, memiliki kecenderungan yang serupa, yaitu berusaha dekat dengan para pemilih ketika menjelang Pemilu dan cenderung menjauh setelah berkuasa. Di dalam bahasa Robert Michels (1959), para politisi itu lebih cenderung membawa Negara di dalam suasana Oligarkhis, karena kekuasaan lebih banyak dimainkan dan untuk keberuntungan sekelompok kecil orang saja.

Implikasi dari pandangan yang tidak puas terhadap para politisi itu adalah berkurangnya keterkaitan (*engagement*) antara elite yang berkuasa atau hendak berkuasa dengan massa. Realitas ini pada akhirnya akan melahirkan sikap lanjutan, bahwa ikut Pemilu atau tidak itu tidak memiliki pengaruh berarti di dalam menentukan jalannya pemerintahan, yaitu sama-sama kurang menguntungkan terhadap para pemilih. Wujud kongkritnya adalah mereka tidak bersedia datang ke TPS-TPS, atau melakukan Golput.

Analisis yang ketiga itu seiring dengan pandangan Anthony Downs (1957), bahwa para pemilih itu cenderung rasional di dalam menentukan pilihan-pilihannya. Lebih jauh Downs (1957:36) mengatakan bahwa para pemilih itu cenderung menentukan pilihan-pilihannya seiring dengan keuntungan-keuntungan yang didapat dari pemerintah. Manakala pemerintah dipandang tidak lagi membawa keuntungan-keuntungan, mengapa harus ikut memilih? Di sini, para pemilih dipandang tidak memiliki insentif untuk datang ke bilik-bilik pemungutan suara. Bahkan, datang ke bilik-bilik suara bias dipandang sebagai sesuatu yang merugikan (*costly*) seperti harus membuang waktu dan capek mengikuti antrian panjang.

Keempat, berbeda dengan pandangan yang kedua, munculnya

Golput juga bias dimaknai oleh adanya kepercayaan yang cukup besar terhadap pemerintahan yang sedang berkuasa (Marijan 2005). Tidak datang ke bilik suara mengandung makna bahwa pemerintah yang sedang berkuasa itu tidak perlu diganti, karena dianggap bisa menjalankan pemerintahan dengan baik. Indikator yang sering dipakai adalah berkaitan dengan capaian-capaian di bidang ekonomi, misalnya saja adanya tingkat pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi dan adanya penurunan tingkat pengangguran. Pandangan demikian seiring dengan munculnya fakta di sejumlah Negara, seperti Inggris, bahwa ketika terdapat semangat untuk mengganti pemerintah yang berkuasa, tingkat partisipasi pemilih meningkat lebih tinggi. Sebaliknya, ketika terdapat kepercayaan bahwa pemerintah yang sedang berkuasa (*incumbent*) itu tidak perlu diganti, tidak sedikit para pemilih yang tidak merasa perlu datang ke TPS-TPS.

Kelima, meningkatnya Golput berkaitan dengan kecenderungan budaya politik yang ada di dalam masyarakat, yakni apa yang disebut Bruce Ackerman dan James Fishkin (2003:7) sebagai '*civic privatism*'. Di dalam konteks demikian, memilih dipandang sebagai persoalan yang pribadi dan tidak bias dipaksakan. Di dalam budaya politik seperti ini, masyarakat cenderung mengabaikan (*ignorance*) terhadap masalah-masalah politik. Di Amerika Serikat, permasalahan demikian dipandang oleh Robert Talisse sebagai sesuatu yang mengkhawatirkan. Lebih lanjut, Talisse mengatakan, 'penurunan partisipasi dalam kegiatan-kegiatan politik ini dibarengi oleh peningkatan adanya pengabaian yang berkaitan dengan aspek-aspek yang paling fundamental di dalam bekerjanya pemerintahan Amerika' (Talisse 2005:2).

Untuk kasus Indonesia, analisis yang ketiga dan kelima itu barangkali yang lebih relevan sebagai kerangka dasar analisis untuk memahami fenomena tentang relative tingginya

jumlah Golput pada Pemilu 2004 (Marijan 2005). Sebagaimana terlihat di dalam table 2, jumlah Golput tertinggi sepanjang sejarah Pemilu Legislatif (Pileg) di Indonesia itu terjadi pada Pemilu 2004, yakni sebesar 23,34 persen. Angka ini memang jauh lebih kecil apabila dibandingkan dengan angka Golput yang terjadi di Negara-negara maju yang berada pada kisaran 40an persen. Namun, jumlah ini jauh lebih tinggi kalau dibandingkan dengan record Golput sebelumnya yaitu yang terjadi pada Pemilu 1955, yang mencapai 12,34 persen. Sementara itu, di sepanjang Pemilu-Pemilu yang diadakan oleh Orde Baru, rata-rata Golputnya selalu di bawah angka 10 persen.

141 yang terdaftar itu hanya 48 partai politik yang diberi kesempatan untuk mengikuti Pemilu. Meskipun terdapat proses penseleksian dan sebagian partai tereliminasi, hal itu lebih disebabkan oleh seleksi administratif dan bukan oleh pertimbangan-pertimbangan kepentingan politik. Seleksi administrasi itu, misalnya saja

Tabel 2: Tingkat Partisipasi Pemilih di Indonesia, 1955-2004

Tahun Pemilu	Terdaftar	Suara Sah	Tidak Hadir	Golput	
				Jumlah	%*
1955	43,104,464	37,785,299	5,319,165	5,319,165	12,34
1971	58,558,776	54,669,509	3,479,696	3,889,267	6,64
1977	69,871,092	63,998,344	6,380,406	5,872,748	8,40
1982	82,134,195	75,126,306	6,502,944	7,007,889	8,53
1987	93,737,633	85,869,816	8,156,137	7,867,817	8,39
1992	107,565,697	97,789,534	9,776,163	9,776,163	9,09
1997	124,740,987	112,991,150	11,749,837	11,749,837	9,42
1999	117,815,053	105,786,661	12,028,392	12,028,392	10,21
2004	148,000,369	113,462,414	23,580,030	34,537,995	23,34

* Di dalam angka-angka ini yang dimaksudkan dengan Golput adalah para pemilih yang tidak menggunakan hak pilihnya ditambah dengan suara yang tidak sah.
Sumber: Asfar, M., Presiden Golput, JP Press, Surabaya, 2004:5.

Pemilu 1999 merupakan Pemilu pertama yang diselenggarakan secara demokratis, setelah enam kali Pemilu sebelumnya yang diselenggarakan di dalam suasana rezim otoriter. Sebelum diadakan Pemilu, terdapat perubahan yang sangat besar di dalam sistem kepartaian Indonesia. Pada masa pemerintahan Orde Baru, Indonesia hanya menganut sistem satu sepehang partai. Golkar sengaja dibesarkan dan menjadi bagian dari kekuasaan yang hegemonik, sementara itu partai lain (PPP dan PDIP) sengaja dikembangkan menjadi partai kecil.

Jatuhnya pemerintahan Orde Baru diiringi oleh semangat kuat untuk mendirikan partai politik. Kelompok-kelompok yang sebelumnya merasa terkekang, ramai-ramai mendirikan partai. Data yang tercatat di Departemen Kehakiman (belakangan diganti namanya menjadi Departemen Hukum dan Perundangan-undangan) menyebutkan bahwa partai yang secara resmi mendaftarkan diri mencapai 141 (Suryakusuma 1999). Jumlah riilnya, lebih dari angka ini karena ada pula partai-partai yang didirikan tetapi tidak terdaftar. Di samping didirikan oleh kelompok-kelompok yang sebelumnya merasa tersingkirkan, partai-partai baru itu juga merupakan bagian dari konflik internal yang terjadi di masing-masing partai lama: PPP, Golkar dan PDI.

Memang, tidak semua partai yang didirikan itu bisa mengikuti Pemilu. Pemerintahan Habibie membentuk 'Tim 11' yang secara independen memiliki kewenangan untuk melakukan seleksi terhadap partai-partai yang ada itu, apakah berhak mengikuti Pemilu atau tidak. Hasilnya, dari

dikaitkan dengan jumlah cabang yang berhasil dibentuk oleh partai politik dan kelengkapan kepengurusan di masing-masing tingkatan sebagaimana disyaratkan di dalam pasal 39 Undang-undang No. 3 tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, bahkan di dalam Pemilu 1999, masalah ideologi tidak lagi menjadi bagian terpenting di dalam penseleksian peserta Pemilu. Sepanjang peserta Pemilu itu mengakui Pancasila sebagai dasarnya, mereka bisa ikut di dalam Pemilu meskipun mereka memiliki ideologi yang lain. Ideologi yang berbasis agama, misalnya, dipersilakan berkembang, sepanjang tetap mengakui Pancasila sebagai ideologi negara. PPP yang pada masa pemerintahan Orde Baru hanya berasaskan Pancasila, kembali meneguhkan ideologi awalnya, yaitu Islam. Perkecualian adalah Komunisme yang sampai sekarang

masih terus dilarang dipakai sebagai basis ideologi partai politik. Tetapi, partai-partai yang memiliki kecenderungan sebagai penganut ideologi kiri diperbolehkan mengikuti Pemilu meskipun tidak sampai memperoleh kursi di lembaga perwakilan rakyat. Jatuhnya pemerintahan Orde Baru diiringi oleh bangkitnya kembali politik aliran yang pernah berkembang pada masa pemerintahan Soekarno (Kleden 1999:26).

Karena itu, semangat di dalam penyelenggaraan Pemilu 1999 cukup tinggi. Semangat itu tidak semata-mata disebabkan oleh adanya pelaksanaan Pemilu yang relatif jauh lebih demokratis. Lebih dari itu juga disemangati oleh keinginan untuk memiliki pemerintahan yang lebih aspiratif dan lebih baik performancenya kalau dibandingkan dengan pemerintahan Orde Baru. Lebih konkrit lagi, kalau kita lihat hasil perolehan suara, Pemilu 1999 juga disemangati oleh keinginan untuk mengganti rezim yang berkuasa. Semangat demikian terlihat dari tuntutan para pengikut gerakan reformasi seperti para mahasiswa yang menginginkan adanya pendekatan untuk mengganti para penguasa (*replacement approach*) sebagai prasyarat bagi melajunya proses demokratisasi di Indonesia. Tuntutan demikian sering dikemukakan pada berbagai demonstrasi, baik yang berlangsung menjelang runtuhnya pemerintahan Soeharto maupun pada saat menjelang pelaksanaan Pemilu 1999.

Implikasi dari tuntutan kuat semacam ini adalah munculnya perolehan suara Partai Golkar pada Pemilu 1999 yang menurun tajam kalau dibandingkan

dengan perolehan suara pada Pemilu-Pemilu sebelumnya. Sebelumnya, hasil perolehan suara Golkar di dalam setiap Pemilu selalu di atas 60 persen. Bahkan, pada Pemilu 1987, perolehan suara Golkar bisa di atas 70 persen. Pada Pemilu 1999, perolehan suara Golkar hanya 22,4 persen. Itulah sebabnya, hasil Pemilu 1999 itu tidak menempatkan Golkar sebagai pengendali pemerintahan, meskipun masih menjadi bagian dari pemerintahan karena terdapat sejumlah politisi Golkar yang duduk di kabinet dan petinggi Golkar bisa duduk sebagai Ketua DPR. Presiden, dijabat oleh Abdurrahman Wahid (Gus Dur) dari PKB, dan Wakil Presiden dipegang oleh Megawati Soekarnoputri dari PDIP.

Hanya saja, di dalam kenyataannya, pemerintahan hasil Pemilu 1999 ternyata memiliki *performance* yang tidak lebih baik apabila dibandingkan dengan pemerintahan Orde Baru. Dari segi capaian di bidang pembangunan ekonomi, misalnya, pemerintahan pasca Soeharto (mulai dari pemerintahan Presiden Habibie, Presiden Abdurrahman Wahid, dan Presiden Megawati) masih belum menggembirakan. Hal ini terlihat dari sejumlah indikator seperti tingkat pertumbuhan ekonomi yang rata-rata di bawah 6 persen, adanya pengangguran yang cukup tinggi, rendahnya arus modal yang ditanamkan, khususnya FDI (*Foreign Direct Investment*), dan masih belum pulihnya sektor riil yang bisa berfungsi untuk memompa laju pertumbuhan ekonomi. Sementara itu, dari segi keamanan, pemerintahan pasca Orde Baru ditandai oleh berbagai gejolak seperti kasus pemboman dan teror, dan konflik antar kelompok di sejumlah daerah seperti di Maluku dan Sulawesi Tengah. Dengan kasus lain, pemerintahan pasca Soeharto dipandang masih belum mampu mengatasi krisis ekonomi yang mengguncang kuat fondasi Indonesia pada pertengahan 1997.

Disamping itu, perilaku para wakil rakyat juga tidak menggembi-

rakan. Para wakil rakyat para awalnya diharapkan bisa menjadi ujung tombak sebagai saluran aspirasi rakyat, di samping sebagai penopang berjalannya pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Secara kelemagaan, upaya ini telah dilakukan. Misalnya saja melalui pemberitaan kekuasaan dan otoritas yang lebih besar kepada DPR/D. Hak-hak para anggota DPR/D tidak hanya diperluas, melainkan juga dijamin penggunaannya. Maksudnya adalah untuk mewujudkan mekanisme *checks and balances* antara lembaga eksekutif dan legislatif. Pada masa pemerintahan Orde Baru, DPR/D sering dicap sebagai tukang stempel kebijakan-kebijakan eksekutif karena kekuasaan dan otoritas terbaca. Ketika itu, memang ditemui sejumlah anggota DPR yang vocal seperti Sri Bintang Pamungkas dari PPP. Tetapi, para anggota DPR seperti ini biasanya tidak bisa bertahan lama karena di-*recall*, atau tidak akan dicalonkan kembali pada periode berikutnya. Konsekuensi dari seperti ini adalah, jalannya kehidupan demokrasi tidak berjalan secara baik karena tidak ada keseimbangan kekuasaan antara yang mengontrol dengan yang dikontrol.

Tetapi, realitas yang terjadi tidaklah seperti harapan. Tidak sedikit para anggota DPR/D yang justru terlibat di dalam penyalahgunaan kekuasaan seperti melakukan praktek KKN. Yang menyedihkan, kasus-kasus demikian merata di seluruh Indonesia, mulai dari pusat sampai daerah. Sebagaimana pernah dilaporkan oleh ICW, kasus-kasus korupsi di daerah justru banyak melibatkan para politisi yang duduk di DPRD. Temuan ICW ini berbanding lurus dengan survey *Transparency International* bahwa lembaga DPR/D dan partai politik merupakan instansi-instansi terkorup di Indonesia. Performance DPR/D pasca pemerintahan Orde Baru, dengan demikian, tidak lebih baik kalau dibandingkan dengan DPR/D pada masa pemerintahan Orde Baru. Perilaku mementingkan diri sendiri (dan

partai politik?) terlihat jauh lebih besar kalau dibandingkan dengan perilaku yang berisi pembelaan terhadap kepentingan-kepentingan para pemilihnya.

Munculnya penyalahgunaan kekuasaan yang dilakukan oleh para wakil rakyat pasca pemerintahan Soeharto itu berbeda dengan semangat reformasi yang digerakkan padasaatmenjatuhkanpemerintahan Soeharto itu pada awal 1998. terdapat harapan kuat, para wakil rakyat bisa memfungsikan dirinya sebagai *'delegates representation'*, yaitu memperjuangkan kebijakan-kebijakan negara sebagaimana dikehendaki (*preference*) oleh para konstituen (Andeweg dan Thomassen, 2005:509). Harapan demikian berbeda dengan apa yang terjadi pada pemerintahan Orde Baru. Ketika itu para wakil rakyat lebih banyak memfungsikan diri sebagai *'trustees representation'*, yakni bergerak sendiri seolah memperoleh kepercayaan penuh dari para pemilihnya. Di dalam situasi demikian, para wakil rakyat tidak merasa perlu melakukan konsultasi

dengan para konstituen.

Performance buruk dari pemerintah hasil Pemilu 1999 itu merupakan salah satu faktor penting dari menurunnya tingkat partisipasi pemilih di dalam Pemilu 2004. Di satu sisi, di dalam Pemilu 2004 itu memang terdapat para pemilih yang disemangati oleh gagasan untuk menghasilkan pemerintah yang semakin jauh lebih baik dari pemerintah Orde Baru. Argumentasi dari pemilih demikian muncul setelah melihat realitas bahwa di dalam Pemilu 2004 terdapat partai-partai politik yang memiliki keterkaitan dengan keluarga Soeharto seperti Partai Karya Peduli Bangsa (PKPB) pimpinan Jendral Hartono. Dalam berbagai kesempatan Jendral Hartono teranng-terangan mengemukakan kebanggaannya sebagai anak Jendral Soeharto. Selain PKPB, terdapat partai-partai lain yang merupakan sempalan dari Golkar. Pada Pemilu 1999, sempalan itu mencakup Partai Keadilan dan Persatuan dan Partai MKGR (Dhakedae 2004:8). Partai Pelopor yang ikut di dalam Pemilu 2004 bpada dasarnya merupakan sempalan dari Golkar karena didirikan oleh kelompok yang sebelumnya berafiliasi dengan Golkar yaitu Pemuda Pancasila. Seruan ikut Pemilu dan memilih partai-partai yang pro reformasi serta menjauhi partai-partai yang ber-

sentuhan dengan keluarga Soeharto merupakan bagian dari konsolidasi demokrasi.

Tetapi, di sisi yang lain, terdapat pemilih yang skeptis sekaligus apatis terhadap apa yang terjadi di pemerintahan. Yang menjadi ukuran dari kelompok pemilih demikian adalah hasil Pemilu 1999. seperti disinggung di atas, terdapat harapan bahwa pemerintahan hasil Pemilu 1999 akan lebih baik dari pemerintahan sebelumnya. Realitasnya tidaklah demikian. Bahkan, tidak sedikit dari para elite baru yang dihasilkan oleh Pemilu 1999 itu terlibat praktek korupsi, melakukan hal yang sama yang pernah dilakukan oleh para elite di dalam pemerintahan sebelumnya. Pemilih yang skeptis seperti ini pada akhirnya lebih cenderung tidak menggunakan hak pilihnya. Di samping itu, sejak awal memang terdapat kelompok pemilih apatis. Yang membedakannya dengan pemilik skeptis adalah bahwa kelompok pemilih apatis itu tidak memiliki perhatian lebih serius lagi terhadap masalah-masalah politik, termasuk di dalam Pemilu. Kelompok demikian cenderung pasrah dan tidak ingin melakukan apa-apa (*ignorance*) yang berkaitan dengan masalah politik. Masalah-masalah politik, dipandang sebagai sesuatu yang tidak penting bagi dirinya.

Tafsir Golput di dalam Pilkada secara langsung

Berdasarkan data-data hasil Pilkada secara langsung di sejumlah daerah, khususnya pada saat Pilkada gelombang pertama, jumlah pemilih yang terkategori Golput semakin membesar. Jumlah itu lebih besar kalau dibandingkan dengan Pemilu-Pemilu di tingkat nasional. Memang, di sejumlah daerah masih dijumpai adanya tingkat partisipasi yang sangat tinggi, lebih dari 90 persen, seperti yang terjadi di Kabupaten Sintang, kepulauan Aru, Tabanan, Kediri, Manggarai, Boven Digul, Tolikara dan Pegunungan Bintang. Tingkat partisipasi pe-

milih dalam Pilkada seperti ini tidak berbeda jauh dengan Pemilu-Pemilu yang pernah diselenggarakan pada masa pemerintahan Orde Baru.

Tetapi, sebagaimana terlihat di dalam tabel 3, rata-rata tingkat partisipasi pemilih di dalam Pilkada secara langsung itu lebih rendah kalau dibandingkan dengan Pileg atau Pilpres 2004. Bahkan, di sejumlah daerah, tingkat partisipasi pemilih itu hanya ada pada kisaran 50-an persen. Hal ini terlihat di Surabaya, Banjarmasin, Bukit Tinggi, Medan, Pematang Siantar, Luwu Utara, dan Sumba

Barat. Kembali pada pertanyaan yang disodorkan di pembuka bab ini, mengapa Golput di dalam Pilkada secara langsung itu cukup tinggi?

Tabel 3: Tingkat Partisipasi Pemilih dalam Pilkada Secara Langsung di Sejumlah Daerah

Nama Daerah	Pelaksanaan Pilkada	% tingkat Partisipasi Pemilih
Kab Kutai Kertanegara	1 Juni 2005	70,77
Kota Cilegon	5 Juni 2005	74,07
Kota Pekalongan	5 Juni 2005	67,96
Kota Kebumen	5 Juni 2005	69,87
Kab Indragiri Hulu	11 Juni 2005	60,58
Kab Bangka Belitung	18 Juni 2005	69,88
Kab Bangka Tengah	18 Juni 2005	65,06
Kab Bangka Selatan	18 Juni 2005	66,83
Kab Belitung Timur	18 Juni 2005	79,42
Kab Serang	19 Juni 2005	65,19
Kab Ngawi	20 Juni 2005	68,24
Kab Ponorogo	20 Juni 2005	70,78
Kab Sumenep	20 Juni 2005	65,79
Kab Banyuwangi	20 Juni 2005	73,63
Kab Situbondo	20 Juni 2005	75,57
Propinsi Sulawesi Utara	20 Juni 2005	82,37
Kab Minahasa Selatan	20 Juni 2005	80,04
Kab Minahasa Utara	20 Juni 2005	84,50
Kota Tomohon	20 Juni 2005	84,31
Kab Sekadau	20 Juni 2005	96,21
Kab Sintang	20 Juni 2005	82,72
Kab Kapuas Hulu	20 Juni 2005	73,2
Kab Ketapang	20 Juni 2005	65,98
Kab Jember	22 Juni 2005	61,05
Propinsi Kalimantan Tengah	23 Juni 2005	61,61
Kab Kotawaringin Timur	23 Juni 2005	66,71
Kab Kotawaringin Barat	23 Juni 2005	92,31
Kab Kepulauan Aru	23 Juni 2005	68,90
Kab Seram Bagian Barat	23 Juni 2005	85,90
Kab Seram Bagian Timur	23 Juni 2005	60,10
Kota Denpasar	24 Juni 2005	91,49
Kab Tabanan	24 Juni 2005	78,80
Kab Karang Asem	24 Juni 2005	80,81
Kab Badung	24 Juni 2005	87,68

Kab Bangli	24 Juni 2005	81,45
Kab Oku Timur	25 Juni 2005	74,81
Kab Oku	25 Juni 2005	70,58
Kab Ogan Ilir	25 Juni 2005	76,32
Kab Oku Selatan	25 Juni 2005	75,16
Kab Musi Rawas	25 Juni 2005	66,82
Propinsi Jambi	26 Juni 2005	69,40
Kab Bengkulu	26 Juni 2005	58,01
Kota Depok	26 Juni 2005	63,51
Kota Semarang	26 Juni 2005	61,40
Kab Kendal	26 Juni 2005	76,68
Kab Sleman	26 Juni 2005	74,22
Kab Gunungkidul	26 Juni 2005	67,36
Kab Bantul	26 Juni 2005	62,32
Propinsi Sumatra Barat	27 Juni 2005	53,10
Kota Bukit Tinggi	27 Juni 2005	72,23
Kab Dharmasraya	27 Juni 2005	72,23
Kab Solok	27 Juni 2005	62,10
Kota Solok	27 Juni 2005	60,26
Kab Padang Pariaman	27 Juni 2005	60,26
Kab Agam	27 Juni 2005	60,25
Propinsi Bengkulu	27 Juni 2005	68,54
Kab Kaur	27 Juni 2005	67,81
Kab Seluma	27 Juni 2005	68,02
Kab Muko-Muko	27 Juni 2005	67,28
Kab Lebong	27 Juni 2005	70,47
Kab Kapahiang	27 Juni 2005	71,21
Kab Rejang Lebong	27 Juni 2005	58,16
Kota Magelang	27 Juni 2005	72,15
Kota Surabaya	27 Juni 2005	49,64
Kab Gresik	27 Juni 2005	70,52
Kab Kediri	27 Juni 2005	91,65
Kab Bengkulu	27 Juni 2005	60,14
Kota Dumai	27 Juni 2005	70,49
Kab Sukabumi	27 Juni 2005	68,50
Kota Bandar Lampung	27 Juni 2005	57,27
Kab Lampung Timur	27 Juni 2005	73,56
Kab Way Kanan	27 Juni 2005	77,59
Kab Lampung Selatan	27 Juni 2005	72,93
Kota Metro	27 Juni 2005	73,87

Kab Sukoharjo	27 Juni 2005	68,17
Kab Blora	27 Juni 2005	71,00
Kab Boyolali	27 Juni 2005	74,03
Kab Purbalingga	27 Juni 2005	60,39
Kota Surakarta	27 Juni 2005	72,41
Kab Rembang	27 Juni 2005	83,52
Kab Sumbawa	27 Juni 2005	80,78
Kab Dompu	27 Juni 2005	88,31
Kab Bima	27 Juni 2005	85,31
Kab Sumbawa Barat	27 Juni 2005	77,20
Kota Mataram	27 Juni 2005	70,55
Kab Lombok Tengah	27 Juni 2005	76,00
Kab Bulungan	27 Juni 2005	71,68
Kab Gowa	27 Juni 2005	80,01
Kab Maros	27 Juni 2005	74,98
Kab Pangkep	27 Juni 2005	80,93
Kab Barru	27 Juni 2005	82,94
Kab Luwu Timur	27 Juni 2005	79,30
Kab Luwu Utara	27 Juni 2005	54,46
Kab Bulukumba	27 Juni 2005	79,36
Kab Selayar	27 Juni 2005	83,76
Kab Tanah Toraja	27 Juni 2005	78,91
Kab Soppeng	27 Juni 2005	79,13
Kab Gorontalo	27 Juni 2005	87,80
Kab Pohuwato	27 Juni 2005	87,80
Kab Bone Bolango	27 Juni 2005	85,73
Kab Kepulauan Sula	27 Juni 2005	87,00
Kab Halmahera Selatan	27 Juni 2005	80,17
Kab Halmahera Utara	27 Juni 2005	88,00
Kab Halmahera Timur	27 Juni 2005	83,15
Kab Halmahera Barat	27 Juni 2005	80,08
Kota Ternate	27 Juni 2005	68,96
Kota Tidore Kepulauan	27 Juni 2005	87,54
Kab Konawe Selatan	27 Juni 2005	86,58
Kota Medan	27 Juni 2005	54,70
Kota Pematang Siantar	27 Juni 2005	55,40
Kab Mandailing Natal	27 Juni 2005	74,33
Kab Tapanuli Selatan	27 Juni 2005	69,76
Kab Labuhan Batu	27 Juni 2005	84,97
Kab Humbang Hasundutan	27 Juni 2005	84,97

Kab Samosir	27 Juni 2005	72,01
Kab Asahan	27 Juni 2005	62,72
Kab Pakpak Bharat	27 Juni 2005	81,39
Kab Serdang Berdagai	27 Juni 2005	63,58
Kab Toba Samosir	27 Juni 2005	76,32
Kota Binjai	27 Juni 2005	59,47
Kab Ngada	27 Juni 2005	80,24
Kab Manggarai	27 Juni 2005	95,00
Kab Manggarai Barat	27 Juni 2005	87,22
Kab Melawai	27 Juni 2005	84,41
Kab Yapen Waropen	27 Juni 2005	78,88
Kab Boven Digul	27 Juni 2005	94,37
Kab Mappi	27 Juni 2005	63,69
Kab Asmat	27 Juni 2005	86,65
Kab Yahukimo	27 Juni 2005	57,29
Kab Pegunungan Bintang	27 Juni 2005	99,79
Kab Tolikara	27 Juni 2005	94,81
Kab Sarmi	27 Juni 2005	81,56
Kab Keerom	27 Juni 2005	83,37
Kab Waropen	27 Juni 2005	63,28
Kab Supiori	27 Juni 2005	85,11
Kota Jayapura	27 Juni 2005	53,19
Kab Merauke	27 Juni 2005	82,58
Kabupaten Pasir	29 Juni 2005	75,12
Propinsi Kalimantan Selatan	30 Juni 2005	60,94
Kota Banjarmasin	30 Juni 2005	52,38
Kota Banjar Baru	30 Juni 2005	72,41
Kota Banjar	30 Juni 2005	65,24
Kab Hulu Sungai Tengah	30 Juni 2005	78,30
Kab Balangan	30 Juni 2005	82,69
Kab Tanah Bumbu	30 Juni 2005	75,46
Kab Kota Baru	30 Juni 2005	61,39
Propinsi Kepulauan Riau	30 Juni 2005	54,66
Kab Kepulauan Riau	30 Juni 2005	59,40
Kab Lingga	30 Juni 2005	77,70
Kab Lamongan	30 Juni 2005	70,02
Kab Sibolga	30 Juni 2005	72,24
Kab Toja Una-Una	30 Juni 2005	87,77
Kab Poso	30 Juni 2005	88,63
Kab Sumba Timur	30 Juni 2005	87,52

Kab Sumba Barat	30 Juni 2005	44,00
Kab Flores Timur	30 Juni 2005	83,54
Kota Blitar	3 Juli 2005	70,45
Kab Tolitoli	14 Juli 2005	75,91
Kab Muna	21 Juli 2005	79,09
Kota Manado	21 Juli 2005	65,01
Kota Bitung	21 Juli 2005	77,37
Kota Tebing Tinggi	21 Juli 2005	67,62
Kab Semarang	31 Juli 2005	59,86
Kota Palu	1 Agustus 2005	57,63
Kab Sawahlunto Sijunjung	1 Agustus 2005	70,10
Kab Pesisir Selatan	1 Agustus 2005	71,01
Kota Bandar Lampung	6 Agustus 2005	56,28
Kab Trenggalek	7 Agustus 2005	69,43
Kab Berau	8 Agustus 2005	77,89

Kecenderungan munculnya fenomena Golput di dalam Pilkada secara langsung pada dasarnya tidak berbeda jauh dengan kecenderungan perilaku memilih yang terjadi pada Pemilu-Pemilu di tingkat nasional, yakni munculnya pemilih yang kritis dan apatis. Karakteristik umum dari pemilih model demikian adalah terdapatnya kecenderungan menurunnya tingkat kepercayaan terhadap politisi. Kecenderungan seperti ini juga ditemukan di dalam studi-studi tentang perilaku memilih yang menunjukkan bahwa ketidakpercayaan terhadap partai politik dan para politisi di banyak negara cenderung meningkat (Diamond dan Gunther 2001). Liputan media massa dan elektronik yang menyoroti kebobrokan partai politik dan politisi semakin memerosotkan citra partai dan politisi itu (Gunther dan Mudhan 2000; Temple 2005).

Di Indonesia, seiring dengan kebebasan pers yang meningkat pasca runtuhnya

pemerintah Orde Baru, liputan media massa dan elektronika tentang perilaku para politisi dan partai politik semakin besar. Media tanpa rasa takut bisa setiap saat menelanjangi apa yang telah dilakukan oleh para penguasa, baik di tingkat pusat maupun daerah. Penyalahgunaan kekuasaan seperti menaikkan gaji dan tunjangan tanpa memperdulikan kesulitan keuangan negara atau daerah menjadi bahan liputan berita sehari-hari.

Liputan media seperti itu tentu saja memiliki implikasi terhadap image para politisi pasca pemerintahan Orde Baru itu. Hal ini berbeda dengan liputan sebelumnya yang biasanya lebih banyak berisikan prestasi dan kesan baik, karena mempublikasikan sisi buruk dari penguasa merupakan bagian dari sesuatu yang tabu dipublikasikan. Memang, prosentase penduduk yang mengikuti liputan media massa dan elektronika masih belum begitu besar. Hal ini tidak hanya berkaitan dengan tingkat literasi yang ada, melainkan juga berkaitan dengan kemampuan memiliki akses terhadap media massa dan elektronika itu. Bahkan, tidak semua orang yang memiliki akses pun selalu mengikuti berita-berita politik. Tidak sedikit

yang lebih menyukai berita-berita entertainment. Meskipun demikian, liputan itu pada akhirnya memiliki efek ganda karena acapkali dipakai sebagai rujukan di dalam perbincangan sehari-hari oleh masyarakat. Konsekuensinya, kelompok yang tidak memiliki akses terhadap media massa dan elektronika pun pada akhirnya bisa mengetahui performance yang dilakukan oleh para politisi, dan sedikit banyak berpengaruh terhadap pandangan mereka tentang para politisi itu.

Bagi (sebagian) para pemilih, fakta seperti itu memperkuat munculnya arus pemikiran, 'ikut atau tidak ikut di dalam pemilihan sama saja. Sama-sama tidak akan menghasilkan perubahan yang berarti!'. Pemikiran ini kritis sekaligus apatis. Kritis karena perilaku untuk memutuskan tidak memilih itu di dasarkan pada penilaian-penilaian (*affective and evaluational orientations*) terhadap apa yang dilakukan oleh para elite politik. Apatis mereka sepertinya mereka menyerah begitu saja terhadap keadaan yang ada, tanpa berusaha serius ikut memunculkan perubahan, misalnya saja rame-rame ikut pemilihan partai (atau calon di dalam Pilkada)

yang memiliki *track record* dan prospek kepemimpinan yang lebih baik.

Dalam konteks perilaku memilih seperti itu, Golput sebenarnya bisa berkemungkinan lebih mengecil manakala terdapat kesempatan dan pemahaman atau alternative untuk melakukan perubahan-perubahan. Dalam tataran empiris hal ini paling tidak bisa dibuktikan di dalam Pilpres 2004. Dalam Pilpres putaran pertama, misalnya, angka Golput lebih kecil apabila dibandingkan dengan Pemilu Legislatif 2004. Hal ini terjadi karena para pemilih itu masih melihat secercah kemungkinan tentang adanya perubahan-perubahan yang lebih baik dari calon-calon yang ada. Tetapi karena Pilpres putaran kedua dilakukan, angka Golput melambung lebih tinggi. Hal ini bisa terjadi karena para pemilih itu melihat kedua calon yang ada kurang mewakili aspirasi untuk melakukan perubahan-perubahan. Para pemilih yang memutuskan Golput pada putaran kedua setelah melihat realitas bahwa calon yang mereka bayangkan bisa membawa perubahan-perubahan yang berarti tidak lolos pada Pemilu putaran kedua.

Golput di dalam Pilkada secara rata-rata lebih besar kalau dibandingkan dengan Pileg dan Pilpres bisa jadi proximity antara para pemilih dengan para politisi lebih dekat. Proses penilaian terhadap para politisi tidak lagi semata-mata didasarkan atas informasi yang disebarkan oleh media massa dan elektronika. Mereka bisa melihat sendiri lebih dekat tentang apa yang dilakukan oleh para politisi di daerah, termasuk perubahan-perubahan ekonomi dari para politisi itu.

Pada periode 1999-2004, tidak sedikit ditemukan adanya lompatan melambung kehidupan ekonomi para politisi baru yang duduk di DPRD maupun di jajaran eksekutif. Para politisi ini tiba-tiba menjadi 'Orang Kaya baru' yang terindikasikan oleh jumlah kekayaan yang berlipat-lipat. Di sisi lain, kehidupan ekonomi masyarakat pasca runtuhnya pemerintah Orde Baru tidak mengalami perubahan yang berarti, karena proses pemulihan krisis ekonomi berjalan lamban. Realitas demikian lalu memunculkan penilaian bahwa para politisi itu lebih banyak memikirkan kepentingan dirinya sendiri daripada kepentingan masyarakat pada umumnya.

Meskipun demikian, di dalam Pilkada, semangat Golput itu tidak serta merta bisa diletakkan di dalam konteks bahwa Golput itu bermakna kritis dan apatis. Di dalam situasi di mana pemilih dihadapkan pada pilihan terhadap Kepala Daerah yang sudah ada sebelumnya (*incumbents*) dan calon-calon lain, Golput bisa bermakna adanya dukungan terhadap kepala daerah yang *incumbents* itu. Di dalam sejumlah kasus, ketika terdapat pertarungan antara *incumbents* dengan para penantang, adanya Golput justru lebih menguntungkan perolehan suara *incumbent*.

Kasus ini sangat nyata pada kasus Surabaya, misalnya. Angka Golput yang tinggi ternyata memungkinkan calon *incumbent*, Bambang-Arif, memenangkan pemilihan dengan perolehan suara mayoritas mutlak, lebih dari 50 persen. Suara ini menjadi lebih bermakna lagi kalau mempertimbangkan bahwa yang memperebutkan kursi Wali Kota Surabaya itu berjumlah 4 pasangan calon. Karena itu, perbedaan perolehan suara antara pasangan Bambang-Arif dengan pasangan lain sangat tinggi. Lebih lengkap, perolehan suara pasangan calon Wali Kota Surabaya di dalam Pilkada 27 Juni 2005 adalah sebagai berikut: Bambang-Arif 52,30 persen, Ali-Wahyudin 20,73 Persen, Erlangga-Toni 18,69 persen dan Gatot-Hillu 9,28 persen.

Meskipun demikian, perbedaan perolehan suara itu akan lain ceritanya sekiranya angka Golput di dalam pemilihan Wali Kota Surabaya rendah dan suara yang tidak memilih itu diarahkan ke pasangan tertentu di luar Bambang-Arif. Di dalam situasi seperti ini, belum tentu pasangan Bambang-Arif bisa memenangkan pemilihan Wali Kota Surabaya. Misalnya saja, sejumlah Golput hanya 10 persen dan sisanya akan diberikan kepada pasangan Ali-Wahyudin atau Erlangga-Toni, bisa jadi pasangan Bambang-Arif sulit keluar sebagai pemenang.

Tetapi, faktanya adalah bahwa jumlah Golput Surabaya sangat tinggi, mencapai 50,36 persen, dan ketidakhadiran para pemilih ini sangat menguntungkan pasangan Bambang-Arif. Banyaknya pemilih yang tidak datang pada saat pemilihan Wali Kota ini juga tidak lepas dari liputan media massa dan elektronika tentang polling yang dilakukan oleh sejumlah lembaga. Di dalam polling-polling yang dilakukan itu pasangan Bambang-Arif selalu unggul secara signifikan kalau dibandingkan dengan calon-calon lain. Ketidakhadiran calon pemilih itu bisa jadi tidak lepas dari publikasi hasil polling itu. Publikasi itu bisa memunculkan pandangan, 'Paling-paling Bambang/D.H akan terpilih kembali sebagai Wali Kota!'. Sekiranya para pemilih itu berpandangan bahwa kekuasaan Bambang harus segera diakhiri, kemungkinan mereka akan berbondong-bondong mendatangi TPS untuk memilih pasangan lain yang dianggap lebih layak untuk menjadi Wali Kota/Wakil Wali Kota.

Disamping munculnya pemilih yang kritis, berikut adanya kepercayaan terhadap pasangan *incumbent*, munculnya Golput tidak lepas dari fakta tentang belum terakomodasinya calon-calon alternatif di dalam Pilkada. Sebagaimana telah dibahas di dalam bab sebelumnya bahwa semua calon yang bersaing di dalam Pilkada harus berangkat dari partai

politik atau kumpulan dari partai politik yang memperoleh 15 persen dari suara pemilih yang sah. Karena itu, ketika terdapat tokoh-tokoh masyarakat yang hendak mencalonkan diri sebagai kepala Daerah, mereka harus melewati pintu partai politik. Konsekuensinya, tokoh-tokoh itu harus tunduk terhadap mekanisme yang ada di dalam suatu partai atau kumpulan partai.

Dalam situasi di mana tingkat kepercayaan terhadap partai-partai politik atau politisi menurun, aturan seperti itu berarti tidak memberi ruang kepada para pemilih yang 'anti partai'. Padahal, seiring dengan penurunan tingkat kepercayaan masyarakat kepada partai itu cukup tinggi, jumlah kelompok yang 'anti partai' juga cukup besar. Dalam konteks demokrasinya, kelompok-kelompok seperti ini seharusnya memperoleh peluang untuk memiliki *channeling* di dalam perekrutan elite-elite politik, termasuk termasuk di dalam Pilkada itu.

Untuk itu channel lain seharusnya dibuka, misalnya, melalui calon-calon independen atau non-partai. Calon-calon demikian bisa menjadi alternatif bagi kelompok-kelompok yang mengalami penurunan kepercayaan terhadap para politisi partai-partai yang ada. Tetapi, faktanya, mekanisme seperti ini tidak ada. Konsekuensinya, kelompok yang memiliki kepercayaan rendah kepada para politisi yang ada itu atau 'anti partai' lalu tidak memiliki harapan untuk memiliki leite baru. Salah satu keputusan yang diambil kemudian adalah tidak menggunakan hak pilihnya atau Golput.

Sebagai konsekuensi dari mekanisme seperti itu, kalau-

pun terdapat calon-calon alternative terhadap pasangan calon incumbent, yang muncul itu bisa jadi dipandang tidak lebih dari yang sudah ada. Realitas demikian lalu memunculkan sikap apatis. Hal ini akan lain kalau terdapat alternative pasangan calon yang dipandang lebih baik, menjanjikan, dan memiliki kemampuan melakukan perubahan-perubahan kearah yang lebih baik. Di dalam situasi terdapat keyakinan dari para pemilih seperti ini, mereka akan cenderung menggunakan hak pilihnya daripada memutuskan tidak datang ke bilik-bilik pemungutan suara.

Analisis seperti itu memiliki korelasi dengan fakta bahwa daerah-daerah yang tingkat Golput-nya tinggi sebagian besar berada di perkotaan (urban). Dilihat dari tingkat literasi, masyarakat perkotaan tidak hanya melek huruf lebih besar kalau dibandingkan dengan masyarakat pedesaan. Dilihat dari kedekatan dengan media massa dan elektronika, masyarakat perkotaan juga lebih besar. Persentase orang yang membaca media massa dan memiliki akses terhadap media lainnya di perkotaan jauh lebih besar daripada yang ada di pedesaan. Beragam informasi dari media, termasuk informasi mengenai kebobrokan para elite politik, lebih menjadi bagian dari kehidupan sehari-hari masyarakat perkotaan. Implikasinya, para pemilih di perkotaan memiliki tingkat kekritisan yang jauh lebih besar terhadap para politisi kalau dibandingkan dengan para pemilih di wilayah pedesaan.

Selain itu, faktor-faktor lain juga memiliki kontribusi terhadap cukup besarnya Golput di dalam Pilkada secara langsung. Pertama adalah faktor kejenuhan di dalam mengikuti Pemilu. Pilkada secara langsung putaran pertama dilakukan setahun setelah tiga kali Pemilu. Yaitu Pileg, Pilpres putaran pertama, dan Pilpres putaran kedua. Di dalam konteks demokrasi, banyaknya Pemilu seperti ini memang memberi ruang yang lebih besar kepada para pemilih untuk ikut me-

tentukan pemimpin-pemimpin yang dikehendaki. Sebagaimana di negara-negara yang demokrasi sudah mapan, adanya pemilihan pemimpin atau para wakil mulai menjadi bagian dari keseharian masyarakat.

Tetapi, *day-to-day* politik seperti itu tidak serta merta menjadikan semua warga masyarakat aktif berpolitik, termasuk mendatangi TPS-TPS ketika diadakan Pemilu, baik untuk tingkat nasional maupun lokal. Sebagaimana ditemui di negara-negara lain, yang berperan sebagai pelaku politik aktif itu biasanya berjumlah kecil. Hari pemilihan, yang oleh Bruce Ackerman dan James Fiskhin (2003) disebut '*deliberation day*' tidak memiliki daya pemikat yang luar biasa. Masalah pemilihan, dipandang sebagai '*civic privatism*'. Selain masalah urusan pilih memilih merupakan urusan pribadi, datang ke bilik suara bukanlah suatu kewajiban. Yang mengkhawatirkan, pandangan yang bercorak '*civic privatism*' ini melahirkan sikap apatis dan tidak peduli (*ignorance*) terhadap masalah-masalah politik.

Dalam kasus Pilkada, yang aktif menjadi partisipan itu menjadi lebih kecil manakala kita memahami bahwa dekatnya pelaksanaan Pilkada dengan serangkaian Pileg dan Pilpres membuat para pemilih di daerah menjadi jenuh. Kejenuhan seperti ini bertambah meningkat karena didasari oleh pemahaman bahwa ada tidaknya pemilihan itu tidak berbanding lurus dengan adanya perbaikan-perbaikan terhadap kehidupan mereka. Yang berubah hanyalah kehidupan para elite politiknya saja, baik di tingkat pusat maupun daerah. Padahal, sebagaimana dikemukakan oleh Anthony Down (1957), dalam hal para pemilih itu rasional, para pemilih akan mempertimbangkan keuntungan-keuntungan apa yang didapat ketika mengikuti Pemilu, atau ketika harus menentukan pilihan-pilihannya. Dalam situasi seperti ini, datang ke bilik-bilik pemungutan suara lalu tidak hanya dipahami sebagai suatu

pilihan tetapi merupakan sebuah pilihan yang wajib tidak dilakukan.

Kedua, berkaitan dengan masalah teknis pemilihan, yaitu menyangkut pendaftaran pemilih, sosialisasi dan hari pemilihan. Di sejumlah daerah-daerah, munculnya Golput berseiring dengan kacaunya pendaftaran pemilih. Hal ini berkait dengan system administrasi kependudukan di Indonesia yang belum bagus. Ada pemilih yang didaftar tetapi tidak terdaftar. Situasi demikian terjadi karena tidak berjalannya validasi pendaftaran pemilih secara baik. Disamping itu, mekanisme pengumuman Daftar Calon Pemilih Sementara dan Daftar Calon Pemilih Tetap di banyak daerah juga tidak berjalan sebagaimana diatur di dalam perundang-undangan. Misalnya saja, sebelum diumumkan Daftar Pemilih Tetap, terlebih dahulu harus dilakukan pengumuman terhadap Daftar Pemilih Sementara secara terbuka. Faktanya, yang terakhir ini acapkali tidak dilakukan. Kalau pun ada pengumuman, hal itu tidak dilakukan secara terbuka. Konsekuensinya, tidak semua pemilih mengetahui apakah mereka itu benar-benar telah terdaftar sebagai pemilih atau tidak. Selain itu, di hari pemilihan, tidak sedikit para pemilih yang belum memperoleh kartu pemilih. Kasus ini, misalnya saja, terjadi di Surabaya. Konsekuensinya, pemilih itu tidak bersedia datang ke TPS karena membawa kartu pemilih merupakan prasyarat ikut di dalam Pilkada.

Belum maksimalnya sosialisasi tentang Pilkada juga memiliki kontribusi terhadap munculnya fenomena Golput meninggi. Secara kelem-

bagaan, sosialisasi itu dilakukan oleh KPUD, dan dibantu oleh Desk Pilkada. Tetapi, mengingat cukup banyaknya pekerjaan lain, sosialisasi itu tidak bisa dilakukan secara maksimal oleh KPUD-KPUD. Sementara itu, Desk Pilkada yang dirancang untuk membantu KPUD di dalam mengatasi sejumlah permasalahan, juga tidak menjalankan perannya secara maksimal. Hasil survey acak yang dilakukan oleh CETRO menunjukkan bahwa di banyak daerah Desk Pilkada tidak berjalan secara baik. Dari Desk Pilkada yang disurvei, hanya 33 persen yang sudah melakukan sosialisasi (republika 11 Juni 2005). Tetapi, sosialisasi ini hanya terbatas pada Pemda dan KPUD saja.

Hari pelaksanaan pemilihan juga memiliki kontribusi terhadap maraknya Golput. Kasus seperti ini, contohnya, terdapat di Surabaya, di mana hari pemilihan diadakan pada hari Senin. Sebagaimana hari Pemilu, pada hari itu, diadakan libur. Bagi masyarakat urban seperti Surabaya munculnya hari libur pada hari Senin berarti libur panjang, mulai Sabtu sampai Senin. Bagi para pemilih yang kritis dan apatis, tidak sedikit yang memanfaatkan hari libur seperti itu untuk berlibur ke luar kota atau menikmati hirup di rumah. Para pemilih demikian ini biasanya berpandangan bahwa ikut atau tidak di dalam Pilkada tidak memiliki implikasi besar terhadap kehidupan mereka. Konsekuensinya, mereka tidak mau berpartisipasi di dalam memilih Wali Kota/Wakil Wali Kota yang akan memimpin mereka lima tahun ke depan.

Munculnya kecenderungan Golput yang lebih besar di dalam Pilkada memang bukan khas Indonesia, melainkan juga bisa ditemukan di negara-negara lain. Di negara-negara maju seperti Inggris dan Amerika Serikat, tingkat Golput di dalam Pilkada rata-rata di atas 50 persen. Tetapi, apa yang terjadi di Indonesia, kecenderungan seperti ini merupakan fenomena yang menarik. Secara teoritis, Pilkada secara langsung seha-

rusnya disambut secara antusias oleh masyarakat di daerah. Momen inilah untuk yang pertama kalinya masyarakat di daerah dilibatkan secara langsung memilih pemimpin-pemimpinnya sendiri. Sebelumnya, proses itu dilakukan oleh pusat-pusat kekuasaan dan sekelompok kecil orang di lembaga perwakilan rakyat daerah serta sekelompok kecil orang di lembaga perwakilan rakyat daerah serta sekelompok kecil orang yang mampu membangun clientelism dengan pusat-pusat kekuasaan dan DPRD itu. Seharusnya, dalam suasana baru itu, masyarakat berbondong-bondong datang menuju ke bilik-bilik pemungutan suara untuk menentukan secara otonom para pemimpin yang mereka kehendaki sendiri.

Tetapi, seperti yang kita lihat, fakta menunjukkan sesuatu yang lain. Pilkada secara langsung di banyak daerah, tidak disambut secara antusias. Tingkat partisipasi pemilihnya lebih rendah kalau dibandingkan dengan tingkat partisipasi pemilih di dalam Pemilu-Pemilu tingkat nasional. Kalau kehadiran para pemilih di TPS-TPS dijadikan ukuran sejauhmana para pemimpin di daerah itu memiliki legitimasi, tidak sedikit dari para pemimpin yang ada di daerah itu yang tingkat legitimasinya rendah. Tetapi, sebagaimana di banyak negara-negara lain, kehadiran para pemilih di bilik-bilik pemungutan suara itu tidak dijadikan sebagai ukuran untuk menilai legitimate tidaknya seseorang. Meskipun, tidak murni, di dalam Pilkada, Indonesia cenderung menggunakan formula pluralitas di dalam menentukan siapa yang menjadi pemenang. Memang ada angka batasan minimal, yakni 25 persen. Tetapi, angka ini tidak terlalu besar. Lebih-lebih angka 25 persen itu tidak dihitung dari para pemilih yang memiliki hak ikut di dalam Pilkada, melainkan dari total pemilih yang sah. Sehingga, ketika ada daerah yang tingkat Golput-nya berkisar 50 persen dan pemenang Pilkadaanya hanya memperoleh suara pada kisaran 30an

persen, sesungguhnya mereka hanya mampu memperoleh dukungan sekitar 15 persen saja dari warga daerah yang memiliki hak pilih.

Penutup

Angka Golput di dalam Pemilu 2004 jauh lebih tinggi kalau dibandingkan dengan angka Golput pada Pemilu-Pemilu sebelumnya. Tetapi, angka Golput di dalam Pilkada, sebagaimana terlihat dari hasil Pilkada di sejumlah daerah, itu lebih besar. Secara umum, kemunculan Golput di dalam Pilkada secara langsung tidak berbeda dengan Golput di dalam Pemilu-Pemilu yang lain. Golput itu lebih disebabkan oleh menurunnya tingkat kepercayaan pemilih terhadap para politisi dan partai politik. Siapapun partai politik bersaing di dalam memperbutkan dan mempertahankan kekuasaan dipahami tidak jauh berbeda. Konsekuensinya, kelompok yang memahami demikian ini lebih cenderung untuk memilih tidak datang ke bilik-bilik pemungutan suara.

Di dalam Pilkada, masalah seperti itu lebih mengemuka. Pertama, proximity antara para politisi atau partai politik dengan para pemilih lebih dekat. Dengan demikian, di dalam melakukan penilaian, para pemilih demikian tidak hanya mengandalkan informasi yang didapat dari media massa dan elektronika, melainkan dari pengamatannya secara lebih dekat. Kedua, di dalam Pilkada, sebagaimana di dalam Pemilu-Pemilu, ruang adanya alternative calon itu terbatas. Adanya 'party system' di dalam proses pencalonan tidak memungkinkan tersalurkan nya kelompok-kelompok yang 'anti partai'. Dibukanya calon

perorangan sekarang ini, paling tidak, memberi ruang adanya calon alternative itu.

Di samping itu, kemunculan Golput di dalam Pilkada juga tidak lepas dari permasalahan yang lain. Rentang yang terlalu dekat antara Pilkada dengan Pemilu nasional serta masalah-masalah teknis seperti pendaftaran pemilih, sosialisasi, dan penetapan hari Pilkada, juga memiliki kontribusi terhadap meningkatnya angka Golput di dalam Pilkada.

