

## BAB II

### TINJAUAN UMUM TENTANG PEMILIHAN UMUM

#### A. Definisi Imamah

*Al- Imāmah al- 'uzhmā* (kepemimpinan tertinggi), Khilafah, atau *Imāratul Mu'minīn*, semuanya memerankan arti yang sama dan menimbulkan pengertian sebuah fungsi yaitu kekuasaan pemerintahan tertinggi. Ulama islam memberikan sejumlah definisi yang redaksinya hamper mirip dan maknanya kurang lebih sama, dengan catatan bahwa tidak disaratkan harus ada label khalifah. *As-Sa'd at-Taftazani* mengatakan bahwa khalifah adalah kepemimpinan umum dalam urusan agama dan dunia menggantikan Nabi Muhammad SAW. Sedangkan menurut Al-Mawardi mengatakan bahwa imamah diletakkan untuk menggantikan (khilafah) kenabian dalam menjaga agama dan mengatur urusan dunia. Dari berbagai definisi diatas diketahui bahwa kekuasaan dan otoritas khalifah mencakup urusan-urusan agama serta pengaturan dunia dengan berlandaskan pada syariat dan ajaran-ajaran Islam<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup>Wahbah Az-Zuhaili, *Fiqih Islam Wa Adilātuhu*. (Jakarta: Gema Insani), hlm. 277

Dalam wacana fiqih *siyasah*, kata Imamah biasanya diidentikan dengan khalifah. Kedua menunjukkan pengertian kepemimpinan tertinggi dalam negara Islam. Istilah Imamah banyak digunakan oleh kalangan syi'ah, sedangkan istilah khalifah lebih populer penggunaannya dalam masyarakat Sunni. hanya saja terdapat perbedaan mendasar antara kedua aliran ini dalam memahami imamah. Kelompok Syi'ah memandang bahwa imamah merupakan bagian dari prinsip ajaran agama, sedangkan Sunni tidak memandang demikian. Meskipun begitu, beberapa pemikiran Sunni juga menggunakan terminologi imamah untuk pembahasan tentang khalifah<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup>Muhammad Iqbal, *Fiqih Syiasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Prenadamedia Group), hlm. 149

## B. Pendapat Kelompok Yang Mewajibkan Imamah

Sebagian besar mayoritas ulama islam (yaitu *Ahlussunnah*, *Murji'ah*, *Syi'ah*, *Mutazilah* kecuali sekelompok kecil dari mereka, dan *Khawarij* kecuali sekte *an-Najdat*) berpendapat bahwa imamah adalah perkara wajib atau fardu yang sudah menjadi keniscayaan. Ibnu Hazm mengatakan bahwa seluruh *Ahlussunnah*, *Murji'ah*, *Syi'ah*, dan *Khawarij* satu kata dalam hal wajibnya menegakkan imamah, bahwa umad wajib tunduk kepada imam yang adil yang menegakkan hukum-hukum Allah di antara mereka serta memimpin dan mengatur mereka berdasarkan hukum-hukum syariat yang dibawah oleh Rasulullah Saw. Dalam hal ini, hanya sekte *an-Najdat* yang memiliki pandangan berbeda karena mereka mengatakan bahwa manusia tidak berkewajiban menegakkan imamah, tetapi mereka hanya berkewajiban saling memenuhi hak diantara mereka. Fardu disini adalah Fardu kifayah.

Selanjutnya kelompok ini terbagi menjadi tiga bagian sebagai berikut;

1. Ulama Al-Asy'ariyah, *Muktazilah*, dan *al-'Itrah* mengatakan bahwa hukum menegakkan imāmah adalah wajib *Syara'* karena imam bertugas melaksanakan dan menegakkan urusan-urusan *Syara'*.
2. Ulama Syi'ah Imāmah, berpendapat bahwa hukum menegakkan imamah hanya wajib secara akal dan nalar karena memang dibutuhkan adanya seorang pemimpin yang mencegah tindakan saling menganiaya serta menyelesaikan perselisian-perselisian dan persengketaan yang terjadi diantara manusia. Andaikan tidak ada pemimpin niscaya kekacauanlah yang akan terjadi.
3. Ulama Al-Jahizh, Al-Balkhi (*al-Ka'bi*), Abul Hasan al-Khayyath, dan Al-Hasan Al-Basri mengatakan bahwa hukum menegakkan imamah adalah wajib, baik secara *Syara'* maupun akal.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup>Wahbah Az-zuhaili, *Fiqih Islam Wa Adilātuhu*. (Jakarta: Gema Insani), hlm. 279

## **C. Mekanisme Pemilihan Imam (Pemimpin Pemerintah Tertinggi)**

### **1. Cara-Cara Penunjukan Dan Pengangkatan**

Fuqaha islam menyebutkan empat cara prosedur tentang tata cara mekanisme penunjukan pemimpin tertinggi Negara yaitu, *nas*, *baiat*, *wilāyah al-ahd* (putra mahkota, menunjukan oleh pemimpin sebelumnya), dan dengan paksaan meski demikian, kita akan mengetahui bahwa metode Islam yang benar sebagai implementasi prinsip suta dan pardu Khifayah adalah hanya satu metode atau cara, yaitu baiat *ahlu al-Halīwa al-qdi* dengan kombinasi persetujuan umat atas pemilihan imam yang dibaiat.

#### **a. Penunjukan Imam dengan Berdasarkan Nash**

Syi'ah Imāmah mengatakan bahwa pengangkatan imam hanya bisa dilakukan dengan berdasarkan nash atau pemilihan dari umat. Akan tetapi, karena didorong tendesi mereka untuk mengatasi imamah hanya pada diri Ali bin Abi Thalib r.a. mereka mengkritik prinsip elektoral (pemilihan). Mereka mengatakan bahwa wajib bagi Allah SWT. Sebagai bentuk *al-luthf* dari-Nya untuk menunjukan seorang imam berdasarkan sebuah nas yang jelas dan eksplisit di dalam ayat-ayatnya dan keharusan Nabi Muhammad Saw. Tidak lain hanya menyampaikan apa yang diturunkan kepada beliau dan beliau memang telah menyampaikannya. Karenanya, beliau menyatakan bahwa Ali bin Abi Thalib r.a. adalah khalifah setelah beliau.

Karena itu, manusia tidak memiliki pilihan dihadapan perintah Allah SWT. Barang siapa yang dipilih oleh Allah SWT sebagai nabi dan imam maka wajib menaatinya. Karena imamah adalah salah satu fungsi dan tugas keagamaan yang urusannya dipasrahkan kepada Allah SWT dan menjadi otoritas preogreatif-Nya berarti imamah termasuk sesuatu yang di tetapkan oleh Allah Swt, dan Rasul-Nya dengan Nash.

**b. Pengangkatan Imam Berdasarkan Metode *Wilāyah Al-'Ahdī* (Penunjukan Oleh Imam Sebelumnya / Putra Mahkota)**

*Wilāyah Al-'ahdī* adalah bila seorang imam menunjuk seseorang tertentu untuk menggantikannya nanti setelah ia meninggal dunia atau dengan cara mendefinisikan kriteria-kriteria tertentu untuk orang yang akan menggantikan dirinya setelah ia meninggal dunia baik orang itu kerabatnya maupun bukan Fuqaha berpendapat bahwa imamah oleh terbentuk dengan berdasarkan *wilāyah Al-'ahdī* atau *Al-Ishā'* (wasiat, rekomendasi) apabila *wali Al-'ahdī* (Putra Mahkota) yang dimasukkan memenuhi syarat-syarat memegang jabatan khalifah dan pembaiatan dari umat. Jadi, *Waliāyah Al;'Ahdī* sama seperti penomisan atau pencalonnya dan usulan dari khalifah sebelumnya. Al-Mawardi mengatakan bahwa terbentuk-nya imamah dengan berdasarakan penunjukkan imam sebelumnya, Ijmak telah terbentuk bahwa itu boleh dan telah terjadi kesepakatan bahwa itu adalah sah berdasarkan dua hal yang dipraktikan oleh kaum muslimin dan mereka tidak mengikari serta menyanggah dua hal tersebut.

**c. Terbentuknya Imamah dengan Paksaan**

Fuqaha mazhab empat yang lainnya berpendapat bahwa imamah bisa terbentuk dan di raih dengan paksaan dan dominasi karena orang yang berhasil menjadi imamah tanpa proses pembaiatan atau penunjukan dari imam sebelumnya, tetapi dengan kekuasaan dengan cara menguasai. Terkadang kepemimpinan yang di cari dengan cara ini juga diikuti dengan proses pembaitan setelah itu.

Ibnu Munzir mengatakan bahwa para ulama berpendapat bahwa jika ada seseorang hendak di aniaya, dia hendak melakukan perlawanan demi membela dan mempertahankan darahnya, hartanya, kehormatannya dan haknya. Dengan di rampas secara aniaya, tanpa ada perincian. Hanya saja, para ulama hadist yang ditakui kredibilitas tanpanya berijmak untuk mengecualikan penguasa dalam hal ini dalam arti jika ada seseorang penguasa berlaku dzolim orang yang di dzholimi tidak boleh melakukan perlawanan demi beladiri. Ini Karena adanya sejumlah

riwayat memerintahkan untuk mengambil sikap sabar terhadap kedzaliman penguasa dan tidak melakukan perlawanan terhadapnya. Pernyataan ulama Hanafiyah dalam hal ini sebagaimana dikatakan Ad-Dahlawi bahwa ke Khilfahan bisa terbentuk dan didapatkan oleh seseorang berhasil menguasai orang-orang dirinya yang memenuhi spesifikasi dan syarat-syarat sebagai imam, sebagaimana yang dilakukan oleh Khalifah setelah Al-Khulafa Ar-Rasyiudn.

## **2. Pembaiatan Khalifah**

### **a. Prosedur Pembaiatan Khalifah**

Kaum Muslimin selaiian Syi'ah Imamah sepakat bahwa pengangkatan seorang khalifah itu dilakukan dengan baiat, yakni pemilihan dan kesepakatan antara dari umat dan diri pribadi sang Khalifah. Baiat adalah salah satu bentuk akad atau kontak hakiki yang berlangsung berdasarkan adanya dua kehendak atas dasar kerelaan dan persetujuan (*ridha*). Al-Mawardi mengatakan bahwa ketika *Ahlu-al-halī wa al-'Aqdi* berkumpul untuk melakukan pemilihan, mereka mempelajari dan mengamati keadaan orang-orang yang layak untuk dinominasikan menjadi imam syarat-syarat menjadi imam ditemukan pada diri mereka. *Ahlu al-halī wa al-'Aqdi* lalu memilih sempurna syarat-syaratnya yang orang akan bergegas dan tidak segan-segan untuk bersegerah membaiatanya.

*Ahlu-alhalī wa al-'qdi* dalam memilih khalifah adalah sebagai wakil dan representasi umat, atas dasar pertimbangan bahwa mengangkat imam merupakan fardu kifayah umat secara keseluruhan dan bahwa umat memiliki hak memakzulkannya ketika ia adalah fasik. Ar-Razi, Al-Iji, dan yang lainnya mengatakan bahwa umat adalah pemilik kepemimpinan umum. Al-Baghdadi mengatakan Jummuhur terbesar dari rekan-rekan kami (yakni *Ahlussunnah*), dari *muktazilah*, *Khawarij*, dan *an-Najjariyah* mengatakan

bahwa prosedur atau cara penetapkannya imamah adalah dengan pemilihan dari umat.<sup>16</sup>

**b. Siapakah *Ahlu Al-Halī wa Al-Aqdi* itu**

**1). *Ahlu Al-Halī wa Al-Aqdi***

Mereka adalah para ulama dan ilmuwan spesialis yang kapabel (yakni ulama mujtahud) ,para pemuka dan tokoh masyarakat yang mewakili umat dalam memilih seorang imam. Al-Mawardi mengatakan bahwa jika tidak ada seorang pun yang melaksanakan imamah, harus ada dua kelompok dari manusia yang keluar untuk memainkan perannya. *Pertama, Ahlu al ikhtiyār* (orang-orang yang memiliki kelayakan, kompetisi, dan kapabilitas melakukan pemilihan imam) hingga mereka memilih seorang imam untuk memimpin umat. *Kedua, Ahlu al-imamah* (orang-orang yang memenuhi syarat, spesifikasi, dan kualifikasi untuk menjadi imam), hingga salah seorang di antara mereka berdiri sebagai imam. Orang-orang selain kedua kelompok dari umat ini tidak berdosa dan tidak menanggung apa-apa ketika terlambat menegakkan imamah.

**2). *Syarat-Syarat Ahlu-al-Halī wa al-‘Aqdil***

Syarat-Syarat yang harus mereka penuhi, yaitu sebagaimana yang disebutkan oleh Al-Mawardi ada tiga macam syarat yaitu:

1. *Al-‘Adālah* adalah sebuah talenta yang mendorong pemiliknya untuk selalu komitmen pada ketakwaan dan murah. Adapun yang dimaksud dengan ketakwaan adalah menjalankan perintah-perintah syara’ dan menjauhi larangan-larangannya.
2. Memiliki ilmu yang bisa digunakan untuk mengetahui siapa orang yang berhak menjabat imamah berdasarkan syarat-syarat menjadi imamah yang di perhitungkan.

---

<sup>16</sup>Wahbah Az-Zuhaili, *Fiqh Islam Wa Adilātuhu*. (Jakarta: Gema Insani), hlm.

3. Pandangan dan kebijaksanaan yang bisa menjadikan pemiliknya mampu menyeleksi pemiliknya siapakah yang paling layak menjabat imamah dan paling kapabel dalam mengurus dan mengelola kemaslahatan.

### 3). *Jumlah Anggota Ahlu Al-Halī wa Al-‘Aqdi*

Kami tidak adanya relevansi yang benar untuk membicarakannya tentang batas jumlah anggota *Ahlu al-halī wa al-‘Aqdi*. Karena yang menjadi patokan dan tolak ukurnya adalah kepercayaan umat kepada mereka bahwa mereka merupakan wakil representasi umat di dalam apa yang di inginkan dan dikehendaki oleh umat serta mereka telah memenuhi syarat-syarat tertentu untuk menjadi anggota *Ahlu al-Halī wa al-Aqdi*. Dengan demikian tidak bisa ditentukan dengan batas jumlahnya. Akan tetapi, hanya sekedar untuk menambah ilmu dan wawasan, kami akan menyebutkan apa yang kami sebutkan oleh fuqaha terkait masalah ini. Al-Mawardi memaparkan pendapat-pendapat fuqaha mengenai hal ini ia mengatakan bahwa ulama berbeda pendapat tentang jumlah orang imamah bisa terbentuk dari mereka. Dalam hal ini, ada beragam pendapat sebagai berikut:

- a). Ada sekelompok ulama mengatakan bahwa imamah tidak bisa terbentuk kecuali dengan mayoritas *Ahlu Al-Halī wa Al-‘Adqi* dari setiap daerah supaya persetujuan kepada imam yang di angkat bersifat umum dan menerima kepemimpinannya adalah berbentuk ijmak. Pendapat ini tertolak oleh pembaiatan Abu Bakar Ash-Siddiq r.a, sebagai khalifah berdasarkan pilhan para sahabat yang hadir pada pembaiatannya waktu itu tanpa menunggu datangnya sahabat yang tidak hadir.
- b). Ada kelompok ulama yang lain mengatakan bahwa jumlah minimal orang yang imamah bisa terbentuk dari mereka adalah lima orang dan berkumpul dan bersepakat untuk melakukan akad imamah atau hanya dilakukan oleh salah satu mereka dengan persetujuan dari empat yang lainnya. Pendapat ini dilaksanakan

pada dua berikut ini, *Pertama*, pembaiatan Abu Bakar Ash-Shiddiq r.a dilakukan oleh lima orang kemudian diikuti oleh orang-orang yang lain. Kelima orang tersebut adalah Umar bin Khattab r.a, Abu Ubaidah bin Jarah Usaid bin Hadrir r.a, Bisyr bin Sa'd r.a., dan Salim Maula Abu Hudzaifah r.a., *Kedua*, Umar bin Khattab r.a. menjadikan syurah ini dianatara enam orang sahabat supaya salah seorang mereka dipilih menjadi khalifah setelah dirinya dengan persetujuan lima sahabat dengan lainnya. Ini adalah pendapat kebanyakan Fuqaha dan ulama kalam dari bashrah.

- c). Ada sekelompok ulama dari Kufah mengatakan imamah bisa terbentuk oleh tiga orang salah satunya dipilih sebagai imamah dengan persetujuan dua yang lainnya sehingga salah satunya dipilih menjadi imam, sedangkan dua yang lainnya menjadi saksi, sebagaimana akad nikah sah dengan seorang wali dan dua orang saksi
- d). Ada sekelompok ulama yang lain ulama bahwa imamah bisa terbentuk dengan satu orang. Ini dikarenakan Al-Abbas r.a. berkata kepada Ali bin Abi Thallib r.a., "*Julurkanlah tangan mu untuk aku baiat.*" Orang-orang lalu berkata, "*paman Rasulullah. Membaiat keponaan beliau maka tidak akan seorang pun yang tidak menyetujui kamu*". Juga karena ijab akad adalah hukum, sedangkan hukum satu orang sudah bisa berlaku efektif.

#### **4). *Persetujuan Umat***

Sebenarnya pendapat-pendapat ulama tentang penentuan batas jumlah *Ahlu al-Halī wa al-'Aqdi* diatas tidak memiliki landasan dari, baik nas maupun ijmak, tetapi masalah ini hanya semata-mata ijtihad. Karena itu pendapat Ahlussannah dianggap dapat yang paling tepat untuk diikuti, yaitu bahwa penentuan jumlah *Ahlu al-Halī wa al-'Aqdi* adalah pandangan yang tekesan ngawur dan tidak berdasar. Dalam hal ini, yang harus dilakukan adalah memperhatikan prinsip pemilihan dan syura dari umat. Karena itu,

jika akad baiat hanya dilakukan oleh satu orang, baiat belum bisa terbentuk hingga umat setuju dan rela. Mengenai masalah pembaiatan Abu Bakar Ash-Shiddiq r.a, al-Ghazali mengatakan bahwa seandainya waktu itu yang membaiat hanya Umar bin Khattab r.a, sedangkan seluruhnya umat tidak setuju atau mereka terpeca suaranya dalam bentuk yang seimbang yang tidak bisa diketahui mana kelompok yang lebih banyak dan mana kelompok yang lebih sedikit, imamah untuk Abu Bakar r.a, tentu tidak akan terbentuk.

Ibnu Taimiyah, menyangkut pembaitan abu bakar as-shiddiq r.a, mengatakan bahwa seandainya waktu itu Umar bin Khatab dan sekelompok orang membaiat Abu Bakar as-Shiddiq r.a, tidak akan bisa mejadi imam karenanya, akan tetapi waktu itu Abu Bakar as-Shiddiq r.a, bisa menjadi imam berdasarkan pembaiatan jumhur sahabat yang mereka adalah orang-orang yang memiliki kemampuan, kekuasaan dan pengaruh.

##### **5). *Tugas dan fungsi Ahlu Al-Halī wa Al-‘Aqdi***

Dari pemaparan diatas, kita bisa mengetahui bahwa tugas *Ahlu Al-Halī wa Al-‘Aqdi* adalah sebatas mencalonkan (*at-tarsyih*) dan menyeleksi (*at-tarjih*) sesuai dengan kemasalahatan dan keadilan Al-Mawadi memaparkan patokan dan aturan-aturan pemilihan dengan mengatakan bahwa ketika *Ahlu Al-Halī wa Al-‘Aqdi* berkumpul untuk memilih imam, mereka melakukan penelitian dan pengamatan terhadap keadaan orang-orang yang memenuhi kualifikasi dan syarat-syarat menjadi imam lalu mereka memilih di antara mereka orang yang paling utama, paling banyak kelebihanannya, paling sempurna syarat-syarat yang harus terpenuhi, yang orang-orang tidak segan-segan untuk bersegera membaiatkan. Jika hasil ijtihad mereka sudah tertuju kepada seseorang, mereka menawarkan imamah kepadanya terlebih dahulu. Jika ia bersedia dan setuju, mereka membaiatnya menjadi imam dan selanjutnya seluruh umat harus masuk kedalam pembaiatannya dan bersedia untuk patuh kepadanya. Adapun jika ia tidak bersedia menerima tawaran imamah tersebut, ia tidak boleh dipaksa karena imamah adalah akad yang

setuju, bebas dari bentuk paksaan, sehingga selanjutnya mereka berahli kepada orang lain yang memenuhi kualifikasi syarat-syarat imamah.

### c. **Metode dan Prosedur Pemilihan Al- Khulafah Ar-Rasyidun**

Kami akan menyebutkan secara ringkas tata cara dan prosedur pemilihan al- Khulafa ar- Rasyidun untuk mempertegas bahwa baiat dari umat adalah asas penunjukan dan pengangkatan bukan dengan nas, rekomendasi, dan wasiat dari pemimpin sebelumnya. Paksaan dan dominasi, waris, dan sebagiannya. Perlu dicatat bahwa Rasulullah saw. Tidak menjelaskan kepada manusia tentang mekanisme dan tata cara pemilihan Khalifah dan tidak pula menunjuk orang tertentu sebagai khalifah. Hal itu memiliki hikmah yang sangat besar, yaitu membiarkan bidang ini tetap terbuka bagi kehendak umat sehingga umat lebih bebas dalam mengambil langkah yang bisa mewujudkan kemasalahatan, tanpa menentukan bentuk pemerintahan dan metode-metode pemilihan dan pengangkatan umat bisa bertindak dan mengambil langkah dengan segenap kebebasannya yang sesuai dengan tiap ruang dan waktu.<sup>17</sup>

### D. **Pengertian Pemilihan Umum**

Salah satu cara sarana untuk menentukan orang-orang yang akan mewakili rakyat dalam menjalankan pemerintahan adalah dengan melaksanakan pemilu. Pemilu adalah merupakan salah satu usaha untuk memengaruhi rakyat secara persuasif (tidak memaksa) dengan melakukan retorika, komunikasi masa, *lobby* dan lain-lain. Meskipun agitasi dan propaganda di negara demokrasi sangat dikecam, namun dalam kampanye pemilihan umum, teknik agitasi dan teknik propaganda banyak juga dipakai oleh para kandidat atau politikus selaku komunikasi politik. Pemilu secara konseptual merupakan sarana implementasi kedaulatan rakyat melalui pemilu legitimasi kekuasaan rakyat di implementasikan

---

<sup>17</sup>Wahbah Az-Zuhaili, *Fiqih Islam Wa Adilātuhu*. (Jakarta: Gema Insani), hlm.

melalui penyerahan sebagai kekuasaan dan hak mereka kepada wakilnya yang ada di parlemen maupun pemerintahan.<sup>18</sup>

Pemilu pada hakekatnya merupakan pengakuan perwujudan hak-hak politik rakyat dan sekaligus merupakan pendelegasian hak-hak tersebut oleh rakyat kepada wakil-wakilnya untuk menjalankan pemerintahan. Dilihat dari formula lain, pemilu merupakan sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila (demokrasi Pancasila) dalam Negara Republik Indonesia. Tujuannya adalah untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk dalam lembaga perwakilan rakyat yang membawa suatu perubahan di dalam negara yang adil, jujur dan makmur dalam isi hati nurani rakyat menginginkan adanya perubahan.<sup>19</sup>

Pemilu Menurut Ramlan Surbakti ada tiga macam mekanisme sebagai instrumen dirumuskan sebagai:

1. Mekanisme pendelegasian sebagian kedaulatan dari rakyat kepada peserta pemilu atau calon anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden, Wakil Presiden dan Kepala Daerah Wakil Kepala Daerah untuk membuat dan melaksanakan keputusan politik sesuai dengan kehendak rakyat.
2. Mekanisme perubahan politik mengenai pola dan arah kebijakan publik, dan/atau mengenai sirkulasi elite, secara periodik dan tertib
3. Mekanisme pemindahan berbagai macam perbedaan dan pertentangan kepentingan dari masyarakat ke dalam lembaga legislatif dan eksekutif untuk dibahas dan diputuskan secara terbuka dan beradab.<sup>20</sup>

Pemilu Menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Pasal 1 ayat 1 Pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah,, Presiden dan Wakil Presiden dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakat Daerah, yang di

---

<sup>18</sup>Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2018), hlm. 1

<sup>19</sup>M. Rusli Karim, *Pemilu Demokrasi Kompetitif*, (Yogyakarta; PT. Tiara Wacana Yogya, 1991), hlm. 2

<sup>20</sup>Ramlan Surbakti dkk, *Perekayaan Sistem Pemilu Untuk Pembangunan Tata Politik Demokratis*, (Jakarta: Kemitraan 2008), hlm. 32

laksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>21</sup>

## **E. Sejarah Pemilihan Umum di Indonesia**

### **1. Masa Pemilu Tahun 1955**

Pemilu pertama kali dilaksanakan di Indonesia pada tahun 1955 di era demokrasi liberal dan merupakan satu-satunya pemilu yang dilaksanakan pada masa pemerintahan Orde Lama Pemilu 1955 dilakukan berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang pemilihan Anggota Konstituante dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Undang-Undang itu menganut sistem pemilihan proporsional berbasis daerah pemilihan, baik untuk memilih anggota Konstituante maupun anggota DPR.<sup>22</sup>

Pemilu yang merupakan salah satu persyarat demokrasi merupakan dambaan dari setia kabinet Parlementer Indonesia kala itu, Namun pemilu yang di harapkan tersebut ternyata tidak mudah untuk di terlaksanakan. Tidak hanya masalah keamanan, biaya yang tinggi, serta permasalahan administrasi yang kompleks, keraguan dari partai yang sedang berkuasa akan nasibnya setelah pemilu di langsung juga menjadi penyebab mengapa pemilu tak kunjung di selenggarakan. Pemilu 1955 dilaksanakan pada tanggal 29 September 1955 ini Dilaksanakan untuk memilih anggota DPR, dan tanggal 15 Desember 1955 untuk memilih anggota Dewan Konstituante yang berada di bawah rezim hukum konstitusi, Pasal 1 ayat (1), Pasal 35, Pasal 56 sampai dengan Pasal 60, Pasal 134 dan Pasal 135 Undang-Undang dasar sementara Tahun 1950 (UUDS 1950). Pelaksanaan Pemilu saat itu menggunakan sistem multipartai dengan aliran demokrasi liberal. Penetapan pemilih masa Orde Lama diatur di dalam Undang-

---

<sup>21</sup>Tim Redaksi, *Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, tentang Pemilihan Umum*, (Yogyakarta: Laksana, 2017), hlm. 1

<sup>22</sup>Janedjri M Gaffar, *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*, (Jakarta : Konstitusi Press, 2013), hlm. 9

Undang Nomor 27 Tahun 1948 Tentang Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemilihan Anggota-Anggotanya. Terdapat di Pasal 3 Undang-undang Nomor 27 Tahun 1948 yang mengatur secara umum mengenai pemilih. Ada beberapa kualifikasi tentang pemilih, yakni tiap-tiap warga Negara Indonesia;

- a. Bertempat kedudukan dan kediaman di dalam daerah Negara Indonesia
- b. Telah berumur 18 tahun
- c. Tidak dipecat dari hak memilih
- d. Tidak terganggu ingatannya
- e. Tidak sedang kehilangan kemerdekaannya menurut hukum
- f. Yang dapat menjadi memilih ialah pemilih umum yang bisa membaca huruf Latin, huruf Arab atau huruf daerah.<sup>23</sup>

Dan yang perlu dicatat dalam pemilu ini adalah tidak adanya titik temu yang nyata antara golongan sekularis dengan golongan Islamis. Hal ini berimplikasi pada tidak adanya pertemuan antara pemikiran dalam konstituante menyepakati mengenai sistem kenegaraan Islam, apakah harus bernegara Islam secara formal atau netral secara keagamaan atau bahkan bersifat skuler.<sup>24</sup>

Sebelum waktu pelaksanaan Pemilu, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1948 telah sirna sebelum diperdayakan secara maksimal. Pelaksanaan Pemilu Tahun 1955 mendapatkan peraturan penyempurna melalui Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Di dalam Undang-Undang tersebut, dijelaskan mengenai kualifikasi tentang penetapan pemilih yang dapat menggunakan hak memilihnya dalam pemilu. Misalnya pelaksanaan pendaftaran pemilih tidak lagi diserahkan oleh lurah dalam mengaturnya, namun pendaftaran pemilih dilaksanakan oleh panitia pendaftaran pemilih.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup>Zainal Arifin dkk, *Penetapan Pemilih dalam Sistem Pemilihan Umum*, (Depok: Pt. Raja Grafindo 2017), hlm. 57

<sup>24</sup>Suyitno, *Quo-Vadis Partai Politik Islam*, (Palembang: Rafah Press, 2010), hlm. 111

<sup>25</sup>Zainal Arifin Hoesein dkk., *Penetapan Pemilih dalam Sistem Pemilihan Umum* (Depok: Pt. Raja Grafindo), hlm. 57

## **2. Masa Pemilu Tahun 1971-1997**

### **a. Pemilu Tahun 1971**

Pemilu 1971 merupakan pemilu kedua yang diselenggarakan bangsa Indonesia. Pemilu 1971 dilaksanakan pada Orde Baru, tepatnya 5 tahun setelah pemerintah ini berkuasa. Pemilu yang dilaksanakan pada 5 Juli 1971 ini diselenggarakan untuk memilih anggota DPR. Sistem pemilu 1971 ini menganut sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan sistem stelsel daftar, artinya besarnya kekuatan perwakilan organisasi dalam DPR dan DPRD, berimbang dengan besarnya dukungan pemilih karena pemilih memberikan suaranya kepada partai peserta pemilu.<sup>26</sup>

Sistem pemilu Proporsional sering dianggap menghasilkan pemerintahan yang kurang stabil apabila dibandingkan dengan sistem non proporsional, di dalam sistem Proporsional, tingkat disproportionalitas memang jauh lebih kecil apabila dibandingkan dengan sistem pemilu yang lain, tetapi sistem ini cenderung menghasilkan sistem multipartai. Bahkan sistem ini cenderung mengakomodasi partai-partai kecil dan partai-partai ekstrem.<sup>27</sup>

Dalam pemilu 1971, yang menggunakan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 yang mengatur mengenai penetapan pemilih yang juga memiliki perbedaan signifikan dengan kelompok tertentu dan batasan umur seorang warga negara yang dapat memilih. Warga Negara yang sudah genap berumur 17 Tahun atau sudah kawin terlebih dulu adalah syarat umum dalam penetapan pemilih. Agar warga negara dapat menggunakan hak memilihnya, mereka harus terdaftar dalam daftar pemilih, jika tidak terdaftar maka warga negara tersebut tidak dapat menggunakan hak memilihnya. Sedangkan syarat-syarat khusus warga Negara yang dapat ditetapkan sebagai pemilih adalah:

---

<sup>26</sup>Muhadam Labolo, dkk., *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, (Jakarta: Pt. Raja Grafindo Persada, 2017), hlm. 127-128

<sup>27</sup>Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2015), hlm. 103

- 1) Bukan bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia (PKI) termasuk organisasi masanya atau bukan seseorang yang terlibat langsung ataupun tak langsung dalam “Gerakan Kontra Revolusi G.30S/P.K.I.” atau organisasi terlarangnya.
- 2) Nyata-nyata sedang tidak terganggu jiwanya dan ingatannya.
- 3) Tidak sedang menjalani pidana penjara atau pidana kurungan berdasarkan keputusan pengadilan yang tidak dapat di ubah lagi, karena tindak pidana sekurang-kurangnya lima tahun.
- 4) Tidak sedang dicabut hak memilihnya berdasarkan keputusan pengadilan yang tidak dapat diubah lagi.<sup>28</sup>

Ketentuan daftar pemilih pada pemilu tahun 1971 ini mengalami perkembangan dalam daftar pemilih. Karena di samping daftar pemilih ada namanya daftar pemilih tambahan. Daftar pemilih tambahan memiliki fungsi yang sama dengan daftar pemilih. Daftar pemilih tambahan pemilih yang namanya belum tercatat dalam daftar pemilih diberi kesempatan untuk mendaftarkan diri dalam waktu selama 10 (sepuluh) Hari sesudah pengesahan daftar pemilih untuk di masukkan dalam suatu daftar pemilih tambahan. Selambat-lambatnya 5 (lima) hari sesudah jangka waktu tersebut panitia pendaftaran pemilih sudah menyusun daftar pemilih sudah menyusun daftar tambahan menurut bentuk dan cara yang telah ditentukan di dalam peraturan pemerintah ini, serta sehelai daftar pemilih tambahan dikirimkan kepada ketua panitia pengumuman suara untuk disahkan.<sup>29</sup>

#### **b. Pemilu Tahun 1977**

Pemilu kedua pada pemerintahan Orde Baru ini di selenggarakan pada tanggal 2 Mei 1977 sama halnya dengan pemilu 1971, pada pemilu 1977 juga menggunakan sistem perwakilan berimbang (Proporisonal) dengan stelsel daftar, Pemilu 1977 dilaksanakan dengan asas langsung, umum, bebas, dan rahasia,

---

<sup>28</sup>Zainal Arifin Hoesein dkk., *Penetapan Pemilih dalam Sistem Pemilihan Umum*. (Depok: Pt. Raja Grafindo), hlm. 59

<sup>29</sup>Zainal Arifin Hoesein dkk., *Penetapan Pemilih dalam Sistem Pemilihan Umum*. (Depok: Pt. Raja Grafindo), hlm. 61

Pemilu 1977 ini di selenggarakan oleh badan Penyelenggaraan pemilu yang memiliki struktur yang sama dengan penyelenggaraan pada tahun 1971, yaitu PPI ditingkat pusat PPD I di Provinsi, PPD II di kabupaten/kotamadya, PPS di kecamatan, pantarlih di desa/kelurahan dan KPPS. Bagi warga negara Indonesia di luar negeri di bentuk PPLN, PPSLN, dan KPPSLN yang bersifat sementara (*adhoc*).<sup>30</sup>

Pelaksanaan pemilu yang ketiga ini diselenggarakan dalam kurun waktu 6 (enam) tahun lebih, terhitung pada pemilu sebelumnya diselenggarakan pada tahun 1971. Pemilu 1977 ini masih dilandasi oleh Undang-Undang yang lama, yakni Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang pemilihan umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat. Karena landasan pelaksanaan pemilu tdak berubah, maka penetapan pemilih tdak seperti yang di gambarkan pada tahun-tahun pemilu sebelumnya.<sup>31</sup>

### c. Pemilu Tahun 1982 dan Pemilu Tahun 1987

Pemilu 1982 merupakan pemilu yang ke empat yang dinselenggarakan pada pemerintahan orde baru. Pemilu ini diselenggarakan pada tanggal 4 Mei 1982. Sistem pemilu 1982 tidak berbeda dengan system yang digunakan pada pemilun1971 dan pemilu 1977, yaitu masih menggunakan sistem perwakilan berimbang (Proprosonal). Pijakan dasar dalam pemilu tahun 1982 adalah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilahan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat. Dalam pemilu 1982 ini mengacu pada

---

<sup>30</sup>Muhadam Labolo, dkk., *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia.*,(Jakarta: Pt. Raja Grafindo Persada, 2017), hlm. 131

<sup>31</sup>Zainal Arifin Hoesein dkk., *Penetapan Pemilih dalam Sistem Pemilihan Umum.* (Depok: Pt. Raja Grafindo ), hlm. 62

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 Tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat.<sup>32</sup>

Begitu pula dalam Pemilu tahun 1987 tidak mengalami perubahan pelaksanaan dalam penetapan pemilih walaupun pelaksanaan pemilu Tahun 1987 dilaksanakan menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang pemilihan umum Anggota-anggota Permusyawaratan/Perwakilan rakyat sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975, dan Undang-Undang nomor 2 Tahun 1980 dan peraturan pemerintah Nomor 43 Tahun 1985 tentang Perubahan Pemerintah Nomor 35 Tahun 1985 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat.<sup>33</sup>

#### **d. Pemilu Tahun 1992**

Pemilu kelima pada pemerintahan Orde Baru dilaksanakan pada tanggal 9 Juni 1992. sistem pemilu yang digunakan pada tahun 1992 masih sama dengan sistem yang digunakan dalam pemilu 1987, yaitu menganut sistem perwakilan berimbang (Proporsional). Aturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 1990 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 1985 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat.<sup>34</sup>

#### **e. Pemilu Tahun 1997**

Pemilu ke Enam pada pemerintahan Orde Baru ini dilaksanakan pada tanggal 29 Mei 1977. Asas Pemilihan Pmum Tahun 1997 masih sama seperti Pemilu sebelumnya yaitu menganut sistem perwakilan berimbang (Proporsional). Untuk pemilihan anggota DPR dan DPRD dipakai sistem perwakilan berimbang dengan

---

<sup>32</sup>Zainal Arifin Hoesein dkk., *Penetapan Pemilih dalam Sistem Pemilihan Umum*. (Depok: Pt. Raja Grafindo ), hlm. 63

<sup>33</sup>Zainal Arifin Hoesein dkk., *Penetapan Pemilih dalam Sistem Pemilihan Umum*. (Depok: Pt. Raja Grafindo ), hlm. 63

<sup>34</sup>Muhadam Labolo, dkk., *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, (Jakarta: Pt. Raja Grafindo Persada, 2017), hlm. 136

stelsel daftar. Dengan demikian maka besarnya kekuatan perwakilan organisasi dalam DPR dan DPRD adalah sejauh mungkin berimbang dengan besarnya dukungan dalam masyarakat pemilih. Sistem daftar begitu pula sistem Pemilu menggambarkan adanya pengakuan terhadap stelsel organisasi yang ikut serta dalam kehidupan ketatanegaraan. Tiap-tiap daerah Tingkat II mendapat sekurang-kurangnya seorang wakil yang ditetapkan berdasarkan sistem perwakilan berimbang yang akan diatur dalam peraturan pemerintah.<sup>35</sup>

### **3. Masa Pemilu Tahun 1999-2014**

#### **a. Pemilu Tahun 1999**

Pada Pemilu tahun 1999 merupakan Pemilu pertama kalinya dalam pelaksanaan pemilu pasca reformasi. Melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum. Pemilu dilaksanakan dengan gagasan-gagasan yang baru. Namun dalam penetapan pemilih tidak termasuk gagasan yang dimaksud. Sehingga penetapan pemilih tidak mengalami perubahan dari aspek kualifikasi warga neegara yang dapat menjadi pemilih.<sup>36</sup>

Pemilu tahun 1999 dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU). Komisi Pemilihan (KPU) merupakan Lembaga penyelenggara pemilu pengganti Lembaga Pemilihan Umum (LPU) yang dibentuk oleh Presiden. Dasar Pembentuk KPU pertama kali adalah ketetapan MPR RI Nomor XIV/MPR/1998 Tentang Perubahan dan Tambahan atas Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/1998 Tentang Pemilihan Umum. Pada Pasal 1 poin 5 Tap MPR RI Nomor XIV/MPR 1998 disebutkan bahwa: "*Pemilihan umum diselenggarakan oleh badan penyelenggara pemilihan umum yang bebas dan mandiri, yang terdiri atas unsur-unsur, partai-partai politik, peserta pemilu dan pemerintah, yang bertanggung jawab kepada presiden*". Secara yuridis ketentuan mengenai penyelenggara Pemilu 1999 diatur dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang

---

<sup>35</sup>Komisi Pemilihan Umum. *Sejarah Pemilihan Umum*. <http://www.kpu.go.id> (14 Februari 2005). hlm. 319

<sup>36</sup>Zainal Arifin Hoesein dkk., *Penetapan Pemilih dalam Sistem Pemilihan Umum*. (Depok: Pt. Raja Grafindo ), hlm. 65

Pemilihan Umum (selanjutnya disebut UU 3/1999). Undang-Undang ini mereformasi Lembaga Pemilihan Umum (LPU) menjadi Komisi Pemilihan Umum (KPU). institusi ini mengalami perubahan struktural apabila dilihat dari posisi, peran, dan fungsi. Jika LPU merupakan mesin politik untuk memenangkan Golkar dalam pemilu-pemilu Orde Baru, maka KPU di posisikan sebagai penyelenggara Pemilu yang sebenarnya, yaitu mewujudkan pemilu yang jujur dan adil. Oleh karena itu KPU untuk di melayani pemilih menggunakan haknya dan memberikan kesempatan yang sama kepada peserta pemilu. KPU tidak bisa lagi digunakan sebagai mesin politik untuk tujuan kelompok atau parpol tertentu.<sup>37</sup>

#### **b. Pemilu Tahun 2004**

Pada Pemilu 2014 ini terjadi perubahan dimana KPU tidak hanya menyelenggarakan pemilu, tetapi juga sekaligus bertanggung jawab atasnya, jika di dibandingkan sebelumnya pada Pemilu Tahun 1999 KPU hanya bertindak sebagai penyelenggarakan saja. Penyelenggaraan di tingkatan provinsi dilakukan KPU Provinsi, sedangkan ditingkat kabupaten/kota oleh KPU Kabupaten/kota. selain badan penyelenggara pemilu di atas, terdapat juga penyelenggara pemilu bersifat sementara (*Adhoc*) yaitu panitia pemilihan kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS), untuk tingkat desa/kelurahan, dan kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) untuk di TPS.<sup>38</sup>

Ada perbedaan sistem yang digunakan pada pemilu 2004 jika dibandingkan dengan pemilu-pemilu sebelumnya. Pemilu untuk memilih Anggota DPR dan DPRD dilaksanakan dengan sistem perwakilan berimbang (Proporsional) dengan sistem daftar calon terbuka. Berbeda dengan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden menggunakan sistem distrik dengan varian *Two Round System*, di dalam putaran pertama tidak dapat calon Presiden dan Wakil Presiden yang berhasil memperoleh suara mayoritas absolut (minimal 50%+1), maka dilakukanlah pemilihan putaran kedua. Pemilu 2004 di selenggarakan secara

---

<sup>37</sup>Ni'matul Huda dkk, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi* (Jakarta: Prenadana Media Group, 2017), hlm. 56

<sup>38</sup>Muhadam Labolo, dkk., *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia.*, hlm. 154

serenatak pada tanggal 5 april 2004 untuk memilih 550 Anggota DPR, 128 Anggota DPD, serta Anggota DPRD (DPRD Privinsi maupun DPRD kabupaten/kota) se-Indonesia periode 2004-2009. sedangkan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden untuk masa bakti 2004-2009 di selenggarakan pada 5 Juli 2004 (Putaran I) dan 20 September 2004 (Putaran II)<sup>39</sup>

#### **c. Pemilu Tahun 2009**

Pelaksanaan Pemilu 2009 tidak jauh berbeda dengan Pemilu 2004, yaitu menggunakan sistem proposional dengan daftar calon terbuka untuk pemilu DPR dan DPRD, sistem distrik berwakil banyak untuk Anggota DPD (Dewan Perwakilan Daerah), dan sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung. Penyelenggaraan pemilu pada tahun 2009, memiliki persamaan dengan pemilu pada tahun 2004. yaitu diselenggarakan oleh KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/kota. selain badan penyelenggara pemilu tersebut, terdapat tambahan beberapa kepanitiaan bersifat sementara (*Adhoc*) yang ikut serta dalam menyelenggarakan pemilu, yaitu Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Panitia Pengumutan Suara (PPS) untuk tingkat desa/kelurahan, dan Kelompok Penyelenggara Pengumutan Suara (KPPS) untuk di TPS. untuk penyelenggaraan di luar negeri, dibentuk Panitia Pemungutan Luar Negeri (PPLN) dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Luar Negeri (KPPSLN). Pemilu 2009 merupaka pemilu ketiga pada masa reformasi yang di selenggarakan secara serentak pada tanggal 9 April 2009, untuk memilih 560 Anggota DPR, 132 Anggota DPD, seta Anggota DPRD (DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota) se-Indonesia Periode 2009-2014 sedangkan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden untuk masa bakti 2009-2014 di selenggarakan pada tanggal 18 Juli 2009 (Satu Putaran).<sup>40</sup>

#### **d. Pemilu Tahun 2014**

---

<sup>39</sup>Muhadam Labolo, dkk., *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia.*, hlm. 158-160

<sup>40</sup>Zainal Arifin Hoesein dkk., *Penetapan Pemilih dalam Sistem Pemilihan Umum.* (Depok: Pt. Raja Grafindo ), hlm. 68

Pemilu 2004 merupakan pemilu pertama yang memungkinkan rakyat memilih langsung wakil mereka untuk duduk di Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, serta memilih langsung Presiden dan Wakil Presiden. Pemilu 2004 diselenggarakan secara serentak pada tanggal 5 April 2004 untuk memilih 550 Anggota DPR, 128 Anggota DPD, serta Anggota DPRD (DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota) se-Indonesia periode 2004-2009. Sedangkan untuk memilih presiden dan wakil presiden untuk masa bakti 2004-2009 diselenggarakan pada tanggal 5 Juli 2004 (putaran I) dan 20 September 2004 (putaran II). Pemilu 2004 dilaksanakan dengan sistem yang berbeda dari pemilu-pemilu sebelumnya. Pemilu untuk memilih Anggota DPR dan DPRD (termasuk didalamnya DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota) dilaksanakan dengan sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan sistem daftar calon terbuka. Partai politik akan mendapatkan kursi sejumlah suara sah yang diperolehnya. Perolehan kursi ini akan diberikan kepada calon yang memenuhi atau melebihi nilai BPP. Apabila tidak ada, maka kursi akan diberikan kepada calon berdasarkan nomor urut. Pemilu untuk memilih Anggota DPD dilaksanakan dengan sistem distrik berwakil banyak.<sup>41</sup>

## **F. Sejarah Golput di Indonesia**

Istilah golongan putih muncul pada tanggal 3 Juli 1971, melalui tulisan Imam Waluyo Sumali, bekas Ketua Ikatan Mahasiswa Kebayoran. pada saat itu belum mengenal istilah golput, Golput baru muncul menjelang Pemilu yang dihelat pada 5 Juli 1971. Pemilu itu adalah pesta demokrasi pertama di era Orde Baru. Kontestan partai politik jauh lebih sedikit dari Pemilu 1955. Sejumlah parpol dibubarkan, seperti Partai Komunis Indonesia (PKI), Majelis Syuro Muslimin Indonesia (Masyumi), dan Partai Sosialis Indonesia (PSI). Ada delapan parpol lama, satu parpol baru, dan satu organisasi peserta Pemilu, yang ikut

---

<sup>41</sup>Komisi Pemilihan Umum, *Pemilih untuk Pemula*, (Jakarta: Komisi Pemilihan Umum, 2010), hlm. 12-13

Pemilu 1971. Parpol lama antara lain Partai Katolik, Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII), Partai Nahdlatul Ulama, Partai Kristen Indonesia (Parkindo), Partai Musyawarah Rakyat Banyak (Murba), Partai Nasional Indonesia (PNI), Persatuan Tarbiyah Islamiyah (Perti), Partai Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI). Sementara parpol baru adalah Partai Muslimin Indonesia (Parmusi). Muncul juga Golongan Karya (Golkar) untuk pertama kalinya sebagai peserta Pemilu. Sekarang golput cenderung diartikan secara plastis dan lentur. Kadang mereka yang tidak menggunakan hak pilihnya karena alasan-alasan apolitis, seperti memilih berlibur, dipersamakan dengan mereka yang dengan kesadaran politis tertentu memilih tidak datang ke TPS atau datang ke TPS tapi merusak kertas suara. Pada kemunculan pertamanya, istilah golput relatif merujuk sesuatu yang lebih spesifik, golput adalah sebuah gerakan untuk datang ke kotak suara dan menusuk kertas putih di sekitar tanda gambar, bukan gambarnya. Hal itu akan mengakibatkan suaranya menjadi tidak sah, dan tidak dapat dihitung kertas suaranya.<sup>42</sup>

Gerakan ini dikumandangkan para pemuda dan mahasiswa yang memprotes penyelenggaraan Pemilu 1971. Mereka mendeklarasikan gerakan ini pada awal Juni 1971, sebulan sebelum pemilu pertama Orba itu. Badan Koordinasi Intelijen (Bakin) menyatakan gerakan golput sebagai masalah kecil. Bakin menyebut, mereka menggunakan versi lama, dengan pelaku yang baru. Bakin mengendus, gerakan-gerakan yang muncul berasal dari rasa tidak puas yang berasal dari gerakan bawah tanah untuk mendiskreditkan pemerintah. "Sekelompok pemuda-pemuda yang sekarang menonjol itu sebenarnya siap dijadikan korban oleh suatu kegiatan yang berpangkalan di Jawa Tengah. Dari sinilah semuanya diatur, dan dari situ pulalah pendalangan direncanakan," Partisipasi masyarakat Indonesia dalam Pemilu di masa Orde Lama dan Orde Baru tergolong sangat tinggi. Namun hal tersebut tidak berarti bahwa masyarakat benar-benar telah melakukan proses demokrasi dengan baik, karena tidak terpenuhinya unsur langsung, umum, bebas,

---

<sup>42</sup><https://tirto.id/bagaimana-golput-muncul-pertama-kali-dalam-sejarah-indonesia-cS9E>

rahasia, serta jujur dan adil. Pemilu pertama yang berlangsung pada 1955 mencatat tingkat partisipasi publik hingga 91,1% dan angka golput sebanyak 8,6%. Angka Golput terendah terjadi pada pemilu berikutnya yaitu 1971, yang turun hingga angka 3,4%. Angka golput terbesar malah terjadi pada era reformasi pasca Orde Baru, yaitu pada pilpres 2009, yang mencetak angka golput sebanyak 29,3%. Pilpres 2009 merupakan pemilihan umum pertama di mana masyarakat Indonesia bisa memilih presiden dan wakil presidennya secara langsung. Sementara dalam lingkup daerah, pilkada serentak yang pertama kali diadakan pada 2014 hanya diikuti oleh 70% pemilih dari daerah yang mengadakan pemilihan. Artinya, tingkat golput dalam Pilkada serentak 2014 mencapai 30%. Pada tahun 2019 jumlah Golput sangat menurun signifikan mencapai 19% karena masyarakat sangat antusias datang ke bilik suara untuk memilih pemimpinnya. Tingginya tingkat golput bisa disebabkan oleh berbagai faktor, termasuk regulasi, konflik dalam partai politik, serta para kandidat kepala daerah yang tidak memiliki nilai jual di mata masyarakat. Memilih dalam pemilu adalah hak bagi seluruh Warga Negara Indonesia yang telah memiliki KTP. Namun bagi mereka yang memutuskan untuk tidak memilih, apapun alasannya alias menjadi golput, sebenarnya tidak menyalahi aturan perundang-undangan manapun, sehingga tidak dapat dipidana.<sup>43</sup>

Kemunculan golput bertujuan untuk mendorong proses demokratisasi di Indonesia dengan cara menggugat secara langsung keabsahan (*legitimacy*) kekuasaan rezim Orde Baru. Tidak hanya pada pelaksanaan pemilu, akan tetapi dalam pelaksanaan sistem politik yang sudah ada.<sup>44</sup>

## G. Jenis-Jenis Golput di Indonesia

Adapun jenis - jenis Golput yang ada di Indonesia menurut Nyarwi Ahmad sebagai berikut:

---

<sup>43</sup><https://www.rappler.com/indonesia/data-dan-fakta/158472-sketsatorial-sejarah-golput-pemilu-indonesia>

<sup>44</sup>Priambudi Sulistiyanto, *Politik Golput di Indonesia Kasus Peristiwa Yogya* (Yogyakarta: Lekhat, 1994), hlm. 8

### **1. Golput Teknis**

Golput Teknis adalah mereka yang gagal menyalurkan hak pilihnya, contohnya tidak bisa datang ke tempat pencoblosan, keliru mencoblos sehingga suaranya dinyatakan tidak sah, atau namanya tidak terdaftar sebagai pemilih akibat kesalahan penyelenggara Pemilu.

### **2. Golput Pemilih Hantu**

Pemilih hantu atau ghost voter mengacu pada nama-nama yang ada dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT), tetapi setelah dicek ternyata tidak memenuhi syarat sebagai pemilih karena berbagai alasan. Misalkan saja, nama yang terdaftar di DPT ternyata sudah meninggal, atau nama pemilih ternyata terdaftar ganda dan sudah mencoblos di tempat lain.

### **3. Golput Ideologis**

Golput Ideologis adalah mereka yang tidak mencoblos karena tidak percaya pada sistem ketatanegaraan yang tengah berlaku. Kelompok Golput Ideologis ini menganggap negara sebagai korporat yang dikuasai sejumlah elit dan tidak memegang kedaulatan rakyat secara mutlak. Golput Ideologis juga digambarkan sebagai bagian dari gerakan *anti-state* yang menolak kekuasaan negara.

### **4. Golput Pragmatis**

Golput Pragmatis adalah mereka yang tidak ikut mencoblos karena menganggap Pemilu tidak memberi keuntungan langsung bagi pemilih. Golput jenis ini menilai bahwa mencoblos ataupun tidak mencoblos, diri mereka tidak akan merasakan pengaruh ataupun perubahan apa-apa. Golput jenis ini memandang proses politik seperti Pemilu secara setengah-setengah, percaya sekaligus tidak percaya, tren golput ini meningkat salah satu faktornya karena pemilu berdekatan dengan libur panjang.

### **5. Golput Politis**

Golput Politis adalah orang-orang yang percaya pada negara dan Pemilu. Hanya saja, kelompok ini tidak mau mencoblos karena merasa kandidat-kandidat

dalam Pemilu tidak mampu mewartakan kepentingan serta preferensi politik mereka.<sup>45</sup>

## **H. Tinjauan Perilaku Politik**

### **1. Pemilih**

Pemilih adalah warga negara Indonesia yang telah genap berusia 17 (tujuh belas) tahun atau lebih atau sudah/pernah kawin mempunyai hak memilih (Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Pasal 1 ayat 34). Warga negara adalah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan Undang-Undang sebagai warga negara (Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Pasal 1 ayat 33).<sup>46</sup>

Pemilih dalam setiap pemilihan umum didaftarkan melalui pendataan yang dilakukan oleh petugas yang ditunjuk oleh penyelenggara pemilihan umum. Pasal 199 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 menjelaskan bahwa untuk dapat menggunakan hak memilih, warga negara Republik Indonesia harus terdaftar sebagai pemilih. Warga negara Republik Indonesia tersebut harus memenuhi syarat agar dapat didaftarkan sebagai pemilih. Syarat itu sebagaimana dimaksud pada Pasal 198, yaitu:

- a. Warga Negara Indonesia yang pada hari pemungutan suara sudah genap berumur 17 (tujuh belas) tahun atau lebih, sudah kawin, atau sudah pernah kawin mempunyai hak memilih
- b. Warga Negara Indonesia sebagaimana pada ayat (1) di daftar 1 (satu) kali oleh penyelenggara pemilu dalam daftar pemilih
- c. Warga Negara Indonesia yang telah di cabut hak politiknya oleh pengadilan tidak mempunyai hak memilih.<sup>47</sup>

### **2. Perilaku Pemilih**

---

<sup>45</sup>Nyarwi Ahmad, *Golput Pasca Orde Baru Merekonstruksi Ulang Dua Perspektif*, (Jakarta: Prenadamedia Group), hlm. 305

<sup>46</sup>Tim Redaksi, *Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, tentang Pemilihan Umum*, (Yogyakarta: Laksana 2017), hlm. 16

<sup>47</sup>Tim Redaksi, *Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, tentang Pemilihan Umum*, (Yogyakarta: Laksana 2017), hlm. 135

Perilaku memilih dalam pemilu merupakan salah satu bentuk perilaku politik. Pemilih diartikan sebagai semua pihak yang menjadi tujuan utama para kontestan untuk mereka pengaruhi dan yakinkan agar mendukung dan kemudian memberikan suaranya kepada kontestan yang bersangkutan. Firmanzah mengemukakan bahwa dinyatakan sebagai pemilih dalam pilkada, yaitu mereka yang telah terdaftar sebagai peserta pemilih oleh petugas pendata peserta pemilu.<sup>48</sup>

Pemilih dalam hal ini dapat berupa konstituen maupun masyarakat pada umumnya. Konsep perilaku pemilih sebagaimana yang diungkapkan oleh J. Kristiadi adalah keterikatan seseorang untuk memberikan suara dalam proses pemilihan umum berdasarkan faktor psikologis, faktor sosiologis, dan faktor rasional pemilih (*voting behavioral theory*).<sup>49</sup>

Perilaku pemilih merupakan bagian dari perilaku politik. Ramlan Surbakti memandang perilaku pemilih sebagai keikutsertaan warga negara dalam pemilihan umum yang meliputi serangkaian kegiatan membuat keputusan, yakni apakah memilih atau tidak memilih dalam pemilihan umum? Kalau memutuskan memilih, apakah memilih partai atau kandidat X atautah partai atau kandidat Y, kandidat Y? Berdasarkan definisi-definisi tersebut, dapat disimpulkan bahwa perilaku pemilih merupakan pikiran dan tindakan seseorang atau masyarakat untuk memberikan suara dalam pemilihan umum yang berkenaan dengan kepentingan atau tujuan dalam memengaruhi proses pembuatan dan melaksanakan keputusan politik. Bagian terpenting yang mengikuti tindakan tersebut adalah alasan seorang pemilih dalam memilih partai tertentu atau kandidat tertentu bukan partai atau kandidat lainnya.<sup>50</sup>

### **3. Perilaku Tidak Memilih (Golput)**

---

<sup>48</sup>Firmanzah, *Marketing Politik*. (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia 2008). hlm. 87

<sup>49</sup>Kristiadi, J. *Pemilihan Umum dan Perilaku Pemilih di Indonesia*. (Yogyakarta: Prisma 1997), hlm. 76.

<sup>50</sup>Ramlan, Surbakti. *Memahami Ilmu Politik*. (Jakarta: PT Gramedia 2010). hlm. 185

Konsep perilaku pemilih merupakan tindakan pemilih terkait pemilihan langsung, tetapi ada sebuah pandangan lain yang berseberangan dan bertolak belakang dengan konsep perilaku pemilih. Konsep tersebut adalah perilaku tidak memilih atau yang lebih dikenal dengan sebutan golongan putih (golput). Golput sesungguhnya merupakan fenomena politik dalam sebuah negara demokrasi. Pelaku golput memiliki tujuan mendelegitimasi pemilu yang diselenggarakan pemerintah. Sisi lain yang membuktikannya adalah pemerintah yang telah memberikan ruang aspirasi bagi kepentingan kelompok ekstra parlementer. Kenyataan itu menyebabkan golput sering disebut juga sebagai barometer kualitas demokrasi. Golput adalah mereka yang dengan sengaja dan dengan suatu maksud dan tujuan yang jelas menolak memberikan suara dalam pemilu.<sup>51</sup>

Beberapa ahli berpandangan bahwa warga yang berhalangan hadir di tempat pemilihan suara (TPS) karena alasan teknis, seperti jauhnya TPS atau luput dari pendaftaran, otomatis tidak termasuk kategori golput. Pandangan tersebut diperkuat dengan pandangan yang dikemukakan oleh Muhammad Asfar dalam Efriza yang mengatakan bahwa: "*Batasan perilaku nonvoting tidak berlaku bagi para pemilih yang tidak memilih karena faktor kelalaian atau situasi-situasi yang tidak bisa dikontrol oleh pemilih, seperti karena sakit atau kondisi cuaca termasuk sedang berada di suatu wilayah tertentu seperti tempat terpencil atau ditengah hutan yang tidak memungkinkan untuk memilih.* Dalam konteks semacam ini, *nonvoting* adalah suatu sikap politik yang tidak menggunakan hak pilih pada saat hari H Pemilu karena faktor tidak adanya motivasi.<sup>52</sup>

Pandangan lain seperti yang dikemukakan Pahmi mengatakan Golput sebagai kelompok orang yang tidak menggunakan hak pilihnya dalam suatu pemilihan. Sejak awal ada sekelompok orang yang tidak mau di daftarkan sebagai pemilih sehingga tahapan pemilu tidak diikutinya. Selain itu ada juga

---

<sup>51</sup>Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung, Filosofi, Sistem dan Problema Penerapan di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar 2005), hlm. 145

<sup>52</sup>Efriza., *Political Explore* .( Bandung: Alfabeta 2012). hlm. 534

sekelompok orang yang terdaftar sebagai pemilih, tetapi tidak menggunakan hak pilihnya pada hari pemungutan suara.<sup>53</sup>

Golput secara tidak langsung berhubungan dengan perasaan terkait dengan rasa kepuasan atau ketidakpuasan dari masyarakat itu sendiri sebagai pemilih. Ketidakhadiran dalam golput juga dapat dikaitkan dengan perhitungan untung dan rugi seseorang sebagai pemilih. Pernyataan ini diperkuat dengan pendapat Susan Welch dalam Efriza yang menyatakan sebagai berikut:

*“Ketidakhadiran seseorang dalam pemilu berkaitan dengan kepuasan atau ketidakpuasan pemilih. Kalau seseorang memperoleh kepuasan dengan tidak menghadiri pemilu tentu ia akan tidak hadir ke bilik suara, begitu pula sebaliknya. Di samping itu, ketidakhadiran juga berkaitan dengan kalkulasi untung rugi. Kalau seseorang merasa lebih beruntung secara finansial dengan tidak hadir dalam pemilu, tentu ia akan lebih suka melakukan pekerjaan lain yang lebih menguntungkan.”*<sup>54</sup>

Golput juga merupakan bentuk ketidakpuasan masyarakat terhadap objek politik, hal ini seperti yang dikemukakan Arief Budiman dalam Joko Prihatmoko yang mengatakan bahwa: *“Golput bukan organisasi, tanpa pengurus, dan hanya merupakan pertemuan solidaritas”*. Golput adalah sebuah identifikasi bagi mereka yang tidak puas dengan keadaan dan aturan main demokrasi yang diinjak-injak oleh partai politik dan pemerintah demi memenangkan pemilu dengan menggunakan aparat negara melalui cara di luar batas aturan main demokratis. Keberadaan golput mengindikasikan bahwa proses politik yang sedang berlangsung tidak benar. Kendati tidak memiliki kekuatan politik, golput melakukan gerakannya dengan diam.” Arief Budiman secara tidak langsung mengatakan golput itu adalah hal yang dilakukan seseorang dengan sengaja datang ke TPS dan membuat pilihannya tidak sah dengan merusak atau mencoblos diluar ketentuan yang ada. Dia juga menghubungkan golput dengan orang yang tidak percaya dengan hasil pemilu dan tidak mau berpartisipasi.

---

<sup>53</sup>Pahmi, *Politik Pencitraan*. (Jakarta: Gaung Persada Press, 2010). hlm. 65

<sup>54</sup>Efriza, *Political Explore*. (Bandung: Alfabeta 2012). hlm. 534.

Orang tersebut bisa tidak datang ke TPS atau juga bisa datang ke TPS, tetapi membuat suaranya tidak sah. Perilaku tidak memilih atau lebih dikenal dengan golput merupakan bentuk pemikiran yang terbentuk dari pribadi masing-masing yang terbentuk sendiri maupun terbentuk dari pengaruh lingkungan/orang lain. Berdasarkan penj diartikan sebagai suatu gerakan sekelompok orang (masyarakat) atau individu yang tidak menggunakan hak pilihnya. Sekelompok orang atau individu tersebut memiliki alasan yang sengaja untuk tidak memilih serta memiliki tujuan yang jelas mengenai hal yang dilakukannya tersebut dan juga dengan dampak atau akibat yang akan terjadi nantinya. Golput juga sebagai wujud protes politik dikarenakan adanya perasaan yang tidak puas dalam kehidupan masyarakat yang disebabkan oleh sistem dan objek politik yang ada disekitarnya.<sup>55</sup>

## **I. Kategori dan Implikasi Golput**

Golongan putih (golput) merupakan bentuk protes masyarakat karena ketidakpuasan maupun ketidakpercayaan terhadap kekuatan politik yang dikuasai oleh seseorang atau sekumpulan orang yang memiliki kepentingan. Gerakan protes tersebut biasanya bersifat teknis mengacu kepada pelaksanaan demokrasi. Mufti Mubarak dalam Efriza, Berpandangan bahwa sikap golput lebih dianggap sebagai bentuk perlawanan atas parpol dan para kandidat yang tidak sesuai dengan aspirasi, sedangkan di sisi kandidat, golput akan melemahkan legitimasi mereka kelak ketika berada di lembaga pemerintahan.<sup>56</sup>

Ketidakpuasan dan ketidakpercayaan tersebut hanya sebagian alasan yang melandasi pilihan untuk menjadi golput. Menurut Eep Saefullah dalam Efriza Fenomena golput terpilah ke dalam tiga kategori besar, antara lain:

### **1. Golput secara teknis**

---

<sup>55</sup>Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung; Filosofi, Sistem dan Problema Penerapan di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 150

<sup>56</sup>Efriza., *Political Explore* .( Bandung: Alfabeta 2012). hlm. 541

Golput teknis ini dijelaskan ke dalam beberapa kelompok seperti di bawah ini:

Pemilih yang berhalangan hadir karena ketiduran seusai bergadag semalaman sehingga kehilangan kesempatan mencoblos. Selain itu absen di tempat pemungutan suara karena kelelahan, sakit atau harus mengurus jenazah dan memakamkan kerabatnya. Pemilik suara tidak sah karena keliru mencoblos akibat gagalnya sosialisasi atau minimnya pengetahuan pemilih. Pemilih yang kurang pengetahuan misalnya di pelosok daerah. Mereka yang tak tahu untuk apa pemilu diadakan dan untuk apa mereka memilih, kaitan pilihan dan kepentingan, bahkan tak tahu apa yang ia inginkan sehingga gamang dan tak mencoblos. Alasan dan pendapat mengenai golput dari para ahli di atas, golput dapat diartikan sebagai suatu gerakan sekelompok orang (masyarakat) atau individu yang tidak menggunakan hak pilihnya. Sekelompok orang atau individu tersebut memiliki alasan yang sengaja untuk tidak memilih serta memiliki tujuan yang jelas mengenai hal yang dilakukannya tersebut dan juga dengan dampak atau akibat yang akan terjadi nantinya. Golput juga sebagai wujud protes politik dikarenakan adanya perasaan yang tidak puas dalam kehidupan masyarakat yang disebabkan oleh sistem dan objek politik yang ada disekitarnya.<sup>57</sup>

## **2. Golput secara teknis**

Golput teknis ini dijelaskan ke dalam beberapa kelompok seperti di bawah ini:

Pemilih yang berhalangan hadir karena ketiduran seusai bergadag semalaman sehingga kehilangan kesempatan mencoblos. Selain itu absen di tempat pemungutan suara karena kelelahan, sakit atau harus mengurus jenazah dan memakamkan kerabatnya. Pemilik suara tidak sah karena keliru mencoblos akibat gagalnya sosialisasi atau minimnya pengetahuan pemilih. Pemilih yang kurang pengetahuan misalnya di pelosok daerah. Mereka yang tak tahu untuk apa

---

<sup>57</sup>Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung; Filosofi, Sistem dan Problema Penerapan di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 150

pemilu diadakan dan untuk apa mereka memilih, kaitan pilihan dan kepentingan, bahkan tak tahu apa yang ia inginkan sehingga gamang dan tak mencoblos.

Pemilik suara tidak dapat memilih karena tidak mendapat undangan dan tidak terdaftar sebagai pemilih (tidak masuk dalam daftar pemilih tetap) atau disengaja tidak diberikan undangan oleh pihak panitia walaupun sudah terdaftar dalam daftar pemilih tetap.

### **3. Golput secara politis**

Golput politis ini terdiri atas beberapa kelompok, antara lain:

Pemilih tidak memiliki pilihan dari salah satu kandidat karena tidak sesuai dengan harapannya sehingga dia tidak mau mencoblos. Pemilih tidak percaya formalisme sekalipun bersahabat dengan elitisme dan tak percaya formalisme sekaligus elitisme. Biasanya mereka anti terhadap hal-hal formal, seperti partai, pemilu, parlemen, dan pemerintah. Pemilih yang tidak mau memilih karena menganggap demokratisasi sebagai arena permainan elite menggunakan arena dan kendaraan formal. Mereka tidak percaya pemilu dan pilihan mereka membawa perubahan terhadap kehidupan mereka.

### **4. Golput ideologis**

Golput ini cenderung bersifat permanen. Golput ideologis terbagi terdiri dari ideologi sayap kanan maupun sayap kiri. Masyarakat menganggap golput sebagai perwujudan keyakinan ideologis. Pada sayap kiri, mereka menolak berpartisipasi dalam pemilu sebagai konsekuensi dari penolakan atas demokrasi liberal. Masyarakat tidak percaya pada mekanisme demokrasi yang dianggap liberal, untuk itu mereka tidak mau terlibat di dalamnya. Pada sayap kanan, mereka berasal dari kalangan fundamentalisme agama terutama Islam. Mereka beranggapan demokrasi dan pemilu bertentangan dengan syariat agama.<sup>59</sup>

Pengelompokkan golput ke dalam beberapa kategori juga dikemukakan oleh Indra J. Pilliang dalam Efriza, yaitu:

- a. Golput ideologi mencakup segala penolakan yang berkaitan dengan ketatanegaraan.

---

<sup>59</sup>Efriza., *Political Explore*, (Bandung: Alfabeta 2012). hlm. 546-547

- b. Golput pragmatif berkaitan dengan kalkulasi rasional, tentang ada tidaknya pengaruh pemilu bagi pemilihnya.
- c. Golput politis terjadi akibat perubahan sistem dan pilihan politik.

Masyarakat yang mengambil langkah golput pasti dilatar belakangi oleh berbagai alasan pribadi. Alasan golput memang lebih cenderung berkaitan dengan alasan yang berkaitan dengan hal politis. Beberapa alasan yang melatar belakangi sekelompok atau seorang pemilih menjadi golput dapat disimpulkan menjadi beberapa kategori lainnya.<sup>60</sup>

Pengklasifikasian golput tersebut dapat dikelompokkan ke dalam tiga kelompok, yaitu :

Kelompok anggota masyarakat yang kecewa dengan kondisi selama reformasi (kalangan mahasiswa dan masyarakat awam). Kelompok ini merasa tidak puas dalam tiga hal, yakni :

- 1) Kepemimpinan yang lemah dan cenderung korup.
- 2) Partai politik yang tidak mampu membangun kompetensi dan kredibilitas.
- 3) Elite politik yang lebih mengurus diri sendiri daripada mencurahkan perhatian dan tindakan untuk kepentingan rakyat.

Kelompok anggota masyarakat yang tidak aksesibel terhadap informasi pemilu, perubahan sistem pemilu, dan teknik pencoblosan karena kurangnya sosialisasi pemilu. Kelompok ini umumnya berpendidikan rendah, sebagian tinggal di pedesaan, dan perkotaan, dan menghadapi kemiskinan struktural. Kelompok aparat dan pendukung partai-partai yang tidak bisa ikut pemilu. Tanpa di sadari oleh berbagai pihak baik dari masyarakat maupun pemerintah golput akan membawa dampak yang memengaruhi jalannya kehidupan politik.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup>Efriza., *Political Explore* .( Bandung: Alfabeta 2012). hlm. 545

<sup>61</sup>Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung; Filosofi, Sistem dan Problema Penerapan di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003). hlm. 162-163.

Adanya golput ini memiliki implikasi pada proses-proses demokrasi selanjutnya. Pahmi. Menjelaskan setidaknya ada lima implikasi dari keberadaan golput, yaitu:

- a) Lemahnya legitimasi pemenang pemilu sehingga pemerintahan yang dibentuk tidak begitu kuat karena lemahnya dukungan politik.
- b) Munculnya sikap apatisme masyarakat golput karena kecewa dengan partai politik.
- c) Melemahnya optimisme publik terhadap penyelenggara pemilu.
- d) Menularnya antipati masyarakat terhadap pemilu sehingga pengetahuan dan penggunaan hak pilih berikutnya dalam sistem pemilu semakin tidak mendapat dukungan rakyat.
- e) Golput merupakan protes terhadap perilaku peserta pemilu, penyelenggara pemilu, pengawas pemilu, dan pemenang pemilu sehingga menjadikan mereka untuk berubah perilaku pada pemilu berikutnya.<sup>62</sup>

#### **J. Bentuk Perilaku Golput**

Perilaku tidak memilih atau golput umumnya dipakai untuk merujuk pada fenomena ketidak hadiran seseorang dalam pemilu karena tidak adanya motivasi. Masyarakat pada beberapa negara berkembang saat ini mewujudkan perilaku golput tidak hanya dengan tidak hadir ke tempat pemungutan suara saja. Mereka melakukan hal sebaliknya, dimana mereka tetap hadir ketempat pemungutan suara dengan tidak mencoblos kartu suara atau merusak kartu suara. Bentuk perilaku golput ini dilakukan sebagai ekspresi protes terhadap pihak pemerintah, partai politik, dan lembaga-lembaga demokrasi lainnya. Perilaku golput di Indonesia pada umumnya dapat dimanifestasikan ke dalam beberapa bentuk, berikut ini:

---

<sup>62</sup> Pahmi, *Politik Pencitraan*. (Jakarta: Gaung Persada Press, 2010). hlm 69-70.

1. Orang yang menghadiri TPS sebagai aksi protes terhadap pelaksanaan pemilu dan sistem politik yang ada.
2. Orang yang menghadiri TPS 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. Perilaku ini merupakan refleksi protes atas ketidakpuasan terhadap sistem politik yang sedang berkembang.
4. Orang yang tidak hadir di TPS dikarenakan mereka memang tidak terdaftar sehingga tidak memiliki hak suara. Perilaku golput ini disebabkan alasan administratif dan kelompok golput ini disebut golput pasif.<sup>63</sup>

Perilaku golput merupakan salah satu fenomena yang menjadi bagian dalam pemilihan umum sebagai perwujudan asas demokrasi kenegaraan. Memahami perilaku golput memang tidak sebatas pengamatan semata. Perilaku golput juga susah untuk dijelaskan karena alasan yang berbeda-beda dari pemikiran dan latar belakang setiap pemilih. Menurut Muhammad Asfar menjelaskannya dalam tulisan “*perilaku golput*” adalah untuk membantu dalam memahami perilaku bentuk golput. setidaknya ada empat alasan sebagai argumentasi mereka tidak hadir di bilik suara, yaitu:

- a. Sebagai aksi protes terhadap pemerintah, anggota DPR, dan parpol.
- b. Tidak adanya nilai yang lebih dari proses pemilu yang terjadi.
- c. Adanya urusan yang lebih penting seperti disinggung di atas mengenai tidak adanya nilai yang lebih dari proses pemilu.
- d. Dikarenakan malas saja karena tidak adanya nilai lebih dari aktivitas politik melalui kehadiran di bilik suara.<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup>Efriza., *Political Explore*, ( Bandung: Alfabeta 2012). hlm. 548

<sup>64</sup>Muhammad Asfar. *Pemilu dan Perilaku Memilih*. (Surabaya: Pustaka Eureka, 2006.) hlm. 36

## **K. Faktor-Faktor Penyebab Golput**

Pemikiran golput memang muncul dari kalangan yang berpendidikan. Memasuki era reformasi di Indonesia, masyarakat cenderung memiliki pemikiran yang relatif lebih maju dan kritis. Pemikiran itu tidak terbatas pada latar belakang pendidikan yang tinggi, tetapi masyarakat yang berpendidikan rendah pun telah memiliki pemikiran yang berasal dari penilaian pribadi. Penilaian tersebut merupakan alasan yang menyebabkan mereka untuk menjadi golput dalam suatu pemilihan langsung. Berbagai alasan yang melatar belakangi golput dapat di jelaskan lebih singkat dan jelas di bawah ini:

1. Adanya kejenuhan politik, dengan banyak pemilihan umum mulai dari pemilu legislatif, pemilihan presiden, pemilihan kepala daerah gubernur, bupati, hingga pemilihan kepala desa yang berujung pada kejenuhan politik.
2. Tidak adanya harapan yang lebih pasti dan kongkrit dari pemilihan umum tersebut. Pemilu tidak membawa perubahan bagi kehidupan masyarakat baik dari segi ekonomi maupun sosial dan budaya.
3. Hilangnya kepercayaan masyarakat kepada politisi, janji-janji politik yang dilakukan politisi ternyata tidak terbukti.
4. Kebutaan politik, kurangnya pengetahuan pemilih terhadap sistem pemilihan umum dan perubahan-perubahan terkait dengan pemilu tersebut.
5. Sistem politik yang ruwet, dengan tidak sederhananya sistem politik menyebabkan masyarakat pemilih enggan untuk menggunakan hak pilihnya.
6. Hilangnya kepercayaan terhadap panitia penyelenggara pemilu seperti KPU dan Panwaslu.
7. Adanya indikasi keterlibatan dan keberpihakan pemerintah, PNS, POLRI, dan TNI dalam proses pemilu.<sup>65</sup>

Golput yang identik dengan ketidak hadirannya dapat di kaitkan dengan perasaan yang timbul akibat ketidakpercayaan dan ketidak sukaan masyarakat terhadap sistem politik, rezim yang berkuasa, partai politik, dan

---

<sup>65</sup>Pahmi, *Politik Pencitraan*. (Jakarta: Gaung Persada Press, 2010), hlm. 66-68

kandidat. Bentuk ketidak sukaan dan ketidakpercayaan tersebut seperti yang dikemukakan Muhammad Asfar berikut ini:

- a. Ketidak hadirannya diinterpretasikan kepada sistem politik, berbeda dengan kehadiran yang sering diinterpretasikan sebagai bentuk “*loyalitas*” atau kepercayaan pada sistem politik yang ada.
- b. Ketidak hadirannya dipilih dianggap sebagai reaksi/ekspresi dari ketidak sukaan masyarakat terhadap rezim yang berkuasa. Asumsi tersebut menyiratkan kondisi bahwa ketidak hadirannya dipilih dimaknakan sebagai indikator lemahnya legitimasi rezim yang berkuasa.
- c. Ketidakpercayaan anggota masyarakat terhadap parpol dan kandidat.

Sebagaimana yang terjadi, mereka yang memilih golput umumnya dilatar belakangi oleh pendidikan yang rendah, tinggal di pedesaan, dan juga buta akan hal politik, akan tetapi hal itu tidak menutup kemungkinan. Bagi mereka yang berpendidikan tinggi, tinggal di perkotaan, dan memiliki kesadaran politik yang baik. Seiring perkembangan zaman dan wawasan mengenai kehidupan politik saat ini, pendukung golput tidak terbatas dari karakteristik tingkat pendidikan semata, tetapi juga dari tingkat pekerjaan, dan tingkat ekonomi. Tingkat pendidikan, pekerjaan, dan ekonomi merupakan hal yang berkaitan dengan latar belakang sosial ekonomi. Faktor latar belakang sosial ekonomi hanya salah satu yang menjadi penyebab golput. Berdasarkan hasil tulisan Muhammad Asfar dalam “Presiden Golput”, Efriza setidaknya menyimpulkan ada empat faktor yang menjadi penyebab golput, yaitu:

- 1) Faktor Psikologis

Faktor ini berkaitan dengan ciri-ciri kepribadian seseorang dan orientasi kepribadian. Perilaku golput berkaitan dengan kepribadian seseorang melihat bahwa kepribadian yang tidak toleran, otoriter, tak acuh, perasaan tidak aman, perasaan khawatir, kurang mempunyai tanggung jawab secara pribadi, dan sebagainya. Orientasi kepribadian melihat dari rendahnya sosialisasi politik, tidak merasakan kepuasan

dari aktivitas politik, merasakan aktivitas politik tidak memengaruhi peristiwa maupun kebijaksanaan politik, menganggap dirinya tidak terlibat urusan politik, dan pemerintah tidak berpengaruh terhadap hidupnya.

## 2) Faktor Sistem Politik

Faktor ini berkaitan dengan sistem politik khususnya sistem pemilu secara langsung. Pemilih melakukan protes terhadap sistem politik dan sistem pemilu terutama kecewa dengan kebijakan dan implementasi dari pemerintah. Sistem politik yang dibangun rezim berkuasa saat ini dirasakan pemilih tidak mampu membangun demokrasi yang sehat. Sistem pemilu proporsional juga dinilai tidak membawa perubahan politik dan tidak menjamin kedekatan antara wakil dan terwakili.

## 3) Faktor Kepercayaan Politik

Faktor ini sebagai bentuk perilaku golput sebagai ekspresi atas kepercayaan yang rendah terhadap sistem politik atau sebagai suatu ekspresi atas perasaan keterasingan (alienasi). Fenomena faktor kepercayaan politik ini biasanya muncul karena ketidakpercayaan terhadap saluran politik dalam bentuk partai dan akhirnya adanya keinginan warga negara untuk melakukan delegitimasi politik terhadap kekuasaan.<sup>66</sup>

## **L. Faktor Latar belakang Status Sosial-Ekonomi**

Faktor ini terbagi lagi ke dalam tiga indikator, yaitu tingkat pendidikan, tingkat pekerjaan, dan tingkat pendapatan. Raymond E. Wolfinger dan Steven J. Rosenstone menjelaskan bahwa:

1. Tingkat pendidikan tinggi menciptakan kemampuan lebih besar untuk mempelajari kehidupan politik tanpa rasa takut, sedangkan yang kurang berpendidikan berpengaruh untuk menghindari politik karena kekurangan mereka terhadap kepentingan dalam proses politik. Penelitian Raymond E.

---

<sup>66</sup>Efriza., *Political Explore*, ( Bandung: Alfabeta 2012). hlm. 541-544

Wolfinger dan Steven J. Rosenstone menunjukkan hubungan antara tingkat pendidikan dengan tingkat ketidakhadiran selalu menunjukkan arah berlawanan. Pemilih yang tingkat pendidikannya rendah cenderung menunjukkan angka ketidakhadiran dalam pemilu cukup tinggi.

2. Tingkat pekerjaan tertentu lebih menghargai partisipasi warga. Para pemilih yang bekerja di lembaga berkaitan langsung dengan pemerintah cenderung lebih tinggi tingkat kehadirannya dalam pemilu dibandingkan para pemilih yang bekerja pada lembaga yang tidak mempunyai kaitan langsung dengan kebijakan pemerintah.
3. Tingkat pendapatan tinggi memudahkan orang menanggung beban finansial akibat keterlibatannya dalam proses pemilu. Menurut Raymond E. Wolfinger dan Steven J. Rosenstone, para pemilih yang tingkat pendapatannya rendah cenderung menunjukkan angka ketidakhadiran cukup tinggi dan sebaliknya.<sup>67</sup>

Berdasarkan pemaparan mengenai faktor-faktor penyebab golput di atas khususnya mengenai pendapat Raymond E. Wolfinger dan Steven J. Rosenstone, penelitian ini memakai empat faktor, yaitu faktor psikologis, faktor sistem politik, faktor kepercayaan politik, dan faktor latar belakang status sosial-ekonomi.

- a. Faktor psikologis untuk mengetahui penyebab golput yang dilihat dari kepribadian seseorang dan orientasi kepribadian. Kepribadian seseorang ini melihat bahwa kepribadian yang tidak toleran, tak acuh, kurang mempunyai tanggung jawab secara pribadi, dan semacamnya. Apabila dijelaskan lebih spesifik, kepribadian seseorang ini berkaitan dengan diri pribadi pemilih yang terlihat kurang bertanggung jawab, tidak acuh, dan tidak toleran seperti tidak memilih karena sakit/lelah/malas, adanya keluarga yang sakit/wafat, keenganan ke TPS karena hujan dan letaknya jauh dari rumah, dan lain-lain. Orientasi kepribadian melihat dari

---

<sup>67</sup>Raymond E. Wolfinger dkk, *Partisipasi Politik dan Perilaku Memilih Pada Pemilu 2014. Jurnal Penelitian Politik 2015*

rendahnya sosialisasi politik, tidak merasakan kepuasan dari aktivitas politik, merasakan aktivitas politik tidak memengaruhi peristiwa maupun kebijaksanaan politik, menganggap dirinya tidak terlibat urusan politik, dan pemerintah tidak berpengaruh terhadap hidupnya.

- b. Faktor sistem politik mengetahui penyebab golput yang dilihat dari sistem politik dan sistem pemilu karena kecewa dengan kebijakan dan implementasi dari pemerintah, pemilih melihat sistem pemilu tidak membawa kepada perubahan kehidupan berbangsa dan bernegara, pemilih merasakan jenuh dengan banyaknya pemilihan yang dilakukan sebelumnya, pemilih kecewa karena tidak mendapat undangan/tidak terdaftar, pemilih kecewa dengan kinerja panitia penyelenggara pemilihan (KPU, PPK, dan PPS), pemilih melihat keberpihakan pemerintah dalam proses pemilihan, dan lain sebagainya.
- c. Faktor kepercayaan politik mengetahui penyebab golput yang melihat dari ketidakpercayaan terhadap saluran politik dalam bentuk kandidat atau partai politik. Lebih jelasnya, faktor ini melihat pemilih yang tidak percaya kepada janji politik, ketidaksukaan kepada pemimpin yang berkuasa saat ini, kandidat kurang berprestasi, kandidat tidak dekat dengan masyarakat, kemampuan kandidat kurang memadai, kecewa karena masih maraknya praktik KKN, pemilih kecewa karena pilihannya tidak ikut berkompetisi, dan lain-lain.
- d. Faktor latar belakang status sosial-ekonomi mengetahui penyebab golput yang dilihat dari tingkat pendidikan, tingkat pendapatan, dan tingkat pekerjaan. Penelitian Raymond E. Wolfinger dan Steven J. Rosenstone menunjukkan pemilih yang tingkat pendidikannya rendah cenderung menunjukkan angka ketidakhadiran dalam pemilu cukup tinggi. Para pemilih yang tingkat pendapatannya rendah cenderung menunjukkan angka ketidakhadiran cukup tinggi dalam pemilu. Pemilih yang memiliki pekerjaan tertentu lebih menghargai partisipasi warga. Para pemilih yang bekerja di lembaga pemerintah cenderung lebih

tinggi tingkat kehadirannya dalam pemilu dibandingkan pemilih yang bekerja di lembaga yang tidak mempunyai kaitan dengan kebijakan pemerintah.<sup>68</sup>

## **M. Tinjauan Partisipasi Politik**

### **1. Definisi Partisipasi Politik**

Istilah partisipasi politik merupakan bagian dari perilaku politik yang mencakup segala bentuk kegiatan maupun tindakan yang berhubungan dengan aktivitas dalam kehidupan politik. Sesungguhnya politik itu ada dua macam ; yaitu politik zhalim yang jelas di haramkan syariat, dan politik adil yang mengeluarkan hak yang sebelumnya dihalangi oleh orang yang zhalim. Politik adil seperti ini ada bagian yang tak terpisah dari syariat yang dipahami oleh orang yang benar-benar paham dan tidak diketahui oleh orang yang benar-benar bodoh.<sup>69</sup>

Partisipasi politik dalam definisi yang umum dapat diartikan sebagai kegiatan seseorang atau sekelompok orang untuk ikut serta secara aktif dalam kehidupan politik, yaitu dengan jalan memilih pimpinan negara secara langsung atau tidak langsung dan memengaruhi kebijakan pemerintah (*public policy*). Kegiatan yang dimaksudkan Budiardjo mencakup tindakan memberikan suara dalam pemilu, menghadiri rapat umum, mengadakan hubungan (*contacting*), atau *lobbying* dengan pejabat pemerintah atau anggota parlemen, menjadi anggota partai atau salah satu gerakan sosial.<sup>70</sup>

### **2. Bentuk Partisipasi Politik**

Suatu bentuk partisipasi yang agak mudah untuk diukur intensitasnya adalah perilaku warga negara dalam pemilihan umum, antara lain melalui perhitungan persentase orang yang memilih dibanding dengan jumlah warga negara yang

---

<sup>68</sup>Raymond E. Wolfinger dkk, *Partisipasi Politik dan Perilaku Memilih Pada Pemilu 2014. Jurnal Penelitian Politik 2015*

<sup>69</sup>Ibnu Qayyim Al-Jauziyah. *Memutuskan Perkara*, (Jakarta: Pustaka-Al-Kautsar, 2014), hlm. 12

<sup>70</sup>Miriam, Budiardjo, *Partisipasi dan Partai Politik*, (Jakarta: Gramedia, 1982), hlm. 1

berhak memilih Bentuk partisipasi politik ternyata tidak hanya sebatas dalam pemilihan umum. Bentuk partisipasinya pun meliputi berbagai kegiatan-kegiatan langsung dan tidak langsung serta bersifat aktif maupun pasif. Kategori positif ini berupa kegiatan yang bisa bermanfaat secara pribadi dan kelompok. Kategori yang bersifat negatif merupakan kegiatan yang dapat merugikan dan biasanya berbentuk dalam kelompok atau gerakan yang radikal dan separatis. Partisipasi politik yang bersifat negatif ini seperti yang dijelaskan Huntington dalam Miriam Budiardjo yang menganggap bahwa kegiatan yang ada unsur destruktifnya seperti demonstrasi, teror, pembunuhan politik, dan lain-lain, merupakan suatu bentuk partisipasi.<sup>71</sup>

### **3. Faktor Penunjang dan Model Partisipasi Politik**

Tiap-tiap negara mempunyai ruang tersendiri terhadap kemungkinan partisipasi politik warga negaranya dengan tidak melihat sistem politik yang dianut negara itu sendiri. Sistem politik suatu negara merupakan faktor penunjang utama partisipasi politik warganegaranya. Menurut Nazaruddin Sjamsuddin, Zulkifli Hamid, dan Toto Pribadi, tinggi dan rendahnya partisipasi politik di negara-negara berkembang sangat ditentukan oleh tiga faktor utama, yakni tingkat pendidikan, tingkat kehidupan ekonomi, dan fasilitas-fasilitas yang memungkinkan berlangsungnya partisipasi politik, seperti komunikasi dalam masyarakat dan sistem politik. Partisipasi politik juga berkaitan dengan kesadaran politik. Jeffrey M. Paige dalam Ramlan Surbakti membagi partisipasi menjadi empat model berdasarkan tinggi-rendahnya kesadaran politik dan kepercayaan kepada pemerintah. Pembagian tipe tersebut meliputi:

1. Partisipasi politik aktif, jika kesadaran politik dan kepercayaan kepada pemerintah tinggi.
2. Partisipasi politik apatis, jika kesadaran politik dan kepercayaan kepada pemerintah rendah.

---

<sup>71</sup>Miriam, Budiardjo, *Partisipasi dan Partai Politik*, (Jakarta: Gramedia, 1982), hlm. 370

3. Partisipasi politik militan radikal, jika kesadaran politik tinggi tetapi kepercayaan kepada pemerintah rendah.
4. Partisipasi politik pasif, jika kesadaran politik sangat rendah tetapi kepercayaan kepada pemerintah sangat tinggi.<sup>72</sup>

Partisipasi politik aktif terjadi apabila seseorang memiliki kesadaran politik dan kepercayaan kepada pemerintah yang tinggi maka partisipasi politik seseorang ini cenderung aktif. Partisipasi politik apatis terjadi dimana kondisi yang berlawanan dengan partisipasi aktif. Apabila seseorang memiliki kesadaran politik dan kepercayaan kepada pemerintah yang rendah maka partisipasi politik cenderung pasif-tertekan (apatis). Partisipasi politik militan (radikal) terjadi apabila seseorang memiliki kesadaran politik yang tinggi, tetapi kepercayaan terhadap pemerintah lemah maka perilaku yang muncul adalah militan radikal. Partisipasi politik pasif terjadi apabila seseorang memiliki kesadaran politik yang sangat rendah, tetapi kepercayaan kepada pemerintah yang sangat tinggi maka partisipasi ini disebut tidak aktif (pasif). Kategori golput memang susah untuk dijelaskan masuk ke dalam model partisipasi politik yang mana. Penjelasan model partisipasi politik dari Page di atas setidaknya memunculkan dua kemungkinan perilaku golput sebagai model partisipasi politik yang bersifat pasif maupun partisipasi politik yang bersifat apatis. Partisipasi politik pasif menurut Goel dalam Efriza diartikan sebagai pendukung pasif (*Passive Supporters*) yang berarti individu yang memilih secara regular atau teratur, menghadiri paradepatriotik, membayar seluruh pajak, dan mencintai negara. Model partisipasi politik pasif juga diungkapkan oleh Charles Andrain dan James Smith dalam Efriza yang melihat keterlibatan politik seseorang, yaitu sejauh mana orang itu melihat politik sebagai sesuatu yang penting, memiliki minat terhadap politik, dan sering berdiskusi mengenai isu politik dengan teman. Berbeda lagi dengan pendapat Efriza yang memandang partisipasi pasif merupakan partisipasi yang

---

<sup>72</sup>Ramlan, Surbakti. *Memahami Ilmu Politik*. (Jakarta: PT Gramedia 2010). hlm. 184-185

berorientasi hanya pada output, dalam arti hanya menaati peraturan pemerintah, menerima, dan melaksanakan saja setiap keputusan pemerintah<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup>Ramlan, Surbakti. *Memahami Ilmu Politik*. (Jakarta: PT Gramedia 2010). hlm. 186