

**PILKADA 2020 & COVID 19:
PARTISIPASI POLITIK DAN PERILAKU PEMILIH
DALAM PENDEKATAN BUDAYA POLITIK**

Oleh:

Alwan Ola Riantoby
(Kordinator Nasional JPPR)

Abstrak

Dalam analisis politik modern, partisipasi merupakan suatu masalah yang penting, yang kemudian menjadi objek pembelajaran terutama dalam hubungannya dengan negara-negara berkembang. Partisipasi politik merupakan kegiatan seseorang atau kelompok orang untuk ikut serta secara aktif dalam kehidupan politik, memilih pemimpin negara, secara langsung atau tidak langsung, mempengaruhi kebijakan pemerintah. Partisipasi politik erat sekali kaitan dengan budaya politik, karena partisipasi dan budaya politik tidak terlepas analisis perilaku pemilih, partisipasi politik yang meliputi kegiatan konvensional lebih berkaitan erat dengan perilaku pemilih. Masyarakat mempunyai kesadaran politik yang tinggi sehingga mendorong mereka untuk melibatkan diri dan memainkan peranan secara aktif dalam politik. Masyarakat berkemampuan untuk mengkritik dan menyuarakan pandangan kepada pemerintah. Di negara-negara demokrasi umumnya dianggap bahwa lebih banyak partisipasi masyarakat lebih baik. Dalam pemahaman ini tingginya tingkat partisipasi menunjukkan bahwa masyarakat pemilih mengikuti dan memahami masalah politik dan ingin melibatkan dirinya dalam kegiatan-kegiatan tersebut. Maka kemudian tulisan ini mencoba menganalisis dan melakukan study komparasi dalam tinjauan teoritis melihat relevansi partisipasi politik dan perilaku pemilih dalam pendekatan budaya politik.

Kata Kunci: Budaya Politik, Partisipasi Politik, Perilaku Pemilih

A. PENDAHULUAN

Sejak terselenggara pertama kali pada tahun 2005, pemilihan kepala daerah (Pilkada) secara langsung mengalami banyak tantangan penyelenggaraan. Pilkada secara langsung menjadi tuntutan masyarakat karena pilkada melalui sistem perwakilan sebelumnya dianggap tidak demokratis, hanya dipilih oleh puluhan anggota DPRD saja (Nugraha and Mulyandari 2016). Melalui perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 mengenai Pilkada menjadi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 dan diubah lagi menjadi perubahan kedua menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 dengan sejumlah revisi tantangan penyelenggaraan Pilkada ditegaskan (Kumolo, 2015). Dalam konteks kekinian, tantangan penyelenggaraan pilkada memasuki babak baru. Babak dimana pemerintah bersama KPU dan DPR sepakat menunda Pilkada 2020 hingga bulan Desember 2020, melalui Perppu No. 2 Tahun 2020 (Kennedy and Suhendarto 2020) disebabkan karena pandemi COVID-19. Awalnya

pilkada serentak dijadwalkan 23 September 2020 namun berdasarkan pertimbangan dari KPU, saran dari Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID-19, Komisi II DPR, Kemendagri, Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) disepakati bahwa pemungutan suara dilaksanakan pada 9 Desember 2020. Kesepakatan ini terjadi pada 21 September 2020 di Jakarta. Pro dan kontra pelaksanaan pilkada 9 Desember 2020 menjadi dinamika yang tidak bisa terelakkan. Pemerintah dan KPU memiliki alasan mengapa Pilkada tetap dilaksanakan ditengah pandemi. Alasan tersebut diantaranya karena pertama, KPU tentu melaksanakan amanat peraturan yang berlaku. Kedua, hingga saat ini tidak ada satu pihak pun yang bisa memastikan kapan pandemi COVID-19 berakhir. Ketiga, hak konstitusional memilih dan dipilih, periode lima tahunan pergantian kepemimpinan kepala daerah yang harus dilaksanakan. Keempat, pertimbangan tata kelola

anggaran (Krisiandi 2020). Hampir serupa dengan alasan-alasan tersebut, dari pemerintah dalam hal ini Menkopolkam-Mahfud MD menerangkan bahwa pertama, pemerintah tidak mengizinkan 270 daerah dipimpin oleh pelaksana tugas (Plt) dalam waktu bersamaan. Karena Plt tidak boleh mengambil kebijakan-kebijakan yang strategis. Kedua, karena untuk menjamin hak konstitusional rakyat untuk memilih dan dipilih sesuai dengan agenda yang telah diatur dalam undang-undang dan atau berbagai peraturan perundangundangan. Ketiga, Pilkada sudah dilakukan penundaan dari yang semula dijadwalkan pada 23 September 2020 (MerdekaRakyat 2020).

Sementara, banyak kalangan menginginkan agar Pilkada tetap ditunda, seperti yang disampaikan oleh Muhammadiyah dan NU dengan pertimbangan kesehatan masyarakat lebih utama dibandingkan dengan penyelenggaraan Pilkada yang juga dapat berpotensi menjadi klaster penyebaran COVID-19 (Dewi, 2020). Fakta di lapangan banyak petahana

justeru menjadi terduga pelanggar protokol kesehatan, karena turut andil dalam menghadirkan kerumunan massa. Menteri Dalam Negeri (Mendagri) Tito Karnavian bahkan harus mengirimkan surat teguran sebanyak 72 buah kepada kepala daerah yang di wilayahnya diduga terjadi pelanggaran protokol kesehatan di momen pendaftaran bapaslون Pilkada 2020. Masa kampanye yang akan dimulai tiga hari setelah penetapan pasangan calon (paslon) juga berpotensi menghadirkan kerumunan massa yang sama. Bagaimana tidak, Peraturan KPU Nomor 6 Tahun 2020 (PKPU 6/2020) jo Peraturan KPU Nomor 10 Tahun 2020 (PKPU 10/2020) senyatanya masih mengakomodir bentuk-bentuk kampanye temu wajah. Bentuk kampanye temu wajah tersebut tertera di Pasal 63 ayat (1). Misalnya seperti rapat umum, kegiatan pentas seni, panen raya, konser musik, gerak jalan, sepeda santai, perlombaan, bazar, donor darah, hingga peringatan hari ulang tahun partai politik (Rifqi 2020). Walaupun pemerintah telah memulai tatanan hidup baru di

tengah wabah, pertimbangan kesehatan masyarakat diprediksi menurunkan partisipasi pemilih. Sehingga perlu juga memperhatikan apakah angka partisipasi pemilih yang diharapkan akan menjamin bahwa persyaratan inklusivitas dasar, partisipasi dan perwakilan akan dipenuhi serta mengenai angka partisipasi yang diharapkan yang secara wajar dapat membenarkan penambahan biaya dan langkah-langkah luar biasa yang diperlukan untuk menyediakan lingkungan pemungutan suara yang aman.

Komisi Pemilihan Umum telah menargetkan partisipasi pemilih sebesar 77,5% (Putra 2020), target tersebut dinilai tinggi mengingat beban penyelenggara bertambah karena harus menerapkan protokol kesehatan di tengah-tengah masyarakat yang tingkat kesadaran untuk menerapkannya juga masih rendah. Partisipasi pemilih ini menjadi tantangan terbesar Pilkada di masa pandemi, sebab partisipasi pemilih merupakan aspek penting dalam sebuah tatanan negara demokrasi (Liando 2016) di tengah wabah.

Agar dapat mewujudkan partisipasi pemilih yang tinggi dalam Pilkada 2020, KPU bersama pihak-pihak terkait menyusun beberapa strategi kreatif. Sebagai baseline data terkait partisipasi pemilih pada pilkada di era pandemi, perlu untuk dilakukan survei partisipasi. Oleh karena itu penulis melakukan survei sederhana sebelum Pilkada pada 9 Desember 2020 diselenggarakan. Survei ini bertujuan untuk memproyeksi dan dapat dijadikan bahan evaluasi KPU untuk merumuskan strategi yang efektif sebagai antisipasi partisipasi pemilih. Mengetahui proyeksi tingkat partisipasi pemilih menjadi inspirasi penyelenggara untuk mewujudkan kreatifitas sistem pemungutan suara di masa pandemi. Proyeksi tingkat partisipasi pemilih kali ini dilakukan di 8 daerah yang berada di Propinsi Lampung dimana usai pemilu 17 April 2019 akan menyelenggarakan Pilkada serentak. Delapan daerah tersebut adalah Kota Bandar Lampung, Metro, Kabupaten Lampung Tengah, Lampung Selatan, Lampung

Timur, Pesisir Barat, Pesawaran, dan Way Kanan. Oleh karena itu tulisan ini akan mengurai tantangan partisipasi pemilih dalam Pilkada serentak dengan kondisi Pandemi COVID-19 serta deskripsi strategi penyelenggara pada tahap sosialisasi dan pemungutan suara.

Dalam sistem politik demokrasi setiap anggota masyarakat mempunyai hak untuk memilih wakil-wakil mereka untuk menduduki badan legislatif. Tujuannya adalah untuk membuat, menetapkan dan juga memengaruhi keputusan politik negara. Keterlibatan masyarakat dalam politik seperti ini merupakan tolak ukur dalam mengukur tahap kematangan demokrasi di sebuah negara atau daerah, jika keterlibatan tersebut merujuk kepada pemilihan kepala daerah. Bila dilihat tahap keterlibatan politik masyarakat di negara maju seperti Amerika, Eropa dan Jepang, akan menunjukkan tahap keterlibatan yang menurun berbanding dengan negara berkembang. Faktor yang mendorong penurunan ini karena penurunan tingkat

populasi di negara maju, keadaan sosial ekonomi dan politik yang stabil, hak dan kebebasan berpolitik yang luas dan minimalnya sikap apatis pemilih terhadap pemilihan umum (Dalton 2006:8).

Sebelum membahas tentang partisipasi politik lebih mendalam lagi, kita akan membahas akar etimologi partisipasi. Mengapa ini penting? Karena dengan memahami akar kata partisipasi, kita dapat memahami apa sebenarnya yang di maksud dengan partisipasi itu sendiri? Apakah ini merupakan penyertaan yang sukarela atau dimobilisasi? Jika sukarela, bagaimana kesukarelaan itu dapat terwujud? Oleh karenanya, Penulis akan menggali persoalan ini – memahami partisipasi dalam konteks etimologi.

Dari segi etimologi, istilah partisipasi berasal dari kata Latin *pars* yang bermakna bagian dan *capere* yaitu mengambil. Maka, partisipasi memiliki arti mengambil bagian atau mengikutsertakan diri dalam sesuatu aktivitas. Dari segi sejarah, konsep partisipasi

politik bermula dari zaman Yunani dan berkembang seiring dengan tradisi pemikiran barat. Ahli Filsafat Yunani, Aristoteles (384:332 SM) telah membahas konsep partisipasi dalam konteks kehidupan bermasyarakat. Aristoteles percaya bahwa ikatan komunitas antara manusia adalah landasan bagi pembentukan negara. Wujud negara sebagai institusi tertinggi berupaya memelihara kepentingan dan membawa keadilan kepada masyarakat. Oleh sebab itu, partisipasi politik versi Aristoteles lebih berfokus kepada prinsip kebersamaan di mana warganegara mempunyai hak untuk melibatkan diri dalam aktivitas yang berhubungan erat dengan pemeliharaan komunitas, undang-undang dan keadilan (Mulgan 1990:195). Dalam arti kata lain, partisipasi politik mencetuskan satu kesadaran kepada warga negara untuk menerima manfaat sebagai reaksi dari aktivitas awam yang disertainya.

Pendapat Aristoteles di atas dibantah oleh Epicurus (342:270 SM), seorang ahli filsafat Yunani lainnya yang

menekankan doktrin hedonistik (tujuan utama kehidupan manusia adalah hanya untuk mencapai kesenangan) kepada para pengikutnya. Bagi epicurus, partisipasi dalam politik adalah sia-sia bahkan boleh menimbulkan perbedaan karena rakyat mempunyai hak untuk mencari kesenangan hidup bukan untuk fokus kepada persoalan politik. Epicurus meyakini bahwa hanya sistem pemerintahan monarki saja yang boleh melaksanakan tugas dan kuasa pemerintahan agar keinginan rakyat dapat dipenuhi (Harmon 1964:77).

Kedua pemikiran ini kemudian ditambahkan oleh ahli filsafat politik klasik yang lain seperti Cicero (106-43 SM) dan Marsilius of Padua (1280:1342). Marsilius of Padua misalnya, dalam karya agungnya *Defender of the Peace* berpendapat bahwa legitimasi sebuah pemerintah dan pembentukan undang-undang terletak kepada keputusan mayoritas rakyat atau lebih dikenal sebagai *weightier part*. Konsep *weightier part* ini perlu dipahami sebagai prinsip demokrasi di mana hal itu mengambil pendapat masyarakat

(atau warganegara) secara kolektif dalam membuat keputusan politik. Meski Marsilius of Padua mengakui manusia mempunyai pilihan politik yang berbeda, namun rakyat mempunyai hak untuk berpartisipasi dan menentukan pemimpin yang menjalankan kepentingan mereka bersama. Dalam sebuah negara, krisis partisipasi tidak dapat dielakkan karena hal itu dilihat sebagai pergelutan untuk merebut kuasa hak dan kendali (Gewirth 1967:4). Bagi Cicero, manusia dianugerahi akal dan pikiran untuk memahami *natural law* dan menyelesaikan masalah yang berlaku di sekeliling mereka. Oleh karena itu, manusia perlu diberi hak yang adil dan sama rata untuk berpartisipasi. Partisipasi politik dalam defenisi Cicero adalah tindakan masyarakat untuk mencapai kebaikan dan kepentingan bersama untuk mewujudkan satu ikatan (kontrak sosial) dalam sebuah negara. Konsep partisipasi kemudian dilanjutkan oleh Locke, Rousseau hingga Mill. Locke sebagai contoh, merumuskan partisipasi dalam ekonomi sebagai satu syarat

penting dalam konteks partisipasi. Faktor material (kebendaan) telah mendorong sebuah kumpulan dalam masyarakat untuk melibatkan diri secara aktif dalam politik. Tujuan mereka adalah untuk melindungi harta dan kepentingan mereka dalam bidang ekonomi. Atas dasar inilah, masyarakat kemudian bertindak memberi kepercayaan kepada badan legislatif untuk melahirkan undang-undang dalam negara. Meskipun begitu, Locke menyatakan masyarakat mempunyai hak untuk mengkritisi pemerintah berkuasa sekiranya mereka mengkhianati kepercayaan yang telah mereka amanahkan (Laslett 1960:135).

Konsep partisipasi politik versi Rousseau berbeda dengan Locke. Rousseau berpendapat bahwa kebebasan dan keabsahan pemerintah dapat direalisasikan apabila masyarakat berhasil membuat undang-undang mereka dengan menyertai pembuatan fondasi saat mereka menjadi bagian dari negara sebagai warganegara. Ini karena individu dalam sebuah

komunitas memainkan dua peranan penting. Pertama, sebagai warganegara, apabila individu menggunakan kedaulatan mereka dalam menentukan dasar awam. Dan kedua, sebagai subjek, apabila individu menurut dasar dan undang-undang yang telah ditentukan (Harmon 1964:306). Singkatnya, individu berhak berpartisipasi bagi memastikan kepentingan mereka dalam negara secara keseluruhan.

Pandangan Rousseau tersebut sependapat dengan konsep partisipasi politik yang dikemukakan oleh Mill. Mill berpendapat partisipasi politik merupakan instrumen penting untuk melindungi kebebasan masyarakat, kepentingan ekonomi dan mewujudkan sistem pemerintah yang efektif. Mengambil bagian dalam proses politik, seseorang individu lebih memahami bahwa kepentingan peribadinya berkaitan erat dengan keperluan masyarakat lain (Mill 1960:186). Oleh karena itulah, individu dalam negara yang memahami konsep partisipasi untuk bersama, bertoleransi dan mengabaikan kepentingan peribadinya untuk mencapai

kesepakatan bersama dalam pembuatan keputusan bagi kebaikan bersama.

Dalam perkembangan selanjutnya, terdapat berbagai pendapat mengenai konsep partisipasi politik. Tafsiran para ilmuan berdasarkan kepada pengalaman. Mengutip Verba & Nie (1972:2) misalnya, mendefinisikan partisipasi politik sebagai: "... *to those legal acts by private citizens that are more or less directly aimed at influencing the selection of governmental personal and/or the actions that they take.*" Defenisi Verba & Nie menunjukkan warganegara bertindak melibatkan diri pada aktivitas dalam sistem yang boleh memengaruhi proses pemilihan wakil-wakil pemerintah dan dasar yang bakal dibuat. Melalui partisipasi politik, warga negara dapat memastikan kepentingan mereka terjamin dan kehendak dipenuhi oleh wakil-wakil pemimpinnya. Menurut Verba & Nie (1972:1) lagi, demokrasi akan subur, jika masyarakat terlibat dalam pengambilan keputusan dan pembuatan peraturan sebuah negara. Sebaliknya, jika masyarakat

kurang melibatkan diri dalam partisipasi politik, proses demokrasi menjadi kurang.

Pendapat Verba & Nie turut didukung oleh McClosky (1968:252), yang menafsirkan partisipasi politik sebagai aktivitas sukarela warga masyarakat dengan cara mengambil bagian dalam proses pemilihan pemimpin secara langsung atau tidak langsung. Bukan hanya itu, dalam konteks yang lebih jauh lagi, pemilihan pemimpin tersebut bertujuan untuk menentukan dan menetapkan. Selanjutnya McClosky (1968:255) mengatakan partisipasi politik konvensional warga masyarakat termasuk memilih, mencari tujuan, menghadiri musyawarah, memberi sumbangan keuangan dan berkomunikasi dengan perwakilan merupakan bentuk partisipasi yang lebih aktif. Contoh lain misalnya adalah seperti melibatkan diri dalam partai, mendaftar sebagai pemilih, berkampanye dan bersaing merebut jabatan dalam partai. Meski demikian, pengertian partisipasi politik oleh beberapa pakar di atas sangat dapat dikatakan terbatas

dan sempit. Mereka tidak berfokus kepada bentuk seperti gejala di masyarakat dan keganasan politik sebagai saluran untuk memengaruhi keputusan dan tindakan pemerintah. Oleh sebab itu tafsiran mengenai partisipasi politik kemudian dikembangkan lagi oleh Pany, Moyser & Day (1992), Barnes & Kaase (1999), Norris (2002) dan Lam Wai-Man (2003) yang menekankan bahwa masyarakat bukan saja dapat memengaruhi keputusan politik yang sering digunakan dalam sistem politik, tetapi mereka juga boleh mengajukan protes, saran. Bagi Parry, Moyser & Day (1992:1) misalnya, menyatakan pernyataan politik sebagai: *“Actions by citizens which is aimed at influencing decision which are in most cases ultimately taken by public representatives and officials.”* Dalam arti kata lain, Parry, Moyser & Day melihat tindakan warganegara melibatkan diri dalam politik secara konvensional atau bukan konvensional mampu memengaruhi keputusan politik pemerintah. Barnes & Kaase (1999:42) menafsirkan

partisipasi politik sebagai kegiatan sukarela yang dilakukan oleh warganegara dengan niat untuk memengaruhi pilihan politik dalam berbagai sistem politik sama ada secara langsung atau tidak langsung. Dalam kajian mereka, wujud bentuk partisipasi politik yaitu kegiatan konvensional dan bukan konvensional. Kegiatan konvensional meliputi aktivitas seperti terlibat dalam diskusi politik, mempunyai hubungan dengan pemimpin partai. Individu juga cenderung untuk melibatkan diri dalam kegiatan bukan konvensional seperti demonstrasi, boikot, vandalisme dan keganasan personal dalam usaha memperbaiki keadaan politik. Dalam konteks yang disebutkan terakhir, Barnes & Kaase (1999) melihat situasi partisipasi bukan konvensional yang berlaku di lima negara demokrasi yaitu Austria, Britain, Netherlands, Amerika dan Jerman Barat (sebelum bercantum) sebagai satu bentuk partisipasi yang menjurus kepada protes politik.

Menurut Barnes & Kaase (1999), ketidakpahaman

masyarakat (*civil disobedience*) dianggap sebagai dari partisipasi bukan konvensional yang kerap berlaku apabila masyarakat tidak puas terhadap situasi ekonomi dan urusan politik yang terlalu membebankan rakyat. Pendapat Barnes & Kaase (1979) ini disepakati oleh Norris (2002) yang menyatakan:

... multiple forms of civic engagement may have emerged in modern societies to supplement traditional modes. Political participation appears to have evolved and diversified over the years, in terms of agencies (collective organizations), repertoires (the action commonly used for political expression) and targets (the political actors that participants seek to influence) (Norris 2002:1).

Kutipan pernyataan Norris di atas menunjukkan perkembangan bentuk partisipasi politik dari bentuk konvensional (seperti memilih, berkampanye, memegang jabatan) ke bentuk modern atau bukan konvensional (seperti mengemukakan pendapat, membentuk jaringan dukungan hingga menjatuhkan pemimpin

atau partai politik, protes dan kritikan). Hal ini seiring dengan perkembangan zaman, pengaruh globalisasi dan media yang menyebabkan masyarakat semakin matang dalam membuat penilaian terhadap tindakan pemerintah. Hal ini selaras dengan pendapat Larm Wai-Man (2003:491):

Political participation refers to lawful or unlawful activities of support, making demands, debates, and other form of expression communicated verbally through the media. Acts of political participation also include political activities that are targeted at private institutions, such as university administrations and business, and that they are designed to pose challenges to existing rules. Norms and practices.

Lam Wai-Man mendefinisikan partisipasi politik dengan lebih terinci di mana partisipasi politik adalah kegiatan sah berdasarkan undang-undang. Beliau turut menegaskan pembentukan institusi swasta seperti pendirian universitas dan perniagaan mampu untuk mendukung *status quo* yang telah ada. Dalam arti kata lain,

masyarakat dan institusi swasta saling bergantung atau bekerja sama untuk memengaruhi dan mengawal tindakan pemerintah.

B. KAJIAN PUSTAKA

Konsep Partisipasi Politik dan Budaya Politik

Partisipasi politik menyoal hubungan antara kesadaran politik dan kepercayaan kepada pemerintahan, sehingga, partisipasi politik erat kaitannya dengan demokrasi dan legitimasi. Partisipasi politik, demokrasi, dan legitimasi memiliki kerangka hubungan yang sangat erat. Partisipasi politik dalam hubungannya dengan demokrasi berpengaruh pada legitimasi masyarakat terhadap jalannya suatu pemerintahan. Dalam suatu pemilu misalnya partisipasi politik berpengaruh terhadap legitimasi masyarakat kepada pasangan calon yang terpilih. Setiap masyarakat memiliki preferensi dan kepentingan masing-masing untuk menentukan pilihan mereka dalam pemilu. Tidak hanya itu, partisipasi politik masyarakat dalam pemilu dapat dipandang sebagai kontrol masyarakat terhadap suatu

pemerintahan. Kontrol yang diberikan beragam tergantung dengan tingkat partisipasi politik masing-masing. Partisipasi politik dalam negara demokrasi juga indikator implementasi penyelenggaraan kekuasaan negara tertinggi yang absah oleh rakyat (kedaulatan rakyat), yang dimanifestasikan keterlibatan mereka dalam pesta demokrasi (Pemilu). Makin tinggi tingkat partisipasi politik mengindikasikan bahwa rakyat mengikuti dan memahami serta melibatkan diri dalam kegiatan kenegaraan. Sebaliknya tingkat partisipasi politik yang rendah pada umumnya mengindikasikan bahwa rakyat kurang menaruh apresiasi atau minat terhadap masalah atau kegiatan kenegaraan (Nur, 2018). Selain sebagai inti dari demokrasi, partisipasi politik juga berkaitan erat dengan pemenuhan hak-hak politik warga negara.

Setiap warga negara yang berpartisipasi dalam kegiatan politik seperti pemberian suara dalam pemilihan umum, terdorong oleh keyakinan bahwa melalui kegiatan

tersebut kebutuhan dan kepentingan mereka akan tersalur dan terpenuhi serta diperhatikan. Mereka berharap dapat memengaruhi tindakan-tindakan para pemimpin untuk membuat keputusan yang mengikat dan menguntungkan. Dengan kata lain, mereka percaya bahwa kegiatan mereka mempunyai dampak tertentu kesadaran sendiri. Batasan partisipasi dalam tulisan ini adalah bentuk pertama yaitu memberikan suara dalam Pilkada. Partisipasi dalam memberikan suara dapat dipengaruhi oleh beberapa hal diantaranya, status sosial dan ekonomi, situasi, afiliasi politik orang tua, pengalaman berorganisasi, kesadaran politik, kepercayaan terhadap pemerintah, perangsang partisipasi melalui sosialisasi media massa dan diskusi-diskusi informal (Hendrik 2010). Berdasarkan konsep tersebut, salah satu yang memengaruhi partisipasi adalah situasi. Menurut Ramlan Surbakti (Hendrik 2010), situasi politik juga dipengaruhi oleh keadaan yang mempengaruhi aktor secara langsung seperti cuaca, keluarga, kehadiran

orang lain, keadaan ruang, suasana kelompok, dan ancaman. Dalam konteks saat ini, situasi pandemi COVID-19 menjadi faktor utama yang harus dijawab tantangannya. Pilkada di masa Pandemi COVID-19 Keadaan pandemic COVID-19 sejatinya memaksa masyarakat untuk meminimalisir kerumunan. Sementara pesta demokrasi yang biasanya dilaksanakan dengan aktivitas yang penuh dengan kerumunan massa. Penyelenggaraan pemilihan kepala daerah di tengah COVID-19 memang bukan upaya yang mudah (Kennedy and Suhendarto 2020). Hasil kajian terdahulu tersebut memperlihatkan bagaimana penyelenggaraan Pilkada masih banyak kekurangan, ada beberapa poin penting yang muncul ke permukaan sebagai sebuah persoalan, diantaranya:

- 1) Sistem rekomendasi partai yang merusak praktik demokrasi langsung, dimana calon yang di usung sering patah oleh rekomendasi dari pusat,
- 2) Sikap apatis masyarakat karena tidak konsistennya pemimpin yang terpilih atas janji-janji

politiknya kepada masyarakat

- 3) Persoalan teknis terkait penyelenggaraan pemilukada, sehingga harus ada intervensi dari pemerintah pusat supaya dapat meminimalisir pelanggaran yang terjadi. Persoalan Pilkada sebelumnya yang belum tuntas kemudian ditambah dengan situasi pandemi COVID-19 membuat tantangan semakin berat karena pandemi COVID-19 sendiri adalah masalah rumit, kompleks, dan termasuk wicked problem karena masalah COVID-19 terdiri dari banyak masalah dan terkait dengan banyak masalah yang berbeda, semuanya saling mempengaruhi melalui jaringan hubungan satu sama lain (Meilinda 2020). Pengalaman pemilihan umum diberbagai negara menjadi tempat berkaca pemerintah bagaimana menyelenggarakan pemilihan umum (Pemilu) dalam kondisi pandemi.

Di Amerika Serikat, pandemi COVID-19 menantang pemungutan suara yang aman dan adil, beberapa negara bagian termasuk Rhode Island (RI) telah membuat perubahan signifikan pada kebijakan

pemilu. Selain meningkatkan aksesibilitas mail-in voting dengan mengirimkan aplikasi ke semua pemilih terdaftar, RI telah menanggukuhkan persyaratan notaris/saksi untuk pemilu dan pilkada. Namun, proses pemungutan suara "darurat" RI masih memainkan peran penting dalam memungkinkan pemilih yang melewati tenggat waktu aplikasi surat suara, seperti bagi masyarakat yang tiba-tiba dirawat di rumah sakit pada hari-hari menjelang pemilihan, untuk tetap memberikan suara mereka (Burns et al. 2020). Sementara itu, di Florida terjadi ketidakseragaman dalam cara petugas pemilihan lokal memverifikasi surat suara, hal ini karena minat untuk memperluas pemungutan suara melalui surat membengkak sebagai akibat dari virus corona (Baringer, Herron, and Smith 2020). Di negara lain seperti Selandia Baru, penerapan skema pemungutan suara proporsional anggota campuran (MMP) selama pandemi memberikan terhadap perwakilan di badan legislatif, jumlah pemilih, ketidakstabilan suara, dan kemungkinan partai

petahana memenangkan pemilihan ulang konsekuensi negatif terhadap efektivitas kebijakan pemerintah dalam kaitannya dengan akuntabilitas fiskal dan intervensi countercyclical (Ferris 2020). Tantangan terselenggaranya Pilkada perlu ada kesepakatan bersama antara KPU, Bawaslu, dan pemerintah untuk membuat road map Pilkada 2020 yang kemudian harus dijelaskan kepada publik dengan membangun solidaritas kolektif karena aspek pendidikan pemilih juga menjadi penting untuk terus dibangun dalam upaya membangun partisipasi masyarakat pemilih di tengah wabah (Marisa et al. 2020).

Dibutuhkan kerjasama berbagai pihak demi mencapai target partisipasi yang dianggap sebagai upaya menyelamatkan proses pemilihan di tahun 2020 (Habibi 2020). Tidak hanya KPU, Bawaslu sebagai lembaga yang bertanggungjawab dalam proses pengawasan Pilkada perlu menyiapkan langkah-langkah efektif. Kajian (Sandi and 2020) langkah pengawasan Pilkada di masa pandemi perlu memperhatikan pertama, perlunya relasi

eksekutiflegislatif daerah dalam kebijakan anggaran COVID-19 yang baik. Kedua, Bawaslu sebagai pengawas harus eksis dan terus berinovasi dalam pengawasan di masa pandemic. Ketiga, perlunya menegaskan bahwa bencana COVID-19 jangan digunakan sebagai ajang kampanye karena keberadaan virus itu sendiri secara langsung dapat menghalangi pemilih untuk memberikan suaranya di TPS dan bahkan memengaruhi tingkat partisipasi pemilih secara keseluruhan (Rosanti 2020).

Beberapa ahli seperti Almond & verba (1963), Milbrath (1965) dan Rush & Althoff (1971) telah mengemukakan bentuk dan ciri-ciri partisipasi politik. Almond & Verba (1963) sebagai contoh, dalam bukunya berjudul *civic culture* yang mengelompokkan secara sistematis mengenai partisipasi warganegara di lima negara yang berbeda yaitu Amerika, Mexico, Britain, Jerman dan Itali. Melalui penelitian ini, mereka menciptakan istilah budaya politik untuk menilai tahap partisipasi politik rakyat pada

negara yang bersangkutan. Menurut tafsiran Almond & Verba (1963:13), budaya politik adalah sikap, kepercayaan dan nilai masyarakat terhadap politik untuk mendukung kestabilan demokrasi. Dalam buku ini, Almond & Verba turut mengemukakan tiga bentuk budaya politik masyarakat, yaitu tradisional, subjek dan partisipasi. Pertama, budaya politik tradisional merupakan tingkat partisipasi politik yang paling rendah, tidak terdapat orientasi terhadap semua komponen politik, input, output, sistem politik dan peranan diri. Budaya politik ini wujud dalam masyarakat tradisional yang tidak mempunyai peranan politik khusus, tidak ada struktur politik dan masyarakat tidak mempunyai kesadaran terhadap sistem politik. Misalnya, masyarakat suku Afrika, mempunyai pengkhususan politik yang minimal di mana orientasi politik tidak dipisahkan dari orientasi agama dan sosial. Kedua, budaya politik subjek, yaitu merujuk kepada masyarakat yang sudah relatif maju, tetapi masih pasif. Mengikut Almond & Verba

(1963:19):

The subject is aware of specialized governmental authority; he is affectively oriented to it, perhaps taking pride in it, perhaps disliking it; and he evaluates it either as legitimate or as not. But the relationship toward the system on general level, and toward output, administrative or 'downward flow' side of the political system; it essentially a pasive relationship.

Pernyataan di atas menjelaskan bahwa masyarakat mempunyai beberapa orientasi terhadap output dan sistem politik, tahu mengenai mekanisme pembuatan keputusan dan mempunyai kesadaran politik. Namun, mereka tidak ada keyakinan untuk menyuarakan pandangan politik. Oleh sebab itu, masyarakat tidak melibatkan diri dalam kegiatan politik, tetapi mereka taat dan patuh terhadap aturan undang-undang. Almond & Verba juga mencadangkan bahwa subjek atau budaya pasif sangat sesuai dengan rezim orotoriter.

Ketiga, budaya politik partisipasi merupakan tingkat budaya politik yang paling

tinggi terdapat orientasi terhadap empat komponen politik, input, output, sistem politik dan peranan diri. Masyarakat mempunyai kesadaran politik yang tinggi sehingga mendorong mereka untuk melibatkan diri dan memainkan peranan secara aktif dalam politik. Masyarakat berkemampuan untuk mengkritik dan menyuarakan pandangan kepada pemerintah, tetapi masih tidak ada jaminan untuk mewujudkan kestabilan. Maka, Almond & Verba (1963:22) menyimpulkan semua budaya politik merupakan campuran yang memiliki orientasi sebagai subjek dan tradisional. Artinya budaya politik subjek juga mengandung beberapa individu yang tradisional terhadap politik. Gabungan ketiga budaya politik ini akan menghasilkan sebuah sistem politik yang stabil, dalam hal ini sistem politik demokrasi.

Rush & althoff (1971:23) telah mengenal pasti sembilan tahap partisipasi politik dalam kerangka konsepnya, yaitu: (i) mencari dan menduduki jabatan politik; (ii) keanggotaan aktif dalam organisasi politik; (iii)

keanggotaan pasif dalam organisasi politik; (iv) keanggotaan aktif dalam suatu organisasi setara politik; (v) menyertai demonstrasi dan masyarakat umum (vi) mengambil bagian dalam diskusi politik; (vii) mempunyai minat dalam politik; (viii) memilih dalam pemilu; (ix) apatis. Lima tahap teratas dalam hierarki ini menunjukkan kekuatan partisipasi politik seseorang. Hal ini berlaku apabila individu ini melibatkan diri secara aktif dalam organisasi politik atau semi politik, bersaing sebagai calon dalam pemilihan umum dan memikul tanggung jawab sebagai pemimpin politik. Sedangkan empat tahap berikutnya merupakan bentuk partisipasi terendah seseorang dalam politik di mana individu ini hanya menjadi pemilih, melibatkan diri dalam diskusi politik tanpa aktif dalam organisasi politik.

Berdasarkan pembahasan konsep di atas, jelas wujud perbedaan dalam definisi yang dikemukakan oleh para pakar. Pertama, masyarakat hanya berpartisipasi dalam kegiatan konvensional dan tradisional

seperti memilih, menjadi calon pemimpin, mempunyai hubungan baik dengan pemimpin dan memberi sumbangan kepada partai. Kedua, partisipasi politik juga dapat berlaku melalui gabungan kegiatan konvensional dan bukan konvensional seperti memilih dan berkampanye dalam pemilu tetapi turut terlibat dalam protes rakyat, aksi mogok, demonstrasi. Meskipun terdapat perbedaan dalam mendefinisikan konsep partisipasi politik, para pakar tersebut setuju bahwa pernyataan atau partisipasi politik merupakan tindakan atau kegiatan warga negara untuk memilih pemimpin dan memengaruhi keputusan yang akan ditetapkan oleh pemerintah.

Dari segi bentuk atau ciri partisipasi politik, terdapat perbedaan makna antara bentuk yang dikemukakan oleh para saerjana ini. Misalnya, Milbrath (1965) dan Roff & Althoff (1971) lebih menekankan kepada aktivitas politik yang disertai oleh masyarakat. Keterlibatan warga negara dalam aktivitas-aktivitas politik ini adalah indikator yang

digunakan Milbrath dan Roff & Althoff untuk menilai tingkat partisipasi politik masyarakat. Kajian Almond & Verba (1963:15) lebih menohok pada faktor orientasi kognitif, yaitu ilmu pengetahuan dan kepercayaan mengenai sistem politik dan orientasi efektif, yakni perasaan terhadap sistem politik serta orientasi penilaian, yaitu pandangan masyarakat terhadap sistem politik untuk mengukur tahap partisipasi politik mereka.

Dalam kajian ini, partisipasi politik yang meliputi kegiatan konvensional adalah lebih berkait erat dengan perilaku dan pola politik pemilih. Walaupun mereka terlibat dalam kegiatan konvensional seperti memilih, tetapi kepercayaan dan keyakinan terhadap calon pemimpin amat ditentukan oleh faktor yang berkembang (terutama sekali kampanye dan politik uang). Bagi pemilih rasional, kampanye dan politik uang merupakan hal yang merusak pemilihan. Hal ini dikarenakan (terutama) politik uang menjadikan para pemilih tidak lagi memiliki integritas sebagai pemilih. Malah tidak jarang pemilih merasakan

memilih mereka (yang melakukan politik uang) tidak membawa perubahan dramatis dan dampak yang besar dalam politik. Perasaan inilah yang kemudiannya mendorong pemilih mencari jalan alternatif lain dengan melibatkan diri dalam kegiatan bukan konvensional untuk menyampaikan tuntutan dan menyalurkan pandangan politik mereka. Persoalanya sekarang, mengapa ada. Beberapa pemilih yang lebih berminat dalam aktivitas partisipasi politik bukan konvensional?

Jawabannya, setidaknya ada beberapa indikator yang menyebabkan hal tersebut dapat berlaku. Pertama, pemilih yang terlibat dalam kegiatan konvensional karena munculnya beragam media baru yang banyak memberikan informasi dan kesadaran politik kepada mereka. Beragam media ini membuka ruang yang luas untuk mereka mengakses informasi dan mengekspresikan pendapat terhadap suatu isu politik. Karena itu pula, golongan ini menggunakan blog atau internet untuk

membentuk jaringan hubungan sosial untuk mengkritik, meyalurkan ketidakpuasan hati dan menentang pemerintah. Wellman (2001:7) membuat hubungan ini sebagai ‘rangkaiannya individualisme,’ yakni penyambung sementara antarindividu dalam masyarakat berlandaskan kepala kepentingan dinamis. Kedua, kegiatan bukan konvensional seperti demonstrasi lebih berkesan menarik perhatian pemerintah untuk mendengar suara dari bawah. Misalnya pada tahun 1998, pemilih lebih banyak terlibat dalam protes politik bersama dengan kumpulan masyarakat sipil untuk menuntut keadilan dan pembaruan politik dari pemerintah sehingga mendorong Pemilu 1999 berbeda dengan Pemilu era Orde Baru.

Selain itu, perkembangan pendidikan turut membuka peluang kepada generasi muda untuk terlibat dalam kegiatan bukan konvensional di mana kebanyakan protes politik yang berlaku di dunia didukung oleh gerakan mahasiswa. Kuasa Rakyat di Filipina pada tahun

1986, gerakan pelajar di Tiananmen China pada tahun 1989, Revolusi Mesir, Libya dan Tunisia pada tahun 2011 adalah contoh protes politik yang melibatkan dukungan mahasiswa dan gerakan muda dalam gerakan menuntut pendemokrasian. Oleh karena itu, apa yang dapat disimpulkan, partisipasi mahasiswa dalam politik adalah lebih bersifat aktif yaitu terlibat secara langsung dan lebih menjurus kepada kegiatan-kegiatan politik yang tidak diinstitusikan seperti kumpulan masyarakat sipil dan perkumpulan nonpemerintah (NGOs).

Prilaku Pemilih

Pembahasan sebelumnya yaitu konsep partisipasi politik dan budaya politik. Setelah menganalisis konsep tersebut, kita akan membahas konsep perilaku pemilih. Konsep ini penting dibicarakan untuk dijadikan bahan analisis kita dalam menjawab persoalan mengapa pemilih memilih calon tertentu dalam pemilu? Pembahasan ini membicarakan konsep tersebut berdasarkan kepada tiga aliran pemikiran yang berbeda, yaitu pendekatan

sosiologikal, identifikasi partai dan pilihan rasional.

Dalam konteks pendekatan sosiologikal, kajian Lazarsfeld et al. (1944) yang lebih dikenali sebagai kajian aliran Columbia adalah kajian pertama yang mendukung pendekatan ini. Mereka berpendapat bahwa perilaku mayoritas pemilih sangat dipengaruhi oleh ikatan dan pengaruh sosial seperti status sosial ekonomi, agama dan kawasan tempat tinggal pemilih. Hipotesis yang dikemukakan mereka ialah perilaku pemilih adalah suatu tindakan individu yang disebabkan oleh faktor pribadi dan pendekatan pemilih kepada media. Bagaimanapun, hasil kajian yang diperoleh sama sekali bertentangan dengan hipotesis mereka di mana media memainkan peranan yang minimal dalam memengaruhi keputusan individu. Keputusan banyak dipengaruhi oleh kumpulan sosial (Lazarsfeld et al. 1968:69). Pemilih memilih sebuah partai atau pemimpin (kepala daerah) bukan karena isu yang diusung dalam kampanye pemilu, tetapi disebabkan oleh tekanan dari komunitas. Tulis Lazarsfeld et

al. (1968:148): "People vote not only with their social group, but also for it," hal ini berarti proses kombinasi dalam kumpulan lebih memainkan peranan penting dalam memengaruhi perilaku pemilih dibanding dengan kampanye dan proses komunikasi antara calon dan pemilih sebelum pemilu diselenggarakan.

Perilaku pemilih aliran Columbia kembali dikembangkannya pada tahun 1954 oleh Barelson, Lazarsfeld & McPhee dalam kajian mereka bertajuk *Voting: a study of opinion formation in a presidential campaign*. Kajian ini mengungkap hasil yang sama yaitu faktor-faktor sosial seperti agama, suku, dan status sosial ekonomi merupakan faktor dominan dalam menentukan tingkah laku pemilih. Hal ini menyiratkan makna hubungan sosial yang digunakan oleh pemilih sebagai dasar untuk mendapatkan nasihat dan mengatasi keraguan dalam memutuskan pilihan. Para ilmuwan sepakat menamakan fenomena psikologikal yang berlaku sebagai *reactivation*. Nasihat dan pandangan yang dikemukakan

oleh kumpulan sosial ini akhirnya memengaruhi pilihan individu, sekaligus wujud kesetiaan yang mewakili individu dan kumpulan sosial tersebut.

Perkembangan aliran pemikiran sosiologi ini diteruskan lagi oleh Lipset (1960) dan Rokkan & Lipset (1967). Kajian mereka difokuskan kepada perkembangan partai dan pemilihan di Eropa. Mereka menilai bahwa *political cleavage* di Eropa telah lama berakar terutama sejak era revolusi industri. Misalnya, pembagian antara kota dan luar kota, buruh dan pengusaha serta gereja dan politik yang menyebabkan partai politik berasaskan pembagian sosial. Pembagian ini berlaku disebabkan oleh perbedaan yang sangat kental dalam suatu masyarakat yang menyebabkan pembagian ini dilembagakan dalam sistem politik. Berkaitan dengan ini, *political cleavage* yang telah dilembagakan mendorong pemilih untuk berinteraksi, mempunyai kesadaran dan sentimen sosial yang mampu memengaruhi tingkah laku politik mereka.

Berdasarkan pembahasan di atas, Penulis menilai masih terdapat perbedaan dalam memahami perilaku pemilih khususnya yang berasaskan kepada model sosiologi. Beberapa ilmuwan seperti Curtice (2002) dan Glasgow & Alvares (2005) telah membahaskan kelemahan kajian ini. Mereka menyatakan kajian mengenai perilaku pemilih tidak hanya dilakukan melalui perspektif pemilih saja, sebaliknya juga perlu dinilai dari konteks peranan media, manifesto partai politik, struktur ekonomi negara serta hubungan yang kuat diantara pemilih dan partai politik. Oleh sebab itu, muncul aliran pemikiran Michigan yang coba mengisi kekurangan dari pemikiran Columbia dengan mengutarakan model psikososial atau pendekatan identifikasi partai.

Dari sudut pendekatan identifikasi partai atau aliran pemikiran Michigan, ide utama yang diutamakan dalam model perilaku pemilih adalah berkisar tentang pendukung atau pemilih. Michigan merujuk kepada ahli pada suatu partai yang mempunyai

hubungan antara partai dan pemilih yang stabil dan berkelanjutan sehingga menghasilkan sebuah kesetiaan dan dukungan yang memadai. Campbell et al. (1960:122) menuliskan pendukung sebagai: *“A perceptual filter through which the voters appreciate that which is unfavorable to the orientation of his party and ignore or devalue that which is unfavorable.”* Ini berarti pemilih mengidentifikasi diri mereka dengan sebuah partai dan hal ini memengaruhi sikap dan perilaku pemilih. Perubahan dalam sebuah partai itu juga berkaitan dari sisi kampanye, manifesto atau calon yang bersaing dalam setiap pemilu tidak memberi kesan kepada pandangan mereka terhadap partai. Hal ini juga serupa dengan Campbell et al. (1960:149) menuliskan: *“... once established is an attachment which is not easily changed.”* Identifikasi partai yang tangguh, berkelanjutan, stabil dan tidak akan berubah. Pendekatan ini menerima input dari masyarakat dalam memengaruhi perilaku pemilih. Bahkan mereka melihat masyarakat sebagai motor

penggerak partai untuk lebih setia terhadap partai demi kepentingan masyarakat. Oleh karena itu, identifikasi partai muncul sebagai sebuah penentu terbaik untuk melihat pilihan pemilih.

Selain itu, aliran ini juga mengemukakan idea *funnel of causality*, sebuah metafora yang digunakan untuk mengikatkan faktor-faktor internal seperti sosial ekonomi, nilai, tingkah laku dan psikologi. Juga dari sisi eksternal seperti isu, calon, kampanye pemilihan umum, situasi politik dan ekonomi serta pengaruh masyarakat dan para pendukung sebagai pendorong pemilih untuk menentukan pilihan. Para pendukung berperan penting dalam memengaruhi perilaku pemilih dengan memainkan isu-isu seperti calon dan peristiwa yang berlaku selama kampanye Pilkada berlangsung. Bagi pemilih yang tidak mengidentifikasi diri mereka dengan partai mana pun, mereka akan membuat pertimbangan pemilih berdasarkan pengaruh faktor internal, eksternal, dan pendukung partai itu sendiri. Artinya, terdapat kemungkinan bahwa seseorang pemilih yang

mengidentifikasi dengan partai X akan memilih partai Y seandainya terdapat isu atau calon yang begitu menonjol dari partai Y. Namun, perpindahan pemilih ke partai lain ini hanyalah bersifat sementara dan Michigan tidak menjelaskan antara ikatan kesetiaan dan identifikasi dengan partai X. Jika demikian, persoalannya sekarang yakni bagaimanakah identifikasi partai ini terbentuk?

Berdasarkan yang dikaji oleh Campbell et al. (1960), identifikasi terhadap sebuah partai terbentuk oleh peranan yang dimainkan oleh sekelompok, terutama institusi keluarga. Jika orangtuanya adalah pendukung setia partai X, maka kemungkinan besar anak juga akan mengidentifikasi diri dengan partai X. Lanjut Campbell et al. (1960:147), keluarga yang aktif berpolitik dan mendukung partai Demokratik, maka 79% anak mereka cenderung untuk mendukung partai Demokratik juga dan sebaliknya, ibu dan bapak yang menjadi pemilih setia partai Republika, maka 71% dari anak-anak mereka merupakan pendukung Partai

Republika. Ilustrasi ini menggambarkan kecenderungan politik orangtua memengaruhi politik anak-anak mereka.

Persoalan lainnya, apakah identifikasi partai ini boleh berubah? Meski identifikasi partai menciptakan sebetulnya kesetiaan, bukan berarti bahwa individu yang teridentifikasi dirinya dalam partai tertentu tidak dapat mengubah ikatan kesetiaan kepada partai lain. Dalam arti kata, individu tersebut boleh berubah pikiran untuk mengalihkan pilihannya dari satu partai ke partai lainnya. Ghazali Mayudin (1999:30) menyatakan bahwa perubahan dalam identifikasi partai disebabkan oleh faktor pribadi dan faktor sosial seperti perkawinan, pekerjaan dan perpindahan daerah. Selain itu, faktor-faktor lain seperti perubahan besar dalam masyarakat dan dasar baru yang diperkenalkan oleh partai turut mengubah identifikasi partai individu. Misalnya, dasar *The New Deal* yang dikemukakan oleh partai Demokratik telah berjaya mengalihkan dukungan masyarakat khususnya golongan muda, orang miskin

dan minoritas kepada partai ini (Campbell et al. 1960:155).

Pendekatan identifikasi parti kemudian dikembangkan lagi oleh Fiorina (1981) dengan menambahkan indikator retrospektif. Mengacu kepada temuan Fiorina (1981:3), kesetiaan terhadap suatu partai dipengaruhi oleh faktor prestasi partai. Sekiranya sebuah partai memerintah dalam keadaan ekonomi yang baik, maka individu akan setia kepada partai ini. Sebaliknya, jika partai ini gagal memerintah dan prestasi ekonomi tidak memuaskan, mereka tidak akan mendukung partai tersebut. Kendati terus dikembangkan oleh beberapa sarjana, pendekatan identifikasi partai tidak luput dari kritik. Goldberg (1969) misalnya, menyatakan ikatan kesetiaan terhadap suatu partai adalah sesuatu isu yang rumit karena melibatkan persoalan emosi yang boleh menyebabkan seseorang itu memilih partai lain atau menarik diri berpartisipasi dalam pemilihan umum. Begitu juga Butler & Stokes (1969) dan Dalton, Flanagan & Beck (1984), mereka menggariskan bahwa ikatan kesetiaan individu

kepada sebuah partai didorong oleh aspek kepentingan pemilih dimana partai yang dapat memenuhi keperluan pemilih dalam jangka masa pendek atau panjang, menjadi dasar utama dukungan pemilih kepada partai tersebut. Penjelasan mengenai perubahan dalam pilihan dan tingka laku pemilih masih tidak lengkap jika hanya melihat kepada aliran psikososial saja tanpa mengambil unsur faktor-faktor rasional pemilih, sistem politik dan pemilihan umum seperti yang diutarakan dalam pendekatan pilihan rasional.

Perilaku pemilih yang dijelaskan melalui aspek ekonomi seperti teori pilihan rasional yang diperkenalkan oleh Downs (1957), misalnya, jika pilihan rasional dapat menjelaskan pasaran, maka teori ini juga mampu menjelaskan fungsi politik, khususnya mengenai biaya dan manfaat. Downs (1957:295) menuliskan *Our main thesis is that partaies in democratic politics are analogous to entrepreneurs in a profit-seeking economy. So as, to attain their private ends, they formulate whatever policies*

they believe will gain the most votes, just as entrepreneurs produce whatever products they believe will gain the most profits for the same reason. In order to examine the implications of this thesis, we have to assumed that citizens behave rationally in politics. This premise is itself a second major hypothesis.

Sementara itu, Budge & Farlie (1977:103) menyatakan terdapat dua aktor penting yang difokuskan dalam pendekatan pilihan rasional: pertama, partai politik yang menguasai pemerintahan melalui kemenangan dalam Pemilihan Umum atau dalam hal lain pemilihan kepala daerah. Kedua, pemilih yang ingin memenuhi kepentingan politik dan ekonomi mereka. Proses pemilihan dilihat sebagai jejak bagi pemilih dan kepala daerah untuk mencapai kesepakatan bersama (atau kemenangan bersama, *win-win solution*). Ini menunjukkan pemilih bertindak menggunakan pemilih mereka untuk memaksimalkan manfaat yang ingin diperolehnya, manakala partai politik meraih simpati pemilih

dalam pilihan umum.

Dari pendapat di atas, dapatlah disimpulkan bahwa yang mendasari teori pilihan rasional ini adalah konsep rasionalitas. Rasionalitas bermaksud pemilih dan kepala daerah (atau pemimpin) bertindak berdasarkan kepada kepentingan pribadi untuk mencapai tujuan tersendiri. Kepentingan dan tujuan ini hanya boleh direalisasikan melalui Pilkada. Oleh karenanya, tujuan kepala daerah atau partai politik adalah untuk meraih banyak pemilih dalam Pilkada untuk meraih kuasa dan manfaat. Di sisi lain, jika proses pemilihan tidak mendatangkan manfaat bagi sipemilih, kemungkinan besar mereka tidak akan memilih. Selain itu, partai-partai politik juga akan menggunakan ideologi dan manifesto mereka untuk menarik dukungan ke beberapa kelompok masyarakat. Meski idea utama yang ditegaskan dalam pendekatan ini adalah prinsip rasionalitas, namun Downs percaya wujud perlakuan yang tidak rasional dalam keadaan tertentu dikenali sebagai pemilihan strategis. Pemilihan strategis ini berlaku

apabila pemilih melihat peluang tipis partai yang mereka dukung itu akan menang, maka mereka akan memilih partai yang lebih relevan untuk menang. Hal ini berlaku karena tujuan utama pemilihan umum adalah untuk memilih pemerintah bukannya mengutamakan partai yang menjadi kesukaan. Ide yang dikemukakan oleh pendekatan pilihan rasional ini mengundang sebagai kritikan dari beberapa ilmuwan seperti Uhlaner (1989), Green & Shapiro (1994) dan Blais (2000).

Faktor rasional dalam pemilihan adalah sesuatu yang wajar dilakukan oleh pemilih dimana pemilih perlu menilai dan dasar-dasar yang dibuat oleh partai sebelum pemilihan umum. Kenyataan ini turut disokong oleh Sloam (2007) yang menyatakan beberapa pemilih muda kurang berminat dengan politik karena mereka kurang mengetahui sekaligus merasa tersisih dengan sistem dan proses politik di negara mereka. Phelp dan Sloam menegaskan bahwa partai-partai politik perlu lebih responsif dan kompetitif untuk meningkatkan tahap partisipasi pemilih muda

dalam pemilihan umum. Lain cerita jika merujuk pendapat yang dikembangkan oleh Hyun Jin Seo (1999) mengenai corak perilaku pemilih dalam pemilihan umum di Korea. Beliau mendapati bahwa perilaku pemilih Korea kerap berubah. Jika pada satu masa perilaku pemilih ini dipengaruhi oleh faktor sosial ekonomi, psikologi dan media, maka pada waktu lainnya tidak demikian. Selain itu, hasil kajian menunjukkan tahap partisipasi pemilih dilihat meningkat ke kawasan luar kota dibanding kawasan kota. Ini karena pembangunan sosial ekonomi telah menjadikan individu semakin sibuk dan mementingkan hal material sehingga melupakan tanggung jawab politik mereka. Analisis Quintelier (2007) mengatakan hal yang berbeda. Keterlibatan politik anak muda misalnya, berbanding terbalik dengan keterlibatan golongan tua. Ini karena anak muda lebih kreatif dalam berkegiatan politik seperti berpolitik melalui ruang virtual (cyber), berdemonstrasi dan berdiskusi dengan beberapa kelompok masyarakat sipil. Mereka melihat hal ini lebih

cepat dan efektif dalam menyuarakan pandangan mereka terhadap pemerintahan. Bagi anak muda, Pemilihan Umum merupakan mekanisme lama yang perlu diberi pembaruan dan napas baru agar lebih menarik bagi para pemilih muda.

C. PEMBAHASAN

Target Partisipasi Pemilih

Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) meyakini partisipasi pemilih dalam Pilkada Serentak 2020 akan meningkat ketimbang pilkada sebelumnya. Pandemi COVID-19 diyakini tidak akan menghalangi partisipasi masyarakat (Putra 2020). Keyakinan Kemendagri didasari pada fakta berikut:

Partisipasi Pemilihan Serentak

Fase	Tahun	Tingkat Partisipasi
1	2015	70%
2	2017	74,5%
3	2018	73,24%

Tabel diatas menunjukkan bahwa tren partisipasi pemilih dalam pilkada serentak sejak fase pertama pada tahun 2015 bersifat fluktuatif, sementara Kemendagri mengklaim tren partisipasi pemilih pada pilkada tersebut cenderung meningkat. Pada 2015, partisipasi pemilih mencapai 70%. Kemudian meningkat menjadi 74,5% pada

2017. Namun, tingkat partisipasi pemilih sedikit menurun menjadi 73,24% pada 2018 (Kautsar 2020).

Pada Pilkada 2020, target pemilih yang telah ditetapkan sebesar 77,5% dari total Daftar Pemilih Tetap (DPT) 1.000.359.152 orang bisa tercapai. Hal ini diputuskan dengan pertimbangan bahwa

benchmark di Tahun 2019 pada saat Pilpres, rata-rata partisipasi adalah 83% secara nasional. Walaupun tidak bisa dibandingkan apple to apple karena antusiasme masyarakat terhadap pilpres lebih tinggi dibandingkan pilkada, namun target partisipasi di angka 77,5% dianggap realistis. Keputusan ini tidak diubah meskipun banyak kalangan menilai target terlalu tinggi mengingat potensi penurunan tingkat partisipasi pemilih karena pilkada dilaksanakan di tengah pandemi terus meningkat, terlebih lagi fakta menyebutkan bahwa dari 40 negara yang sudah menyelenggarakan pemilu, terjadi tren penurunan partisipasi pemilih rata-rata 10%. Di negara Togo, misalnya, partisipasi pemilih menurun dari 90% ke angka 65%. Di Burundi, angka partisipasi pemilih turun dari 85% ke 7%. Adapun di Polandia, partisipasi pemilih turun dari 65 % ke 55 %. Ada berbagai faktor yang memengaruhi partisipasi tersebut, salah satunya adalah bagaimana menyelenggarakan pemilu yang berintegritas pada masa pandemi. Pemilu

berintegritas adalah pemilu yang berdasarkan atas prinsip-prinsip demokratis, hak pilih universal, dan kesetaraan politik yang sesuai dengan standar internasional (Kautsar 2020). Pemilu berintegritas juga mensyaratkan penyelenggara bersifat profesional, tidak memihak, dan transparan dalam persiapan ataupun pelaksanaan. Sementara itu, di Propinsi Lampung, pada Pilpres dan Pileg tahun 2019, Propinsi Lampung masuk dalam tingkat partisipasi tertinggi yakni mencapai 80,56%, lebih tinggi dari target nasional sebesar 77% pemilih. Tentunya ini menjadi tantangan berat bagi KPU di Propinsi Lampung untuk mencapainya karena banyak factor yang memengaruhi partisipasi pemilih. Pengalaman Pilpres tahun 2019, meningkatnya partisipasi masyarakat di Lampung disebabkan banyak faktor termasuk model kampanye peserta pemilu yang melibatkan media dan kelompok masyarakat. Ditambah juga dengan adanya relawan demokrasi yang dapat menyentuh 10 basis lapisan

masyarakat. Banyak faktor yang menyebabkan angka partisipasi politik naik dan turun (Warganegara et al. 2019). Faktor sistem, administrasi, penyelenggara, peserta, pemilih, serta geografi dan cuaca turut menentukan tingkat partisipasi politik di samping patronase.

Sirkulasi Elite dan Pendemokerasian: Budaya Politik di Level Lokal

Pemilihan Kepala Daerah langsung merupakan mekanisme sirkulasi elite dan upaya peroses pendemokerasian di level lokal, khasnya di Indonesia. Oleh sebab itu, dalam bagian ini kedua hal tersebut diulas sebagai kerangka penting dalam menyuburkan budaya politik demokerasi di level lokal di Indonesia. Dalam konteks ini yang perlu di garisbawahi pemahaman kita atas pembagian masyarakat yang terbelah menjadi dua lapisan kumpulan elite dan lapisan kumpulan non-elite. Dari lapisan masyarakat yang terbelah menjadi dua tersebut, maka akan sangat mungkin terjadi perubahan kedudukan di antara mereka. Ini artinya,

mereka yang beradiah pada lapisan elite tidak akan selamanya menduduki posisi elite tersebut, ada banyak sekali kemungkinan yang menyebabkan dirinya terjerembab ke dalam lubang non-elite. Atau sebaliknya, ada banyak juga varian kemungkinan yang menentukan lapisan non-elite terjun secara langsung dalam kehidupan politik nyata sebagai lapisan elite saat momen politiknya tercipta. Karna itu, kemungkinan akan berlaku sirkulasi elite, entah hal itu terjadi elite itu sendiri atau sirkulasi elite antara mereka yang terkategori sebagai elite dan mereka-mereka yang terkategori sebagai lapisan kumpulan non-elite menjadi logika peting dalam memahami sirkulasi elite. Cara pandang lain untuk melihat sirkulasi elite yakni: (i) individu-individu dari strata bawah berjaya memasuki ruang elite yang sudah ada; atau (ii) aktor individu atau kumpulan yang berasal dari strata bawah membuat suatu kumpulan elite baru yang di perhitungkan dan terlibat dalam perebutan kekuasaan dengan elite yang

sudah ada.

Atas asumsi tersebut, maka terdapat gambaran bahwa kekuasaan memiliki sifat yang rentan. Ia tidak mapan, sangat riskan untuk didekonstruksi, dapat mengalami kebangkrutan atau pembusukan, sehingga sangat mungkin menciptakan kumpulan elite menjadi non-elite (demosi) dan/atau, sebaliknya, kumpulan non-elite menjadi kumpulan elite baru (peromosi). Catatan penting yang perlu dipahami, bahwa sirkulasi elite tidak hanya semata persoalan promosi dan demosi tetapi juga mencakup proses pergantian atau pertukaran posisi antarsesama elite itu sendiri. Karena itu, menurut Guido Dorso dalam buku *Regimes, Movements, and Ideologies* (1978) yang disunting oleh Mark N. Hagopian menyatakan bahwa sirkulasi elite tidak ubahnya seperti suatu bentuk pertukaran (*exchange*). Lebih lanjut menurutnya, terdapat tiga bentuk pertukaran atau sirkulasi elite yang berlangsung dalam mekanisme *exchange*:

1. Pertukaran atau sirkulasi elite antara pihak

pemerintah dengan kumpulan pembangkang yang berasal dari kelompok politik (*political class*). Contohnya, sirkulasi elite antara pemerintah yang tengah berkuasa dan kumpulan pembangkang yang melakukan fungsi kontrol politik atas elite yang tengah berkuasa. Mekanisme akan berlangsung dengan baik apabila terdapat dua partai politik yang kuat dan mapan. Dalam konteks dua partai pertukaran elite dapat dengan jelas dipahami.

2. Pertukaran atau sirkulasi elite antara yang tergabung dalam kumpulan *political class* dan kumpulan yang pernah berkuasa atau tengah berkuasa. Sirkulasi dalam bentuk ini membuka kesempatan pada aktor yang mobile untuk turut aktif dalam kehidupan politik. Hal ini dapat terjadi manakala *the ruling class* mau membuka diri atas kehadiran pihak-pihak pembaharu, sehingga tidak tercipta *interlocking politict* dalam tubuh elite.

3. Pertukaran atau sirkulasi

elite antara mereka yang berkuasa (*the ruling class*) dengan mereka yang dikuasai (*the ruled class*).

Salah satu aspek yang dikaji pada sistem politik dalam kehidupan bernegara adalah masyarakat. Masyarakat dibagi atas dua kelas, yaitu (1) Kelas Masyarakat Elite, dan (2) Kelas Masyarakat Non- Elite atau masyarakat pada umumnya. Dan Kelas Masyarakat Elite dibedakan atas elite yang berkuasa. (Elite Politik/Elite Penguasa) dan elite yang tidak berkuasa. Pertanyaan siapakah sebenarnya yang memerintah dan yang diperintah dalam suatu masyarakat atau siapa elite (elite politik). Beberapa pendapat tentang elite, yaitu:

1. Menurut Laswell

Elite Politik mencakup semua pemegang kekuasaan dalam suatu hubungan politik. Elite ini terdiri dari mereka yang berhasil mencapai kedudukan dominan dalam sistem politik dan kehidupan masyarakat. Mereka memiliki kekuasaan, kekayaan dan kehormatan.

2. Menurut para Teoritikus Politik

Elite politik adalah mereka yang memiliki jabatan politik dalam sistem politik. Jabatan politik adalah status tertinggi yang diperoleh setiap warga Negara. Dalam sistem politik apa pun, setiap struktur politik atau struktur kekuasaan selalu ditempati oleh elite yang disebut elite politik atau elite penguasa.

3. Menurut Mills

Bahwa elite adalah mereka yang menduduki posisi komando pada pranata-pranata utama dalam masyarakat. Dengan kedudukan tersebut para elite mengambil keputusan keputusan yang membawa akibat yang dirasakan oleh seluruh lapisan masyarakat.

4. Menurut Gaetano Mosca

Dalam setiap masyarakat terdapat dua kelas penduduk, satu kelas yang menguasai dan satu kelas yang dikuasai. Kelas penguasa jumlahnya selalu lebih kecil, menjalankan semua fungsi politik, monopoli kekuasaan dan menikmati keuntungan yang diberikan oleh kekuasaan itu, sedangkan kelas yang kedua jumlahnya lebih besar dan dikendalikan oleh

kelas penguasa.

Elite Politik merupakan kelompok kecil dari warganegara yang berkuasa dalam sistem politik. Penguasa ini memiliki kewenangan yang luas untuk mendinamiskan struktur dan fungsi sebuah sistem politik. Secara operasional para elite politik atau elite penguasa mendominasi segi kehidupan dalam sistem politik. Penentuan kebijakan sangat ditentukan oleh kelompok elite politik.

5. Karl W. Deutch.

Bahwa pelaku politik utama dalam suatu sistem politik disebut elite politik. Elite politik terdiri dari dua tingkatan yaitu: Elite Politik Tingkat Tinggi dan Elite Politik Tingkat Menengah. Elite Politik Tingkat dalam suatu sistem politik atau Negara meliputi Presiden (Perdana Menteri) dan para Menteri sedangkan Elite Politik Tingkat Menengah, yaitu para penguasa di bawah Menteri dan para pemimpin daerah yang bertugas untuk mengimplementasikan program dan kebijakan yang dibuat oleh elite politik tingkat tinggi.

6. Menurut Henri Comte

Dasar fundamental dari pendekatan elite adalah masyarakat dianggap sebagai suatu piramida di mana yang duduk dipuncaknya disebut elite. Kelompok elite adalah suatu fenomena yang abadi akan selalu lahir dan tidak mungkin tidak ada dalam suatu masyarakat. Walaupun pergantian organisasi, tetapi kelompok elite itu sendiri tidak akan pernah hilang. Menurut Henri yang termasuk kelompok elite adalah para ilmuwan, seniman dan industrialis. Para kelompok elitelah yang membuat kebijakan dalam suatu sistem kemasyarakatan. Bila ingin mengubah suatu sistem maka kelompok elitelah terlebih dahulu harus diubah.

7. Menurut Heppolyte Taine

Elite bukan terdiri dari para ilmuwan, seniman dan industrialis tetapi Raja, Bangsawan, dan Pendeta. Elite ini tidak mungkin hilang dalam suatu masyarakat. Pemikiran taine banyak dipengaruhi oleh revolusi Prancis.

8. Menurut Ludwig Gumplovius COVID-19 berakhir. 5) Masyarakat bukanlah seperti pertimbangan tata kelola piramida melainkan orang-orang yang mengawasi dan anggaran. Dalam kondisi yang diawasi. Yang mengawasi pandemi, KPU tetap adalah pemerintah dan menargetkan partisipasi jumlahnya minoritas sedangkan pemilih sebesar 77,5%. yang diawasi jumlahnya Sementara itu, berdasarkan mayoritas. Elite secara hasil survei proyeksi tingkat psikologis cenderung superior. partisipasi pemilih di Propinsi Lampung yang dilakukan pada November 2020, diperoleh angka rata-rata 73,1%. Hasil proyeksi ini tergolong tinggi mengingat jumlah pasien positif COVID-19 di Provinsi Lampung terus meningkat cukup signifikan setiap harinya. Untuk mewujudkan harapan tingginya partisipasi pemilih di Lampung, penyelenggara berupaya dengan berbagai strategi dan kegiatan seperti membentuk relawan demokrasi, membuat aplikasi gerbang demokrasi dan pemilih pemula, sosialisasi ke KPPS, dan roadshow serta menerapkan 12 hal baru pada pelaksanaan pemungutan suara. Upaya-upaya ini pada akhirnya merefleksikan pemerintah ketika memutuskan untuk menyelenggarakan Pilkada selama pandemi, pemerintah sebagai pembuat keputusan tentu harus meyakinkan publik

D. KESIMPULAN

Pemungutan suara Pilkada serentak dilaksanakan dalam kondisi pandemi pada tanggal 9 Desember 2020. Penyelenggaraan ini tetap dilaksanakan dengan alasan bahwa 1) pemerintah tidak mengizinkan 270 daerah dipimpin oleh pelaksana tugas (Plt) dalam waktu bersamaan. 2) untuk menjamin hak konstitusional rakyat untuk memilih dan dipilih sesuai dengan agenda yang telah diatur dalam undang-undang dan atau berbagai peraturan perundangundangan. 3) Pilkada sudah dilakukan penundaan dari yang semula dijadwalkan pada 23 September 2020. 4) hingga saat ini tidak ada satu pihak pun yang bisa memastikan kapan pandemi

mengenai kecilnya potensi kemungkinan risiko terpaparnya pemilih, petugas pemungutan suara dan potensi penularan lainnya di tempat pemungutan suara. Hal ini memerlukan komitmen implementasi langkah-langkah untuk melindungi kesehatan public ketika pemungutan suara, serta di sisi lain juga sebagai strategi untuk meyakinkan pemilih

Dapatlah disimpulkan bahwa yang mendasari teori pilihan rasional ini adalah konsep rasionalitas. Rasionalitas bermaksud pemilih dan kepala daerah (atau pemimpin) bertindak berdasarkan kepentingan pribadi untuk mencapai tujuan tersendiri. Kepentingan dan tujuan ini hanya boleh direalisasikan melalui Pilkada. Oleh karenanya, tujuan kepala daerah atau partai politik adalah untuk meraih banyak pemilih dalam Pilkada untuk meraih kuasa dan manfaat. Di sisi lain, jika proses pemilihan tidak mendatangkan manfaat bagi sipemilih, kemungkinan besar mereka tidak akan memilih. Selain itu, partai-partai politik

juga akan menggunakan ideologi dan manifesto mereka untuk menarik dukungan ke beberapa kelompok masyarakat. Dalam sistem politik demokrasi setiap anggota masyarakat mempunyai hak untuk memilih wakil-wakil mereka untuk menduduki badan legislatif. Tujuannya adalah untuk membuat, menetapkan dan juga memengaruhi keputusan politik negara. Keterlibatan masyarakat dalam politik seperti ini merupakan tolak ukur dalam mengukur tahap kematangan demokrasi di sebuah negara atau daerah, jika keterlibatan tersebut merujuk kepada pemilihan kepala daerah.

Partisipasi politik, memang erat kaitannya dengan perilaku pemilih, hal ini akan dipengaruhi oleh budaya politik. Karena dalam konteks demokrasi proseduran partisipasi menjadi indikator utama. Maka partisipasi yang baik juga memperhatikan perilaku pemilih yang rasional, partisipasi bukan menjadikan pemilih kita menjadi pemilih yang reaksioner, tetapi partisipasi yang ingin membangun budaya politik kita

yang rasional. Dalam tulisan ini dengan menggunakan pendekatan teoritis mencoba membangunkan kesadaran akan pentingnya partisipasi yang memberikan dampak pada budaya politik yang sehat, sehingga dalam tulisan ini banyak memberikan banyak diskursus bahwa banyak hal yang melatarbelakangi orang untuk memilih pemimpin.

DAFTAR PUSTAKA

- Larry Diamond, *developing democratic toward consolidation* (Cet I, IRE Pres, Yogyakarta 2003) hlm 93-95
- Almond dan Sidney Verba. 1984. *Budaya Politik; Tingkah Laku Politik dan Demokratisasi di Lima Negara*. Jakarta Bina Aksara
- Dahl, Robert A, 1982 *Dilemmas Of Pluralist Democracy Vs Control*, Yale University Press
- Diamond, Larry 1992. *On Democratic Revolution*. London: Freedom House
- Gaffar, Afan 2018. *Politik Indonesia*. Jakarta: Pustaka Pelajar
- Heywood Andrew 2014. *Politik*. Jakarta: Pustaka Pelajar
- Indiyastutik Sri. 2018. *Disensus: Demokrasi Sebagai Perselisihan*. Jakarta: Kompas
- Huntington, Samuel. 2003. *The Third Wave Democratization in the Late Twentieth*
- AS Hikam, Mohammad, 2008. *Perkembangan Pemikiran dan Praktek Demokrasi*. Forum Jakarta
- UU No 7 Tahun 2017 tentang pemilihan umum presiden dan wakil presiden, DPR, DPRD, dan DPD
- Lihat Pengantar AS Hikam, *Demokrasi melalui Civil Society*, dalam Syaefullah Yusuf & Fahrudin Salim, *Pergulatan Indonesia Membangun Demokrasi*, (GP Ansor, Jakarta 2013) hlm IV
- Laine, Jussi, 2014, *Debating Civil Society: Contested Conceptualizations and Development Trajectories*, International Journal of Non-for-Profit Law

Lee Beittinger, Verona (Un)civil Society and Political Change in Indonesia, 2012, New York, Routledge

Sutoro Eko Dalam Larry Diamond, *developing democratic toward consolidation* (Cet I. IRE Pres, Yogyakarta, 2003,) hlm xviii

M. Rusli Karim, *Pemilu Demokratis Kompetitif*(Cet I, Tiara Wecana, Yogyakarta, 1991) hlm 29

Pemantauan JPPR dan Pendidikan Pemilih, 2014. Publikasasi dan Lporan Hasil Pemantauan JPPR