

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Perkembangan kehidupan masyarakat semakin hari semakin bertambah sejalan dengan semakin berkembangnya ilmu pengetahuan dan teknologi. Perkembangan kebutuhan ini tentunya harus diselaraskan dengan sumber daya yang ada, karena jika tuntutan kebutuhan masyarakat tidak seimbang maka akan terjadi permasalahan di tengah masyarakat dan persoalan ini akan mengkristal serta berkembang menjadi masalah negara.

Persoalan masyarakat yang cukup krusial di lapangan menjadi ulasan penting bagi kajian Administrasi Negara yang fokusnya adalah masalah publik. Administrasi Publik sebagai salah satu ilmu yang dianalogikan sebagai ilmu terapan dalam ilmu sosial atau disebut juga dengan *social engineering*, merupakan cabang ilmu sosial dan politik di Indonesia.<sup>1</sup> Administrasi Publik melihat bagaimana menjalankan Negara dengan prinsip-prinsip yang ada. Menjalankan pemerintahan dengan keprofesionalitasan, namun dalam

---

<sup>1</sup> Yogi Suprayogi Sugandi, *Administrasi Publik Konsep dan Perkembangan Ilmu di Indonesia*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2011, hlm: 1.

perjalanannya administrasi publik tidak dapat lepas dari politik sebagai bagian dari dinamika publik.<sup>2</sup>

Indonesia sebagai Negara kesatuan (*unitary state*) dan terdiri dari banyak pulau, pada perkembangan sistem pemerintahannya memilih melaksanakan sistem desentralisasi. Hal ini disebabkan karena sistem desentralisasi dinilai efektif untuk dilaksanakan di Indonesia yang memiliki banyak daerah dan sesuai dengan amanat Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu pemerintahan daerah, mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, hal ini diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan telah memilih sistem desentralisasi dalam menjalankan sistem pemerintahannya.<sup>3</sup> Hal ini juga diatur dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengarahkan daerah pada usaha untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri.

I Gde Panjta Astawa (2008) mengatakan bahwa, otonomi daerah terkait erat dengan demokrasi. Konsekuensinya, harus ada tata cara dan mekanisme pengisian jabatan-jabatan secara demokratis, terutama jabatan-jabatan

---

<sup>2</sup> *Ibid*, hlm: 1.

<sup>3</sup> UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

politik.<sup>4</sup> Hasil amandemen Undang-undang Dasar (UUD) 1945 telah membawa perubahan besar pada sistem ketatanegaraan Indonesia. Salah satu perubahan itu terkait dengan pengisian jabatan Kepala Daerah. Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menyatakan bahwa “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.” Perspektif desentralisasi dan demokrasi prosedural, sistem Pemilukada merupakan sebuah inovasi yang bermakna dalam proses konsolidasi di aras lokal. Setidaknya sistem Pemilukada memiliki sejumlah keunggulan dibandingkan dengan sistem rekrutmen politik yang ditawarkan oleh model sentralistik “ala” Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 atau model demokrasi perwakilan yang diretas oleh Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999.<sup>5</sup>

Asas desentralisasi yang didalamnya memuat unsur demokrasi menjadikan partisipasi masyarakat sebagai kunci sukses terlaksananya demokrasi pada proses pemilihan pemimpin negara. Sistem demokrasi dengan filosofi dari oleh dan untuk rakyat dinilai dapat benar-benar menampung aspirasi serta mengutarakan hak masyarakat dalam memilih pemimpinnya sendiri.

Tindak lanjut dari pemberlakuan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 diselenggarakan Pemilukada langsung. Pemilukada langsung, pertama kali dilaksanakan pada tanggal 1 Juni 2005 di Kutai Kartanegara. Pada tahun 2005 telah berlangsung Pemilukada di 207 kabupaten/ kota dan tujuh provinsi.

---

<sup>4</sup> Suharizal, S.H., M.H, *Pemilukada Regulasi, Dinamika, dan Konsep Mendatang*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm: 6.

<sup>5</sup> *Ibid*, hlm: 7.

Tahun 2006 terlaksana Pemilukada di 70 kabupaten/ kota dan enam provinsi. Tahun 2008 dilaksanakan 160 Pemilukada di 13 Provinsi, dan 147 kabupaten/ kota.

Patrick Merloe seorang anggota senior dalam proses pemilihan Lembaga Demokratik Nasional Untuk Urusan Internasional (NDI) dalam satu pamflet yang ditulisnya untuk konferensi tentang Pemilu di Zimbabwe (15-18 Nopember 1994) menilai bahwa Pemilu sebagai tonggak yang sangat penting dalam peralihan kekuasaan non demokratik ke demokrasi. Ia mengatakan bahwa:

“Pemilu merupakan suatu kesempatan untuk menguji bagaimana seperangkat lembaga berfungsi dan apakah hak asasi manusia yang fundamental dilindungi dan dipupuk. Ukuran dari hal yang dinyatakan tersebut adalah apakah warga negara menyatakan pendapat politik, berserikat, berkumpul dan bergerak sebagai bagian dari suatu proses pemilihan”.<sup>6</sup>

Kota Bandar Lampung sendiri mulai melakukan Pemilihan Kepala Daerah pada tahun 2008 yaitu untuk memilih Gubernur beserta Wakil Gubernur dan tahun 2010 memilih Walikota beserta Wakil Walikota. Hingga akhir tahun 2012, Kota Bandar Lampung telah dua kali memilih pemimpin daerahnya secara langsung dalam pesta rakyat daerah terbesar yang disebut Pemilukada.

---

<sup>6</sup> Gregorius, Sahdan, *Jalan Transisi Demokrasi Pasca Soeharto*, Bantul, YAPPIKA, 2004, hlm: 14.

Tabel 1.1 Partisipasi Pemilih pada Pemilukada di Bandar Lampung

No	Pemilihan/ tahun	prosentase	
1	Pemilihan Gubernur/ 2008	58%	Mengalami penurunan 1%
2	Pemilihan Walikota/ 2010	57%	

sumber: [www.kpu-lampungprov.go.id](http://www.kpu-lampungprov.go.id), diakses pada 20 Februari 2012, 14.10 (data terlampir)

Tabel 1.2 Hasil Pemilu Tahun 2010 di Provinsi Lampung

No	Kab/ Kota	Pemilukada Tahun 2010
1	Bandar Lampung	57%
2	Metro	71%
3	Tanggamus	-
4	Way Kanan	76%
5	Lampung Timur	71%
6	Lampung Barat	-
7	Lampung Tengah	68%
8	Lampung Selatan	73%
9	Pesawaran	72%
10	Tulang Bawang	-
11	Lampung Utara	-
12	Pringsewu	-
13	Tulang Bawang Barat	-
14	Mesuji	-
	Jumlah	69,7%

Sumber: data pemilukada KPU Provinsi Lampung, diolah 2013

Data yang disajikan diatas memperlihatkan rendahnya animo masyarakat kota Bandar Lampung akan proses Pemilukada dan lebih memilih untuk masuk dalam golongan yang disebut dengan golongan putih (golput). Persentase terendah di wilayah Bandar Lampung terdapat di Kelurahan Tanjung Karang Pusat Bandar Lampung, berikut data hasil Pemilukada di Bandar Lampung pada tahun 2010:

Tabel 1.3 Rekapitulasi Tingkat Partisipasi Pemilih Pemilu 2010  
Per-Kecamatan di Bandar Lampung

No	Kecamatan	DPT	Yang menggunakan hak Pilih	Yang tidak menggunakan hak pilih	Persentase tingkat partisipasi
1	Kedaton	70.950	35.877	35.082	51%
2	Raja Basa	30.175	15.852	14.323	53%
3	Tanjung Seneng	27.629	16.776	10.853	61%
4	Sukarame	51.564	28.757	22.807	56%
5	Tanjung Karang Timur	61.546	30.714	30.832	50%
6	Sukabumi	42.795	24.177	18.618	56%
7	Panjang	44.042	26.886	17.156	61%
8	Teluk Betung Selatan	67.302	40.556	26.746	60%
9	Teluk Betung Barat	40.026	26.308	13.718	66%
10	Teluk Betung Utara	47.961	28.566	19.395	60%
11	Tanjung Karang Barat	44.207	26.806	17.401	61%
12	Tanjung Karang Pusat	54.531	26.430	28.101	48%
13	Kemiling	45.217	29.003	16.214	64%

Sumber: Data KPU Rekapitulasi Tingkat Partisipasi Pemilih Pemilu 2010 Per-Kecamatan di Provinsi Lampung

Data yang disajikan diatas terlihat bahwa Kecamatan Tanjung Karang Pusat memiliki tingkat partisipasi paling rendah dari 13 Kecamatan yang ada di Kota Bandar Lampung. Kenyataan rendahnya partisipasi masyarakat Kecamatan Tanjung Karang Pusat menarik perhatian peneliti untuk melakukan penelitian di daerah tersebut. Rendahnya partisipasi masyarakat tentunya akan merugikan Indonesia khususnya Kota Bandar Lampung, karena seperti yang diketahui bersama bahwa satu suara pemilih sangat berharga untuk menentukan pemimpin bangsa ke depan. Kenyataan ini menggambarkan demokrasi di Indonesia masih belum dapat berdiri dan menemukan jati dirinya sendiri.

Terdapat cukup banyak faktor yang memengaruhi tingkat partisipasi masyarakat. Faktor yang diperkirakan memengaruhi tinggi-rendahnya partisipasi politik adalah:

1. Kesadaran politik

Ialah kesadaran akan hak dan kewajiban sebagai warga negara. Hal ini menyangkut pengetahuan seseorang tentang lingkungan masyarakat dan politik, dan menyangkut minat dan perhatian seseorang terhadap lingkungan masyarakat dan politik tempat ia hidup.

2. Kepercayaan kepada pemerintah

Penilaian seseorang terhadap pemerintah; apakah ia menilai pemerintah bisa dipercaya atau tidak.

Kedua faktor di atas bukan faktor-faktor yang berdiri sendiri. Artinya, tinggi-rendah kedua faktor itu dipengaruhi oleh faktor-faktor lain, seperti status sosial (keturunan, pendidikan dan pekerjaan) dan status ekonomi, afiliasi politik orangtua dan pengalaman berorganisasi. Seseorang yang memiliki status sosial dan status ekonomi yang cukup tinggi diperkirakan tidak hanya mampu memiliki pengetahuan politik tetapi juga memiliki minat dan perhatian pada politik serta sikap dan kepercayaan kepada pemerintah.<sup>7</sup>

Pendidikan dan politik adalah dua elemen penting dalam sistem sosial di setiap negara, baik negara maju maupun negara berkembang. Keduanya sering dilihat sebagai bagian yang terpisah, yang satu sama lain tidak

---

<sup>7</sup> Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 1999, hlm.144.

memiliki hubungan apa-apa. Padahal, keduanya bahu membahu dalam proses pembentukan karakteristik masyarakat di suatu negara. Lebih dari itu, keduanya satu sama lain saling menunjang dan saling mengisi.<sup>8</sup>

Apa yang dicapai dibidang pendidikan nampaknya mempunyai pengaruh demografis terpenting terhadap sikap politik. Orang yang tidak terdidik atau orang yang mendapatkan pendidikan terbatas adalah aktor politik yang berbeda dengan orang yang telah mencapai jenjang pendidikan yang lebih tinggi. Ada sejumlah sebab untuk ini. Satu diantaranya, sudah barang tentu, adalah perbedaan pendidikan berkaitan erat dengan perbedaan karakteristik sosial lainnya. Individu yang telah mencapai pendidikan yang lebih tinggi, dibandingkan dengan mereka yang tidak mencapai pendidikan seperti itu, lebih mungkin mendapat penghasilan yang lebih tinggi, bermartabat dan seterusnya dan semua karakteristik ini cenderung mempunyai arah yang sama.<sup>9</sup>

Orang yang belajar di sekolah cenderung mempelajari mata pelajaran khusus dan juga keterampilan yang berguna bagi partisipasi politik, dan mereka mempelajari pula norma-norma partisipasi politik. Banyak dari pelajaran ini diperoleh melalui pengajaran langsung; beberapa diantaranya mungkin lebih langsung. Bukan saja pendidikan mempengaruhi perspektif politik, tetapi juga menempatkan individu dalam situasi sosial dimana ia bertemu dengan orang-

---

<sup>8</sup> M. Sirozi, *Politik Pendidikan Dinamika Hubungan Antara Kepentingan Kekuasaan dan Praktik Penyelenggaraan Pendidikan*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm: 1.

<sup>9</sup> Gabriel A. Almond, *Budaya Politik Tingkah Laku Politik dan Demokrasi di Lima Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1984, hlm: 382.



orang lain dengan tingkat pendidikan yang sama, dan ini cenderung memperkuat pengaruh pendidikannya sendiri.<sup>10</sup>

Kelompok masyarakat yang memiliki tingkat pendidikan tertentu memiliki kunci menuju partisipasi politik dan keterlibatan dalam politik lebih besar, sementara mereka dengan status pendidikan yang rendah kurang diperlengkapi dengan baik. Setiap negara kelas terdidik lebih mungkin sadar akan pengaruh pemerintah, menerima informasi tentang pemerintahan, mengikuti politik lewat berbagai media, mempunyai pendapat politik tentang sejumlah besar subyek dan terlibat dalam pembahasan politik. Orang dengan pendidikan lebih tinggi pun mungkin memandang dirinya berkompeten mempengaruhi pemerintah dan bebas terlibat dalam diskusi politik.

Uraian diatas menunjukkan terdapat hubungan antara pendidikan dengan partisipasi politik seseorang. Tingginya tingkat pendidikan seseorang, maka pengetahuan dan wawasannya tentang politik akan semakin tinggi sehingga partisipasi politiknya juga akan semakin tinggi. Pendidikan bukan saja meningkatkan partisipasi politik, tetapi juga dapat menempatkan individu dalam suatu organisasi yang selanjutnya akan mempertinggi kadar partisipasinya.

Kenyataan akan rendahnya partisipasi masyarakat di Bandar Lampung menarik perhatian peneliti untuk membahas mengenai ada atau tidaknya hubungan tingkat pendidikan terhadap Pemilukada yang terjadi di Bandar Lampung pada Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota tahun 2010.

---

<sup>10</sup> *Ibid*, hlm: 382-383.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian di atas maka permasalahan yang akan diteliti adalah:

1. Adakah hubungan tingkat pendidikan terhadap partisipasi pemilih dalam Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota tahun 2010 di Bandar Lampung?
2. Seberapa besar hubungan tingkat pendidikan terhadap partisipasi pemilih pada Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota di Bandar Lampung?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Penelitian ini digunakan untuk:

1. Mengetahui hubungan tingkat pendidikan terhadap partisipasi pemilih dalam Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota tahun 2010 di Bandar Lampung.
2. Mengetahui besarnya hubungan tingkat pendidikan terhadap partisipasi pemilih pada Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota di Bandar Lampung.

## **1.4 Kegunaan Penelitian**

Kegunaan penelitian ini ditujukan untuk:

- a. Secara Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi berupa pemikiran serta perkembangan Ilmu Administrasi Negara kajian Pemerintahan

Daerah dalam proses pemilihan umum kepala daerah yang terjadi di Bandar Lampung.

b. Secara Praktis

1. Penelitian ini diharapkan dapat memperluas pengetahuan serta wawasan dalam melakukan penelitian terutama di dalam mengkaji masalah-masalah politik yang mengacu pada teori dan pengetahuan yang didapat selama kuliah mengenai pemilihan kepala daerah dan kenyataan di lapangan.
2. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi kepada pembaca mengenai hubungan tingkat pendidikan terhadap partisipasi pemilih dalam Pemikada di Bandar Lampung, serta memberikan masukan dalam pemilihan Kepala Daerah selanjutnya.
3. Sebagai rujukan bagi mahasiswa yang berminat dalam penelitian yang berkaitan dengan judul terkait.