

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Landasan Teori**

##### **1. Pilkada Langsung**

Indonesia telah melalui banyak masa dan berbagai perubahan terhadap sistem demokrasi yang diterapkannya. Tiba pada masa di mana kedaulatan seutuhnya berada di tangan rakyat yang merepresentasikan sistem demokrasi itu sendiri. Kedaulatan rakyat tersebut tertuang dalam dasar negara Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Dasar tahun 1945 setelah di amandemen yang berbunyi: “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.*” Bersamaan dengan dimulainya era baru demokrasi Indonesia, era Reformasi juga memberikan sistem politik baru pada tingkat lokal, yaitu Desentralisasi. Menurut UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan kepada pemerintah daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tujuan desentralisasi menurut Halim (2018: 32) adalah agar masyarakat daerah mampu mengelola potensi-potensi daerah masing-masing untuk meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan. Halim mengutip Syarif Hidayat mengemukakan bahwa desentralisasi dan otonomi daerah sangat terkait dengan upaya pencapaian tujuan hakiki, yakni melahirkan *good governance*, meningkatkan kemakmuran, dan demokratisasi tingkat lokal.

Sistem desentralisasi melahirkan peraturan mengenai otonomi daerah yang didalamnya mengatur segala sesuatu tentang pelimpahan kekuasaan/kewenangan dari pusat ke daerah kecuali hal-hal mengenai politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, yustisi (peradilan), moneter dan fiskal nasional, dan agama (Kamarul Zaman, 2016: 23). Diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 pasal 21 yang menyebutkan hak-hak daerah untuk menyelenggarakan otonominya termasuk pada poin b ditegaskan bahwa daerah berhak memilih pemimpinnya sendiri. Undang-Undang tersebut menjadi dasar hukum pertama dilaksanakannya Pilkada secara langsung. Tidak dapat dipungkiri bahwa dalam perjalanannya, penyelenggaraan Pilkada juga menuai polemik, bahkan sempat kembali ke sistem Pilkada sebelumnya yaitu dengan dipilih oleh DPRD melalui UU No. 22 Tahun 2014. Pada hari yang sama dengan diundangkannya UU tersebut, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menerbitkan dua Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) yang justru menganulir kembali UU No. 22 Tahun 2014 dan mengembalikan lagi sistem Pilkada yang dilakukan secara langsung dan demokratis, serta dilaksanakan secara serentak. Perppu tersebut akhirnya disahkan menjadi UU No. 1 Tahun 2015 dan ditandatangani oleh Presiden Joko Widodo. Setelah melalui berbagai perbaikan, UU No. 6 Tahun 2020 adalah peraturan yang mendasari diselenggarakannya Pilkada serentak 2020. Pelaksanaan sebuah sistem yang baru tentunya tidak terlepas dari dua sisi yang selalu menyertainya, yaitu kekurangan dan kelebihan yang dijelaskan sebagai berikut;

a. Kekurangan Pilkada Langsung

Perubahan sistem Pilkada tidak serta merta berjalan secara mulus begitu saja, terdapat pula tuntutan untuk mengembalikan sistem Pilkada yang kembali dipilih oleh DPRD dikarenakan beberapa kekurangan sistem Pilkada secara langsung, seperti maraknya *money politics*, konflik horizontal, pelaksanaan Pilkada yang berbiaya mahal, hingga banyaknya kepala daerah yang menjadi tersangka korupsi (Lili Romli, 2018: 144).

b. Kelebihan Pilkada Langsung

Penyelenggaraan Pilkada langsung juga memiliki keuntungan-keuntungan yang terdapat dalam sistem Pilkada langsung. Menurut Romli pada jurnalnya (2018: 145), Pilkada Langsung memiliki keuntungan di antaranya, *pertama* memutus oligarki dan peran DPRD yang elitis dalam menentukan kepala daerah. *Kedua*, kepala daerah terpilih mendapatkan mandat secara langsung dari rakyat dan memiliki legitimasi yang kuat. *Ketiga*, memperkuat akuntabilitas dan responsibilitas kepala daerah terpilih kepada rakyat. *Keempat*, Pilkada langsung akan meningkatkan partisipasi masyarakat secara luas dan pada gilirannya akan memperkuat demokratisasi di tingkat lokal.

Secara umum, setidaknya ada dua tahapan diselenggarakannya Pilkada secara langsung menurut peraturan perundang-undangan yang penulis rangkum dari penjelasan

Kamarul Zaman (2016: 20-21) yaitu tahap persiapan dan tahap pelaksanaan.

1) Tahap Persiapan

- a) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) memberitahukan kepada kepala daerah maupun KPUD mengenai berakhirnya masa jabatan kepala daerah;
- b) Kepala daerah menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah dan Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPj) kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD);
- c) KPUD menetapkan rencana penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan, Membentuk Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS), dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS), serta pemberitahuan dan pendaftaran pemantau;
- d) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) membentuk Panitia Pengawas Pemilihan yang unsurnya terdiri dari Kepolisian, Kejaksaan, Perguruan Tinggi, Pers, dan tokoh masyarakat.

- 2) Tahap Pelaksanaan
  - a) Penetapan daftar pemilih tetap;
  - b) Pengumuman pendaftaran dan penetapan pasangan calon;
  - c) Kampanye;
  - d) Masa tenang;
  - e) Pemungutan suara;
  - f) Penghitungan suara;
  - g) Penetapan pasangan calon terpilih;
  - h) Pengusulan pasangan calon terpilih dan pengesahan;
  - i) Pelantikan pasangan calon terpilih.

## **2. Partisipasi Politik**

Istilah partisipasi selalu dikaitkan dengan sebuah aktivitas yang dilakukan oleh manusia. Kata partisipasi berasal dari bahasa Inggris, “*participation*” yang secara umum diartikan sebagai keikutsertaan warga negara secara aktif dalam aktivitas-aktivitas tertentu (Sitepu, 2012 dalam Wardhani, 2018: 59). Politik menurut Sahya Anggara (2013: 6) adalah interaksi antara pemerintah dan masyarakat dalam rangka proses pembuatan kebijakan dan keputusan yang mengikat kebaikan bersama masyarakat yang tinggal dalam wilayah tertentu.

Penjelasan mengenai partisipasi politik secara lebih terperinci dijelaskan oleh Miriam Budiardjo (2008: 367) pada bukunya yang berjudul *Dasar-Dasar Ilmu Politik* yaitu sebagai berikut;

*“Partisipasi politik adalah kegiatan seseorang atau kelompok orang untuk ikut serta secara aktif dalam kehidupan politik, antara lain dengan jalan memilih pemimpin negara, secara langsung atau tidak langsung, mempengaruhi kebijakan pemerintah (public policy). Kegiatan ini mencakup rapat umum, mengadakan hubungan (contacting) atau lobbying dengan pejabat pemerintah atau anggota parlemen, menjadi anggota partai atau salah satu gerakan sosial dengan direct actionnya, dan sebagainya.”*

Berdasarkan penjelasan di atas, partisipasi politik dapat dikategorikan ke dalam beberapa jenis yang berbeda, tergantung seberapa tinggi intensitas dan bagaimana bentuk partisipasinya terhadap sebuah proses politik. Tentunya kategori partisipasi politik di setiap negara memiliki perbedaan satu sama lain, terlebih jika memiliki perbedaan paham yang dianut negaranya tersebut. Indonesia menganut paham demokrasi, berikut adalah penjelasan mengenai kategori partisipasi politik di negara yang menganut paham demokrasi. Milbrath dan Goel dalam Miriam Budiardjo (2008: 372) memberi contoh pola partisipasi politik berdasarkan penelitiannya terhadap masyarakat di Amerika yang dibagi ke dalam tiga kategori, yaitu:

- a. Pemain (*Gladiators*), populasi masyarakat yang berperan sangat aktif dalam dunia politik.
- b. Penonton (*Spectators*), populasi masyarakat yang berperan aktif secara minimal dalam dunia politik termasuk masyarakat yang memakai hak pilihnya.
- c. Apatis (*Apathetics*), populasi masyarakat yang tidak aktif sama sekali dalam dunia politik, termasuk masyarakat yang tidak memakai hak pilihnya.

Berdasarkan pembagian kategori partisipasi politik di atas, yang akan menjadi fokus dalam penelitian ini adalah kelompok masyarakat yang termasuk dalam kategori apatis, atau yang sering disebut dengan istilah Golongan Putih. Salah satu faktor yang paling menentukan terhadap tinggi atau rendahnya partisipasi politik masyarakat yaitu sikap elit-elit politik melakukan ikhtiar untuk mengerahkan rakyat ke dalam kegiatan politik (*mobilized participation*) (Miriam Budiardjo, 1981: 41-42).

### **3. Golongan Putih**

Negara demokrasi yang menggunakan sistem pemilihan secara langsung tentunya hak pilih yang masyarakat gunakan menjadi hal yang paling penting bagi terselenggaranya sebuah kontestasi politik. Hak pilih dari masyarakat menjadi legitimasi tertinggi bagi seorang aktor politik terpilih untuk menjalankan mandatnya dari masyarakat sebagai seorang pemimpin. Kecil kemungkinan seluruh masyarakat akan menggunakan hak pilihnya secara keseluruhan tanpa terkecuali. Selalu ada saja persentase kecil dari jumlah keseluruhan hak pilih terdaftar yang hak pilihnya tersebut tidak digunakan dalam sebuah penyelenggaraan pemilihan atau yang umumnya juga kita sebut sebagai Golongan Putih (Golput). Perpolitikan Indonesia menurut Yanuarti (2009: 22) adalah gerakan Golput mulai populer di era tujuh puluhan yang dipelopori oleh Arif Budiman. Golongan ini timbul akibat ketidakpuasan terhadap pelaksanaan pemilu tahun 1971 yang menurut kalangan aktivis kampus pada saat itu merupakan ajang penipuan sistematis terhadap rakyat. Arbi Sanit dalam Saputra Hasugian (2017: 5) mengatakan

bahwa golput adalah gerakan proses politik yang didasarkan pada segenap problem kebangsaan, dan sasaran protes dari gerakan golput tersebut adalah penyelenggaraan pemilu.

Louis Desipio, Natalie Masouka, dan Christopher Stout dalam Edi Kusmayadi (2019: 21) menyebut golput sebagai *non-voter* dan mengkategorikan ke dalam 3 kategori, yakni:

1. *Registered Not Voted*, yaitu kalangan warga negara yang memiliki hak pilih dan telah terdaftar namun tidak menggunakan hak pilihnya;
2. *Citizen Not Registered*, yaitu kalangan warga negara yang memiliki hak pilihnya namun tidak terdaftar sehingga tidak memiliki hak pilih;
3. *Non Citizen*, yaitu mereka yang dianggap bukan warga negara (penduduk suatu daerah) sehingga tidak memiliki hak pilih.

Seiring berjalannya waktu semakin banyak pula faktor yang dapat mempengaruhi masyarakat tidak menggunakan hak pilihnya. Di antara banyak faktor tersebut, dikategorikan dalam dua faktor utama, yaitu faktor internal dan eksternal. Berikut ini adalah uraian dari faktor internal dan faktor eksternal tersebut.

a. Faktor Internal

Faktor-faktor yang dikategorikan ke dalam faktor internal pada umumnya bersifat pribadi yang datang dari masing-masing pribadi para pemilih, seperti:

1) Faktor Teknis

Dalam jurnal Bismar Arianto (2011: 56), faktor teknis yang dimaksud di sini adalah adanya kendala yang bersifat teknis yang dialami oleh pemilih sehingga menghalanginya untuk menggunakan hak pilihnya. Seperti pada saat hari pencoblosan pemilih sedang sakit atau sedang ada kegiatan lain yang bersifat pribadi. Bismar Arianto (2011: 57) juga menuturkan bahwa faktor teknis seperti pekerjaan juga dapat mempengaruhi masyarakat tidak menggunakan hak pilihnya terutama dari sektor informal yang baru mendapatkan penghasilan ketika mereka bekerja seperti tukang ojek, buruh harian, nelayan, dan petani harian atau kondisi lokasi pekerjaan mereka yang jauh dari TPS seperti para pelaut dan penggali tambang.

2) Faktor Psikologis

Faktor psikologis pada umumnya selalu berkaitan dengan kepribadian seseorang. Sri Yuniarti (2009: 22-23) menjelaskan bahwa faktor psikologis tersebut seperti pemilih yang memiliki kepribadian tidak toleran dan tak acuh yang cenderung menarik diri dari percaturan politik langsung karena tidak berhubungan dengan kepentingannya. Orang yang memiliki kepribadian tersebut kemungkinan besar tidak akan menggunakan hak pilihnya.

b. Faktor Eksternal

Faktor-faktor yang dikategorikan ke dalam faktor eksternal pada umumnya bersifat non-pribadi yang datang dari luar urusan pribadi para pemilih, seperti:

1) Faktor Administratif

Menurut Bismar Arianto (2011: 57-58), faktor ini berkaitan dengan aspek administrasi yang mengakibatkan para pemilih tidak bisa menggunakan hak pilihnya. Di antaranya karena tidak terdata karena kesalahan pada proses pendataan sebagai pemilih karenanya pemilih tidak bisa menggunakan hak pilihnya jika tidak terdaftar sebagai pemilih. Adapun kendala administrasi lainnya yaitu permasalahan kartu identitas. Masih ada masyarakat yang belum memiliki KTP (Kartu Tanda Penduduk), hal ini mengakibatkan orang yang belum memiliki KTP tersebut tidak termasuk kedalam DPT (Daftar Pemilih Tetap) karena secara administratif KTP tersebut yang menjadi bahan rujukan dalam mendata dan membuat DPT.

2) Faktor Politik

Beberapa penyebab yang termasuk dalam faktor politik ini pun dijelaskan pula oleh Bismar Arianto (2011:58-59) dalam penelitiannya yang meliputi ketidakpercayaan masyarakat kepada partai, tidak punya

pilihan dari kandidat yang tersedia atau pun tak percaya bahwa pileg atau pilkada akan membawa perubahan dan perbaikan. Hal-hal tersebut bisa muncul akibat stigma kotor politik yang dilihat oleh masyarakat dimana banyak kasus dari para kandidat yang menghalalkan segala cara demi memperoleh kemenangan. Bismar Arianto (2011: 59) juga menuturkan faktor politik lain yang dapat mempengaruhi masyarakat tidak menggunakan hak pilihnya adalah para politisi yang tidak mengakar, dekat dan memperjuangkan aspirasi rakyat.

**Tabel 2.1**

**Matriks Faktor Internal dan Eksternal masyarakat  
tidak menggunakan hak pilihnya**

Faktor Internal		Faktor Eksternal	
Teknis	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sakit</li> <li>- Kegiatan Pribadi</li> <li>- Pekerjaan</li> </ul>	Administratif	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tidak terdata karena kesalahan pendataan</li> <li>- Tidak memiliki kartu identitas</li> </ul>
Psikologis	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kepribadian tidak toleran dan tak acuh</li> </ul>	Politik	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tidak percaya kepada partai</li> <li>- Tidak mempunyai pilihan politik kepada kandidat yang tersedia</li> <li>- Tidak percaya bahwa pemilihan dapat merubah keadaan</li> <li>- Stigma kotor terhadap politik</li> </ul>

*Sumber: Jurnal Sri Yanuarti dan Bismar Arianto*

## B. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu bertujuan untuk menjadi bahan perbandingan dan acuan serta menghindari anggapan kesamaan dalam penelitian ini. Berikut adalah penelitian terdahulu bagi penulis untuk dijadikan bahan perbandingan ataupun acuan dalam menyusun skripsi, diantaranya;

1. Andi Saputra Hasugian (2017)

Penelitian Andi Saputra Hasugian (2017) berjudul “*Perilaku Tidak Memilih Masyarakat Desa di Kecamatan Mandau Dalam Pilkada Kabupaten Bengkalis (Studi Kasus Desa Bumbang dan Desa Pamesi)*”. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan menganalisis data dilakukan dengan mendeskripsikan data secara sistematis dan objektif.

Berdasarkan dalam penelitian tersebut dapat disimpulkan bahwa masyarakat Desa Bumbang dan Desa Pamesi terdapat perilaku tidak memilih yang lebih tinggi dari pada masyarakat yang menggunakan hak pilihnya pada Pilkada Kabupaten Bengkalis pada tahun 2015. Faktor yang mempengaruhinya di antaranya seperti masyarakat kurang simpati terhadap proses politik, masyarakat kurang mengerti akan pentingnya partisipasi dalam politik, kurangnya persaingan antar pasangan calon, faktor administrasi dan minim sosialisasi, masyarakat mempunyai alasan harus bekerja atau tidak berada di tempat ketika pemilihan, masyarakat tidak mengenal paslon, serta malas pergi ke TPS untuk memilih.

## 2. Bismar Arianto (2011)

Penelitian yang ditulis oleh Bismar Arianto (2011) berjudul “*Analisis Penyebab Masyarakat Tidak Memilih dalam Pemilu*”. Penelitian ini membahas beberapa faktor yang menjadi penyebab masyarakat tidak menggunakan hak pilihnya. Kesimpulan dari penelitian ini setidaknya ada lima faktor yang membuat orang tidak memilih mulai dengan faktor teknis dan pekerjaan yang dikategorikan menjadi faktor internal serta faktor eksternal yang terdiri dari masalah administratif, sosialisasi dan politik. Kelima faktor tersebut berkontribusi dalam peningkatan angka golput.

### C. Kerangka Pemikiran

Bentuk suatu bangunan atau gambaran untuk mengungkap kedalam riset penelitian, serta bagian dan perpaduan yang sangat beraneka macam, berangkat dari objek penelitian hingga menghasilkan persoalan yang akan dibahas.

**Gambar 2.1 Kerangka Pemikiran**

