A. Latar Belakang Masalah[1]

Tanggal 21 Mei 1998 merupakan tonggak baru dalam perjalanan sejarah Bangsa Indonesia, ketika Soeharto menyatakan berhenti dari kursi kepresidenan. Turunnya Soeharto dari puncak piramida kekuasaan ini menjadi pintu gerbang menuju era perpolitikan baru yang lebih demokratis, yakni dari depolitisasi-represif ke liberalisasi politik. Perubahan ini tampak dari beberapa kebijakan yang dikeluarkan pemerintah baru, seperti: pembebasan tapol dan napol, dibukanya kran kebebasan pers, dan revisi terhadap undang-undang politik.

Angin segar liberalisasi politik ini membawa dampak terhadap perubahan dalam segala bidang kehidupan, masyarakat menjadi semakin berani dan lugas mengungkapkan ide, pendapat, sikap, dan penilaiannya, bahkan pada sebagian masyarakat terjadi euforia. Maraknya demontrasi di berbagai daerah di Indonesia merupakan fakta empiriknya. Liberalisasi politik juga telah melahirkan partai-partai politik baru[2] yang mencoba mewadahi berbagai aspirasi yang berkembang di masyarakat, dan sekaligus membuka kebebasan setiap orang untuk menentukan sendiri saluran politiknya, tak terkecuali para guru sebagai pegawai negeri yang selama ini digiring dengan segala pembenaran untuk memasuki dan memilih OPP tertentu.

Di masa Orde Baru, guru seringkali menjadi objek politik dengan dalih kepentingan pembangunan dan menjadi andalan OPP tertentu dalam pemenangan pemilu.

---

[1] Bahan ini diambil dari Rudi Susilana, 2002, *Pemilu dan Perilaku Memilih*, Tesis Magister Ilmu-ilmu Sosial (Sosiologi-Politik) Program Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya, tidak diterbitkan.

[2] Pada awalnya ada 141 partai yang terdaftar di Dep. Kehakiman, dan yang disyahkan hanya 106 partai. Dari 106 partai tersebut, ada 60 partai yang memenuhi syarat untuk diverifikasi oleh Panitia Persiapan Pembentukan Komisi Pemilihan Umum (P3KPU) atau lebih dikenal dengan Tim Sebelas. Setelah diverifikasi, hanya 48 partai yang memenuhi syarat dan disahkan sebagai peserta Pemilu 1999 melalui SK Mendagri/Ketua LPU No. 3 Tahun 1999.

Guru yang jumlahnya mencapai 43% dari seluruh pegawai negeri ini (anggota PGRI 1.6 juta orang) memang sangat potensial untuk dimanfaatkan[3], ditambah lagi dengan peranannya sebagai ujung tombak pendidikan yang secara langsung berhadapan dengan masyarakat dan potensial untuk mempengaruhi masyarakat, termasuk mempengaruhi masyarakat dalam menentukan pilihan dalam pemilu. Namun, potensi besar yang dimiliki guru ini[4] ternyata tidak memperoleh imbalan yang wajar dari pemerintah waktu itu, guru tidak mendapat manfaat yang setimpal. Di masa Orde Baru, guru merupakan profesi yang terpinggirkan. Penghargaan terhadap guru seringkali hanya sebatas "lips service" semata.[5] Maka, seiring dengan suasana politik yang memberikan kebebasan kepada setiap warga negara, termasuk guru, dalam menyalurkan aspirasi politik dan semakin bertambahnya informasi yang diperoleh mereka melalui berbagai media massa, bertambahnya wawasan, dan kesadaran politik, serta semakin banyaknya organisasi politik yang menjadi alternatif pilihan, dapat diduga adanya kecenderungan perubahan sikap dan perilaku memilih di kalangan guru.

---

[3] PGRI anggotanya 1,6 juta orang, anggota dan para pengurusnya tersebar di 27 propinsi, 350 DT.II, 4.600 kecamatan, dan 25.000 desa (Kompas, Selasa 10 Agustus 1999, hal. 9)

[4] Guru di masyarakat, khususnya di daerah pedesaan, seringkali memiliki peran ganda, disamping sebagai pendidik juga sebagai tokoh masyarakat yang dijadikan panutan, termasuk sebagai tempat bertanya dalam hal pilihan politik. Dari survey pendahuluan yang dilakukan terhadap guru PNS di Kuningan, memperlihatkan bahwa lebih dari setengah (52.29%) guru aktif dalam organisasi pemerintahan desa (RT/RW, PKK, Karang Taruna, LKMD), DKM, dan organisasi lainnya. Dalam aktivitas politik, ada 43,12% yang pernah menjadi pengurus di Golkar dan tidak sedikit pula guru yang aktif dalam kepanitiaan Pemilu 1997 dan sebelumnya, yang diantaranya sebagai KPPS.

[5] Dalam tulisan J. Sudarminta tentang "Citra Guru Semakin Terpuruk" dalam *Basis*, No.01-02 tahun ke 47, Jan-Feb 1998, digambarkan bahwa profesi guru merupakan profesi yang tidak mendapat prioritas dari pemerintah dalam hal peningkatan kesejahteraannya. Melalui analisis kesejarahan ia mencoba menggambarkan bagaimana profesi guru menjadi profesi yang semakin terpinggirkan di masa Orde Baru.

Kecenderungan perubahan ini semakin nampak dari hasil survey yang dilakukan.[6] Dari 117 kuesioner yang layak untuk diolah, ternyata 13 orang guru tidak memilih Golkar pada Pemilu 1997, sebanyak 50 orang (48.85%) tetap memilih Golkar/Partai Golkar, baik pada Pemilu 1997 maupun pada Pemilu 1999, sedangkan 54 orang (51.92%) memilih Golkar pada Pemilu 1997 dan memilih partai selain Partai Golkar pada Pemilu 1999. Jadi, ada perbedaan yang sangat mencolok, di mana pada Pemilu 1997, guru yang memilih Golkar sebanyak 104 orang (97.196%), tetapi pada Pemilu 1999, guru yang memilih Partai Golkar hanya 50 orang (48.85%). Perbedaan persentase ini dapat diartikan bahwa telah terjadi perubahan perilaku memilih yang signifikan di kalangan guru.[7]

Adanya perubahan perilaku memilih yang relatif cepat di atas mungkin diakibatkan oleh adanya perubahan suasana dan kondisi politik yang sangat berbeda antara Pemilu 1997 dan Pemilu 1999. Pada Pemilu 1997 dengan format politik yang represif dan hegemonik, para guru digiring untuk memilih OPP tertentu. Dengan menggunakan jalur birokrasi berupa mobilisasi struktural[8] dan tidak jarang juga dengan intimidasi, para guru tidak bisa menolak untuk tidak memilih Golkar dalam pemilu. Artinya perilaku memilih di kalangan guru lebih banyak ditentukan oleh faktor eksternal ketimbang faktor internal. Guru tidak merasa bebas untuk memilih; pilihan itu bukanlah pilihan atas kehendak bebasnya, tetapi pilihan itu lebih banyak ditujukan untuk mencari

---

[6] Survey pendahuluan dilakukan setelah Pemilu 1999 berlangsung, tepatnya mulai tanggal 6 sampai 18 Juli 1999. Kuesioner disebar 207 eksemplar dengan bantuan 12 orang relawan yang berprofesi sebagai guru dari berbagai jenjang. Sampai dengan tanggal 30 Juli 1999, kuesioner yang masuk ada 154 buah, dan layak untuk diolah 117 buah, sisanya 24 buah tidak lengkap dan kurang valid dan 13 buah tidak memberikan informasi tentang pilihan pada Pemilu 1999.

[7] Interpretasi ini sesuai dengan kriteria Kohout yang menyatakan bahwa ...Generally, %d's that are less than 10% may be considered small, while those over 20% are fairly strong for most table... (Frank J. Kohout, 1974, *Statistics for Social Scientists; A Coordinated Learning Sistem*, New York; John Wiley & Sons, Inc. hal. 73-75).

[8] Salah satu bentuk mobilisasi ini adalah Dasagal, yaitu suatu program penggalangan massa pemilih yang dilakukan oleh Golkar melalui jalur B (birokrasi), di mana setiap PNS diminta untuk menuliskan 10 orang dari anggota keluarga/ sanak famili, tetangga, atau teman yang diharapkan bisa mendukung perolehan suara Golkar dalam pemilu. Formulir Dasagal diberikan oleh atasan pada PNS yang menjadi bawahannya.

keselamatan atau memilih resiko yang paling aman. Sedangkan pada Pemilu 1999 dengan format politik yang lebih terbuka, dengan dikeluarkannya peraturan pemerintah yang berkaitan dengan netralitas pegawai negeri sipil (PP Nomor 5 dan 12 Tahun 1999), yang membolehkan anggotanya untuk memilih partai politik secara bebas, diduga perilaku memilih di kalangan guru lebih banyak ditentukan oleh faktor pribadi pemilih. Para guru diduga akan memilih partai politik yang dinilainya sangat menguntungkan untuk dapat memaksimalkan tujuannya. Oleh karena itu, program partai, calon-calon yang diajukan, dan isu-isu politik dari suatu partai politik akan menjadi aspek yang dipertimbangan para guru dalam memilih. Para guru diduga akan memilih partai politik yang menurut pertimbangan rasionalnya mampu mewadahi kepentingan-kepentingannya. Jika memang demikian, maka dapat dikatakan bahwa perubahan perilaku memilih di kalangan guru tersebut lebih didasarkan pada pertimbangan rasional, yakni kalau pada Pemilu 1997, pilihan itu tidak didasarkan pada kehendak bebas dan lebih karena pertimbangan meminimalkan resiko, mencari aman agar tidak terkena sanksi, dan penekanan dari pejabat birokrasi.[9] Tetapi pada Pemilu 1999, pilihan mereka itu lebih didasarkan kehendak pribadi dan pemaksimalan tujuan.

Apakah dugaan yang dikemukakan di atas sesuai dengan realitas yang sebenarnya? Benarkah perubahan perilaku memilih di kalangan guru di atas lebih banyak disebabkan oleh pertimbangan rasionalnya ataukah oleh faktor-faktor lainnya? Beberapa hasil penelitian tentang perilaku memilih memperlihatkan adanya berbagai perbedaan hasil temuan, antara peneliti yang satu dengan peneliti lainnya, antara lokasi penelitian yang satu dengan lokasi penelitian lainnya. Hasil penelitian Gerald Pomper menunjukkan

[9] Hasil survey pendahuluan memperlihatkan bahwa empat hal yang paling dipertimbangkan dalam memilih di kalangan guru pada Pemilu 1997 berkaitan dengan loyalitas sebagai pegawai negeri sipil, anjuran/ petunjuk atasan, aspirasi pribadi, dan takut sanksi administratif.

bahwa predisposisi sosial dan ekonomi pemilih dan keluarga pemilih mempunyai hubungan yang signifikan dengan perilaku pemilih.[10] Penelitian Lipset yang dilakukan di Amerika juga memperlihatkan bahwa kelompok minoritas di bidang ekonomi, politik, dan diskriman-diskriminan tertentu cenderung memilih partai liberal, sedangkan kelompok mayoritas cenderung memilih partai konservatif.[11] Tetapi penelitian yang dilakukan oleh Heath dan Allister yang dilakukan di Inggris menunjukkan bahwa pengaruh kelas pada perilaku sangat kecil.[12] Hasil penelitian tersebut seiring dengan temuan Gaffar yang menunjukkan bahwa pengaruh kelas dalam perilaku pemilih di Indonesia tidak dominan. Tidak ada perbedaan kecenderungan perilaku politik antara mereka yang termasuk kategori orang kaya ataupun orang miskin.[13]

Penelitian Denver di Inggris memperlihatkan bahwa sebagian besar pemilih memilih partai yang sama dari pemilu ke pemilu selama seperempat abad. Ia menyimpulkan bahwa pilihan seseorang harus dipahami sebagai pernyataan loyalitas (identifikasi partai) yang dibentuk oleh pengalaman (sosialisasi) sepanjang hidup. [14] Penelitian Aspar yang dilakukan di Surabaya juga menunjukkan adanya kesesuaian antara afiliasi politik orang tua dengan pilihan anaknya. Dalam hal ini Aspar menjelaskan bahwa afiliasi politik ini terjadi karena adanya proses sosialisasi, dimana sosialisasi politik di keluarga mempunyai relevansi yang sangat besar pada politik. Selain itu, hasil penelitian Aspar juga memperlihatkan bahwa perilaku pemilih pemuda perkotaan juga didasarkan atas pertimbangan rasional, mereka menentukan pilihannya berdasarkan

---

[10] Muh. Aspar, "Beberapa Pendekatan Dalam Memahami Perilaku Memilih" dalam *Jurnal Ilmu Politik* No.16, Jakarta; Gramedia, hal. 48.
[11] ibid.
[12] ibid, hal. 49.
[13] Afan Gaffar, 1992, *Javanes Voters; A Case Study of Election Under Hegemonic Party System*, Yogyakarta; UGM Press, hal. 173-174.
[14] Muh. Aspar, op.cit., hal. 50-51.

pertimbangan program yang disodorkan dan kandidat/ tokoh yang ditampilkan.[15] Penelitian yang dilakukan Yuswanda dan kawan-kawan juga memperlihatkan bahwa identifikasi partai (ideologi, ikatan keagamaan, ikatan emosional, simpatisan) di lingkungan mahasiswa FISIP UNPAD masih berpengaruh terhadap perilaku pemilih dalam pemberian suara pada pemilu 1992, meskipun tidak begitu kuat.[16]

Penelitian terbaru, yang peneliti peroleh, khususnya tentang penelitian perubahan perilaku pemilih yang dilakukan di Indonesia, pernah dilakukan oleh Kuncoro[17] pada tahun 1998, yang meneliti perubahan perilaku memilih warga desa dari Pemilu 1971 sampai Pemilu 1997 di sebuah desa di Jawa Tengah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara teoritis, pendekatan pilihan rasional ternyata tidak dapat menjelaskan perubahan perilaku memilih pada masyarakat di atas. Ada kecenderungan bahwa masyarakat memilih OPP lebih dipengaruhi oleh ajakan tetangga daripada program yang ditawarkan partai, masyarakat juga tidak memiliki informasi yang akurat, dan dalam menentukan pilihannya tersebut merasa tidak bebas.

Penelitian lainnya adalah penelitian yang dilakukan oleh Taqwa[18] tentang perubahan perilaku memilih umat Islam di Lekkong, Enrekang tahun 1971 - 1992. Penelitian tersebut menjelaskan bahwa mobilisasi politik Golkar yang bersifat persuasif-kekeluargaan dan koersif-intimidasi telah mempercepat perubahan perilaku memilih umat

---

[15] Mohammad Aspar, 1997, "Perilaku Politik Pemuda Perkotaan; Kasus Surabaya" dalam *Analisa*, Jakarta; CSIS, hal. 171-176.

[16] Awan Yuswanda dkk., 1993, *Pengaruh Identifikasi Partai Terhadap Perilaku Pemilih dalam Pemberian Suara pada Pemilu 1992 (Studi Kasus Mahasiswa Fisip Unpad*), Bandung; Lembaga Penelitian Universitas Padjadjaran.

[17] Bambang Kuncoro, 1998, "*Perilaku Politik Warga Pinggiran (Studi tentang Perubahan Perilaku Memilih Warga Desa pada Pemilu tahun 1971 - 1997 di Desa Sunyalangu Kabupaten Banyumas, Jawa Tengah)"*, Tesis,Program Magister Ilmu-ilmu Sosial Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya.

[18] M. Ridhah Taqwa, 1996, "Perilaku Politik Umat Islam; Kasus di Lekkong - Enrekang 1971-1992" dalam *Prisma* Nomor 3, Maret 1996 Hal. 35-46.

Islam di Enrekang. Penelitian ini juga mempertegas suatu teori yang menyatakan bahwa "tindakan sosial merupakan fungsi dari sikap dan atau situasi sosial, ekonomi, dan kepentingan".

Dari penelitian-penelitian di atas dapat disimpulkan bahwa perilaku memilih dalam pemilu dipengaruhi oleh beberapa faktor yang berpengaruh, seperti: latar belakang sosial ekonomi, identifikasi partai berupa ideologi, ikatan keagamaan, ikatan emosional, dan afiliasi politik orang tua, serta pertimbangan rasional. Kalau demikian, apakah faktor-faktor ini juga berlaku dalam menjelaskan adanya perubahan perilaku memilih di kalangan guru dari Pemilu 1997 ke Pemilu 1999 dan manakah diantara berbagai faktor tersebut yang lebih dominan dibandingkan dengan faktor yang lainnya dalam mempengaruhi perilaku memilih di kalangan guru tersebut.

Berangkat dari keraguan tersebut, penelitian ini dimaksudkan untuk mencari jawabannya. Dan berbeda dengan penelitian sebelumnya, penelitian ini lebih memfokuskan pada subjek penelitian yang memiliki karakteristik yang khusus dan relatif homogen, yakni para guru yang statusnya sebagai pegawai negeri sipil (PNS). Selain itu, penelitian ini juga menggunakan individu sebagai unit analisisnya, bukan kelompok atau masyarakat, seperti analisis yang dipakai Kuncoro dan Taqwa pada penelitian terdahulu. Perbedaan lain adalah penelitian ini hanya memfokuskan pada Pemilu 1999, di mana pemilu ini memiliki karakteristik yang berbeda dengan pemilu-pemilu sebelumnya, khususnya dengan pemilu-pemilu yang dilaksanakan selama masa Orde Baru.