

## **Proses Politik Penetapan Jadwal Pemilihan Kepala Daerah Serentak di Masa Pandemi Covid 19 Tahun 2020**

Asmi Septanti Kurniawati<sup>1</sup>, Sri Budi Eko Wardani<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Departemen Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia

<sup>1</sup>Departemen Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia

\*Email Korespondensi: [asmiseptanti@gmail.com](mailto:asmiseptanti@gmail.com)

---

### **ABSTRACT**

The COVID-19 pandemic has an impact on political activities that must be adapted to the Covid-19 pandemic situation so that political activities can be carried out properly and human safety is maintained. This study aims to examine the political process of determining the schedule for the Local Election in 2020. This study uses a qualitative approach with a case study method, data collection uses primary data and secondary data, then is analyzed using data reduction, data presentation and conclusion drawing. The theory used in this research is the public policy theory initiated by William Dunn. The application of public policy theory focuses on two stages, namely agenda setting and policy formulation. The results showed that at the agenda setting stage, there were issues of health, leadership sustainability, budget, politicization of social assistance and political participation raised by formal and informal stakeholders. At the policy formulation stage, the Ministry of Home Affairs is the dominant actor who sets the schedule for the implementation of the Local Election on December 9, 2020. These results have implications for Dunn's theory that the determination of the Local Election schedule in 2020 at the policy formulation stage does not involve informal stakeholders, because the policy for setting the Local Election schedule in 2020 only involves formal stakeholders.

**Keywords:** Covid-19 Pandemic; Political Process; Local Election 2020.

### **ABSTRAK**

Situasi pandemi berdampak pada penyelenggaraan pemilu yang harus disesuaikan agar keselamatan manusia tetap terjaga. Salah satunya berdampak pada regulasi yang mengatur pilkada tahun 2020. Penelitian ini fokus membahas proses politik dalam penetapan jadwal Pilkada 2020 masa Pandemi Covid-19 yang melibatkan berbagai stakeholder, yaitu KPU, Pemerintah, DPR, Satgas Covid-19, dan pegiat masyarakat sipil. Dengan menggunakan metode kualitatif, pengambilan data dikumpulkan secara primer melalui wawancara mendalam, dan data sekunder berupa dokumen yang relevan. Teori yang digunakan dalam penelitian ini yaitu teori kebijakan publik yang digagas oleh William Dunn. Aplikasi teori kebijakan publik fokus pada dua tahap yaitu agenda setting dan formulasi kebijakan. Penelitian ini menemukan pada tahap agenda setting terdapat isu kesehatan, keberlanjutan kepemimpinan, anggaran, politisasi bantuan sosial dan partisipasi politik yang dimunculkan oleh stakeholders formal dan informal. Pada tahap formulasi kebijakan, Pemerintah, dalam hal ini, Kementerian Dalam Negeri merupakan aktor dominan dalam proses penetapan jadwal pelaksanaan Pilkada yang dimundurkan dari 22 September menjadi 9 Desember 2020. Hasil tersebut berimplikasi pada teori Dunn bahwa penetapan jadwal pilkada serentak 2020 pada tahap formulasi kebijakan tidak dilibatkannya stakeholders informal, karena kebijakan penetapan jadwal Pilkada Serentak 2020 hanya melibatkan stakeholder formal.

**Kata Kunci:** Pandemi Covid-19; Proses Politik; Pilkada 2020.



---

**Pendahuluan**

Pandemi Covid-19 menjadi tantangan besar bagi penyelenggaraan pemilu di seluruh dunia. Pemilihan sangat diperlukan untuk demokrasi, tetapi tingginya volume interaksi manusia dalam proses pemilihan berisiko menyebarkan virus. Oleh karena itu, petugas pemilu mendapati diri mereka merencanakan atau mengelola pemilu selama situasi darurat. Potensi pelaksanaan pilkada di masa pandemi covid-19 yaitu tingginya angka penyebaran, karena ada interaksi antar manusia yang merupakan tindakan yang perlu dihindari untuk mengurangi angka penyebaran virus covid-19.

Secara empiris, Covid-19 bukanlah pandemi pertama dan mungkin bukan yang terakhir. Ada juga situasi darurat yang jauh lebih luas, misalnya banjir, gempa bumi dan perang saudara, di mana persiapan pemilu perlu disesuaikan dengan alasan kemanusiaan dan untuk mempertahankan cita-cita (James & Garnett, 2020). Oleh karena itu, penyebaran global Covid-19 telah memaksa negara dan wilayah untuk secara radikal memikirkan kembali bagaimana pemilu harus dijalankan selama situasi pandemi. Keputusan yang diambil memiliki efek mendalam lebih lanjut, membentuk kesehatan demokrasi sekarang dan di masa depan.

Dalam situasi tersebut banyak negara-negara di dunia yang memberikan respon, seperti Amerika Serikat yang akan melaksanakan pemilihan presiden. Menjelang 3 November 2020, ada minat global yang cukup besar dalam pemilihan Presiden AS. Disini, komisi pemilihan negara bagian menghadapi kekurangan dana untuk merekrut petugas pemungutan suara tambahan dan membeli bahan pemilihan. Sementara pemungutan suara melalui pos, yang merupakan langkah keamanan penting untuk membantu mengurangi kerumunan pada hari pemilihan dan dengan demikian risiko infeksi, dapat memakan biaya lebih banyak. Pejabat negara memperkirakan bahwa biaya untuk menjalankannya mungkin mencapai US\$12 juta, bukan US\$9 juta, dengan peningkatan biaya yang terkait dengan staf tambahan yang diperlukan untuk menghitung suara serta bahan yang dibutuhkan (James, 2021).

Lebih lanjut, James (2021) menyatakan di luar Amerika Serikat, badan penyelenggara pemilu lainnya juga telah meminta peningkatan dana dari pemerintah pusat atau daerah. Misalnya, komisi pemilihan Wilayah Ibu Kota Australia telah meminta tambahan AUD 2,3 juta (US \$1,6 juta) untuk menyelenggarakan pemilihan majelis legislatif ACT 16 Oktober 2020. Dana akan digunakan untuk memperluas pengaturan pemungutan suara awal dari lima pusat pemungutan suara awal menjadi 15 pusat dengan jam kerja staf yang diperpanjang untuk jangka waktu 20 hari serta kampanye informasi publik tentang manfaat pemungutan suara awal. Komisi Pemilihan Umum Ukraina telah meminta dari pemerintah dan parlemen sejumlah UAH 1,252 miliar (US\$46.000.000) dana tambahan untuk menyelenggarakan pemilihan lokal

Oktober 2020. Komisi Pemilihan Nasional Sri Lanka percaya bahwa pemilihan parlemen Juli 2020 akan menelan biaya tambahan antara enam dan tujuh miliar rupee (US\$32–37 juta), di mana 1 miliar (US\$5.332.530) akan dihabiskan untuk pembersih tangan dan pekerjaan tambahan. Dana tambahan sebesar Rp 1,4 triliun (US \$98,78 juta) telah diminta untuk Pilkada Serentak 2020 di Indonesia. Di Thailand, pemilihan lokal yang dijadwalkan untuk tahun 2020 mengalami penundaan lebih lanjut karena dana yang dialokasikan untuk membiayai pemilihan telah dialihkan untuk memerangi pandemi.

Atas dasar tersebut dapat diketahui bahwa dampak pandemi Covid 19 telah membawa perubahan yang cukup signifikan bagi hampir semua sektor, tidak terkecuali bidang politik, dan hal ini tentunya memengaruhi berbagai aspek penting termasuk di antaranya kehidupan demokrasi di Indonesia. Belum selesai masalah kesehatan yang menjadi poin penting pondasi bangsa, dan masalah ekonomi yang juga semakin mempersulit keadaan masyarakat saat ini, masalah di bidang politik juga menuntut perhatian yang tidak kalah penting. Permasalahan pada aspek politik akibat adanya pandemi Covid-19 yaitu di tahun 2020, Indonesia harus melaksanakan Pilkada Serentak sesuai dengan Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 Pasal 201 ayat 6 yang menyatakan bahwa “Pemungutan suara serentak Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota hasil pemilihan tahun 2015 dilaksanakan pada bulan September tahun 2020”. Realita tersebut memunculkan berbagai pendapat mengenai pelaksanaan Pilkada serentak pada 2020. Banyak kalangan berpandangan pesimis dengan keadaan pandemi mengingat kesehatan masyarakat dan masalah ekonomi jauh lebih penting bila dibandingkan kegiatan “pesta” demokrasi yang diselenggarakan setiap lima tahun sekali ini (Utomo, 2020).

Fokus penelitian ini yaitu pada proses politik dalam konteks penetapan jadwal pelaksanaan Pilkada 2020. Hal tersebut sangat penting karena situasi tersebut merupakan aspek krusial, dimana dengan ditetapkannya jadwal Pilkada 2020, akan berdampak pada anggaran, partisipasi politik, keberlanjutan kepala daerah, bahkan juga kesehatan yang masa pada masa tersebut belum ada vaksin dalam melawan pandemi covid-19.

Berdasarkan pemaparan tersebut penelitian ini akan meneliti tentang proses politik penetapan jadwal pemilihan Kepala Daerah serentak masa pandemi covid-19 tahun 2020 pada kurun waktu 31 Maret 2020, saat Presiden Joko Widodo menetapkan Indonesia darurat kesehatan hingga 14 Juli 2020 saat DPR mengesahkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

---

**Landasan Teoritik**

Dunn (2000) mengelompokkan kepada tiga bagian yaitu kebijakan publik (kebijakan publik), pelaku kebijakan (pemangku kebijakan) dan iklim politik (policy environment). Ketiga komponen tersebut memiliki kepentingan satu sama lain, dan saling memengaruhi. Para aktor politik, misalnya, dapat memiliki kepentingan dalam kebijakan, tetapi mereka mungkin masih terpengaruh oleh keputusan politik. Pembuat kebijakan dan kebijakan demokratis itu sendiri membentuk dan dipengaruhi oleh pengaturan kebijakan. Pengambilan keputusan untuk suatu program seharusnya tidak hanya menganalisis ketiga item ini namun seringkali dipengaruhi oleh tahapan perkembangan. Proses pengambilan keputusan dibagi menjadi 5 langkah, menurut Dunn (2000), yaitu: Penyusunan Agenda, Formulasi Kebijakan, Adopsi/Legitimasi Kebijakan, Implementasi Kebijakan, Penilaian/Evaluasi Kebijakan.

1. Penyusunan Agenda / Agenda Setting

Penting untuk menyusun agenda sebelum proposal diputuskan dan diberlakukan dengan memasukkan dan memilih topik atau masalah mana yang akan diprioritaskan untuk dipertimbangkan dan akhirnya dikumpulkan sebanyak mungkin. Masalah kebijakan merupakan hasil atau ciri suatu diskusi, menurut Dunn (2000), baik yang berkenaan dengan rumusan, informasi, uraian atau pemeriksaan suatu masalah tertentu. Namun, tidak semua topik harus ditemukan dalam rencana kebijakan. Dalam situasi ini, penelitian kebijakan dapat mengidentifikasi asumsi implisit, mendiagnosis akar tantangan sosial, menangani agenda potensial, mengintegrasikan sudut pandang yang bersaing dan mengembangkan peluang kebijakan baru harus dirumuskan. Perkembangan isu- isu dalam kebijakan publik diarahkan untuk mengidentifikasi akar permasalahannya sehingga menghasilkan suatu kebijakan bagi pengambil kebijakan untuk memperbaiki masalah tersebut.

Kriteria topik yang dapat dilihat sebagai agenda kebijakan publik antara lain: a) Telah mencapai titik kritis tertentu yang apabila diabaikan menjadi ancaman yang serius, b) Telah mencapai tingkat partikularitas tertentu yang berdampak dramatis, menyangkut emosi tertentu dari sudut kepentingan orang banyak, c) Mendapat dukungan media massa, menjangkau dampak yang amat luas, d) Mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan dalam masyarakat serta menyangkut suatu persoalan yang fashionable (sulit dijelaskan, tetapi mudah dirasakan kehadirannya).

Aplikasi teori Dunn mengenai agenda setting dalam penelitian ini yaitu menganalisis berbagai isu-isu yang muncul dalam proses penetapan pelaksanaan pilkada serentak tahun 2020. Hal ini sangat penting, karena isu yang digunakan oleh stakeholders

menandakan kepentingan para stakeholders dalam mengajukan pelaksanaan pilkada serentak tahun 2020. Agenda setting juga diperlukan dalam merumuskan masalah, seperti yang terjadi pada proses mengklasifikasikan masalah dan kepentingan masing-masing menurut pandangan para stakeholders dalam menghadapi penetapan jadwal Pilkada serentak Tahun 2020 yang digelar di tengah pandemic ini.

## 2. Formulasi kebijakan

Seringkali tepat untuk menyebut pembentukan kebijakan sebagai perumusan kebijakan, yang merupakan tahap awal pembuatan kebijakan. Pemimpin kebijakan pertama-tama membahas topik yang telah dimasukkan dalam agenda kebijakan dan kemudian mengaturnya untuk mengidentifikasi jawaban atas tantangan saat ini. Berbagai solusi atau pilihan kebijakan saat ini menawarkan jawaban atas hal tersebut. Perkembangan undang-undang, bagaimanapun, tidak akan selalu mendukung pada peraturan presiden. Ini adalah mekanisme untuk mengevaluasi kebijakan publik yang tepat untuk menetapkan kebijakan dari berbagai alternatif dan dalam situasi ini, pada dasarnya merupakan inti dari proses perumusan kebijakan publik. Penting untuk memperhatikan aspek-aspek yang meliputi mekanisme, seperti aspek publik, aspek teknokratis dan aspek politik, dalam perumusan kebijakan.

Aplikasi teori Dunn mengenai formulasi kebijakan fokus pada aspek politik yang ada dalam proses penetapan pelaksanaan Pilkada serentak tahun 2020. Aspek politik yang ada dalam proses penetapan jadwal pilkada seperti pembahasan di DPR yang menunjukkan adanya perubahan sikap fraksi yang awalnya menolak, kemudian menjadi mendukung. Selain itu, adanya keinginan dari pihak pemerintah untuk tetap melaksanakan Pilkada serentak tahun 2020, walaupun mendapat penolakan dari masyarakat sipil. Pada formulasi inilah perdebatan semua kepentingan tiap stakeholders itu terjadi, hingga diputuskannya kebijakan yang disepakati bersama.

Secara spesifik mengenai formulasi kebijakan dalam pilkada di masa pandemi covid-19, James (2021) menyatakan pemilu biasanya tidak dijalankan oleh satu badan atau organisasi karena ada banyak badan yang terlibat. Akan lebih membantu untuk mempertimbangkan proses pemilihan yang dijalankan oleh jaringan pemerintahan untuk mencerminkan bahwa aktor sosial dan internasional sering memainkan peran proaktif. Jaringan ini datang dalam berbagai bentuk. Pada satu ekstrem, ada sistem statistik tertutup yang ditemukan dalam sistem otokratis di mana ada rentang terbatas aktor yang menyerahkan kendali. Kekuasaan akan berada dalam satu organisasi bergaya Soviet di bawah arahan ketat seorang penguasa. Di sisi lain, ada jaringan

---

pluralistik yang melibatkan banyak aktor negara dan masyarakat dan ada lebih banyak perdebatan dan kontestasi yang cair tentang bagaimana menjalankan pemilu. Sebagian besar pemerintahan dianggap memiliki sistem di suatu tempat di tengah skala: statistik yang diperebutkan, jaringan pemerintah atau asimetris. Namun, semakin pluralistik jaringan, semakin banyak suara yang akan didengar. Negara perlu mendengar dari pejabat pemilu, kelompok disabilitas, partai politik, advokat gender, juru kampanye etnis minoritas, kelompok hak-hak sipil dan banyak lagi. Oleh karena itu penting bukan hanya keputusan apa yang dibuat, tetapi bagaimana keputusan itu dibuat dan siapa yang membuatnya.

### 3. Adopsi/Legitimasi kebijakan

Adopsi/legitimasi kebijakan ini adalah langkah setelah perumusan kebijakan yang bertujuan memberikan kewenangan atau kewenangan kepada proses penting pemerintah. Jika otoritas rakyat menentukan tindakan legitimasi dalam komunitas, individu akan patuh pada jalan pemerintah. Namun masyarakat harus mempercayai intervensi oleh pemerintah itu legal. Mekanisme validitas kebijakan melibatkan keyakinan penuh dalam memutuskan inisiatif seperti apa yang dapat dilegitimasi oleh pemerintah. Ini adalah tahap akhir dari penilaian pemilihan kebijakan, kemudian dilakukan jaminan dan komitmen kebijakan.

### 4. Implementasi kebijakan

Pada tahap pelaksanaannya, efektivitas atau kegagalan suatu kebijakan akhirnya diputuskan. Pelaksanaan regulasi merupakan tindakan dalam rangka membuktikan suatu kebijakan. Beberapa metode digunakan, salah satunya top- down, untuk mengevaluasi proses adopsi kebijakan. Strategi ini dimulai dengan pandangan bahwa keputusan atau kebijakan yang ditetapkan oleh pembuat kebijakan harus diikuti di semua tingkatan oleh semua politisi, manajer, atau birokrat, terutama di tingkat yang lebih rendah. Dalam metode ini, penekanan tinjauan adalah pada tantangan dalam memenuhi tujuan kebijakan sistematis yang telah ditentukan sebelumnya.

Ada banyak model yang harus diikuti sebagai pedoman dalam penegakan peraturan perundang-undangan sehingga pada titik pelaksanaan kebijakan tidak akan menyimpang dari apa yang telah dikembangkan. Suatu program kebijakan apabila dalam prosesnya tidak sampai pada suatu titik program tersebut tidak diimplementasikan maka kebijakan tersebut tiadalah berarti. Karena kebijakan yang telah diambil harus dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan

sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan bersaing.

#### 5. Evaluasi Kebijakan

Dapat dikatakan bahwa penilaian kebijakan adalah suatu usaha yang meliputi memperkirakan atau menganalisa kebijakan yang memuat isi, pelaksanaan dan akibat. Review kebijakan tidak hanya dilakukan pada level akhir, tetapi dilakukan pada keseluruhan proses kebijakan. Penilaian kebijakan juga harus melibatkan tahap perumusan masalah kebijakan, program pemecahan masalah kebijakan yang disarankan, pelaksanaan, dan tahap efek kebijakan.

Pelaksanaan evaluasi kebijakan pada dasarnya harus memperhatikan tiga hal yang menjadi pokok yaitu: 1) Evaluasi kebijakan berusaha untuk memberi informasi yang valid tentang kinerja kebijakan, 2) Evaluasi kebijakan berusaha untuk menilai kepastian tujuan atau target dengan masalah yang dihadapi, 3) Evaluasi kebijakan berusaha juga untuk memberi sumbangan pada kebijakan lain terutama dari segi metodologi.

Berdasarkan lima tahap proses pembuatan kebijakan publik, penelitian ini menggunakan tahap penyusunan agenda dan formulasi kebijakan dalam teori kebijakan publik Dunn. Pengambilan bagian teori tersebut dikarenakan penelitian ini fokus pada dinamika antar stakeholder dalam menetapkan pelaksanaan Pilkada serentak tahun 2020 di masa pandemic Covid-19.

Terkait dengan independensi penyelenggara pemilu, Menurut Van Aaken (2009) badan penyelenggara pemilu yang independen perlu menyangkut beberapa hal, yaitu kemandirian finansial mengacu pada kemampuan memiliki anggaran sendiri (biasanya dikombinasikan dengan kemandirian kelembagaan), serta siapa yang memutuskan anggaran. Badan yang independen secara hukum memiliki anggarannya sendiri, sedangkan penyelenggara pemilu yang merupakan bagian dari pemerintah biasanya mendapatkan dananya dari anggaran umum (kementerian keuangan), tergantung pada keputusan alokasi oleh pemerintah. Anggaran tersebut berada di bawah anggaran kementerian atau pemerintah daerah. Jika anggaran badan penyelenggara pemilu diputuskan oleh pemerintah dan bukan oleh parlemen, itu membuatnya lebih mudah untuk mendorong badan penyelenggara pemilu ke arah yang diinginkan dengan hasil yang dapat diprediksi pada independensi *de facto*.

Lebih lanjut, Van Aaken (2009) menyatakan badan penyelenggara pemilu yang independen perlu memiliki kemandirian lembaga yang mengacu pada penunjukan pimpinan penyelenggara, status anggota dan dalam keadaan apa mereka dapat diberhentikan. Di sini,



dapat ditemukan variabel perlindungan, apakah penunjukan hanya untuk satu kali atau mungkin ada pengangkatan kembali, bagaimana pimpinan dilindungi dari pemecatan sewenang-wenang, apakah mereka memiliki kekebalan hukum. Badan penyelenggara pemilu pemerintah tidak memiliki kebebasan sebagai anggota penyelenggara karena bagian dari birokrasi pemerintahan. Namun bagi lembaga penyelenggara pemilu nonpemerintah, tingkat kemandirian pribadi menjadi sangat penting.

### **Metode Penelitian**

Berdasarkan pada masalah yang diteliti, peneliti menggunakan metode kualitatif dalam penelitian ini. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu, studi kasus (case study). Dalam penelitian subjek penelitiannya ialah Komisi Pemilihan Umum (KPU), Kementerian Dalam Negeri RI, Organisasi Masyarakat Sipil, Epidemiolog, DPR serta Ahli dalam bidang politik daerah.

Metode pengumpulan data adalah teknik atau cara-cara yang dapat digunakan peneliti untuk mengumpulkan data. Dalam penelitian ini peneliti akan menggunakan teknik wawancara terbuka yakni menggunakan pertanyaan baku. Urutan pertanyaan, kata-kata, dan cara penyajiannya sama untuk setiap responden. Keluwesan mengadakan pertanyaan pendalaman terbatas, dan hal itu bergantung situasi wawancara dan kecakapan pewawancara. Wawancara demikian digunakan jika dipandang sangat perlu untuk mengurangi sedapat-dapatnya variasi yang bisa terjadi antara seorang terwawancara dengan yang lainnya. Studi dokumentasi dilakukan oleh peneliti untuk mendapatkan data berupa publikasi lembaga yang berisi informasi mengenai keputusan-keputusan yang diambil oleh lembaga pemerintah terkait penetapan Pilkada Serentak tahun 2020.

### **Hasil Penelitian dan Pembahasan**

#### **1. Isu-Isu dalam Agenda Setting**

##### **a. Ancaman Kesehatan dalam Pelaksanaan Pilkada Serentak 2020**

Isu kesehatan muncul dari kalangan masyarakat sipil, terutama epidemiologi yang khawatir akan penyebaran virus covid-19 disaat pelaksanaan Pilkada 2020. Hal tersebut didasari oleh data covid-19 di Indonesia belum valid, karena baru melakukan testing yang sangat minim, padahal pemotretan keadaan pandemi covid-19 merupakan hal yang paling penting. Realitas adanya pandemi covid-19 juga diutarakan oleh masyarakat sipil yang fokus dibidang kepemiluan, mereka menganggap bahwa perlu ada kesiapan regulasi dalam menyelenggarakan pilkada

di tengah pandemi covid-19, regulasi tersebut harus adaptif agar menjadi blue print jika terjadi hal serupa di masa mendatang.

Ancaman kesehatan dalam pelaksanaan pilkada 2020 menunjukkan adanya perkembangan penyebaran wabah pandemi secara signifikan dan terus meningkat, tidak terkecuali negara Indonesia menjadi negara terdampak akibat wabah pandemi ini. Dengan mengingat bahaya wabah tersebut, melalui mandat yang tertuang dalam pasal 12 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, Presiden Joko Widodo kemudian menerbitkan Keputusan Presiden (Keppres) Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan.

b. Isu Keberlanjutan Kepemimpinan di Daerah dalam Menetapkan Pilkada Serentak 2020

Isu keberlanjutan kepala daerah menjadi fokus dari Kemendagri bahwa mereka memiliki kekhawatiran jika banyak Plt yang menjabat, hal itu justru akan membuat kinerja pemerintah di daerah tidak efektif. Selain itu, dalam masa pandemi covid-19 perlu memiliki pemimpin yang mendapatkan legitimasi yang tinggi dari masyarakat, agar masyarakat patuh pada pemimpin mereka.

c. Isu Ketersediaan Anggaran Pelaksanaan Pilkada Serentak 2020

Isu anggaran muncul dari semua kalangan stakeholder baik formal maupun informal. KPU terutama lembaga yang menyelenggarakan pilkada mengharuskan adanya kenaikan anggaran, karena membutuhkan alat pelindung kesehatan maupun penyediaan fasilitas kesehatan di setiap TPS. Kemendagri juga memiliki kepentingan terkait anggaran, agar tidak terjadi permasalahan sumber dana pilkada 2020, apakah berasal dari APBD atau APBN. Sedangkan, pihak masyarakat sipil merasa khawatir jika pilkada tetap dilaksanakan di tahun 2020, karena alokasi anggaran di daerah sudah banyak berkurang dalam penanganan pandemi covid-19, selain itu juga anggaran di pusat lebih banyak difokuskan dalam penanganan pandemi covid-19.

d. Isu Politisasi Bantuan Sosial Kandidat Kepala Daerah dalam Pilkada Serentak 2020

Isu ini muncul dari kalangan masyarakat sipil yang menganggap bahwa petahana memiliki potensi untuk melakukan politisasi bansos, hal itu didasari bahwa di tingkat pusat pun terjadi penyalahgunaan bantuan sosial. Kondisi tersebut membuat masyarakat sipil perlu adanya penundaan pelaksanaan pilkada, karena dalam situasi tersebut petahana dan calon yang memiliki dana besar, berpotensi menang dalam pilkada 2020.

---

e. Isu Partisipasi Politik Masyarakat dalam Pilkada Serentak 2020

Isu partisipasi politik juga muncul dari kalangan masyarakat sipil, karena dalam situasi tersebut masyarakat memiliki kekhawatiran terpapar pandemi covid-19. Selain itu, masyarakat di daerah yang belum memahami betul bahaya pandemi covid-19, cenderung berkerumun ketika pelaksanaan pilkada yang sudah menjadi kebiasaan masyarakat.

2. Analisis Agenda Setting dalam Tahap Proses Kebijakan Penetapan Jadwal Pilkada Serentak 2020

Menurut Dunn (1990), isu/permasalahan kebijakan merupakan produk atau fungsi dari adanya perdebatan baik tentang rumusan, rincian, penjelasan maupun penilaian atas suatu masalah tertentu. Namun tidak semua permasalahan bisa masuk menjadi suatu agenda kebijakan. Isu dalam penelitian yang dilakukan menunjukkan adanya isu kesehatan, keberlanjutan kepemimpinan, anggaran, politisasi bantuan sosial dan partisipasi politik. Isu yang diperoleh dalam penelitian didasarkan pada pemberitaan media bahwa kelima isu tersebut menjadi dasar pertimbangan bagi stakeholders dalam memutuskan sikap jadwal pelaksanaan Pilkada Serentak tahun 2020.

Lebih lanjut, Dunn (1990) menyatakan kriteria permasalahan yang bisa dijadikan agenda kebijakan publik di antaranya: a) Telah mencapai titik kritis tertentu yang apabila diabaikan menjadi ancaman yang serius, b) Telah mencapai tingkat partikularitas tertentu yang berdampak dramatis, menyangkut emosi tertentu dari sudut kepentingan orang banyak, c) Mendapat dukungan media massa, menjangkau dampak yang amat luas, d) Mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan dalam masyarakat serta menyangkut suatu persoalan yang fashionable (sulit dijelaskan, tetapi mudah dirasakan kehadirannya). Merujuk pada teori Dunn tersebut maka jelas bahwa kelima isu dalam penelitian ini masuk dalam kriteria permasalahan dalam agenda setting.

Isu kesehatan dalam pilkada 2020 merupakan isu yang telah mencapai titik kritis, karena jika diabaikan akan berdampak pada kehidupan masyarakat. Pandemi covid-19 merupakan isu berbahaya jika tidak segera direspon oleh para stakeholders dalam pelaksanaan Pilkada 2020, karena adanya pandemi covid-19 membuat masyarakat harus menjaga jarak dan tidak berkerumun, sedangkan pelaksanaan pilkada di masa normal memperlihatkan bahwa pilkada selalu dihadiri oleh masyarakat atau terjadi mobilisasi massa. Jika hal tersebut dibiarkan maka berpotensi akan berdampak buruk bagi kehidupan berbangsa dan bernegara.

Isu keberlanjutan kepemimpinan menjadi isu penting karena berdampak pada kekuasaan pemerintah yang sah, apalagi Indonesia yang berkomitmen menjalankan prinsip

demokrasi yang mana harus ada sirkulasi kepemimpinan secara periodik. Disisi lain adanya juga kepentingan bagi petahana dalam mempertahankan kekuasaanya di daerah, sehingga isu keberlanjutan ini sangat dilematis dalam menghadapi persoalan pelaksanaan pilkada di masa pandemi covid-19. Kemudian isu anggaran yang merupakan dampak dari adanya pandemi covid-19 mengharuskan penambahan alat pelindung diri (APD) bagi penyelenggara maupun masyarakat. Hal ini tentu akan berimbas pada kenaikan anggaran, selain itu pula pandemi covid-19 tidak hanya berdampak pada segi politik, tetapi juga pada ekonomi. Kondisi ini menandakan bahwa isu anggaran merupakan isu yang sudah mencapai titik kritis yang jika dibiarkan akan menjadi ancaman serius di masa mendatang.

Isu anggaran menjadi sangat penting dalam menjalankan pemilihan selama pandemi kemungkinan, karena memiliki konsekuensi sumber daya yang besar. Misalnya, menyediakan alat pelindung diri untuk staf akan menimbulkan biaya tambahan, terutama jika harga melonjak karena persediaan terbatas. Perpindahan ke pemungutan suara awal, di mana tempat pemungutan suara dibuka beberapa hari sebelumnya, akan melibatkan staf tambahan dan perekrutan tempat lebih lanjut. Biaya menjalankan surat suara pos pada volume yang lebih tinggi akan melibatkan biaya pencetakan dan ongkos kirim lebih lanjut. Oleh karena itu, ada risiko besar bahwa pemilu akan kekurangan sumber daya selama pandemi (James, 2021).

Meskipun mungkin ada aspirasi untuk meningkatkan keamanan staf dan pemilih, jika sumber daya yang memadai tidak tersedia, aspirasi ini tidak akan terwujud. Ketersediaan dan pengeluaran dana juga sensitif terhadap waktu. Pejabat pemilu akan enggan memesan peralatan sampai ada jaminan bahwa biaya ini akan ditanggung oleh Kementerian Keuangan. Meskipun isu tersebut sangat penting untuk mendapatkan perhatian para stakeholders di bidang keuangan seringkali sulit bagi petugas pemilu. Kondisi tersebut juga terjadi dalam konteks proses politik penetapan jadwal Pilkada 2020 yang mana adanya lonjakan anggaran terkait penyelenggaraan pilkada, demi keselamatan masyarakat dan petugas di TPS.

Isu politisasi bantuan sosial (bansos) merupakan aspek yang mendapat dukungan dari media massa, karena terdapat oknum pemerintah yang menyalahgunakan bansos untuk kepentingan pribadi. Sehingga, isu ini muncul dari kalangan masyarakat sipil untuk menunda pelaksanaan pilkada di tahun 2020. Terakhir ialah isu partisipasi politik, di mana terdapat kekhawatiran dari masyarakat bahwa partisipasi politik masyarakat akan menurun, karena dampak negatif dari covid-19 jika pilkada tetap dilaksanakan di tahun 2020. Hal ini menandakan bahwa isu partisipasi politik telah mencapai tingkat partikularitas tertentu yang berdampak dramatis dan menyangkut emosi orang banyak.

Isu-isu yang bermunculan tersebut dimunculkan oleh stakeholders formal (Pemerintah, DPR dan KPU) dan informal (organisasi masyarakat sipil) untuk menolak ataupun menyetujui jadwal Pilkada dilaksanakan tahun 2020. Hal tersebut dianalisis menggunakan teori decision-making yang digagas Sartori (1984) yang menyatakan bahwa, suatu keputusan atau kebijakan yang diambil oleh negara yang menganut asas demokrasi tidak bisa berdasarkan keputusan dari satu orang saja, tidak ada satu peran sentral yang bisa dengan kekuasaannya memutuskan suatu kebijakan.

Kelima isu tersebut berdampak pada kesiapan pelaksanaan pilkada 2020 yang banyak mengalami hambatan. Kondisi realitas tersebut tampaknya disorot dalam penelitian James (2021) bahwa pemilu lebih dari sekedar hari pemilihan. Mereka melibatkan siklus pemilu. Ini dimulai dengan periode pra-pemilihan di mana persiapan penting dilakukan, misalnya perekrutan dan pelatihan staf. Banyak pemerintahan menghadapi tantangan besar dengan perekrutan petugas pemungutan suara pada saat-saat terbaik, apalagi ketika kesehatan fisik mereka dapat terancam oleh shift panjang dan paparan virus covid-19. Hal ini tentu akan menyulitkan selama masa pandemi dan oleh karena itu Afrika Selatan menunda kegiatan pendaftaran pemilihnya. Namun, tanpa kegiatan untuk menjaga kelengkapan dan keakuratan daftar pemilih, kualitasnya akan menurun. Daftar pemilih yang tidak lengkap dapat menyebabkan warga tidak dapat memilih pada hari pemilihan dan layanan publik lainnya yang bergantung pada data akan terpengaruh. Terlepas dari banyaknya aktivitas ini, ada kecenderungan bagi para pembuat kebijakan untuk fokus pada hari pemilihan. Para menteri, legislator, dan pemegang hak keuangan sering kali tidak terlalu memikirkan pemilu di luar periode pemilu langsung. Hal tersebut berbeda dengan temuan yang terjadi di Indonesia, karena berdasarkan temuan penelitian penyelenggara pemilu sudah berupaya optimal dari segi kesehatan maupun anggaran untuk melaksanakan pemilihan, bahkan Indonesia juga seperti Afrika Selatan yang menunda pelaksanaan pemilu, walaupun masih tetap dilaksanakan di tahun 2020.

### 3. Tarik Menarik Kepentingan antar Stakeholders dalam Penetapan Jadwal Pilkada Serentak 2020

Hasil temuan yang menunjukkan dalam isu kesehatan dimana para ahli atau pakar di bidang pandemi tidak dilibatkan dalam proses formulasi kebijakan merupakan tindakan yang tidak sesuai dengan pemahaman proses formulasi kebijakan yang perlu melibatkan berbagai elemen penting, agar supaya kebijakan tersebut dalam diterima oleh seluruh masyarakat. Winarno (2008) menyatakan perumusan kebijakan menyangkut upaya menjawab pertanyaan bagaimana berbagai alternatif disepakati untuk masalah- masalah yang dikembangkan dan

siapa yang berpartisipasi. Dalam partisipasi formulasi kebijakan penetapan jadwal Pilkada Serentak 2020 hanya melibatkan DPR, Pemerintah dan KPU.

Dalam pengamatan peneliti, Kemendagri merupakan aktor kunci terselenggaranya Pilkada di tahun 2020, hal tersebut didasarkan pada sikap KPU yang menawarkan opsi yakni pelaksanaan Pilkada di tahun 2020 atau 2021, di DPR pun sempat menunjukkan adanya perbedaan pandangan bahwa sebagian Fraksi menginginkan Pilkada dilaksanakan pada 2021. Kecenderungan kepentingan Kemendagri yang menang dalam penetapan jadwal Pilkada pada tahun 2020, dikarenakan adanya tindakan-tindakan yang dilakukan oleh Tito Karnavian dalam meyakinkan DPR, Kemenkeu, KPU bahkan mendapatkan persetujuan dari Satgas Covid-19 walaupun berada dalam masa darurat kesehatan. Alasan utama Kemendagri untuk tetap melaksanakan Pilkada di tahun 2020 yakni agar supaya tidak terjadi kekosongan kekuasaan di daerah yang dipimpin oleh Plt kepala daerah. Alasan tersebut yang diakui oleh Hasyim As'ari sebagai titik temu pelaksanaan Pilkada di tahun 2020.

Secara teoritis, keterlibatan Kemendagri bahkan merupakan aktor dominan berbeda dengan konsep IDEA bahwa KPU merupakan salah satu Independent Administrative Agencies (IAA). Implikasi dari EMB yang tidak baik akan menghasilkan pemilu yang tidak adil, karena kondisi kampanye yang menguntungkan petahana secara tidak proporsional, atau karena ada inefisiensi administratif. Pemilu yang tidak adil atau pengaturan pemilu menghancurkan akar akuntabilitas. Syarat yang diperlukan untuk akuntabilitas ini menyangkut pendelegasian kelembagaan kepada lembaga independen yang menyelenggarakan pemilu. Hal tersebut menandakan bahwa KPU yang tidak independen berpotensi akan menghasilkan kualitas pemilu yang gagal, karena banyak kepentingan terutama oleh petahana. Tindakan Kemendagri tersebut memiliki kecenderungan bahwa dalam proses Pilkada Kemendagri memiliki peran yang besar baik dalam penentuan jadwal Pilkada maupun proses pelaksanaan Pilkada, kondisi ini menunjukkan kerentanan akan sirkulasi kepemimpinan di daerah yang tidak lepas dari intervensi politik di tingkat nasional, sehingga desentralisasi politik di daerah belum secara utuh terjadi di Indonesia.

Dominasi Kemendagri sebagai aktor penetapan jadwal pelaksanaan Pilkada Serentak 2020 juga tidak sesuai dengan pemahaman formulasi kebijakan, menurut Howlett dan Ramesh (1993) menjelaskan bahwa pada prinsipnya aktor kebijakan adalah mereka yang selalu dan harus terlibat dalam setiap proses analisa kebijakan publik, baik berfungsi sebagai perumus maupun kelompok penekan yang senantiasa aktif dan proaktif di dalam melakukan interaksi dan interelasi di dalam konteks analisis kebijakan publik. Masyarakat sipil dalam proses

formulasi kebijakan yang tidak dilibatkan selama proses formulasi kebijakan menandakan bahwa ada kepentingan politik pemerintah untuk melaksanakan Pilkada di tahun 2020.

Temuan penelitian juga menunjukkan bahwa KPU merupakan lembaga yang lemah, dimana KPU hanya berperan sebagai safety player, karena KPU harus menjalankan keputusan politik yang disepakati di Senayan. Realita tersebut bukan semata-mata KPU lemah, akan tetapi berdasarkan sistem kepemiluan di Indonesia memang pelaksanaan Pilkada harus atas persetujuan bersama KPU, DPR dan Pemerintah, sedangkan pada rezim pemerintahan sekarang DPR dan Pemerintah sudah terkonsolidasi sehingga KPU berada dalam posisi yang lemah.

Menurut peneliti, regulasi pelaksanaan pilkada di tahun 2020 tidak hanya berkenaan dengan pelaksanaan di tahun 2020, tetapi regulasi tersebut seharusnya bisa digunakan dalam situasi yang sama bila terjadi peristiwa seperti pandemi kembali di masa depan. Akan tetapi melihat regulasi yang menurut LSM dan Epidemiolog tidak adaptif sesuai dengan keadaan covid-19 menandakan bahwa perlu adanya perbaikan regulasi di masa depan mengenai pelaksanaan pilkada di masa pandemi covid-19. Hal tersebut membuktikan bahwa dalam proses formulasi kebijakan terdapat proses yang tidak dilalui yaitu keterlibatan para LSM dan ahli epidemiologi yang merupakan aktor penting karena memahami berbagai permasalahan yang ada di lapangan.

Atas kesimpangsiuran tersebut, tarik menarik kepentingan soal Pilkada 2020 juga memunculkan gagasan kembali agar supaya pelaksanaan Pilkada dikembalikan wewenangnya pada DPRD. Menurut peneliti, ide untuk mengembalikan pelaksanaan Pilkada pada DPRD hanya akan menjadikan politik transaksi pindah ke Lembaga legislative yaitu DPRD dan hal itu justru memperburuk pelaksanaan demokrasi di Indonesia. Selain itu, sistem tersebut pernah dilakukan Indonesia di masa lalu dan terbukti gagal, sehingga lebih baik memperbaiki sistem pemilu yang sekarang agar supaya lebih baik dan adaptif dalam menghadapi perkembangan zaman.

#### 4. Dominasi Kemendagri dalam Penetapan Jadwal Pilkada Serentak 2020

Berdasarkan data temuan peneliti menunjukkan pihak yang dominan atas pelaksanaan Pilkada Serentak 2020 yaitu Kementerian Dalam Negeri. Peneliti memandang Kemendagri secara dominan memberikan masukannya untuk tetap melaksanakan Pilkada pada tahun 2020 kepada DPR, Kementerian Keuangan dan KPU. Berdasarkan wawancara dengan Dirjen Politik Umum Kemendagri menyatakan bahwa bukan pekerjaan mudah untuk meyakinkan Senayan (DPR) dan Kemenkeu untuk mau melaksanakan Pilkada Serentak pada tahun 2020. Kondisi tersebut menandakan bahwa Kemendagri merupakan aktor penting dalam menetapkan jadwal

Pilkada Serentak tahun 2020. Seharusnya, secara teoritis pihak yang dominan dalam penetapan jadwal Pilkada Serentak yaitu KPU sebagai Lembaga penyelenggara. Berdasarkan data yang diperoleh oleh peneliti menunjukkan bahwa Sebagian fraksi di DPR sempat melakukan penolakan pelaksanaan Pilkada di tahun 2020, seperti Fraksi Gerindra. Akan tetapi seiring berjalannya waktu semua Fraksi di DPR menyetujui pelaksanaan Pilkada di tahun 2020. Peneliti meyakini bahwa perubahan sikap Fraksi di DPR dikarenakan adanya masukan dari Kemendagri.

Realita Pilkada di Indonesia tersebut menandakan adanya anomali, jika dibandingkan dengan teori Van Aaken (2009) yaitu badan penyelenggara pemilu yang independen perlu meliputi beberapa hal, yaitu kemandirian finansial mengacu pada kemampuan memiliki rekening sendiri (biasanya dikombinasikan dengan kemandirian kelembagaan), serta pertanyaan tentang siapa yang memutuskan anggaran. Badan yang independen secara hukum biasanya juga memiliki anggarannya sendiri, sedangkan penyelenggara pemilu yang merupakan bagian dari pemerintah biasanya mendapatkan dananya dari anggaran umum, misalnya, dari kementerian dalam negeri, tergantung pada keputusan alokasi oleh pemerintah. Peneliti berpandangan bahwa secara utuh check and balances pada pemerintahan Indonesia masih belum merata, kekuasaan masih terdapat di eksekutif (*executive heavy*), kondisi ini sangat berbahaya bagi keadilan pemilu, karena pihak pemerintah juga merupakan bagian dari peserta pemilu yang memiliki kepentingan untuk memenangkan kontestasi pemilu.

Sikap Kemendagri yang melakukan berbagai tindakan untuk meyakinkan stakeholders memunculkan suatu dugaan bahwa ada intervensi Istana dalam pelaksanaan Pilkada 2020, karena menteri dalam sistem presidensial dipilih oleh Presiden, sehingga tentu tindakan-tindakan yang dilakukan oleh menteri pasti mendapat persetujuan dari Presiden. Adanya dugaan yang muncul bahwa adanya keterlibatan pihak Istana dalam penetapan jadwal Pilkada pada tahun 2020, dikarenakan ada Anak dan Mantu Presiden yang ikut dalam kontestasi politik. Menanggapi hal tersebut, Ferry Kurnia Rizkiyansyah menyatakan adanya anak dan mantu Presiden menjadi faktor pelaksanaan Pilkada pada tahun 2020 hanya sebagai isu dan bukan menjadi faktor utama. Akan tetapi, faktor Istana sangat kuat dalam menentukan pelaksanaan Pilkada pada bulan Desember 2020.

##### 5. Perubahan Sikap Fraksi Partai Politik dalam Memutuskan Kebijakan Penetapan Jadwal Pilkada Serentak 2020

Berdasarkan risalah RDP menunjukkan bahwa Kemendagri merupakan actor penting dalam penetapan jadwal pelaksanaan Pilkada 2020, DPR pun tidak terlalu banyak kontra dengan keputusan-keputusan Kemendagri dan KPU hanya sebagai pelaksana yang tidak



memiliki kekuasaan dalam memutuskan jadwal pelaksanaan Pilkada 2020. Dinamika yang terjadi dalam RDP tidak menunjukkan adanya argumentasi soal kesehatan secara akademis, pembahasan hanya dilakukan berdasarkan angka dan statistic yang menurut Pakar Epidemiologi bahwa data yang ada di Indonesia tidak mencakup seluruhnya, yang berarti ada orang yang terpapar covid-19 yang tidak tercatat.

Kondisi tersebut menandakan bahwa mekanisme untuk menyesuaikan pemilihan untuk Covid-19 seringkali membutuhkan undang-undang baru. Namun, undang-undang yang terlambat seringkali dapat menjadi ancaman besar bagi proses pemilu itu sendiri. Undang-undang yang terlambat di Inggris juga dilihat sebagai faktor penyumbang terhadap volume besar surat suara yang ditolak pada pemilihan parlemen Skotlandia 2007. Penyelidikan independen terhadap pemilihan tersebut menunjukkan keterlambatan pengenalan sistem penghitungan elektronik yang dibuat sebagai faktor penyumbang utama dan oleh karena itu mengecilkkan pengesahan undang-undang yang terlambat. Oleh karena itu, ada jebakan besar di sini. Perubahan mungkin perlu dilakukan pada proses pemilu untuk beradaptasi dengan situasi pandemi, tetapi undang-undang yang terlambat akan melemahkan kapasitas administratif pejabat pemilu untuk menyelenggarakan pemilu. Negara-negara bagian yang tidak memiliki pengalaman sebelumnya dalam pemungutan suara melalui pos akan menghadapi tantangan besar untuk memperkenalkannya dalam waktu singkat (James, 2021).

Atas dasar pandangan James tersebut, dalam konteks Pilkada 2020 di Indonesia juga menunjukkan adanya keterlambatan pembuatan aturan, bahkan KPU menunda pelaksanaan Pilkada 2020 tanpa adanya dasar hukum yang valid, sehingga undang-undang yang dibuat berupaya untuk memberikan legitimasi atas tindakan KPU yang sudah dilakukan, padahal secara prinsip hukum tidak berlaku surut. Kondisi ini pula sebagaimana yang dikatakan James yaitu adanya jebakan dalam pemilihan, karena penguasa mampu mengendalikan pembuatan aturan selama pelaksanaan pemilihan di masa pandemi covid-19.

Fenomena di DPR RI menunjukkan adanya dinamika politik karena terdapat perubahan sikap partai politik dari awalnya menolak pelaksanaan Pilkada di tahun 2020, kemudian menyetujui pelaksanaan di tahun 2020. Berdasarkan hasil rapat kerja Komisi II DPR dengan Kementerian Dalam Negeri, KPU, Bawaslu, dan DKPP pada 30 Maret 2020 berupa penundaan pemilihan kepala daerah 2020. Secara komprehensif terdapat 4 kesimpulan dari rapat tersebut meliputi penundaan pilkada serentak 2020, pelaksanaan pilkada lanjutan akan dilaksanakan berdasarkan persetujuan bersama antara KPU, Pemerintah dan DPR, kemudian meminta kepada kepala daerah untuk merelokasi dana pilkada 2020 yang belum terpakai untuk

penanganan covid-19, dan yang terakhir meminta kepada pemerintah untuk segera menetapkan payung hukum berbentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Tarik menarik kepentingan antar stakeholders tampaknya didominasi oleh Kemendagri dalam penetapan jadwal pelaksanaan Pilkada 2020, kondisi tersebut terlihat dari temuan penelitian yang menunjukkan berbagai bandangan yang berbeda di DPR dapat selesai ketika Kemendagri dengan tegas menyatakan jadwal Pilkada 2020. Kondisi tersebut dikarenakan kekuatan fraksi di DPR sudah terkonsolidasi, hal ini merupakan akibat dari kabinet koalisi yang mana mayoritas partai di DPR merupakan partai pendukung pemerintah. KPU dalam hal ini merupakan lembaga yang lemah, bukan karena sumber daya KPU yang tidak optimal, akan tetapi sistem pemilu di Indonesia yang mengharuskan adanya keputusan bersama antara KPU, DPR dan Pemerintah. Dalam situasi tersebut, KPU tidak bisa menjadi lembaga yang memiliki otoritas penuh dalam melaksanakan Pilkada 2020.

## Simpulan

Berdasarkan temuan penelitian, tahap agenda setting yang menjelaskan berbagai isu yang berkembang di masyarakat terkait jadwal pilkada serentak tahun 2020, dan tahap formulasi kebijakan merupakan tahap lanjutan yang menjelaskan tarik menarik kepentingan antarstakeholders dalam proses penetapan jadwal Pilkada Serentak tahun 2020. Berdasarkan penelitian yang dilakukan menunjukkan ada lima isu dalam penetapan jadwal Pilkada Serentak tahun 2020. Isu kesehatan merupakan isu yang mengakibatkan penundaan pelaksanaan pilkada dari bulan September 2020 menjadi Desember 2020, isu kesehatan pula yang membuat masyarakat sipil menganjurkan pelaksanaan pilkada dilaksanakan pada tahun 2021. Isu keberlanjutan kepemimpinan merupakan isu yang menjadi titik temu antara DPR, Pemerintah dan KPU untuk melaksanakan Pilkada di bulan Desember 2020, karena daerah perlu memiliki pemimpin yang mendapat legitimasi di masyarakat untuk menyelesaikan permasalahan pandemi, walaupun isu keberlanjutan kepemimpinan di kritik oleh masyarakat sipil yang menyatakan bahwa Pelaksana Tugas juga memiliki kewenangan yang sama dengan kepala daerah.

Isu anggaran dianggap oleh masyarakat sipil perlu dipertimbangkan oleh para stakeholders formal dalam memutuskan pelaksanaan Pilkada 2020, karena anggaran daerah tidak mencukupi, sudah dipakai untuk penanganan covid-19. Akan tetapi, stakeholders formal menyatakan ada anggaran khusus untuk melaksanakan Pilkada di tahun 2020 walaupun ada kenaikan jumlah anggaran. Isu politisasi bantuan sosial menjadi perhatian dari masyarakat sipil, bahwa ada kerawanan penyalahgunaan bansos oleh petahana untuk kepentingan politik

pribadi, pernyataan masyarakat sipil tersebut dibantah oleh para stakeholders formal yang menyatakan bahwa tidak ada kepala daerah yang berani menyalahgunakan bantuan sosial.

Kemudian isu paritispasi politik merupakan isu yang sangat penting karena erat kaitannya dengan kualitas demokrasi, masyarakat sipil beranggapan bahwa partisipasi masyarakat akan rendah karena khawatir akan kesehatan atau juga jika masyarakat hadir ke TPS menandakan bahwa masyarakat bersikap apatis terhadap bahaya pandemi covid-19. Stakeholders formal optimistis bahwa partisipasi politik masyarakat akan tetap tinggi walaupun dilaksanakan dalam masa krisis pandemi covid-19, dan itu karena adanya sosialisasi yang sistematis dari KPU untuk mengajak masyarakat memilih di masa pandemi covid-19.

Temuan penting dalam penelitian ini yakni kelima isu tersebut masuk dalam formulasi kebijakan yang dibuat oleh DPR, Pemerintah dan penyelenggara pemilu. Akan tetapi, kelima isu tersebut tidak menjadi penghambat akan dilaksanakannya Pilkada Serentak 2020. Berdasarkan hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam dinamika politik penetapan jadwal pilkada serentak 2020 pada tahap formulasi kebijakan hanya melibatkan stakeholders formal dan tidak melibatkan stakeholders informal. Kondisi ini menandakan bahwa penetapan jadwal Pilkada 2020 erat kaitannya dengan unsur-unsur politik. Isu-isu yang bermuculan di masyarakat, berdasarkan hasil penelitian yang menunjukkan isu-isu di dalam agenda setting tersebut bukan menjadi aspek penting untuk menunda pelaksanaan Pilkada di tahun 2021.

Aktor kunci dalam pelaksanaan pilkada yaitu Kemendagri yang melakulan kegiatan politik kepada Kemenkeu, DPR bahkan KPU. Kondisi ini menandakan bahwa KPU bukan sebagai lembaga independen dalam konteks penyelenggara pemilihan umum di Indonesia. Keputusan pelaksanaan jadwal pilkada harus mendapat persetujuan KPU, DPR dan Pemerintah secara bersamaan. Dalam situasi tersebut Kemendagri merupakan aktor yang paling dominan, bahkan KPU banyak diatur kebijakannya oleh Kemendagri. Atas dasar itu, kepentingan Kemendagri untuk melaksanakan Pilkada Serentak tahun 2020 mampu mengalahkan isu kesehatan dengan adanya penambahan anggaran untuk membeli alat-alat kesehatan selama Pilkada Serentak 2020.

Untuk penelitian selanjutnya, penting untuk melakukan kajian perbandingan pelaksanaan pilkada 2020 diberbagai negara yang menunda jangka pendek, menunda jangka panjang maupun melaksanakan sesuai jadwal. Agar supaya dapat ditemukan design pelaksanaan pemilu diberbagai dunia.

#### **Daftar Pustaka**

Dunn, W. (2000). Analisis Kebijakan Publik Suatu Pengantar. Gadjah Mada University Press.

- Howlett, M., & Ramesh, M. (1993). Patterns of policy instrument choice: Policy styles, policy learning and the privatization experience. *Review of Policy Research*, 12(1-2), 3-24.
- James, T. S. (2021). New development: Running elections during a pandemic. *Public Money & Management*, 41(1), 65-68.
- James, T. S., & Garnett, H. A. (2020). Introduction: The case for inclusive voting practices. *Policy Studies*, 41(2-3), 113–30.
- Sartori, G. (1987). *The Theory of Democracy Revisited*. New Jersey: Chatham House.
- Utomo, W. W. (2020). Kebijakan Penyelenggaraan Pilkada (Menghadapi Pilkada 2020 Ditengah Covid 19 Dan New Normal). *Jurnal Al-Harakah*, 3(01), 31-44.
- Van Aaken, A., (2009). Accountability and Independence of International Election Observers. *International Organizations Law Review*, 6(2), 541-580.
- Winarno, B. (2008). *Kebijakan Publik*. Jakarta: PT. Buku Kita.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (1993). Patterns of policy instrument choice: Policy styles, policy learning and the privatization experience. *Review of Policy Research*, 12(1-2), 3-24.