

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Landasan Teori

2.1.1. Implementasi Kebijakan Publik

Sebuah kebijakan publik tidak akan ditetapkan bila tidak ada permasalahan yang muncul dengan skala sangat dibutuhkan untuk masyarakat. Pembuatan kebijakan publik adalah kompleksitas yang mengharuskan proses secara runtut serta pilihan keputusan yang selalu dikaji, dan harus segera diperbaiki ketika tidak relevan untuk diterapkan. (Budi Winarno, 2014: 36). Setelah kebijakan memperoleh legitimasi, maka kemudian untuk memperoleh *intended impact*, suatu kebijakan perlu untuk diimplementasikan (Suaib, 2016: 81). Menurut Edward III dikutip dari Akib (2010) dalam *Jurnal Administrasi Publik, Volume 1 Nomor 1 Tahun 2010* (4: para. 4) Implementasi kebijakan diperlukan karena adanya masalah yang harus diselesaikan.

Pada penelitian ini perihal yang akan dibahas ialah implementasi kebijakan publik. Menurut seorang ahli ilmu politik Marilee S. Grindle dikutip dari Akib dalam *Jurnal Administrasi Publik, Volume 1 Nomor 1* (2010: 1) mengemukakan implementasi merupakan sebuah proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. Dimana implementasi kebijakan akan menghubungkan antara tujuan kebijakan dan realisasinya dengan hasil kegiatan pemerintah. Sementara dalam Kasmad (2013: 9) Grindle mengemukakan bahwasannya

Implementasi memiliki tugas untuk membentuk sebuah kaitan (*linkage*) untuk mempermudah penerapan kebijakan sebagai pengaruh dari upaya pemerintah.

Pendapat Grindle tersebut sejalan dengan pendapat Meter dan Horn (1979) dalam Suaib (2016) yang mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai berikut: *Policy implementation encompasses those actions by public and private individuals (and groups) that are directed at the achievement of goals and objectives set forth in prior policy decisions*". Definisi Meter dan Horn memberikan makna bahwa Implementasi kebijakan merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu dan kelompok untuk mencapai tujuan atau kepentingan yang telah ditetapkan.

Kebijakan publik selalu mengandung setidaknya-tidaknya tiga komponen dasar, yaitu tujuan, sasaran dan cara mencapai sasaran dan tujuan tersebut (Wibawa, 1994 : 5 dalam Kasmad, 2013 : 36). Selanjutnya menurut Syukur dalam Kasmad (2013: 36) tiga unsur penting dalam proses implementasi, yakni: ada kebijakan yang dilaksanakan, target group berupa sasaran kelompok penerima manfaat, serta unsur pelaksana (implementor), baik badan atau organisasi maupun perorangan untuk bertanggung jawab dalam pelaksanaan serta pengawasan dari proses implementasi tersebut. Sementara Tachjan (2006: 59) menambahkan satu unsur penting dari pendapat Syukur yaitu faktor ekstern dan lingkungan sosial, budaya, politik.

Dengan demikian, implementasi kebijakan publik merupakan suatu tindakan yang dilakukan berdasarkan atas latar belakang ide dan gagasan yang muncul sebagai jawaban atas permasalahan yang timbul dalam lingkungan masyarakat, sehingga kondisi kehidupan masyarakat yang aman dan tertib dapat kembali pulih. Pelaksana implementasi publik harus dapat memahami bahwa tujuan utama peraturan yang dibuat adalah untuk menciptakan ketertiban di masyarakat, dan apabila peraturan tersebut dirasa tidak sesuai dengan tujuan awal, maka peraturan tersebut harus diubah.

2.1.1.1. Rumusan Kebijakan Menuju Implementasi

Marilee S. Grindle (2017:35-36) berpendapat bahwa hal ihwal yang memengaruhi implementasi kebijakan publik dibuat adalah definisi kebijakan tersebut atau maksud dan tujuan dari perumusan untuk masyarakat. Baik aktor politik dan administratif terlibat dalam tugas penetapan tujuan tersebut. Dalam negara-negara di dunia ketiga, pedoman yang diberikan oleh aktor politik mungkin sangat penting karena ada sedikit kesepakatan di antara anggota komunitas politik tentang kepercayaan dasar, nilai-nilai, dan tujuan masyarakat itu sendiri. Jika tidak ada petunjuk dari aktor-aktor politik seperti itu, kondisi normal dapat menjadi konflik dan kebingungan yang cukup besar atas tujuan yang ditempuh dalam kegiatan publik.

Para aktor politik memberikan arahan-arahan secara resmi dalam pernyataan publik mereka atau dalam percakapan pribadi secara formal untuk tindakan pemerintah yang harus diambil. Mereka mungkin memberi isyarat, misalnya, tentang tingkat perubahan sosial atau ekonomi yang mereka anggap pantas untuk didorong oleh rezim politik. Informasi ini memungkinkan para pembuat kebijakan untuk menilai sejauh mana program mereka harus berusaha untuk mempengaruhi distribusi kekuatan ekonomi dan politik di masyarakat. Para pemimpin politik juga memberikan pedoman umum tentang prioritas di antara kebijakan dan penekanan kebijakan, serta melakukan dan menunjukkan kepada para perencana kerangka kerja ideologis yang paling dapat diterima secara politis untuk program-program yang mereka kembangkan.

Aktor politik atau yang sering disebut Grindle sebagai pemimpin politik harus bertanggung jawab untuk melaksanakan beberapa program dan kegiatan publik yang harus diutamakan dan diberikan perhatian khusus, karena adanya sumber daya yang langka dan semua kebijakan yang diinginkan tidak dapat diupayakan secara optimal di dunia ketiga. Para pemimpin juga memiliki input yang signifikan untuk memutuskan sejauh mana materi dan sumber daya manusia untuk ditugaskan pada pencapaian program tertentu. Tindakan-tindakan ini, di samping pernyataan dukungan publik,

memberikan tingkat legitimasi terhadap tujuan yang dinyatakan dalam pernyataan kebijakan.

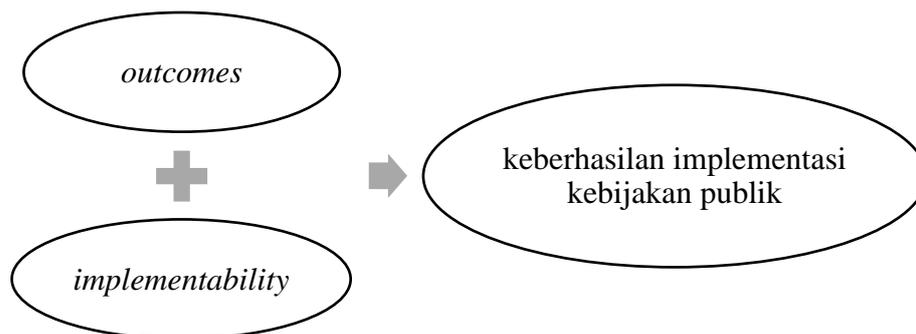
Patut diakui bahwa kegagalan para pemimpin politik untuk menyetujui tujuan kebijakan atau salah persepsi tentang niat masing-masing, juga memiliki dampak besar pada bagaimana tujuan tersebut didefinisikan. Hasil paling umum dari kurangnya kesepakatan di antara para actor yang terlibat adalah tujuan yang tidak jelas dan umumnya mengarah pada kegagalan implementasi. Ada juga keputusan administratif yang dibuat pada tahap definisi yang mungkin memiliki dampak besar pada kelayakan implementasi di masa depan. Formulasi untuk implementasi kebijakan, contohnya adalah tingkat kekhususan dan kebaikan yang terkandung dalam tujuan kebijakan tersebut. Misalnya, ukuran keberhasilan penerima program pemerintah didefinisikan secara kategoris mungkin sangat penting dalam memastikan bahwa mereka mendapat manfaat dari kebijakan tersebut.

2.1.1.2. Variabel Implementasi Kebijakan

Pada penelitian ini digunakan pendekatan Merilee S. Grindle yang dikenal sebagai *Implementation as A Political and Administrative Process* sebagai sebuah teori. Model ini menunjukkan keterkaitan antara tujuan kebijakan, program-program tindakan dan proyek-proyek individual telah tersusun dan dibiayai, aktivitas-aktivitas pelaksanaan kebijakan, dan hasil dari kebijakan.

Menurut Grindle ada dua variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik yakni sebagai berikut :

Gambar 2.1
Variabel Implementasi Kebijakan Publik Model Grindle



Sumber: Grindle, 2017:30

Sebuah keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian hasil akhir (*outcomes*) yakni tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin diraih. Pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan tersebut dapat dilihat dari dua hal, yakni:

- a. Melalui Proses mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang ditentukan (*design*) dengan merujuk pada aksi kebijakannya.
- b. Melalui pencapaian tujuan kebijakan. Dimensi ini diukur dengan melihat dua faktor, yakni dampak atau efek pada masyarakat secara individu dan kelompok dan tingkat perubahan yang terjadi serta penerimaan kelompok sasaran dan perubahan yang terjadi.

Kemudian dalam Kasmad (2013: 55) Grindle menyebutkan keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik, juga ditentukan oleh tingkat *implementability* kebijakan itu yang terdiri dari:

A. Isi Kebijakan (*Content of Policy*) yang terdiri dari beberapa hal diantaranya sebagai berikut:

- 1) *Interest affected* berkaitan dengan berbagai kepentingan yang memengaruhi suatu implementasi kebijakan. Indikator ini merupakan suatu kebijakan dalam pelaksanaannya yang pasti melibatkan banyak kepentingan dan sejauh mana kepentingan-kepentingan tersebut membawa pengaruh terhadap implementasinya, hal inilah yang ingin diketahui lebih lanjut.
- 2) *Type of benefits* merupakan upaya-upaya untuk menunjukkan atau menjelaskan bahwa dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan oleh pengimplementasian kebijakan yang hendak dilaksanakan.
- 3) *Extent of change envision* (derajat perubahan yang ingin dicapai) adalah bahwa ukuran perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan haruslah memiliki skala yang jelas. Suatu program yang bertujuan mengubah sikap dan perilaku kelompok sasaran relatif lebih sulit diimplementasikan daripada program yang sekedar memberikan bantuan kepada masyarakat.
- 4) *Site of decision making* (letak pengambilan keputusan) dalam suatu kebijakan memegang peranan penting dalam pelaksanaan suatu

kebijakan, maka pada bagian ini harus dijelaskan dimana letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan.

- 5) *Programme implementer* (pelaksana program) bahwa dalam menjalankan suatu kebijakan atau program harus didukung dengan adanya pelaksana kebijakan yang kompeten dan kapabel demi keberhasilan suatu kebijakan.
- 6) *Resources committed* (sumber-sumber daya yang digunakan) yakni sebuah program didukung oleh sumber daya yang memadai. Pelaksanaan kebijakan harus didukung oleh sumber daya yang mendukung agar pelaksanaannya berjalan dengan baik.

B. Lingkungan implementasi (*Context of Implementation*) yang mencakup beberapa hal seperti berikut ini:

- 1) *Power, interest, and strategy of actor involved* (kekuasaan, kepentingan-kepentingan, dan strategi dari aktor yang terlibat) merupakan dalam suatu kebijakan perlu dipertimbangkan pula kekuatan atau kekuasaan, kepentingan serta strategi yang digunakan oleh para actor yang terlibat guna memperlancar jalannya pelaksanaan suatu implementasi kebijakan. Bila hal ini tidak diperhitungkan dengan matang, sangat besar kemungkinan program yang hendak diimplementasikan akan jauh hasilnya dari yang diharapkan.

- 2) *Institution and regime characteristic* (karakteristik lembaga dan rezim yang sedang berkuasa) yakni lingkungan dimana suatu kebijakan tersebut dilaksanakan yang berpengaruh terhadap keberhasilan kebijakan tersebut, maka karakteristik dari suatu lembaga yang akan turut mempengaruhi suatu kebijakan.
- 3) *Compliance and responsiveness* (tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana) merupakan hal penting dalam proses pelaksanaan suatu kebijakan dari para pelaksana, maka ukuran kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan.

Dengan demikian untuk mengetahui implementasi kebijakan publik adalah melalui indikator-indikator yang telah dijelaskan tersebut diatas. Setelah sebuah kebijakan telah berlaku dalam masyarakat, kemudian dilaksanakan kegiatan pelaksanaan kebijakan yang dipengaruhi oleh isi atau konten dan lingkungan atau konteks yang diterapkan, maka dapat diketahui para pelaksana kebijakan dalam membuat sebuah kebijakan sesuai atau tidak sesuai dengan yang diharapkan, selain itu juga dapat dipahami bahwa suatu kebijakan dipengaruhi oleh suatu lingkungan masyarakat, sehingga terjadinya tingkat perubahan tersebut serta dampak-dampak yang berpengaruh bagi tatanan kehidupan.

2.1.2. Tentang Pilkada

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) secara langsung oleh rakyat dilakukan sejak 2005, pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung berdasarkan UU 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Dasar hukum penyelenggaraan pilkada periode 2005-2008 menggunakan UU tersebut yang kemudian mengalami dua kali perubahan. Perubahan pertama melalui UU 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 3 Tahun 2005 menjadi Undang-undang. Perubahan kedua melalui UU 12 tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Pelaksanaan Pilkada dilakukan dalam masa persiapan yang matang yang kemudian disebut sebagai tahapan. Tahapan pelaksanaan Pilkada diulas oleh Leo Agustino (2009:81), menyampaikan tahapan Pilkada secara langsung dibagi ke dalam 2 (dua) tahap, yang terdiri dari (i) tahap persiapan dan (ii) tahap pelaksanaan.

Tahap persiapan meliputi: (i) pemberitahuan oleh DPRD kepada kepala daerah maupun KPU mengenai berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah; (ii) dengan pemberitahuan yang dimaksud, kepala daerah wajib untuk menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah dan laporan keterangan pertanggungjawaban (LKPj) kepada DPRD; (iii) KPU dengan pemberitahuan dimaksud menetapkan rencana penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang meliputi penetapan tatacara dan jadwal tahapan pilkada, membentuk

Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS), dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) serta pemberitahuan dan pendaftaran pemantau; dan (iv) DPRD memberntuk Panitia Pengawas Pemilihan yang unsurnya terdiri dari Kepolisian, Kejaksaan, Perguruan Tinggi, Pers, dan Tokoh Masyarakat.

Tahap selanjutnya, yaitu tahap kedua adalah tahap Pelaksanaan, yang meliputi: Tahap pelaksanaan meliputi penetapan daftar pemilih, pengumuman pendaftaran dan penetapan pasangan calon, kampanye, masa tenang, pemungutans suara, penghitungan suara, penetapan pasangan calon terpilih, pengusulan pasangan calon terpilih, pengesahan pemenang, dan pelantikan calon terpilih. Pelaksanaan Pilkada langsung, secara umum, semua pemilihan kepala daerah secara langsung di Indonesia mulai digelar pada Juni 2005. Pada tahun tersebut, Pilkada dilaksanakan di 226 daerah, 197 Kabupaten, 36 Kota, dan 179 Provinsi yang diawali Pilkada di Kutai Kertanegara, Kalimantan Timur, dan ditutup Pilkada Tapanuli Tengah. (Leo Agustino, 2009: 82).

2.1.3. Peraturan Pilkada Di Masa Pandemi

Masa pandemi yang disebabkan oleh *Corona Virus Disease* (Covid-19) menimbulkan kecemasan di seluruh dunia, tidak terkecuali di Indonesia yang di dalamnya termasuk masyarakat Kabupaten Tasikmalaya. Kegawatan pandemi tersebut dipicu dari banyaknya laporan yang menyatakan telah banyak masyarakat yang menjadi korban yang disebabkan oleh Covid-19 menurut tenaga kesehatan yang terus diberitakan di seluruh

media. Menurut Ida dilansir dari media online berita Detik selama 1,5 tahun, jumlah kasus akibat COVID-19 sebanyak 3,3 juta dengan 90 ribu orang meninggal akibat virus ini. (diakses pada 22 Desember 2021 Pukul 23.15)

Menurut Aryojati Ardipandanto dalam tulisannya mengenai “Perspektif Pilkada 2020 di Tengah Pandemi COVID-19” dalam Prayudi (2020) mengatakan bahwa dalam pelaksanaan Pilkada Serentak 2020, ada hal yang harus diperhatikan yaitu faktor mempertahankan kualitas demokrasi di tengah-tengah masa Pandemi Covid-19. Dimana kualitas demokrasi tergantung pada tiga unsur utama yaitu: Pemilih yang bisa menggunakan hak pilihnya; Peserta Pilkada yang mendapatkan ruang politiknya; dan Penyelenggara Pilkada yang menjamin teknis tahapan dan hasil sesuai dengan landasan pemilihan yang demokratis.

Pilkada yang terjadi di masa pandemi covid-19 telah menghasilkan PKPU Nomor 6 Tahun 2020 Tentang Pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota Serentak Lanjutan Dalam Kondisi Bencana Nonalam *Corona Virus Disease* 2019 (COVID-19). Penyesuaian peraturan dalam menjalankan teknis pemilihan tidak hanya dialami oleh masyarakat, tetapi seluruh elemen seperti KPU, Bawaslu, Pasangan Calon, sampai pada perangkat-perangkat dibawahnya. Hal ini dilakukan sebagai bentuk pencegahan meluasnya infeksi covid-19. Pilkada serentak tahun 2020 dilakukan dengan melanjutkan tahapan yang tertunda karena merebaknya kasus Covid-19.

Tahapan selanjutnya dilanjutkan dengan memperhatikan aspek penanganan kesehatan dan pengendalian penyebaran Covid-19.

Penerapan prinsip keselamatan dan kesehatan menjadi prioritas pelaksanaan Pilkada di masa pandemi Covid-19. Penerapan prosedur yang ditetapkan dalam PKPU nomor 6 Tahun 2020 diantaranya adalah *rapid test* atau *Real Time Polymerase Chain Reaction (RT-PCR)* yang dilakukan secara berkala terhadap seluruh anggota KPU, penggunaan alat pelindung diri berupa masker yang menutupi hidung dan mulut hingga dagu, sarung tangan sekali pakai, dan pelindung wajah (*face shield*) yang digunakan oleh PPS, PPDP, dan KPPS. Pengecekan suhu tubuh dengan menghindari kontak sentuhan dengan menggunakan alat, menjaga jarak bagi seluruh pihak yang terlibat dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilihan sekurangnya 1 (satu) meter, pelarangan berkerumun, pembatasan jumlah personel dalam tahapan pemilihan, pembersihan dengan desinfektan pada seluruh fasilitas pemilihan, menggunakan barang sendiri-sendiri, *sreening* orang yang akan masuk area pemilihan, sosialisasi dan edukasi prokes, hingga menempatkan personil dari gugus tugas percepatan penanganan Covid-19.

2.1.4. Kendala Akibat Pandemi

Pemilihan Umum Kepala Daerah di Kabupaten Tasikmalaya di masa pandemi mengalami penyesuaian dan tentunya perbedaan dari kebiasaan sebagaimana pemilu biasa dilaksanakan sebagai pesta demokrasi rakyat. Penyesuaian-penyesuaian peraturan di masa pandemi ini membawa dampak positif dan kendala baru yang dihadapi sebagai konsekuensi. Menurut

Ristyawati dalam *Jurnal Crepido Volume 2 No. 2 November 2020* (2020:6) Risiko Penularan COVID-19 Semakin Tinggi Dengan tetap diselenggarakannya Pilkada ini memang tidak dapat dipungkiri sangat berpotensi memunculkan kerumunan-kerumunan massa yang mana potensi penularan sangat tinggi.

Menurut Ketua KPU Kab. Tasikmalaya, Zamzam Zamaludin S.P dalam kab-tasikmalaya.kpu.go.id ia menyebutkan bahwasannya praktik pengimplementasian dalam melaksanakan demokrasi dengan pilkada ditengah pandemi menjadi sebuah tantangan dan menjadi sangat penting antara kesehatan dan pilkada tidak ada satu yang mendominasi. (diakses pada 15 Desember 2021 Pukul 19.44). Kemudian Dilansir dari sumber berita KPU Kabupaten Tasikmalaya pada 27 November 2021 Pukul 16.55 WIB, terdapat beberapa kendala dalam pelaksanaan pemilu di masa pandemi. Kendala-kendala tersebut diantaranya adalah:

A. Masalah Coklit yang harus turun langsung ke lapangan

Pencocokan dan penelitian atau biasa disebut coklit adalah pemutakhiran data pemilih yang dilakukan oleh petugas dengan cara mendatangi langsung ketua Rukun Warga, Rukun Tetangga, dan apabila terdapat data yang tidak tepat maka mendatangi warga yang dimaksud secara langsung. Hal ini tentunya menjadi sesuatu yang dikhawatirkan oleh banyak orang di masa pandemi ini dengan berinteraksi satu sama lain. Petugas coklit harus menggunakan alat penunjang perlindungan yang ekstra agar

meminimalisasi kemungkinan tertular dan menularkan virus Covid-19.

Penggunaan alat-alat perlindungan tersebut dirasa sangat menghambat kinerja, sehingga petugas harus mengeluarkan tenaga ekstra pula dalam melaksanakan tugas yang memerlukan ketelitian yang lebih.

B. Alat *thermo gun* yang tidak merata

Thermo gun adalah alat pengukur suhu yang memberikan hasil yang sangat cepat. Diarahkan ke bagian tubuh (biasa dahi atau tangan) untuk menunjukkan suhu tubuh masyarakat yang akan memasuki wilayah tempat pemungutan suara, hal ini dilakukan sebagai upaya pencegahan penyebaran *covid-19*. Apabila alat tersebut menunjukkan angka di atas 37,5 derajat celcius maka warga tersebut dilarang untuk memasuki kawasan TPS. Setiap TPS harus memiliki alat *thermo gun*, oleh karena itu, KPU berusaha menyediakan alat tersebut.

Namun kendala yang terjadi dilapangan adalah banyak TPS yang tidak mendapatkan pinjaman *Thermo gun* sehingga berpotensi untuk melanggar PKPU No.6 Tahun 2020.

C. Pengawasan melemah

KPU Kabupaten Tasikmalaya bukan satu-satunya lembaga yang memiliki kendala saat menjalankan tugasnya karena penyesuaian peraturan ini. Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu)

juga menjadi lembaga yang menghadapi kendala dalam menjalankan tugasnya.

Penyesuaian peraturan telah sangat jelas untuk meminimalisasi kegiatan yang bersifat mengumpulkan massa dan keluar rumah. Peraturan tersebut membatasi ruang gerak bawaslu dalam melaksanakan pengawasan di masa sebelum pemilihan. Bukan tidak mungkin apabila *money politic* dan *black campaign* terjadi di kalangan masyarakat selama masa pemilu saat pandemi.

D. Pembatasan tempat

Pelaksanaan Pemilu di TPS mengharuskan pembatasan masyarakat yang hadir di ruang tunggu TPS, orang yang hadir di ruang tunggu TPS jumlahnya tidak boleh lebih dari 50% kapasitas tempat. Begitu juga dengan panitia dan pengamanan. Kendala yang terjadi adalah ketika masyarakat yang hadir melebihi kapasitas, sehingga berpotensi melanggar peraturan.

E. Kampanye tidak efektif

Berkerumun dan menghimpun massa untuk melakukan kampanye dan sosialisasi sama sekali tidak diperkenankan pada pemilu kali ini. Oleh sebab itu, para peserta pemilu dengan segenap jajarannya harus memutar otak untuk melakukan sosialisasi dan komunikasi kepada masyarakat tanpa melanggar protokol kesehatan namun tetap efektif dalam melakukan promosi politik.

Salah satu cara yang ditempuh adalah dengan melalui media sosial, namun ternyata, sosialisasi semacam itu sangat jauh dari efektif dapat mempengaruhi masyarakat. Tetap saja metode tatap muka dan berkomunikasi dua arah menjadi cara yang paling efektif dalam meraih simpati massa.

2.2. Kerangka Pemikiran

Kebijakan publik muncul sebagai akibat adanya suatu permasalahan di ruang publik. Kebijakan publik dibuat sebagai jawaban atas kompleksitas yang mengharuskan suatu rangkaian proses yang tidak dapat diacak sehingga menghasilkan suatu keputusan. Keputusan itu kemudian dikaji dan disempurnakan sampai memiliki relevansi sebagai jawaban atas permasalahan yang dihadapi. (Budi Winarno, 2014:36). Implementasi kebijakan publik didefinisikan berdasarkan kebijakan publik itu sendiri, tentang bagaimana kebijakan publik tersebut diterapkan kepada masyarakat untuk membereskan masalah yang terjadi di masyarakat. (Marilee S. Grindle, 2017: 35-36). Implementasi kebijakan publik baru akan diterapkan apabila aktor politik dan administratif telah menyetujui penetapan kebijakan tersebut.

Indonesia mengusung sistem politik demokrasi. Pemilihan umum pemimpin menjadi ciri dari sistem politik tersebut. Pemilihan umum yang berlangsung di Indonesia melibatkan orang banyak karena pemilihan dilakukan secara langsung oleh rakyat. Pemilihan umum sendiri telah berlangsung beberapa kali di setiap daerah di Indonesia, karena selain pemilihan untuk menentukan

pemimpin pusat, pemilihan umum juga dilangsungkan untuk memilih pemimpin dan legislatif di tingkat daerah.

Pemilihan umum seharusnya bukan lagi suatu kendala serius bagi negara yang seringkali melakukannya. Namun pada 2020, seluruh dunia harus menghadapi pandemi virus *covid-19*. Cara untuk menekan laju penyebaran virus ini adalah dengan meminimalisir kontak langsung terhadap benda atau antar pribadi. Dimana pada tahun tersebut, beberapa daerah termasuk Kabupaten Tasikmalaya harus melaksanakan pemilu kepala daerah serentak.

Karena sifatnya yang darurat pemilihan kepala daerah harus tetap dilangsungkan. Komisi Pemilihan Umum sebagai penyelenggara akhirnya menerbitkan PKPU Nomor 6 Tahun 2020 Tentang Pemilihan Kepala Daerah Serentak Lanjutan Dalam Kondisi Bencana Non-Alam *Covid-19*. Melalui peraturan ini, pemilihan kepala daerah dilaksanakan dengan berbagai ketentuan yang dijelaskan dalam peraturan tersebut.

Pemilu dan pandemi menjadi catatan perjalanan bangsa. Terdapat berbagai ketentuan-ketentuan yang menuai pro dan kontra di kalangan masyarakat tentang pelaksanaan pemilu dengan berbagai peraturan yang menyertainya di masa pandemi.

Penerapan kebijakan publik mengenai peraturan penyelenggaraan pemilu di masa pandemi menjadi kajian pada saat pemilihan umum kepala daerah telah dilaksanakan. Perlu diketahui dampak dari kebijakan publik yang diterapkan di masyarakat sebagai jawaban dari permasalahan yang timbul.

Kerangka pemikiran secara singkat dijelaskan dalam gambar 2.2 berikut;

Gambar 2.2
Kerangka Pemikiran

