

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Pemilihan kepala daerah (Pilkada) merupakan salah satu hal yang menunjukkan adanya proses demokrasi di Republik Indonesia. Pilkada di Indonesia dilaksanakan secara langsung yang memerlukan partisipasi politik masyarakatnya. Pilkada tidak ubahnya pemilu presiden yang menentukan nasib bangsa selama satu periode, walaupun pilkada tidak menentukan nasib seluruh bangsa, hingar bingar kemeriahannya tidak terlalu berbeda dengan pemilihan presiden meskipun hanya berada pada daerah yang melaksanakannya saja. Tetapi, kepala daerah tingkat I ataupun II dapat menentukan kebijakan daerah yang lain yang memiliki keterkaitan dengan daerah penyelenggara pemilukada.

Pemilihan Kepala Daerah memiliki relevansi dengan area politik yang lebih besar. Menurut Abd. Halim (2018:3) sejatinya politik dibangun atas interaksi sosial dalam suatu ruang tertentu sehingga menghasilkan suatu kelembagaan. Kelembagaan tersebut tidak berawal dari sesuatu yang besar seperti negara, melainkan dari ranah lokal sebagaimana kata politik yang berarti *city-state* dalam bahasa Inggris. Maka daripada itu, kegiatan politik di tingkat lokal tidak bisa dipandang sebelah mata. Kekuatan partai politik di setiap daerah sangat perlu untuk dicermati sebagai dasar kekuatan politik suatu partai atau aktor politik untuk berkuasa di tingkat negara.

Penyelenggaraan pemilihan umum (Pemilu) diselenggarakan oleh lembaga independen yang disebut dengan Komisi Pemilihan Umum disingkat KPU. Berdasar atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, KPU terdiri dari

KPU Pusat, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota (KPU), PPK, PPS, PPLN, KPPS, dan KPPSLN. Perbedaan tersebut didasarkan atas perbedaan luas wilayah teritorial agar kinerja KPU berkesinambungan maka wilayah kerja KPU terbagi menjadi Pusat, Daerah, dan Luar Negeri. Kemudian dibagi lagi menjadi panitia-panitia kecil di tingkat Kelurahan maupun Kecamatan. Dengan tujuan tercapai seluruh asas Pemilihan Umum yaitu Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur, dan Adil. Penyelenggaraan pemilihan umum tingkat pusat diselenggarakan oleh KPU Pusat dan melalui subordinat yang ada di daerah, sementara itu pemilihan umum kepala daerah (Pemilukada) di tingkat Kabupaten diselenggarakan oleh KPU Kabupaten (KPU) dengan hasil dilaporkan ke tingkat Provinsi kemudian ke tingkat Pusat.

Tugas KPU diatur dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum adalah melaksanakan pemilu mulai dari tahapan persiapan, pendaftaran, pelaksanaan, sampai pada pengesahan hasil penghitungan suara yang dilaporkan kepada Presiden. Sementara menurut UU Nomor 7 Tahun 2017 pasal 20, KPU memiliki kewajiban untuk melaksanakan tahapan pemilu dengan tepat waktu, melaporkan hasil pemilu kepada tingkat yang lebih tinggi, mengelola barang inventaris dengan baik, melaporkan penggunaan anggaran, melaksanakan putusan Bawaslu dengan segera, dan lain-lain yang diatur dalam pasal tersebut. Tugas dan kewajiban KPU tersebut secara jelas disampaikan bahwa KPU menjadi sumber informasi bagi masyarakat umum untuk ikut serta berpartisipasi dalam kegiatan Pemilihan Umum sebagai pemilih untuk menentukan wakil rakyat dan pemimpin wilayahnya. Informasi yang disampaikan oleh KPU kepada masyarakat akan dapat menarik perhatian

masyarakat untuk menuju Tempat Pemungutan Suara (TPS) di daerahnya masing-masing.

Tahun 2020 merupakan babak baru dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum. Dimana hal ini didasarkan pada tantangan yang dihadapi dunia terhadap pandemi yang melanda, yakni wabah *Corona Virus Disease (Covid-19)* yang terus bergulir sejak akhir 2019. Menurut Ristyawati (2020) dalam Jurnal *Crepido, Volume 02, Nomor 02, November 2020, halaman 85-96*, beliau menyebutkan bahwasannya penyelenggaraan pemilu di beberapa negara pada masa pandemi ini diantaranya diselenggarakan oleh 9 negara dari 21 negara yang tidak menunda pelaksanaan pemilu, dan 55 negara lainnya yang memutuskan untuk menunda penyelenggaraan pemilu selama masa pandemi.

Di Indonesia, pandemi tidak dapat dihindarkan pada momentum pemilihan kepala daerah serentak 2020 yang telah dijadwalkan untuk diselenggarakan oleh 270 wilayah yang meliputi 9 Provinsi, 224 Kabupaten dan 37 Kota. Kondisi pandemi kemudian menjadi kajian mendalam dalam penetapan waktu pilkada serentak di Indonesia yang disepakati berdasarkan hasil politik kolektif dari pemerintah, DPR, Komisi Pemilihan Umum (KPU), dan Bawaslu yang memutuskan bahwasannya pilkada serentak tahun 2020 dilaksanakan pada 9 Desember 2020.

Daerah yang melaksanakan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) pada tahun 2020 salah satunya adalah Kabupaten Tasikmalaya untuk melakukan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati. Namun, dengan kondisi pandemi *Corona Virus Disease (Covid-19)* diperlukan penyesuaian regulasi dan pengaturan sehingga penyelenggaraan pemilu dapat berjalan beriringan dengan upaya untuk mengatasi penyakit menular yang

disebabkan oleh virus tersebut serta dapat mengurangi resiko penyebaran virus Covid-19 untuk menjaga kelangsungan hidup masyarakat Kabupaten Tasikmalaya.

Penyesuaian tersebut diatur dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2020 Tentang Pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Dan/Atau Walikota dan Wakil Walikota Serentak Lanjutan Dalam Kondisi Bencana Non-Alam *Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)*. Pelaksanaan Pilkada Kabupaten Tasikmalaya sebagaimana tertuang dalam peraturan tersebut diawali dengan pencabutan penundaan Pemilu oleh KPU, sementara penyelenggaraan dilaksanakan dengan ketentuan yang diatur dalam pasal 5 PKPU Nomor 6 Tahun 2020 sebagai berikut;

- (1) Pemilihan Serentak Lanjutan dilaksanakan dengan protokol kesehatan pencegahan dan pengendalian *Corona Virus Disease (COVID-19)* dengan memperhatikan kesehatan dan keselamatan penyelenggara Pemilihan, peserta Pemilihan, Pemilih, dan seluruh pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan pemilihan.
- (2) Aspek kesehatan dan keselamatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan terhadap seluruh tahapan dengan paling kurang memenuhi prosedur sebagai berikut;
  - a. Penerapan prinsip keselamatan dan kesehatan kerja;
  - b. Secara berkala dilakukan *rapid test* atau *Real-time Polymerase Chain Reaction (RT-PCR)* terhadap anggota dan Sekretariat Jenderal KPU, serta anggota dan sekretariat KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, dan

PPS dan/atau yang memiliki gejala atau riwayat kontak dengan orang terkonfirmasi *Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)*;

- c. Penggunaan alat pelindung diri berupa masker yang menutupi hidung dan mulut hingga dagu bagi anggota dan Sekretariat Jenderal KPU, serta anggota dan sekretariat KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, dan PPS yang sedang bertugas;
- d. Penggunaan alat pelindung diri berupa masker yang menutupi hidung dan mulut hingga dagu, sarung tangan sekali pakai, dan pelindung wajah (*face shield*) bagi:
  - 1. PPS yang sedang melaksanakan verifikasi faktual dukungan Bakal Pasangan Calon Perseorangan;
  - 2. PPDP yang sedang melaksanakan Coklit;
  - 3. KPPS yang sedang melaksanakan Pemungutan dan Penghitungan Suara di TPS;
- e. Penyediaan sarana sanitasi yang memadai pada tempat dan/atau perlengkapan yang digunakan untuk suatu kegiatan dalam pelaksanaan tahapan penyelenggaraan Pemilihan, berupa fasilitas cuci tangan dengan air mengalir dan sabun, disinfektan, dan/atau cairan antiseptik berbasis alkohol (*handsanitizer*);
- f. Pengecekan kondisi suhu tubuh seluruh pihak yang terlibat sebelum suatu kegiatan dalam tahapan penyelenggaraan Pemilihan dimulai, dengan menggunakan alat yang tidak bersentuhan secara fisik, dengan ketentuan

suhu tubuh paling tinggi 37,3° (tiga puluh tujuh koma tiga derajat) *celcius*;

- g. Pengaturan menjaga jarak bagi seluruh pihak yang terlibat dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilihan paling kurang 1 (satu) meter;
  - h. Pengaturan larangan berkerumun untuk setiap kegiatan dalam masing-masing tahapan penyelenggaraan Pemilihan;
  - i. Pembatasan jumlah peserta dan/atau personel yang ditugaskan pada setiap kegiatan dalam pelaksanaan tahapan penyelenggaraan Pemilihan yang mengharuskan adanya kehadiran fisik;
  - j. Pembersihan dan disinfeksi secara berkala terhadap ruangan dan peralatan yang sering disentuh;
  - k. Tidak menggunakan barang atau peralatan secara bersama;
  - l. Penapisan (*screening*) kesehatan orang yang akan masuk ke dalam ruangan kegiatan;
  - m. Sosialisasi, edukasi, promosi kesehatan dan penggunaan media informasi untuk memberikan pemahaman tentang pencegahan dan pengendalian penularan *Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)*; dan
  - n. Pelibatan personel dari perangkat daerah yang menyelenggarakan urusan di bidang kesehatan atau tim dari Gugus Tugas Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)* di daerah masing-masing.
- (3) Dalam hal terdapat wilayah yang tidak memiliki fasilitas untuk melaksanakan pemeriksaan *rapid test* atau *Real Time Polymerasi Chain Reaction (RT-PCR)* sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, dapat menggunakan surat

keterangan bebas gejala seperti influenza (*influenza-like illness*) yang dikeluarkan oleh dokter rumah sakit atau otoritas kesehatan.

- (4) Penerapan protokol kesehatan untuk Pemilihan Serentak Lanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dikelompokkan berdasarkan pada titik kritis penyebaran *Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)*, yang meliputi;
- a. Kegiatan bertatap muka secara langsung antara penyelenggara Pemilihan dengan Pemilih, pendukung Pasangan Calon dan pihak terkait lainnya;
  - b. Kegiatan yang bersifat mengumpulkan orang dalam jumlah tertentu yang diselenggarakan oleh KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, PPDP atau KPPS;
  - c. Kegiatan yang bersifat penyampaian berkas dan/atau perlengkapan secara fisik; dan
  - d. Kegiatan yang dilaksanakan di dalam ruangan berupa rapat pleno terbuka, rapat koordinasi, bimbingan teknis, sosialisasi, dan/atau kegiatan lainnya.
- (5) Dalam Pemilihan Serentak Lanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat memanfaatkan teknologi informasi untuk menggantikan pertemuan tatap muka secara langsung bagi seluruh pihak yang terlibat dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilihan.

Penyelenggaraan pilkada serentak di Kabupaten Tasikmalaya menurut Kapolres Tasikmalaya AKBP Hendria Lesmana dalam wawancaranya bersama Kompas.com pada (2020. 09 Desember) *Pilkada Serentak 2020 Berjalan Lancar, Ketua Desk Ucapkan Terimakasih* [Halaman Web] diakses 05 Januari 2022 pukul 17:01 menyebutkan bahwa pelaksanaan pilkada serentak di TPS diawasi secara ketat oleh

beliau dengan didampingi unsur muspida untuk mengatur jalannya pemungutan suara dengan tetap diterapkannya pandemi kesehatan dengan patuh khususnya penggunaan masker, menjaga jarak, serta ketersediaan sarana sanitasi yang memadai. Namun, disamping itu tetap saja pencegahan akan penularan virus tidak dapat maksimal. Seperti yang disampaikan oleh BAWASLU Dari Rahadian, D. *Bawaslu Ungkap Tasik Termasuk Daerah Paling Rawan Penyebaran Corona* (2020, 07 Desember) diakses pada 05 Januari 2022 pukul 15:34 bahwa melalui Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) menjelang hari pemungutan suara, yang mana dari sejumlah daerah yang menggelar Pilkada Serentak tahun 2020, Kabupaten Tasikmalaya masuk dalam daftar 10 daerah di Indonesia yang paling rawan terhadap COVID-19.

Isu pandemi di masyarakat menimbulkan sebuah kepanikan dan kekhawatiran yang berlebihan sehingga dapat berpotensi menurunkan tingkat partisipasi politik masyarakat untuk datang ke TPS dan melaksanakan pemungutan suara karena khawatir akan tertular COVID-19 setelah melakukan interaksi di TPS. Menurut Data Satgas Penanganan Covid-19 terdapat penambahan 4.634 kasus harian baru yang tercatat pada Kamis (24/9/2020). Yang mana penambahan kasus harian ini merupakan yang tertinggi sejak kasus pertama diumumkan pada 2 Maret 2020 (*Pilkada 2020 Mulai Berdampak Pada Penambahan Kasus Covid-19*, 2020, 8 Desember). Selain itu menurut Komisioner KPU Kab. Tasikmalaya, Istianah dalam Sundayana (2020, 8 Desember) *Pilkada Kabupaten Tasikmalaya, 220 Petugas KPU Reaktif Covid* [Halaman Web] diakses pada 05 Januari 2022 pukul 15:20 menyebutkan bahwasannya ada sebanyak 220 petugas KPU yang terkonfirmasi reaktif Covid-19 dari 36.076 petugas KPU yang akan bertugas pada pilkada serentak tahun 2020. Hal ini kemudian cenderung



berpotensi pada penurunan partisipasi dalam Pilkada serentak 2020 khususnya di Kab. Tasikmalaya karena tidak ada jaminan penerapan pandemi kesehatan yang dijalankan akan memutus rantai penyebaran virus Covid-19 meskipun penerapan pandemi kesehatan sudah dilakukan dengan ketat.

Permasalahan pilkada di tengah pandemi selanjutnya dialami oleh para calon Bupati dan Wakil Bupati untuk proses sosialisasi di masyarakat baik dalam bentuk pertemuan terbuka atau kampanye dalam jumlah besar. Sosialisasi Bakal Calon yang dianggap menjadi krusial dalam usahanya mendapatkan simpati dan dukungan masyarakat. Peraturan Pemilu dalam masa Pandemi sama sekali tidak memperkenankan adanya pertemuan tatap muka dan menghadirkan kerumunan massa untuk dapat menghindari penyebaran virus yang lebih meluas. Keadaan ini tentunya menjadi tantangan untuk para bakal calon dan tim suksesnya untuk dapat mengubah perilaku dan strategi kampanye agar dapat menghasilkan sesuatu yang memberikan *positive influence* dengan tidak melanggar protokol kesehatan yang telah ditetapkan pemerintah. Karena apabila diketahui protokol tersebut dilanggar maka pasangan bakal calon tersebut akan dikenakan sanksi dan beresiko dicabut dari keikutsertaannya dalam pemilu. Sebagaimana disebutkan oleh Anggota Tim Satgas Covid-19 Kab. Tasikmalaya, Kurnia Trisna dalam Kamil (2020, 25 November) *Percayalah Kasus Positif Covid Kabupaten Tasikmalaya Kian Jaya* [Halaman Web] diakses pada 05 Januari 2022 pukul 15:37 menyebutkan bahwa pandemi di Kab. Tasikmaya masih butuh kewaspadaan dan kerjasama semua pihak termasuk penyelenggara dalam sosialisasi dan penerapan protokol kesehatan.

Kemudian masalah pada penyelenggaraan pemilu juga dihadapi oleh para PPK, PPS, dan KPPS. Pelaksanaan mencocokkan data pemilih mengharuskan kepada para petugas untuk mendatangi langsung masyarakat yang memberikan resiko tertular oleh virus. Cara untuk menekan resiko tersebut adalah dengan menggunakan alat-alat kesehatan yang menunjang seperti masker dan google, namun tetap saja, kedua benda tersebut tidak dapat menjamin keamanan petugas dari tertularnya virus.

Tahap pelaksanaan pemungutan suara juga tidak luput dari kendala yang dihadapi pada saat pandemi. KPPS sebagai pelaksana pemungutan suara harus menyediakan wilayah yang cukup luas agar terhindar dari adanya penumpukan massa yang dapat menyebabkan kerumunan. Pengadaan tempat cuci tangan dan *handsanitizer* untuk menghindari tersebarnya virus melalui kontak langsung dengan benda yang digunakan secara bersamaan. Kendala selanjutnya adalah *thermo gun* atau alat pengukur suhu tubuh yang dapat memberikan informasi tentang suhu tubuh seseorang dengan cukup cepat. Meskipun terdapat informasi bahwa *thermo gun* disediakan secara langsung namun penyebaran dan banyaknya TPS mengakibatkan *thermo gun* tidak dapat memenuhi semua permintaan KPPS, akhirnya KPPS yang tidak kebagian harus berusaha sendiri untuk mendapatkan alat tersebut yang menjadi alat yang wajib bagi penyelenggaraan Pemilu.

Masalah yang paling dihindarkan dari Pilkada pun muncul yakni pelemahan pengawasan. Hal ini terjadi karena pembatasan ruang gerak pada masa Pandemi bukan hanya *physical distancing* namun pengaturan-pengaturan yang dikeluarkan oleh Lembaga kesehatan seperti pencegahan kerumunan, peraturan menjaga jarak, pembatasan jumlah orang dalam ruangan pada masa itu cukup mempengaruhi kinerja

badan pengawas pemilu (BAWASLU) untuk melakukan pengawasan secara langsung dan mendalam ditengah masyarakat sehingga kinerja dari badan pengawas pemilu memiliki potensi untuk tidak maksimal yang mana hal ini dapat saja meloloskan praktik *money politik* serta *black campaign* pada saat menjelang Pemilukada. Hal ini didukung dengan ancaman resesi yang terjadi dimana kondisi ekonomi yang melemah akan menimbulkan kecenderungan *money politik* tidak terelakkan. Seperti penuturan dari Ketua BAWASLU Kab. Tasikmalaya Dodi Juanda yang menyebutkan Bawaslu Kab. Tasikmalaya sudah menghimbau potensi kerawanan pelanggaran pemilukada yang mana yang paling besar adalah praktik politik uang yang dimanfaatkan ditengah kesulitan ekonomi. (*Selain Covid-19, Ancaman Resesi Juga Dikhawatirkan Membuat Politik Uang Kian Rawan Di Pilkada*, 2020, 29 September)

Kondisi yang terjadi dilapangan tentunya akan sangat berkaitan dengan implementasi kebijakan peraturan yang diterapkan pemerintah kepada masyarakat. Dalam hal ini, peraturan yang diterapkan untuk menekan angka penularan *Covid-19* yang bertepatan dengan pelaksanaan pemilihan kepala daerah di Kabupaten Tasikmalaya yang menggunakan protokol kesehatan dan wajib dilaksanakan oleh KPU beserta jajarannya sebagai penyelenggara Pemilu.

Implementasi kebijakan publik muncul sebagai akibat adanya permasalahan yang timbul di masyarakat yang harus diperbaiki dengan pelaksanaan yang ideal berdasarkan ide atau gagasan untuk mengatasi masalah yang terjadi dilapangan. (Budi Winarno, 2014: 36). Dalam kasus ini, KPU Kabupaten Tasikmalaya melaksanakan implementasi kebijakan publik UU Nomor 10 Tahun 2016, UU Nomor 7 Tahun 2017, dan PKPU Nomor 6 Tahun 2020. Dengan kata lain, KPU Kabupaten Tasikmalaya

harus melaksanakan tugas sesuai dengan Undang-undang Pemilu yang telah diatur dengan penyesuaian undang-undang pelaksanaan pemilu serentak yang dilakukan di masa pandemi *Covid-19*.

Berdasarkan pada adanya fenomena tersebut, maka perlu untuk diketahui melalui suatu penelitian dengan tema **PENYELENGGARAAN PEMILU DITENGAH PANDEMI (Studi Kasus Implementasi PKPU Nomor 6 Tahun 2020 pada Pilkada Serentak Tahun 2020 di Kabupaten Tasikmalaya)**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Rumusan masalah terbentuk sebagai akibat dari adanya fenomena yang menarik untuk diteliti sehingga didapat suatu wawasan yang dapat bermanfaat bagi khalayak yang lebih luas. Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis Bagaimana Implementasi PKPU Nomor 6 Tahun 2020 pada penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah di Kabupaten Tasikmalaya pada masa pandemi *Covid-19*.

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian dilakukan untuk menjawab fenomena yang timbul dari adanya kegiatan sosial masyarakat tentang adanya perbedaan dari kebiasaan yang terjadi. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis tentang Implementasi PKPU Nomor 6 Tahun 2020 pada penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah di Kabupaten Tasikmalaya pada masa *Covid-19*.

#### 1.4 Batasan Masalah

Batasan masalah penelitian diperlukan agar pembahasan lebih tertuju pada permasalahan yang menjadi bahasan dan tidak meluas yang mengakibatkan fenomena yang menjadi tujuan penelitian tidak dapat diketahui.

Batasan-batasan masalah dalam penelitian ini antara lain;

- a. Membahas mengenai variabel Implementasi PKPU Nomor 6 Tahun 2020 pada penyelenggaraan pilkada dimasa *Covid-19*.
- b. Studi kasus hanya memperhatikan kegiatan Pilkada pada tahun 2020, apabila terdapat Pilkada pada periode lain hanya merupakan pembandingan dan bukan bagian yang diteliti secara empirik.
- c. Studi kasus hanya memperhatikan Pilkada yang terjadi di Kabupaten Tasikmalaya, apabila terdapat bahasan Pilkada di daerah lain, maka itu, hanya sekedar pembandingan dan tidak diteliti secara mendalam.

#### 1.5 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan akan dapat memberikan manfaat bagi;

- Peneliti

Penelitian ini dapat memberikan manfaat bagi peneliti berupa wawasan dan ilmu pengetahuan di bidang ilmu sosial dan ilmu politik yang dapat memberikan kelayakan bagi peneliti untuk mendapatkan gelar akademik sarjana sosial di civitas akademika.

- Civitas Akademik

Penelitian dapat memberikan manfaat yang digunakan sebagai referensi bagi generasi selanjutnya yang meneliti dalam lingkup yang tidak jauh berbeda dengan penelitian ini.

- Lembaga Yang Diteliti

Dapat memberikan manfaat berupa gambaran tentang kinerja dan objek yang masih dapat untuk diperbaiki dan ditingkatkan untuk peningkatan kualitas dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai lembaga suatu