



## ASPEK HUKUM GOLONGAN PUTIH DALAM PEMILIHAN UMUM

**Ni Putu Noni Suharyanti**

Dosen Fakultas Hukum Universitas Mahasaraswati Denpasar;  
e-mail : nonisuharyantifh@unmas.ac.id

---

### **Abstract**

*In the implementation of elections in Indonesia, both legislative elections, presidential elections or regional head elections, there is always a phenomenon of white group voters or often known as "golput". The existence of these abstentions turned out to be pro-contra in society because they were considered to have implications for the development of democracy in Indonesia. People also often wonder whether the attitude of abstentions can be subject to sanctions or punishment. Based on this background, problems can be formulated which are the implications of abstentions in the development of democracy in Indonesia and how the legal aspects of abstentions in general elections. This study uses normative legal research. In the framework of developing democracy in Indonesia, the existence of abstentions certainly has implications especially for the electoral process which is part of the implementation of democracy. However, the attitude of abstentions in general elections based on the Act cannot be punished because the attitude of abstentions is a political right, so that those who have the opportunity to be punished according to the Act are those who influence or invite others not to exercise their right to vote (abstentions).*

**Keywords:** Legal Aspects, White Group, General Elections.

---

### **Abstrak**

Dalam pelaksanaan Pemilu di Indonesia baik pemilu legislatif, pemilu presiden ataupun pemilu kepala daerah selalu muncul fenomena pemilih golongan putih atau yang sering dikenal dengan "golput". Keberadaan golput ini ternyata menuai pro kontra di masyarakat karena dianggap berimplikasi terhadap pembangunan demokrasi di Indonesia. Masyarakat juga sering bertanya-tanya apakah sikap golput dapat dikenakan sanksi atau hukuman. Berdasarkan latar belakang tersebut dapat dirumuskan permasalahan yakni bagaimana implikasi golput dalam pembangunan demokrasi di Indonesia dan bagaimana aspek hukum golput dalam pemilihan umum. Penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif. Dalam rangka pembangunan demokrasi di Indonesia maka keberadaan golput tentu berimplikasi khususnya terhadap proses pemilihan umum yang merupakan bagian dari implementasi demokrasi. Namun, sikap golput dalam pemilihan umum berdasarkan Undang-Undang tidak dapat diancam pidana karena sikap golput merupakan hak politik, sehingga yang berpeluang dapat dipidana menurut Undang-Undang adalah orang yang mempengaruhi atau mengajak orang lain agar tidak menggunakan hak pilihnya (golput).

**Kata Kunci :** Aspek Hukum, Golongan Putih, Pemilihan Umum

---

## **I. PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Indonesia sebagai negara yang menganut sistem demokrasi, dimana kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat. Rakyat adalah sumber lahirnya demokrasi, bagi negara yang menganut paham demokrasi pemilihan umum merupakan mekanisme utama yang harus ada dalam tahapan penyelenggaraan negara dan pembentukan pemerintahan (Jenedjri M. Gaffer, 2012:36). Pemilihan umum merupakan suatu proses dimana para pemilih memilih orang-orang untuk mengisi jabatan-jabatan politik tertentu. Jabatan-jabatan politik dimaksud beraneka ragam mulai dari presiden dan wakil rakyat di berbagai tingkat pemerintahan. Namun, dalam setiap pesta demokrasi digelar, pasti ada saja banyak orang yang tidak ikut memilih atau memberikan suara dalam pemilihan umum.

Dalam pemilihan umum, potensi warga negara yang tidak menggunakan hak pilih tetap ada. Bisa juga jumlahnya meningkat. Mereka, yang biasa disebut golongan putih (golput), selalu ada di setiap pemilihan umum di negara manapun. Golput alias orang yang tidak menggunakan hak pilihnya dalam pemilihan umum, telah menjadi pemenang sejak Pemilu 2009 lalu. Saat itu, golput meraih hampir 50 juta suara. Pada Pemilu 2014 ini, golput meraih suara sebanyak 46 juta (<http://www.watchindonesia.org>, diakses pada tanggal 17 Mei 2019). Pro kontra keberadaan golput memang selalu menjadi perbincangan hangat setiap kali menjelang pemilihan umum karena pemilihan umum secara demokratis diwujudkan dengan adanya kesempatan bagi seluruh warga yang memenuhi syarat untuk memilih wakil-wakilnya di badan legislatif maupun memilih presiden dan wakil presiden hingga kepala daerah.

Sebagian masyarakat menyetujui keberadaan golput dengan berbagai alasan namun sebagian masyarakat menolak golput karena dianggap tidak berpartisipasi dalam pesta demokrasi. Sikap ekstrim terhadap penolakan golput ditandai dengan Fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI) yang menyatakan golput haram. Situs MUI menerangkan bahwa fatwa dikeluarkan setelah melalui perbincangan hampir sehari penuh dalam rapat Komisi Masail Asasiyah Wathaniyah (Masalah Strategis Kebangsaan). Lalu dikerucutkan dalam Tim Perumus dan diajukan ke sidang pleno

Ijtima Ulama. Hasilnya, MUI menyatakan memilih pemimpin yang tidak memenuhi syarat-syarat sebagaimana disebutkan dalam butir 1 (satu) atau tidak memilih sama sekali padahal ada calon yang memenuhi syarat hukumnya adalah haram. Fatwa tersebut mendapatkan tantangan dari berbagai elemen masyarakat. Hal ini disebabkan karena adanya pandangan masyarakat bahwa tidak memilih adalah Hak Asasi Manusia (HAM) yang wajib dilindungi dan dihormati oleh siapapun, sehingga penolakan terhadap golput dipandang sebagai pelanggaran HAM (Ni Made Bakti, 2015:82). Terlepas dari pro kontra masyarakat terhadap keberadaan golput tersebut, maka dalam hal ini perlu dikaji mengenai aspek hukum golput dalam pemilihan umum karena disamping pro kontra terkait persoalan HAM, dalam masyarakat terdapat pula wacana bahwa golput dapat dipidanakan

## **II. PEMBAHASAN**

### **2.1 Implikasi Golongan Putih dalam Pembangunan Demokrasi di Indonesia**

Demokrasi sebagai suatu sistem telah dijadikan alternatif dalam berbagai tatanan aktivitas bermasyarakat dan bernegara di beberapa Negara. Seperti diakui oleh Moh. Mahfud MD, ada dua alasan dipilihnya demokrasi sebagai sistem bermasyarakat dan bernegara. Pertama, hampir semua negara didunia ini telah menjadikan demokrasi sebagai asas yang fundamental. Kedua, demokrasi sebagai asas kenegaraan secara esensial telah memberikan arah bagi peranan masyarakat untuk menyelenggarakan Negara sebagai organisasi tertingginya. Oleh karena itu, diperlukan pengetahuan dan pemahaman yang benar pada warga masyarakat tentang demokrasi (<http://eprints.uad.ac.id>, diakses pada tanggal 17 Mei 2019).

Pengertian demokrasi dapat dilihat dari tinjauan bahasa (epistemologis) dan istilah (terminologis). Secara epistemologis “demokrasi” terdiri dari dua kata yang berasal dari bahasa Yunani yaitu ”demos” yang berarti rakyat atau penduduk suatu tempat dan “cretein” atau “cratos” yang berarti kekuasaan atau kedaulatan. Jadi secara bahasa demos-cratein atau demos-cratos adalah keadaan Negara di mana dalam sistem pemerintahannya kedaulatan berada di tangan rakyat, kekuasaan tertinggi berada dalam keputusan bersama rakyat, rakyat berkuasa, pemerintah

rakyat dan oleh rakyat (<http://eprints.uad.ac.id>, diakses pada tanggal 17 Mei 2019).

Dalam konteks Indonesia, yang diperlukan adalah kesungguhan para elite/aktor dan partai politik berperan sebagai pilar utama demokrasi. Pola relasi antara legislatif dan eksekutif seharusnya bersifat institusional, profesional dan proporsional. Dalam sistem presidensial, eksekutif dan legislatif harus mengedepankan mekanisme *checks and balances*, karena masing-masing lembaga tinggi negara ini memiliki tugas, pokok dan fungsi (tupoksi) masing-masing, maka sinergi atau komunikasi yang dilakukan bersifat institusional, setara dan tidak boleh saling menyubordinasi. Disamping para elite/aktor dan partai politik yang berperan dalam demokrasi, keberadaan masyarakat sipil juga berperan penting dalam proses demokrasi.

Peran penting masyarakat sipil dalam proses demokrasi yang pertama adalah advokasi. Advokasi dimaksud digambarkan sebagai suatu usaha sistematis dan terorganisir untuk mempengaruhi dan mendesak terjadinya perubahan dalam kebijakan publik secara bertahap maju. Dalam hal ini, peran masyarakat sipil dalam hal advokasi yakni ikut mempengaruhi apa yang seharusnya menjadi kebijakan publik. Masyarakat sipil harus ikut menyampaikan aspirasi kepada elemen-elemen yang bisa membuat keputusan langsung. Elemen yang dimaksud salah satunya melalui Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Peran kedua yaitu *empowerment* dalam proses demokrasi yakni secara aktif bergerak memberdayakan masyarakat. Peran ketiga adalah fungsi kontrol sosial, dimana masyarakat sipil bersama-sama media menjadi pengawas dan pengontrol jalannya proses demokrasi agar tidak menyimpang dari jalurnya.

Pemilihan Umum sebagai wujud nyata dari implementasi demokrasi dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum didefinisikan sebagai sarana kedaulatan rakyat untuk memilih Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemilihan Umum bukan hanya sekedar

prosedur rutin yang wajib dijalankan oleh negara-negara demokratis, namun hakikat sebuah penyelenggaraan Pemilihan Umum adalah untuk memastikan bahwa rakyat berdaulat.

Pada kenyataannya, dalam setiap berlangsungnya kegiatan Pemilihan Umum beberapa warga atau masyarakat ada yang tidak menggunakan hak pilihnya atau golput. Partisipasi politik dalam negara demokrasi merupakan indikator implementasi penyelenggaraan kekuasaan negara tertinggi yang absah oleh rakyat (kedaulatan rakyat), yang dimanifestasikan keterlibatan mereka Pemilihan Umum. Tingkat partisipasi politik yang rendah pada umumnya mengindikasikan bahwa rakyat kurang menaruh apresiasi atau minat terhadap masalah atau kegiatan kenegaraan. Rendahnya tingkat partisipasi politik rakyat direfleksikan dalam sikap golput dalam pemilihan umum. Dalam perspektif berdemokrasi, tentunya sikap golput akan berimplikasi pada pembangunan kualitas demokrasi (<http://www.digilib.ui.ac.id>, diakses pada tanggal 17 Mei 2019). Seiring dengan sikap partisipatif pemilih yang menggunakan hak pilihnya, sikap golput yang tidak partisipatif dalam menggunakan hak pilihnya dalam pemungutan suara, juga menjadi indikator tingkat keberhasilan Pemilu yang demokratis.

Golput bisa saja terjadi baik secara sengaja maupun tidak disengaja. Golput yang terjadi secara sengaja terjadi ketika pemilih dengan sengaja tidak memilih dengan berbagai alasan seperti misalnya kurangnya sosialisasi atau penyuluhan tentang pemilihan umum, ketidakpercayaan masyarakat terhadap wakil-wakil rakyat, masyarakat sering menganggap tidak ada perubahan meskipun pemimpinnya sudah diganti dan lain-lain. Golput yang terjadi secara tidak disengaja terjadi ketika pemilih yang berhak memilih tidak terdaftar dalam daftar pemilih tetap, misalnya disebabkan karena kacaunya administrasi kependudukan. Diskursus tentang HAM merupakan bagian penting dari negara hukum dengan sistem pemerintahan yang demokratis. Kartasaputra mengemukakan bahwa hak-hak asasi/hak-hak dasar adalah hak yang pokok atau dasar yang dimiliki manusia sebagai pembawaan sejak kelahirannya yang sangat berkaitan dengan martabat manusia tersebut (Kartasaputra, 1987:246). Apabila dikaitkan dengan pendapat tersebut, maka pilihan sebagai golput merupakan hak asasi politik yang muncul

sebagai HAM. Namun, implikasinya pun terhadap proses pemilihan umum akan terlihat dari sudut pandang yakni dengan tidak memilih maka partisipasi rakyat dalam pemerintahan sebagaimana esensi dasar dari demokrasi tidak terlaksana secara optimal.

## **2.2 Aspek Hukum Golongan Putih dalam Pemilihan Umum**

Masyarakat secara awam memandang bahwa dengan golput artinya tidak menggunakan hak pilihnya dalam pemilu dan tidak menjunjung nilai-nilai demokrasi. Terkadang masyarakat juga perlu memandang bahwa golput merupakan suatu pilihan yang wajib dihormati dalam kehidupan berdemokrasi. Selain itu muncul wacana terkait dengan ancaman pidana bagi sikap golput, sehingga muncul kesimpangsiuran bahwa siapa sebenarnya yang dapat dikenakan ancaman pidana, apakah individu yang memilih untuk golput atau ada unsur lain yang mesti ada dalam sikap golput untuk dapat dikenakan sanksi pidana.

Komisi Pemilihan Umum (KPU) pernah mengungkapkan bahwa tidak ada sanksi pidana bagi individu yang golput dalam pemilihan umum dan hal tersebut memang tidak diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Selanjutnya, beliau menegaskan kembali bahwa “memilih itu adalah hak” (Republica.co.id, diakses pada tanggal 18 Mei 2019). Logika publik beranggapan bahwa golput jika dilakukan untuk dirinya sendiri tidak bisa dianggap sebagai bentuk pelanggaran hukum atau pidana pemilu, karena golput merupakan hak politik warga negara. Jika berusaha mempengaruhi atau mengajak orang lain agar tidak memberikan hak pilihnya bisa dikategorikan sebagai pelanggaran hukum atau pidana pemilu. Dengan demikian maka golput yang seperti apa yang masuk kategori pelanggaran hukum atau pidana pemilihan umum.

Pada dasarnya hak turut serta dalam pemerintahan telah diatur dalam Pasal 43 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang berbunyi sebagai berikut :

1. Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum,

bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2. Setiap warga negara berhak turut serta dalam pemerintahan dengan langsung atau dengan perantaraan wakil yang dipilihnya dengan bebas menurut cara yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.
3. Setiap warga negara dapat diangkat dalam setiap jabatan pemerintahan.

Undang-Undang Pemilihan Umum tidak mengenal istilah golput, yang dikenal adalah istilah mempengaruhi atau mengajak memilih atau tidak memilih peserta pemilu tertentu. Dalam hal ini golput yang tidak memberikan suara dalam pemilihan umum pada Undang-Undang Pemilu tidak dinyatakan secara eksplisit sebagai perbuatan yang dapat dipidana. Namun, yang dapat dipidana adalah orang yang mempengaruhi atau mengajak orang lain agar tidak menggunakan hak pilihnya (golput). Hal tersebut dapat dilihat pada Pasal 284, Pasal 515, dan Pasal 523 ayat (3) Undang-Undang Pemilihan Umum. Adapun Pasal 284 menyatakan sebagai berikut :

Dalam hal terbukti pelaksana dan tim Kampanye Pemilu menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta Kampanye Pemilu secara langsung atau tidak langsung untuk:

- a. tidak menggunakan hak pilihnya;
- b. menggunakan hak pilihnya dengan memilih Peserta Pemilu dengan cara tertentu sehingga surat suaranya tidak sah;
- c. memilih Pasangan Calon tertentu;
- d. memilih Partai Politik Peserta Pemilu tertentu; dan/atau
- e. memilih calon anggota DPD tertentu,  
dijatuhi sanksi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini.

Pada pasal di atas dapat dilihat bahwa kata “menjanjikan” bermakna menyatakan kesediaan dan kesanggupan untuk berbuat sesuatu kepada orang lain sedangkan “memberikan” mengandung arti menyerahkan sesuatu kepada (<https://kbbi.kata.web.id/>, diakses pada tanggal 18 Mei 2019). Dalam point a yakni berkaitan dengan menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta Kampanye Pemilu secara langsung atau tidal langsung

untuk tidak menggunakan hak pilihnya jelas mengandung perbuatan mengajak atau mempengaruhi pemilih untuk tidak menggunakan hak pilihnya (golput). Pasal 515 menyatakan sebagai berikut :

Setiap orang yang dengan sengaja pada saat pemungutan suara menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada Pemilih supaya tidak menggunakan hak pilihnya atau memilih Peserta Pemilu tertentu atau menggunakan hak pilihnya dengan cara tertentu sehingga surat suaranya tidak sah, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp 36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).

Pasal 523 ayat (3) menyatakan :

Setiap orang yang dengan sengaja pada hari pemungutan suara menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada Pemilih untuk tidak menggunakan hak pilihnya atau memilih Peserta Pemilu tertentu dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp 36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).

Berdasarkan atas ketiga pasal di atas, bahwa orang yang melakukan perbuatan “menjanjikan” atau “memberikan” uang atau materi lainnya kepada pemilih untuk tidak menggunakan hak pilihnya sajalah yang dapat dikenakan sanksi pidana. Bagi yang golput (tidak menggunakan hak pilihnya) tidak dinyatakan secara eksplisit dalam Undang-Undang Pemilu sebagai perbuatan yang dapat dipidana karena golput juga merupakan bagian dari hak politik. Hak politik telah diatur dalam Undang-Undang tentang Hak Asasi Manusia pada Pasal 23 ayat (1) yang menyebutkan bahwa “setiap orang bebas untuk memilih dan mempunyai keyakinan politiknya”. Atas dasar itulah, maka tidak memilih merupakan pilihan dari bentuk aspirasi politik.

Terkait dengan partisipasi politik, Budiardjo memaknai partisipasi politik sebagai berikut (H. Soebagio, 2008:45) :

Kegiatan seseorang atau kelompok orang untuk ikut serta secara aktif dalam kehidupan politik, yaitu dengan jalan memilih pimpinan Negara dan secara langsung atau tidak langsung, mempengaruhi kebijakan Pemerintah (public policy). Kegiatan ini mencakup tindakan seperti memberikan suara dalam pemilihan umum menghadiri rapat umum, menjadi anggota suatu partai atau kelompok kepentingan, mengadakan hubungan (contacting) dengan pejabat Pemerintah atau anggota parlemen, dan sebagainya.

Berdasarkan definisi partisipasi politik tersebut diatas, maka secara eksplisit partisipasi politik bersubstansi *core political activity* (aktivitas politik inti) yang bersifat personal dari setiap warganegara secara sukarela untuk berperanserta dalam proses pemilihan umum untuk memilih para pejabat publik, baik secara langsung maupun tidak langsung dalam proses penetapan kebijakan publik. Dengan demikian karena sifatnya yang personal, maka setiap warga negara memiliki hak untuk memilih tanpa unsur paksaan dari pihak manapun. Fenomena tingginya angka golput dan kecenderungan yang terus meningkat pada era reformasi saat ini lebih menunjukkan meluasnya apatisme rakyat terhadap proses rekrutmen pemilihan pemimpin di daerah-daerah di seluruh Indonesia, apatisme ini muncul karena sudah berkali-kali di kecewakan pada pemilihan umum pilgub atau pilkada.

Pergantian person pemimpin ternyata sama sekali tidak membawa perubahan perbaikan. Bagi rakyat kemudian muncul kesimpulan yang merata bahwa siapa saja yang memimpin tidak ada bedanya (Nyoman Subanda, 2009:89). Hal ini merupakan sesuatu yang umum diutarakan oleh masyarakat ketika ditanya mengapa memilih untuk golput. Meskipun demikian, pemerintah harus senantiasa mensosialisasikan pentingnya menggunakan hak suara dalam pemilihan umum sebagai bentuk implementasi menjadi warga negara yang ikut bertanggungjawab atau andil dalam menciptakan kesejahteraan hidup masyarakat.

## **V. PENUTUP**

### **5.1 Simpulan**

Adapun kesimpulan yang dapat dikemukakan berdasarkan pembahasan yang telah dipaparkan diatas adalah sebagai berikut :

1. Dalam rangka pembangunan demokrasi di Indonesia maka keberadaan golput tentu berimplikasi khususnya terhadap proses pemilihan umum yang merupakan bagian dari implementasi demokrasi. Hal tersebut akan terlihat dari sudut pandang yakni dengan tidak memilih maka partisipasi rakyat dalam pemerintahan sebagaimana esensi dasar dari demokrasi tidak terlaksana secara optimal.

2. Sikap golput dalam pemilihan umum berdasarkan Undang-Undang tidak dapat diancam pidana karena sikap golput merupakan hak politik sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia pada Pasal 23 ayat (1) bahwa “*setiap orang bebas untuk memilih dan mempunyai keyakinan politiknya*”. Atas dasar itu, maka tidak memilih merupakan pilihan dari bentuk aspirasi politik. Dalam Undang-Undang Pemilihan Umum golput juga tidak dinyatakan secara eksplisit sebagai perbuatan yang dapat dipidana. Namun, yang dapat dipidana adalah orang yang mempengaruhi atau mengajak orang lain agar tidak menggunakan hak pilihnya (golput).

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Buku**

Janedjri M. Gaffer, 2012, *Politik Hukum Pemilu*, Konstitusi Press, Jakarta.

Kartasaputra, 1987, *Sistematika Hukum Tata Negara*, Cetakan Pertama, Bina Aksara, Jakarta.

### **Jurnal**

H. Soebagio, 2008, *Implikasi Golongan Putih Dalam Perspektif Pembangunan Demokrasi di Indonesia*, Makara, Sosial Humaniora, Vol. 12, No. 2.

Nyoman Subanda, 2009, *Analisis Kritis Terhadap Fenomena Golput Dalam Pemilu*, Jurnal Konstitusi, Vol 11, No 1, Juni 2009.

Ni Made Bakti, 2015, *Perlindungan Golput Dalam Perspektif HAM*, Jurnal Magister Hukum Udayana Vol. 4, No. 1.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.