

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Konsepsi administrasi publik berasal dari ilmu politik, yang ditujukan agar proses kegiatan kenegaraan dapat berjalan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Ilmu politik disini bukan hanya dijadikan untuk mencapai kekuasaan, namun dijadikan juga sebagai pengabdian dalam kehidupan bernegara. Bentuk pengabdian kepada negara salah satunya adalah bentuk kedaulatan rakyat kepada negara dengan cara berpartisipasi dalam keikutsertaan pemilihan umum. Pemilihan umum dibagi menjadi 2 (dua) macam yaitu pemilihan legislatif dan pemilihan presiden dan wakil presiden, pemilihan ini dilakukan secara langsung oleh rakyat.

Undang-Undang No. 8 tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota. Dalam Undang-Undang tersebut dijelaskan bahwa pemilihan gubernur, bupati, dan wali kota dilaksanakan secara serentak dan bertujuan untuk menghemat anggaran Negara. Pelaksanaan pemilihan kepala daerah Tahun 2015 menjadi menarik untuk dikaji sebagai gelombang awal dalam karena dilaksanakan serentak dan akan dilakukan selanjutnya di Tahun 2017 dan 2018 mendatang. Dalam Pemerintah daerah terdiri atas Kepala Daerah, untuk kepala provinsi disebut dengan gubernur dan wakilnya adalah wakil gubernur, untuk kepala daerah kabupaten/kota disebut bupati/walikota dan begitupun

wakilnya. Hal ini terdapat dalam Undang-Undang no 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah.

Pemerintah daerah telah diberi kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri dengan menggunakan asas desentralisasi, karena pemerintah daerah sendirilah yang mengetahui apa yang dibutuhkan, apa yang diharapkan oleh daerah itu sendiri. Desentralisasi dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 atas perubahan Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonomi. Daerah otonomi diberikan kewenangan yang lebih untuk mengembangkan daerahnya sendiri.

Tahun 2015, gelombang pertama Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) secara langsung akan digelar secara serentak pada bulan Desember. Di Tahun 2015 pula, Pilkada telah memasuki periode ketiga sejak dimulai pada Tahun 2005. Semenjak Tahun 2005, berbagai evaluasi dan kritik terhadap pelaksanaan Pilkada di ratusan daerah kabupaten/kota dan provinsi telah ditelaah. Namun demikian, ide pelaksanaan pemilihan kepala daerah serentak merupakan konsekuensi sebagai pembelajaran dari hasil evaluasi yang menekankan pada aspek efektifitas dan efisiensi pun mulai diimplementasikan di Tahun 2015 ini.

Berdasarkan Pasal 51 ayat (2), dan Pasal 52 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Terkait dengan pemilihan kepala daerah, ada beberapa hal yang melatar belakangi pelaksanaan dan mekanisme yang berlaku pada Tahun 2015 berbeda dengan periode sebelumnya, diantaranya masalah terkait pencalonan tunggal dimana hanya ada satu kandidat calon kepala daerah, yang ikut meramaikan kompetisi pilkada.

Sementara itu calon tunggal tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilu karena didalam undang-undang tersebut minimal diikuti oleh dua pasangan calon.

Hal ini dimungkinkan karena ketiadaan calon yang memiliki potensi kekuatan yang besar untuk menyaingi calon tunggal tersebut, adanya kekosongan hukum (*Rechtvacum*) dengan lemahnya regulasi tentang pilkada yang diikuti oleh calon tunggal yang berimplikasi pada rencana penundaan pelaksanaan pilkada, partai politik dan gabungan partai politik tidak mau mengusulkan pasangan calon dengan tujuan agar pemilihan kepala daerah di daerah tertentu tidak dapat terlaksana dan ditunda ke pemilihan serentak selanjutnya. Partai politik dan gabungan partai politik tidak mau mengusulkan pasangan calon semata karena merasa akan menghabiskan sumber daya, biaya, energi, waktu, dan sebagainya, secara sia-sia karena demikian kuatnya elektabilitas petahana.

Begitu sulit dan rumitnya pemenuhan persyaratan bagi calon perseorangan pada pemilihan kepala daerah mengakibatkan harapan untuk tercapainya formula “setidaknya dua pasangan calon” juga sulit tercapai. Mengenai calon tunggal ini terjadi di beberapa daerah salah satunya di Kabupaten Tasikmalaya. Padahal masyarakat yang memiliki kemampuan untuk memimpin daerahnya bisa mencalonkan pada pemilu serentak ini, karena setiap warga negara yang punya hak memilih juga mempunyai hak dipilih serta memiliki kesempatan yang sama dalam pemerintahan yang telah terjamin oleh Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28D ayat (3).

Putusan Mahkamah Konstitusi menjelaskan bahwa cukup dengan memberikan pilihan kepada rakyat untuk memilih setuju atau tidak setuju. Dengan putusan yang telah ada yaitu putusan dengan nomor 100/PUUXIII/2015, Dengan adanya Keputusan Mahkamah Konstitusi tentang dibolehkannya calon tunggal dalam pemilukada khususnya di kab. Tasikmalaya, melahirkan kurang pahamnya masyarakat akan hal tersebut. Karena masyarakat harus langsung mengubah kebiasaan memilih dari yang awalnya mencoblos foto calon, sekarang hanya dengan memberikan suara “Setuju” dan “Tidak Setuju”. Dengan hal inilah pihak KPUD berusaha keras memberikan sosialisasi terhadap masyarakat tentang hal tersebut. Namun hal ini juga mengakibatkan ketidak antusiasme masyarakat dalam berpartisipasi pemilukada tahun ini. Karena baru kali ini terjadi hal seperti ini. Tidak sedikit pula yang tidak setuju dengan keputusan seperti ini, karena calon ini telah menjadi bupati di periode sebelumnya dan mungkin hasil yang dirasakannya tidak sesuai. Namun, ada juga yang setuju karena mereka menganggap dari pada daerahnya tidak memiliki pemimpin, dari pada daerahnya tidak terurus, lebih baik yang ada saja.

Dengan adanya calon tunggal, berarti format pemilihanpun akan berubah. Format pemilihannya yaitu hanya memilih “Setuju” dan “Tidak Setuju”. disinilah seperti apa implementasi dari putusan tentang calon tunggal ini. Terlihat persentase partisipasi pemilih pada pemilukada sebelumnya lebih tinggi dari pada tahun 2015, dapat disebutkan mengalami penurunan partisipasi sebesar 5%. tinggal bagaimana implementasinya dilakukan. Dengan melihat data dari persentase pemilukada periode sebelumnya tercatat bahwa partisipasi pemilih mencapai angka 97% dan

sisanya tidak berpartisipasi, sedangkan untuk periode 2015 tercatat bahwa partisipasi pemilih mencapai angka 92%. Sudah terlihat bahwa dengan adanya penetapan ini, partisipasi pemilih dalam pemilukada di Kabupaten Tasikmalaya dengan calon tunggal mengalami penurunan sebesar 5% dari periode sebelumnya. Seperti didalam tabel berikut ini :

**Tabel 1.1**  
**Persentase Pemilukada tahun 2011 dan 2015**

<b>NO.</b>	<b>Klasifikasi Pemilih dan tidak memilih dalam pemilukada kab tasikmalaya 2011</b>	<b>Jumlah</b>	<b>Persentase partisipasi pemilih (%)</b>
1	Jumlah pemilih untuk seluruh pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati.	815.824	97%
2	Jumlah pemilih yang tidak memilih untuk seluruh pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati.	28.209	3%
3	Jumlah Pemilih dan tidak memilih dalam pemilukada kab tasikmalaya 2011	844.033	

*Sumber : Diolah sendiri dari data KPUD Kab. Tasikmalaya 2011*

<b>NO.</b>	<b>Klasifikasi Pemilih dan tidak memilih dalam pemilukada kab tasikmalaya 2015</b>	<b>Jumlah</b>	<b>Persentase partisipasi pemilih (%)</b>
1	Jumlah pemilih untuk seluruh pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati.	743.773	92%
2	Jumlah pemilih yang tidak memilih untuk seluruh pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati.	6.895	8%
3	Jumlah Pemilih dan tidak memilih dalam pemilukada kab tasikmalaya 2015	810.668	

*Sumber : Diolah sendiri dari data KPUD Kab. Tasikmalaya 2015*

Keikutsertaan masyarakat dalam politik dan urusan pemerintahan menjadi bagian dari kehidupan sehari-hari. Masyarakat tidak lagi melihat pemerintahan sebagai urusan orang lain yang secara kebetulan mempunyai kewenangan dan berhak untuk mengatur masyarakat. Mereka melihat urusan pemerintahan sebagai urusan mereka sendiri, sebagai bagian dari kehidupannya. Pada tahap awal penelitian, peneliti menemukan bahwa variabel Y (Partisipasi Pemilih) mengalami penurunan yang ditandai dengan dimensi :

1. Pemberian suara dalam pemilu, jelas bahwa pemberian suara menurun dari periode sebelumnya sekitar 5%. Terlihat dari data diatas bahwa pada tahun 2011 partisipasi terjadi sebesar 97%, sedangkan pada tahun 2015 partisipasi terjadi sebesar 92%.
2. Menghadiri rapat umum. Kurangnya diskusi formal yang dilakukan oleh individu-individu guna membahas suatu permasalahan. Karena diskusi ini dilakukan hanya ketika pelaksanaan pemilihan kepala daerah akan diberlangsungkan saja.
3. Hubungan dengan pejabat pemerintah, kurang terwujudnya komunikasi antara individu dengan individu dalam tingkatan pemerintah. Begitupun dengan tim sukses yang ikut serta dalam mensukseskan pelaksanaan ini tidak banyak karena calon hanya ada satu.
4. Menjadi anggota partai politik, calon tunggal terjadi dikarenakan setiap partai politik tidak mengikutsertakan anggotanya untuk berpartisipasi dalam mencalonkan anggotanya untuk menjadi calon bupati. Terlihat bahwa hal ini



kurang adanya rangsangan dan keterkaitan dalam mengikuti pemilihan kepala daerah.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka peneliti bermaksud untuk melakukan penelitian mengenai **“PENGARUH IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENETAPAN CALON TUNGGAL PADA PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH TERHADAP PARTISIPASI PEMILIH DI KABUPATEN TASIKMALAYA”**.

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Permasalahan yang terjadi adalah sebagai berikut :

1. Dengan adanya Keputusan Mahkamah Konstitusi tentang dibolehkannya calon tunggal dalam pemilukada khususnya di Kabupaten Tasikmalaya, melahirkan kurang pahami masyarakat akan hal tersebut.
2. Hal ini mengakibatkan ketidak antusiasme masyarakat dalam berpartisipasi pemilukada tahun ini. Karena baru kali ini terjadi hal seperti ini.
3. Tidak sedikit pula yang tidak setuju dengan keputusan seperti ini, karena calon ini telah menjadi bupati di periode sebelumnya dan mungkin hasil yang dirasakannya tidak sesuai. Namun, ada juga yang setuju karena mereka menganggap dari pada daerahnya tidak memiliki pemimpin, dari pada daerahnya tidak terurus, lebih baik yang ada saja.
4. Dengan adanya calon tunggal, berarti format pemilihanpun akan berubah. Format pemilihannya yaitu hanya memilih “Setuju” dan “Tidak Setuju”. disinilah seperti apa implementasi dari putusan tentang calon tunggal ini.

5. Terlihat persentase partisipasi pemilih pada pemilukada sebelumnya lebih tinggi dari pada tahun 2015, dapat disebutkan mengalami penurunan partisipasi sebesar 5%.

### 1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dalam identifikasi masalah diatas, maka dapat dirumuskan masalahnya sebagai berikut :

1. Seberapa besar pengaruh ukuran dan tujuan penetapan calon tunggal pada pemilukada terhadap partisipasi pemilih di Kabupaten Tasikmalaya?
2. Seberapa besar sumber daya penetapan calon tunggal pada pemilukada terhadap partisipasi pemilih di Kabupaten Tasikmalaya?
3. Seberapa besar pengaruh karakteristik agen pelaksana penetapan calon tunggal pada pemilukada terhadap partisipasi pemilih di Kabupaten Tasikmalaya?
4. Seberapa besar pengaruh disposisi penetapan calon tunggal pada pemilukada terhadap partisipasi pemilih di Kabupaten Tasikmalaya?
5. Seberapa besar pengaruh komunikasi penetapan calon tunggal pada pemilukada terhadap partisipasi pemilih di Kabupaten Tasikmalaya?
6. Seberapa besar pengaruh lingkungan ekonomi, sosial dan politik penetapan calon tunggal pada pemilukada terhadap partisipasi pemilih di Kabupaten Tasikmalaya?
7. Seberapa besar pengaruh implementasi kebijakan penetapan calon tunggal pada pemilukada terhadap partisipasi pemilih di Kabupaten Tasikmalaya?



#### **1.4 Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini yaitu untuk mengetahui :

1. Besarnya pengaruh ukuran dan tujuan penetapan calon tunggal pada pemilukada terhadap partisipasi pemilih di Kabupaten Tasikmalaya.
2. Besarnya pengaruh sumber daya penetapan calon tunggal pada pemilukada terhadap partisipasi pemilih di Kabupaten Tasikmalaya.
3. Besarnya pengaruh karakteristik agen pelaksana penetapan calon tunggal pada pemilukada terhadap partisipasi pemilih di Kabupaten Tasikmalaya.
4. Besarnya pengaruh disposisi penetapan calon tunggal pada pemilukada terhadap partisipasi pemilih di Kabupaten Tasikmalaya.
5. Besarnya pengaruh komunikasi penetapan calon tunggal pada pemilukada terhadap partisipasi pemilih di Kabupaten Tasikmalaya.
6. Besarnya pengaruh lingkungan ekonomi, sosial dan politik penetapan calon tunggal pada pemilukada terhadap partisipasi pemilih di Kabupaten Tasikmalaya.
7. Besarnya pengaruh implementasi kebijakan penetapan calon tunggal pada pemilukada terhadap partisipasi pemilih di Kabupaten Tasikmalaya.

#### **1.5 Kegunaan Penelitian**

Kegunaan penelitian ini adalah :

1. Secara Teoritis,

Hasil penelitian ini diharapkan untuk mengembangkan teori-teori akademis dalam pengembangan konsep-konsep serta teori-teori mengenai implementasi

kebijakan dan partisipasi pemilih dalam rangka mewujudkan otonomi daerah yang sebenarnya dalam proses pemilukada.

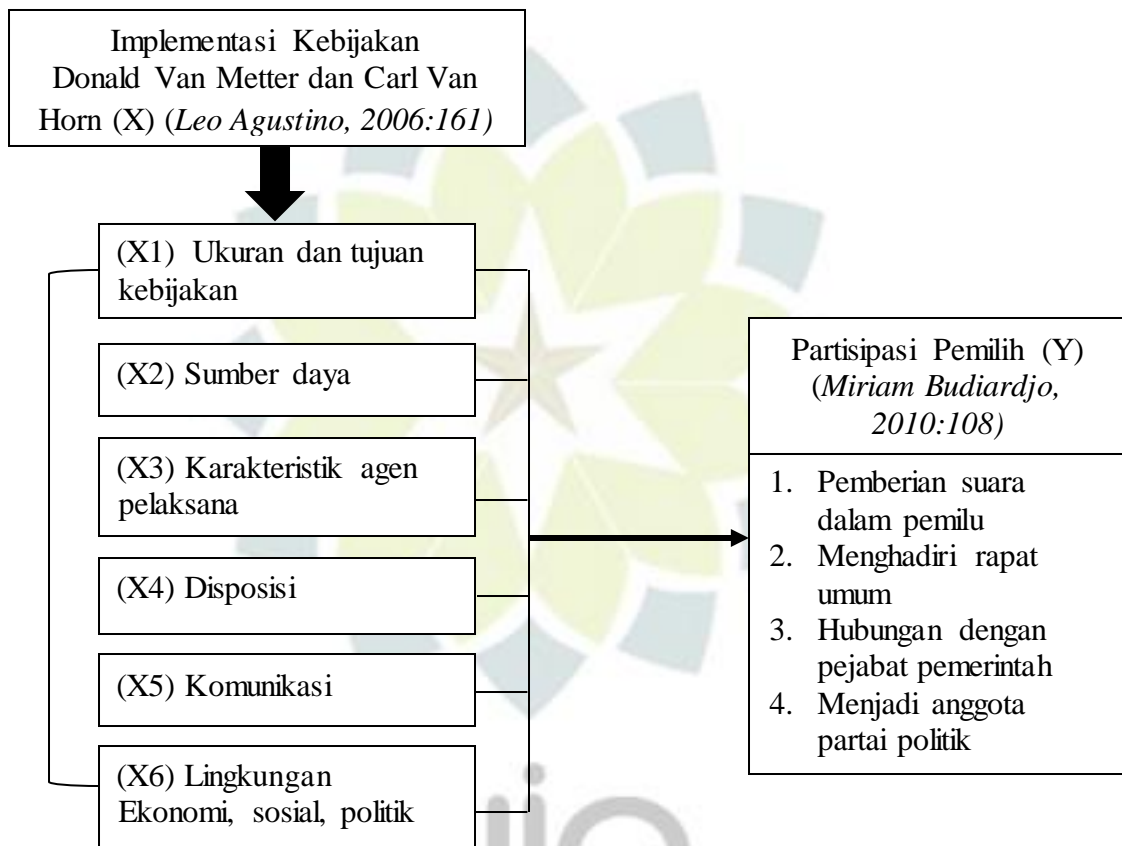
2. Secara Praktis,

- a. Untuk Penulis, penelitian dalam rangka pembuatan proposal penelitian sebagai salah satu syarat untuk mengikuti sidang pada Jurusan Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung.
- b. Untuk pemerintah di Kabupaten Tasikmalaya khususnya di KPUD, hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan pertimbangan dalam evaluasi dalam penyelenggaraan pemilukada selanjutnya.

### **1.6 Kerangka Pemikiran**

Teori yang penulis akan gunakan adalah Implementasi Kebijakan, dimana teori ini dikembangkan oleh Donald Van Metter dan Carl Van Horn (Leo Agustino, 2006:161) dan digunakan untuk meneliti dan mempelajari sebuah pelaksanaan kebijakan. Teori ini mengindikasikan bahwa dimensi-dimensi dari implementasi kebijakan atas penetapan calon tunggal berpengaruh atau tidak terhadap partisipasi politik dalam pemilukada. Dan teori yang digunakan adalah yang dikembangkan oleh Miriam Budiardjo yaitu Partisipasi Pemilih (Miriam Budiardjo, 2002:108). Seperti digunakan dalam penelitian ini, berharap implementasi kebijakan penetapan calon tunggal mempengaruhi partisipasi politik dalam pemilukada, sebab partisipasi politik akan tercapai jika diengaruhi oleh implementasi kebijakan atas penyelenggaraan pemilukada dengan menetapkan calon tunggal. Untuk lebih

memperjelas keterkaitan antar variabel maka dapat dijelaskan melalui gambar paradigma penelitian sebagai berikut :



Gambar 1.1

Kerangka Pemikiran

X = Variabel Independen

Y = Variabel Dependen

## 1.7 Hipotesis

Hipotesis kausal merupakan pernyataan sementara tentang pengaruh antara satu variabel atau lebih variabel terhadap satu atau lebih variabel lain. Diantara variabel yang berhubungan tersebut tampak variabel sebab atau yang mmengaruhi dan variabel akibat yang dipengaruhi (Ulber Silalahi, 2012:168)

1. Pengaruh Ukuran dan tujuan (X1) terhadap partisipasi pemilih (Y)

$H_0$  : Tidak terdapat pengaruh yang signifikansi dari ukuran dan tujuan (X1) terhadap partisipasi pemilih (Y)

$H_a$  : Terdapat pengaruh yang signifikansi dari ukuran dan tujuan (X1) terhadap partisipasi pemilih (Y)

2. Pengaruh Sumber daya (X2) terhadap partisipasi pemilih (Y)

$H_0$  : Tidak terdapat pengaruh yang signifikansi dari sumber daya (X2) terhadap partisipasi pemilih (Y)

$H_a$  : Terdapat pengaruh yang signifikansi dari sumber daya (X2) terhadap Partisipasi pemilih (Y)

3. Pengaruh Karakteristik agen pelaksana (X3) terhadap Partisipasi Pemilih (Y)

$H_0$  : Tidak terdapat pengaruh yang signifikan dari karakteristik agen pelaksana (X3) terhadap partisipasi pemilih (Y)

$H_a$  : Terdapat pengaruh yang signifikan dari karakteristik agen pelaksana (X3) terhadap partisipasi pemilih(Y)

4. Pengaruh Disposisi (X4) terhadap Partisipasi pemilih (Y)

$H_0$  : Tidak terdapat pengaruh yang signifikan dari disposisi (X4) terhadap partisipasi pemilih (Y)

$H_a$  : Terdapat pengaruh yang signifikan dari disposisi (X4) terhadap partisipasi pemilih (Y)

5. Pengaruh komunikasi (X5) terhadap Partisipasi pemilih (Y)

$H_0$  : Tidak terdapat pengaruh yang signifikan dari komunikasi (X5) terhadap partisipasi pemilih (Y)

$H_a$  : Terdapat pengaruh yang signifikan dari komunikasi (X5) terhadap partisipasi pemilih (Y)

6. Pengaruh lingkungan ekonomi, sosial, politik (X5) terhadap Partisipasi pemilih (Y)

$H_0$  : Tidak terdapat pengaruh yang signifikan dari ekonomi, sosial, politik (X6) terhadap partisipasi pemilih (Y)

$H_a$  : Terdapat pengaruh yang signifikan dari ekonomi, sosial, politik (X6) terhadap partisipasi pemilih (Y)

7. Pengaruh implementasi kebijakan (X) terhadap Partisipasi pemilih (Y)

$H_0$  : Tidak terdapat pengaruh yang signifikan dari implementasi kebijakan (X) terhadap partisipasi pemilih (Y)

$H_a$  : Terdapat pengaruh yang signifikan dari implementasi kebijakan (X) terhadap partisipasi pemilih (Y)