

PEMILIHAN KEPALA DAERAH SERENTAK 2020: EVALUASI PELAKSANAAN DAN KEBIJAKAN

SIMULTANEOUS REGIONAL ELECTIONS 2020: EVALUATION OF IMPLEMENTATION AND POLICIES

Aryojati Ardipandanto

(Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, Gedung Nusantara II, Lantai 2, DPR RI
Jl. Jend. Gatot Subroto, Senayan, Jakarta 10270, Indonesia;
email: aryojati.ardipandanto@gmail.com).

Naskah diterima: 21 Juni 2021, direvisi: 19 Oktober 2021,
disetujui: 30 Oktober 2021

Abstract

Commission II DPR RI has agreed that the next Simultaneous Regional Head Election (Pilkada) will be in 2024. For the political policy for the upcoming Pilkada to be democratic, learning is needed from evaluating the implementation of Simultaneous Pilkada 2020. This paper discusses how to avoid the weaknesses in Simultaneous Pilkada 2020. This study aims to provide recommendations for the DPR RI and the Government on how the mistakes that existed in the 2020 Pilkada Simultaneously would not be repeated in the next Pilkada. The research in this study used the qualitative method by collecting data through literature studies. This study found that the remaining problems were dynastic politics, money politics, the neutrality of ASN, identity politics related to SARA, bureaucratic regulations on Pilkada Candidates nominations, which resulted in "empty boxes," and the professionalism of Pilkada organizers. Therefore, the political policy for revising the electoral law should accommodate content that can overcome those problems to realize the elections democratically.

Keywords: local election; simultaneous local election 2020; election; political policy.

Abstrak

Komisi II Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) menyepakati pemilihan kepala daerah (pilkada) serentak selanjutnya adalah pada 2024. Agar kebijakan politik bagi pilkada yang akan datang dapat demokratis, maka diperlukan pembelajaran dari evaluasi pelaksanaan pilkada serentak 2020. Tulisan ini membahas bagaimana kelemahan-kelemahan yang masih ada pada pilkada serentak 2020. Kajian ini bertujuan untuk memberikan rekomendasi bagi DPR RI dan pemerintah agar kesalahan-kesalahan yang ada pada pilkada serentak 2020 tidak terulang lagi pada pilkada selanjutnya. Penelitian dalam kajian ini menggunakan metode kualitatif dengan pengumpulan data melalui studi pustaka. Dari kajian ini ditemukan bahwa masalah yang terjadi antara lain terkait adanya politik dinasti, *money politics*, netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN), politik identitas terkait Suku, Agama, Ras, dan Antargolongan (SARA), regulasi birokratis pencalonan yang mengakibatkan adanya fenomena "kotak kosong" dan profesionalisme penyelenggara pilkada. Maka dari itu, kebijakan politik bagi revisi undang-undang kepegiluan hendaknya mengakomodasi muatan-muatan yang dapat mengatasi permasalahan tersebut agar pilkada dapat lebih terwujud secara demokratis.

Kata Kunci: pilkada; pilkada serentak 2020; pemilu; kebijakan politik.

PENDAHULUAN

Proses peningkatan kehidupan demokrasi di Indonesia salah satunya dapat dilihat dari perkembangan pemilihan kepala daerah (pilkada) yang selama ini dilaksanakan. Salah satu momen yang dipandang sebagai kemajuan kepegiluan di Indonesia adalah pilkada serentak yang dilaksanakan berdasarkan amanat Undang-undang (UU) Nomor 8 Tahun 2015 tentang

Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Sembilan belas ketentuan dalam UU ini menyebutkan bahwa pelaksanaan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota dilaksanakan setiap lima tahun sekali secara serentak.

Pilkada serentak 2020 dilaksanakan pada 9 Desember 2020 di 270 daerah. Sebelumnya, jadwal yang ditetapkan adalah 23 September 2020, namun dimundurkan berdasarkan keputusan rapat kerja antara Komisi II DPR RI dengan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri), Komisi Pemilihan Umum (KPU), dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) pada akhir Mei 2020 karena mempertimbangkan berlangsungnya pandemi Covid-19.¹

Keputusan tetap melaksanakan pilkada serentak 2020 pada masa pandemi Covid-19, sebelumnya memang menjadi perdebatan terkait penjadwalannya. KPU berpandangan bahwa pilkada serentak 2020 tetap harus dilaksanakan dengan alasan pertama, adanya Peraturan Pemerintah Pengganti UU (Perppu) No. 2 Tahun 2020 sebagai landasan hukumnya. Kedua, masa berakhirnya pandemi Covid-19 adalah tidak jelas. Ketiga, hak konstitusional pada periode pergantian kepemimpinan di daerah harus terus dijalankan, dan keempat, penundaan pilkada serentak 2020 akan membuat tidak terealisasinya anggaran 2020 untuk kegiatan tersebut karena dilaksanakan melewati tahun anggaran. Sementara itu, Menteri Dalam Negeri (Mendagri) menyampaikan bahwa jika pilkada serentak 2020 ditunda, maka kepemimpinan daerah di 270 daerah akan dijalankan oleh pelaksana tugas kepala daerah.²

Terkait dengan pandangan Mendagri di atas, penundaan pilkada serentak 2020 akan membuat demokrasi terganggu karena berarti ada kekosongan kepemimpinan politik secara riil. Peran kepala daerah akan dijalankan oleh pejabat pelaksana tugas, bukan kepala daerah definitif, sehingga prinsip keterwakilan politik masyarakat daerah menjadi tidak terpenuhi. Kecurigaan politik bisa terjadi karena dari pihak oposisi dalam pemerintahan berpotensi melihat penundaan itu sebagai strategi politik untuk menghambat pencalonan kandidat mereka dalam pilkada serentak 2020.

1 "Mewujudkan Pilkada Bermutu", *Republika*, 19 Juni 2020, hlm. 7.

2 Aryojati Ardipandanto, *Perspektif Demokrasi pada Pilkada Serentak 2020 di Masa Pandemic Covid-19 (Buku Bunga Rampai: Pilkada Serentak di Tengah Pandemi Covid 19)*, Jakarta: Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI dan Intelegensia Intrans Publishing, 2020, hlm. .22.

Oleh sebab itu, pilkada serentak 2020 diputuskan tetap dilaksanakan karena tuntutan dari berbagai kalangan meskipun diselenggarakan di tengah pandemi Covid-19. Hal ini untuk dapat menjaga nilai-nilai demokratis karena bila tidak demikian, maka pilkada serentak 2020 hanya bersifat demokrasi prosedural dan bukan demokrasi substansial. Pemerintah dan KPU melaksanakan konsekuensi dari keputusan ini dengan mempelajari bagaimana suatu pemilu dijalankan di tengah pandemi Covid-19 karena situasi ini baru pertama kali terjadi dalam sejarah kepemiluan di Indonesia. Pemerintah dan KPU pun mempelajari pengalaman-pengalaman negara lain dalam kasus atau situasi yang sama dan menjaga koridor-koridor pelaksanaan pilkada serentak 2020 tetap demokratis.

Kajian evaluasi pilkada serentak 2020 perlu dilakukan karena Komisi II DPR RI bersama dengan pemerintah dan KPU menyepakati perlunya desain ulang keserentakan pemilu, baik itu pemilu legislatif (pileg) dan pemilihan presiden (pilpres) yang merupakan pemilu nasional, maupun pilkada yang merupakan pemilu daerah.³ Namun demikian, perkembangan terakhir menunjukkan bahwa Komisi II DPR RI tetap mengadakan pilkada serentak pada tahun 2024 sesuai dengan amanat UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Permasalahan yang selalu menjadi isu yang berulang dari pemilu ke pemilu dan dari pilkada ke pilkada antara lain adalah politik dinasti, *money politics*, netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN), politik identitas terkait Suku Agama Ras dan Antargolongan (SARA), fenomena "kotak kosong", dan profesionalisme penyelenggara pemilu dan pilkada, regulasi pilkada, dan anggaran pilkada.⁴ Evaluasi atas pilkada serentak 2020 perlu dilakukan agar kekurangan-kekurangan pada pemilu dan pilkada sebelumnya dapat diminimalisir agar tidak berpotensi terjadi lagi

3 "DPR Usulkan Dua Opsi Pemilu", *Kompas*, 7 Januari 2021, hlm. 2.

4 *Ibid.*

pada pemilu dan pilkada serentak yang berikutnya.

Dengan demikian, permasalahan yang diangkat dalam kajian ini adalah bagaimana politik dinasti, *money politics*, netralitas ASN, politik identitas terkait SARA, fenomena “kotak kosong”, profesionalisme penyelenggara pilkada serentak 2020, regulasi pilkada, dan anggaran pilkada. Tujuan kajian ini adalah untuk mendeskripsikan dan mengevaluasi hal-hal tersebut sehingga kelemahan yang terjadi dapat dihindari pada pilkada selanjutnya.

Kebaruan kajian ini adalah membahas aspek-aspek yang lemah dari pelaksanaan pilkada serentak 2020 secara komprehensif, dimana artikel, buku, dan atau jurnal yang membahas masalah pilkada serentak 2020 selama ini dilakukan pada satu atau beberapa aspek saja. Kajian ini menggambarkan kekurangan-kekurangan yang terjadi pada pelaksanaan pilkada serentak 2020 dari seluruh aspek yang ditemukan dari hasil studi pustaka, sehingga kebijakan politik tentang kepemiluan yang akan datang dapat terpetakan secara komprehensif pula. Apabila suatu saat akan dilakukan revisi atas UU Kepemiluan, maka dapat dilakukan secara tuntas dan tidak lagi secara parsial.

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam tulisan ini adalah metode penelitian kualitatif, yaitu untuk memahami kejadian-kejadian pada subjek penelitian. Kejadian-kejadian itu bisa berupa perilaku, pandangan, motivasi, dan lain-lain secara holistik. Menurut Creswell penelitian kualitatif adalah jenis penelitian yang mengeksplorasi dan memahami makna di sejumlah individu atau sekelompok orang yang berasal dari masalah sosial. Penelitian kualitatif secara umum dapat digunakan untuk penelitian tentang kehidupan masyarakat, sejarah, tingkah laku, konsep atau fenomena, masalah sosial, dan lain-lain. Salah satu alasan mengapa menggunakan pendekatan kualitatif adalah pengalaman peneliti dimana metode ini dapat menemukan dan memahami apa yang tersembunyi dibalik fenomena yang kadangkala merupakan suatu yang sulit untuk

dipahami.⁵

Teknik pengumpulan data dalam tulisan ini menggunakan metode studi kepustakaan. Data diperoleh dari berbagai literatur yaitu buku, jurnal, dan *website*. Data yang dikumpulkan kemudian dianalisa secara deskriptif untuk menjawab permasalahan yang diajukan dalam tulisan ini. Analisa dilakukan dengan memahami kejadian-kejadian yang ditemukan dalam penelitian menggunakan teori atau konsep terkait, untuk kemudian dilakukan perumusan kesimpulan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Konsep Ideal Pilkada

Pilkada yang merupakan rezim pemilu harus dilaksanakan secara demokratis. Demokratis di sini diartikan sebagai demokrasi yang substansial, bukan demokrasi prosedural saja. Ada 15 standar internasional aspek pemilu yang demokratis dan harus dipenuhi. Standar ini merupakan hasil dari berbagai deklarasi dan konvensi internasional maupun regional, contohnya Konvensi Eropa 1950 untuk Perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM) dan Kebebasan Azasi, Deklarasi Universal HAM 1948, Perjanjian Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik 1960, serta Piagam Afrika 1981 tentang HAM dan Masyarakat. Standar pemilu yang demokratis adalah: 1) Hak untuk memilih dan dipilih; 2) Penyusunan kerangka hukum; 3) Kepatuhan terhadap hukum dan penegakan peraturan pemilu; 4) Badan Penyelenggara Pemilu; 5) Pemilihan sistem pemilu; 6) Penetapan daerah pemilihan; 7) Pendaftaran Pemilih dan Daftar Pemilih; 8) Akses kertas suara bagi partai politik dan kandidat; 9) Akses ke media dan kebebasan berekspresi; 10) Kampanye pemilu yang demokratis; 11) Pembiayaan dan pengeluaran; 12) Pemungutan suara; 13) Perhitungan dan rekapitulasi suara; 14) Peranan wakil partai dan kandidat; 15) Pemantauan pemilu.⁶

5 John W. Creswell, *Research Design: Pendekatan Metode Kualitatif, Kuantitatif dan Campuran*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016, hlm. 9.

6 United States of America Information Agency (USIA) dalam Topo Santoso dkk, “Penegakan Hukum Pemilu: Praktek Pemilu 2004,” *Kajian Pemilu 2009-2014*, USAID/rsp-Perludem, hlm.11.

Demokrasi menurut Beetham ialah kontrol populer terhadap urusan publik dan politik berbasis persamaan hak kewarganegaraan.⁷ Beethamian lebih menekankan ke kontrol populer di mana dalam hal ini fungsi kontrol populer dapat mengembalikan hak-hak politik bagi kewarganegaraan dan juga penentu bekerjanya demokrasi. Demokrasi memberikan peluang bagi setiap orang untuk memperoleh akses yang setara terhadap sumber-sumber daya untuk meningkatkan taraf hidup. Demokrasi ala Beethamian merangkai kontrol populer dan persamaan politik, pengelolaan kesejahteraan dipahami sebagai isu publik yang tunduk pada kontrol populer dan persamaan politik.⁸

Pemilu yang demokratis adalah syarat mutlak kehidupan negara yang mempraktikkan prinsip demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Schumpeter dalam Sorensen (2014) mendefinisikan demokrasi adalah sebuah metode politik atau mekanisme untuk memilih pemimpin politik. Dengan kata lain, rakyat diberikan kesempatan untuk memilih salah satu diantara pemimpin-pemimpin politik yang bersaing meraih suara.⁹ Praktek bernegara yang demokratis merupakan penataan kelembagaan untuk sampai pada keputusan politik dimana individu meraih kekuasaan untuk mengambil keputusan melalui perjuangan kompetitif untuk meraih suara.¹⁰ Alfian dalam Surbakti (1999) berpendapat bahwa pemilu adalah wujud sistem politik demokrasi yang ideal, yaitu sistem politik yang memelihara keseimbangan antara konflik dengan konsensus. Konsekuensi dari sistem politik ini adalah memungkinkan perbedaan pendapat, persaingan, dan pertentangan di antara individu, kelompok, individu dan kelompok, individu dengan pemerintah, bahkan di antara lembaga-lembaga pemerintah. Namun yang perlu digarisbawahi adalah bahwa konflik yang dimaksud adalah yang bersifat positif dan tidak menghancurkan sistem

kenegaraan itu sendiri.¹¹

Pemilu dilaksanakan berdasarkan pengertian bahwa dasar demokrasi adalah kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat. Konsekuensi dari konsep itu adalah bahwa penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara harus memprioritaskan kesejahteraan rakyat sebagai tujuan utamanya (Prihatmoko, 2003:114). Adapun konsep penting demokrasi, antara lain pertama, terselenggaranya *checks and balances* baik itu oleh rakyat kepada penyelenggara pemerintahan atau antar lembaga pemerintahan berdasarkan prinsip *trias politica*. Kedua, pemberian kesempatan bagi rakyat untuk menyalurkan atau menyuarakan aspirasinya sebagai masukan bagi pembentukan kebijakan politik, dan ketiga, terselenggaranya pemilu yang demokratis.¹²

Eksistensi pemilu yang dilaksanakan secara berkala adalah salah satu unsur esensial dari pemerintahan demokratis. Pemilu memang bukan satu-satunya syarat bagi terwujudnya demokrasi, namun menjadi unsur yang sangat utama. Pemilu bahkan menjadi ciri bagi suatu negara yang menyatakan diri menggunakan sistem demokrasi dalam kehidupan bernegaranya. Terkait hal tersebut, Powell (2000) menyatakan bahwa pemilu bukan hanya satu-satunya instrumen demokrasi. Pemilu harus didukung oleh instrumen lainnya yang mengatur serta mendorong komunikasi dan kerjasama. Namun, pemilu tetaplah merupakan instrumen demokrasi yang utama. Pemilu mengklaim membentuk sistem yang memaksa atau mendorong pembuat UU agar memperhatikan aspirasi rakyatnya. Powell juga menegaskan bahwa konsensus kolektif menghendaki pemilu yang kompetitif, lebih dari sekedar fungsi lainnya, dan akan melahirkan negara yang memiliki sistem politik demokratis.¹³

Pemilu harus dilaksanakan dengan prinsip bahwa dalam negara demokrasi terdapat kesetaraan politik. Untuk mencapai kesetaraan politik, setiap warga negara harus mempunyai kesempatan yang

7 David Beetham, *Democracy and Human Right*, Oxford: Polity Press, 1999, hlm. 232.

8 Pascarina dkk, *Berebut Kontrol atas Kesejahteraan*, Yogyakarta: POLGOV, 2015, hlm. 77.

9 Georg Sorensen, *Demokrasi dan Demokratisasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014, hlm. 14.

10 Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, London: Allen and Unwin, 1976, hlm. 260.

11 Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 1999, hlm. 228.

12 Joko Prihatmoko, *Pemilu 2004 dan Konsolidasi Demokrasi*, Semarang: LP2I Press, 2003, hlm. 114.

13 JR Powell, G. Bingham, *Elections as Instruments of Democracy (Majoritarian and Proportional Visions)*, London: New Haven: Yale University Press, 2000, hlm. 4.

sama dan efektif dalam pemungutan suara, serta seluruh suara harus dihitung secara bersama. Ketika perhitungan suara dilakukan secara seksama, sebuah pemilu dapat dianggap bebas dan adil.¹⁴

Pemilu yang demokratis khususnya dalam pilkada sering terganggu dengan fenomena politik dinasti yang dapat dikatakan sebagai budaya politik familisme. Familisme sebagai budaya politik diartikan sebagai ketergantungan yang terlalu besar pada ikatan keluarga yang melahirkan kebiasaan menempatkan keluarga dan ikatan kekerabatan pada kedudukan yang lebih tinggi daripada kewajiban sosial lainnya. Familisme juga dipahami sebagai *new social order*, yakni dorongan psikologis bagi seseorang untuk dapat berkarir di dalam dua ranah yakni publik sebagai birokrat dan privat sebagai korporat-swasta. *Familism* yakni dinasti politik yang didasarkan secara murni pada hubungan darah langsung dalam keluarga (*consanguinity*) dan hubungan perkawinan (*marriage*) dengan klan lainnya.¹⁵ Dengan menggunakan sudut pandang persamaan (*equality*), dinasti politik telah menutup peluang yang sama bagi setiap warga negara. Praktik yang terus menerus dilakukan dengan membangun dinasti politik lambat laun akan merusak perekonomian dan perpolitikan negar, seperti yang diungkapkan Lord Acton bahwa *power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely*. Kekuasaan mutlak lahir dengan dipraktekannya dinasti politik. Adanya dinasti politik dalam tubuh lembaga perwakilan rakyat juga menjadi persoalan penting. Fenomena dinasti politik dalam ranah lokal muncul seiring dengan diberlakukannya pemilu langsung di tingkat lokal. Berjalannya proses tersebut sebagai wujud demokratisasi di area lokal, berbagai elit bermunculan di daerah untuk mengkooptasi dengan proses tersebut.¹⁶

Gangguan terhadap terwujudnya demokrasi substansial lainnya adalah pseudo-demokrasi yang

artinya pelaksanaan pilkada atau pemilu secara prosedural terkesan demokratis, namun pada dasarnya otoriter atau demi kepentingan kelompok kecil. Pada prakteknya, pseudo-demokrasi bersifat semu dan manipulatif.¹⁷ Pseudo-demokrasi diibaratkan sebagai “topeng” yang dipakai oleh subjek politik atau penguasa. Gaya yang dipakai adalah berpura-pura memperlihatkan sifat demokratis di lingkungan politiknya, tetapi sesungguhnya itu dilakukan dengan perhitungan dan pengaturan siasat agar kepentingan pribadi atau kelompoknya terwujud. Demokrasi hanya dijadikan sebagai selubung untuk memperoleh kemenangan tertentu.¹⁸

Dengan demikian, kebijakan politik yang akan ditambahkan bagi revisi UU Kepemiluan harus demokratis, artinya mengakomodasi kondisi-kondisi di lapangan secara empirik dalam penyelenggaraan pemilu dan pilkada selama ini. Penambahan dan/atau perbaikan pasal-pasal dalam UU Kepemiluan harus berangkat dari penemuan-penemuan dari pelaksanaan pemilu dan/atau pilkada yang telah terjadi, agar ke depan kesalahan atau kelemahan yang ada tidak terulang kembali. Dalam hal ini, revisi UU Kepemiluan harus mengikuti konsep penyusunan kebijakan politik yang ideal.

B. Kebijakan Politik atau Publik dan Budaya Politik

Ealau dan Prewitt, mengatakan bahwa implementasi kebijakan adalah sebuah pelaksanaan dari ketetapan yang berlaku bagi yang membuatnya maupun yang menaatinya (yang terkena kebijakan itu). Titmuss mendefinisikan kebijakan sebagai prinsip-prinsip yang mengatur tindakan dan diarahkan kepada tujuan-tujuan tertentu.¹⁹ Definisi lain menjelaskan bahwa implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan keputusan-keputusan publik yang diambil oleh negara dan dilaksanakan oleh aparat birokrasi. Kebijakan ini tentunya merupakan sebuah proses

14 Robert A Dahl, *Perihal Demokrasi – Menjelajah Teori dan Praktek Demokrasi Secara Singkat (Regarding Democracy – Briefly Exploring the Theory and Practices of Democracy)*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2001, hlm. 132.

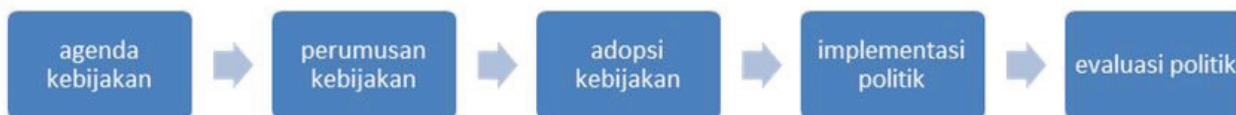
15 Adela Garzon, *Familism, International Encyclopedia Of Marriage And Family*, New York: Macmillan, 2002, hlm. 1-4.

16 Leo Agustinus, *Politik Lokal dan Otonomi Daerah*, Bandung: Alfabeta, 2014, hlm. 209-211.

17 Ngilim Purwanto, *Kepemimpinan yang Efektif*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press. 1992, hlm. 48.

18 Indrafachrudi, *Bagaimana Memimpin Madrasah yang Efektif*, Bogor: Penerbit Ghalia Indonesia, 2006, hlm. 3.

19 Edi Suharto, *Kebijakan Sosial sebagai Kebijakan Publik*, Bandung: Alfabeta, 2010, hlm. 7.



Sumber: Riant Nugroho, *Kebijakan Publik Negara Berkembang*, 2014

Gambar 1. Skema Kebijakan Tahapan Linier



Sumber: Riant Nugroho, *Kebijakan Publik Negara Berkembang*, 2014

Gambar 2. Skema Kebijakan Tahapan Linier

politik yang kompleks. Prosesnya meliputi tujuan negara dan cara pengambilan keputusannya, orang-orang atau kelompok-kelompok yang dilibatkan, dan bagaimana kebijakan ini dilaksanakan oleh aparat birokrasi.²⁰ Miriam Budiardjo (2008) mengatakan bahwa implementasi kebijakan (*policy*) adalah pelaksanaan dari suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok, dalam usaha memilih tujuan dan cara untuk mencapai tujuan itu.²¹ Kebijakan atau *policy* bisa dikatakan merupakan seperangkat aksi atau rencana yang mengandung tujuan politik. Sementara itu, Francis Bacon mendefinisikan kebijakan (*policy*) dari segi kecerdikan rasional.²²

Dari beberapa pengertian di atas, dapat dikatakan bahwa implementasi kebijakan adalah pelaksanaan atau eksekusi dari seperangkat tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, pemerintah, atau penyelenggara negara, yang mana tindakan itu terkait pengambilan keputusan dan memiliki suatu tujuan politik serta dilaksanakan oleh aparat birokrasi. Menurut Thomas Dye, implementasi kebijakan publik adalah pelaksanaan dari apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan. Sedangkan James E. Anderson dalam Suharto (2010) mengartikan implementasi kebijakan publik sebagai pelaksanaan kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah. Dengan demikian, implementasi

kebijakan publik dipahami sebagai pelaksanaan dari pilihan kebijakan yang dibuat oleh pejabat atau badan pemerintahan dalam bidang tertentu. Bidang tertentu yang dimaksud tersebut adalah bidang politik, sehingga kebijakan politik yang dimaksud disini berupa Keputusan Presiden, Instruksi Presiden, dan berbagai peraturan pemerintah.²³

Implementasi kebijakan publik merupakan bagian dari sistem politik yang mana komponen-komponen utamanya adalah masukan (*input*). Masukan ini terdiri dari dua hal, yaitu tuntutan dan dukungan. Terkait dengan hal ini, James E. Andersen, David W. Brady, dan Charles Bullock III mengembangkan teori “*Policy Process as Linear Stages*” (Proses Kebijakan sebagai Tahapan-tahapan Linier). Skema kebijakan yang ditawarkan adalah sebagai berikut (Gambar 1):²⁴

Thomas R. Dye menyampaikan konsep “*Linear Model of Policy Process* (Model Linier Proses Kebijakan)” dengan enam langkah. Langkah-langkah tersebut yaitu *pertama*, mengidentifikasi masalah kebijakan; *kedua*, mengembangkan model penetapan agenda untuk perkembangan kebijakan; *ketiga*, melaksanakan proses perumusan kebijakan; *keempat*, menemukan dasar hukum bagi kebijakan dengan melegitimasi kebijakan; *kelima*, implementasi kebijakan; *keenam*, evaluasi kebijakan pada implementasi dan kinerja kebijakan. Model konsepnya adalah sebagai berikut (Gambar 2):²⁵

20 *Ibid.* Hlm. 14.

21 Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik (Edisi Revisi)*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008, hlm. 20.

22 Wayne Persons, *Public Policy Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011, hlm.15.

23 Edi Suharto, *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik*, Bandung: Alfabeta, 2010, hlm. 53.

Konsep di atas dilengkapi oleh Dye dalam Irianto (2012), yaitu dengan adanya penegasan bahwa dalam setiap kebijakan, baik itu perumusan kebijakan, implementasi kebijakan maupun evaluasi kebijakan, maka aspek-aspek lingkungan harus memperoleh pertimbangan yang matang, sehingga tidak bertentangan dengan fungsi negara atau pemerintah itu sendiri. Dye juga mengusulkan bahwa dalam studi kebijakan, sudah seharusnya hal yang perlu dikaji adalah mengidentifikasi masalah, menyusun usulan kebijakan, dimana setelah diseleksi maka kebijakan disahkan untuk diimplementasikan. Kemudian mengadakan evaluasi untuk menganalisis akibat dari kebijakan itu.²⁶

Implementasi kebijakan berangkat dari perumusan kebijakan. Dalam proses perumusan kebijakan, faktor-faktor yang memengaruhi pembuatan kebijakan menurut Suharno (2010), antara lain:²⁷ 1) adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar; 2) adanya pengaruh kebiasaan lama (konservatifisme); 3) adanya pengaruh sifat-sifat pribadi; 4) adanya pengaruh dari kelompok luar; dan 5) adanya pengaruh keadaan masa lalu.

David Easton dalam Suharno (2010) menyampaikan model *political system*, dimana kebijakan politik yang diimplementasikan dalam sistem kenegaraan atau pemerintahan berangkat dari perumusan kebijakan yang matang, yaitu dengan berlandaskan teori informasi (*inputs*, *withinputs*, dan *feedback*). Dikatakan bahwa dalam model ini memandang implementasi kebijakan publik sebagai respons suatu sistem politik terhadap kekuatan-kekuatan lingkungan sosial, politik, ekonomi, kebudayaan, geografis dan sebagainya yang ada disekitarnya. Implementasi kebijakan publik dapat dipandang sebagai pelaksanaan dari hasil (*output*) dari sistem politik. Konsep sistem politik mempunyai arti bahwa sejumlah lembaga-lembaga dan aktivitas politik dalam masyarakat yang berfungsi mengubah masukan (*input*) yang berupa tuntutan-tuntutan (*demands*), dukungan-dukungan (*supports*) dan sumber-sumber (*resources*)

menjadi keputusan-keputusan atau kebijakan-kebijakan yang otoritatif bagi seluruh anggota masyarakat (*outputs*). Secara singkat, sistem politik berfungsi mengubah *inputs* menjadi *outputs*.²⁸

Selanjutnya adalah mengenai budaya politik. Komposisi budaya politik berdasarkan penelitian yang pernah dilakukan oleh Budi Mulyana (2015) menghasilkan fakta bahwa budaya politik Indonesia merupakan budaya politik campuran yang terdiri dari tiga budaya politik yaitu: pertama, budaya parokial (20 persen) merupakan masyarakat miskin, pendidikan rendah, terpencil, dan suku terasing; Kedua, budaya politik partisipan (16 persen) yang terdiri dari kalangan sarjana, mahasiswa, elit politik perkotaan, dan elit desa; dan ketiga, budaya subyek (60 persen) yang terdiri dari kalangan kelas menengah perkotaan dan massa pedesaan.²⁹

Perbedaan budaya politik dalam masyarakat secara garis besar dapat dibedakan dalam tiga budaya politik, yaitu budaya politik apatis (acuh, masa bodoh, pasif), budaya politik mobilisasi (didorong atau sengaja dimobilisasi), dan budaya politik partisipatif (aktif). Perbedaan budaya politik yang berkembang dalam masyarakat dipengaruhi oleh beberapa faktor, di antaranya: 1) Tingkat pendidikan masyarakat sebagai kunci utama perkembangan budaya politik masyarakat; 2) Tingkat ekonomi masyarakat, semakin tinggi tingkat ekonomi atau kesejahteraan masyarakat, maka partisipasi masyarakat akan semakin besar; 3) Reformasi politik/*political will* (semangat merevisi dan mengadopsi sistem politik yang lebih baik); 4) Supremasi hukum (adanya penegakan hukum yang adil, independen, dan bebas); 5) Media komunikasi yang independen (berfungsi sebagai kontrol sosial, bebas, dan mandiri).³⁰

C. Politik Dinasti

Dinasti politik telah lama hadir di negara-negara demokrasi dan meningkatkan kekhawatiran terjadinya ketidaksetaraan distribusi

26 Yoyon Bahtiar Irianto, *Kebijakan Pembaruan Pendidikan; Konsep, Teori, dan Model*. Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2012, hlm. 35.

27 Suharno, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Yogyakarta: UNY Press, 2010, hlm. 52.

28 *Ibid.* Hlm. 69.

29 Budi Mulyana, "Budaya Politik Indonesia dalam Perspektif Pembangunan Politik", *Jurnal Aspirasi*, Vol. 5 No 2 Februari 2015. Hlm.133.

30 David E. Apter, *Pengantar Analisa Politik*, Jakarta: LP3ES, 1985. Hlm. 68.

kekuasaan politik yang dapat mencerminkan ketidaksempurnaan dalam representasi demokratis dalam politik yang disebut dengan kekuasaan melahirkan kekuatan. Hal ini mengingatkan kembali kekhawatiran Mosca dalam Snyder (2009), bahwa setiap kelas menampilkan kecenderungan untuk menjadi turun-temurun, bahkan ketika posisi politik terbuka untuk semua, kedudukan keluarga penguasa akan dianugerahi berbagai keuntungan.³¹ (Synder, dkk, 2009:115).

Dalam demokrasi yang ideal, seharusnya rakyat memiliki peluang yang lebih besar untuk terlibat dalam proses politik. Artinya sangat terbuka ruang partisipasi bagi seluruh masyarakat untuk ikut berkontestasi memperebutkan jabatan-jabatan politik mulai dari level regional hingga nasional sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kenyataannya, masyarakat masih terhalang oleh status atau hak-hak sosialnya sebagai akibat dari adanya fenomena *political dynasty*. Jika demokrasi memiliki arti kekuasaan politik atau pemerintahan yang dijalankan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat, maka dinasti politik ini telah menciptakan pragmatisme politik dengan mendorong kalangan kerabat kepala daerah untuk menjadi pejabat publik.³²

D. Politik Identitas

Fukuyama menyatakan bahwa isu-isu identitas telah mendominasi politik dalam beberapa tahun terakhir. Banyak pihak mungkin berpandangan bahwa semua diskusi tentang identitas dan politik identitas politik sebagai strategi pengalihan, karena isu etnis dan agama, misalnya, sering hanya digunakan untuk menyamarkan isu kepentingan kelas. Pemberian identifikasi bahwa "rakyat" melawan musuh-musuh yang tidak dikenal dan sering tidak disebutkan namanya adalah kesempatan yang menguntungkan untuk tidak membahas tentang pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM), korupsi yang sistematis, dan oligarki.³³

31 Synder, dkk, *Political Dynasties*, Los Angeles: The Review of Economic Studies, 2009. Hlm. 115.

32 Martien Herna Susanti, "Dinasti Politik dalam Pilkada di Indonesia," *Journal of Government and Civil Society*, Vol.1, No. 2, September 2017 hlm. 112.

33 Francis Fukuyama, "Against Identity Politics", *Foreign Affairs*, September/Oktober, 1-25, 2018. Hlm. 14.

E. Kelemahan-Kelemahan pada Pelaksanaan Pilkada Serentak 2020

1. Politik Dinasti dan *Money Politics*

Hal-hal penting selanjutnya adalah bahwa dalam Pilkada Serentak 2020 dinasti politik dinilai menguat oleh sebagian kalangan. Demikian pula praktek *money politics* juga masih kuat, dan ditemukan 21 kasus pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN).³⁴ Bawaslu mencatat ada 205 kasus *money politics* yang mana 109 kasus merupakan laporan masyarakat dan 96 kasus adalah hasil temuan Bawaslu.³⁵

Politik dinasti terindikasi dengan melihat fakta pencalonan, yaitu *pertama*, pasangan calon Wali Kota dan Wakil Wali Kota Medan nomor urut 02 Bobby Afif Nasution-Aulia Rachman. Bobby merupakan menantu Presiden Joko Widodo (Jokowi). *Kedua*, pasangan calon Wali Kota dan Wakil Wali Kota Surakarta nomor urut 01 Gibran Rakabuming Raka-Teguh Prakosa. Gibran adalah anak Presiden Jokowi. *Ketiga*, Pasangan calon Wali Kota dan Wakil Wali Kota Tangerang Selatan nomor urut 03 Benyamin Davnie-Pilar Saga Ichsan. Pilar merupakan anak dari calon Bupati Serang petahana, Ratu Tatu Chasanah. Sementara Ratu Tatu adalah adik kandung dari mantan Gubernur Banten, Ratu Atut Chosiyah sekaligus ipar dari Wali Kota Tangerang Selatan saat ini, Airin Rachmi Diany. *Keempat*, pasangan calon Wali Kota dan Wakil Wali Kota Tangerang Selatan nomor urut 02 Siti Nur Azizah-Ruhmaben. Siti Nur Azizah merupakan anak Wakil Presiden Ma'ruf Amin. *Kelima*, pasangan calon Wali Kota dan Wakil Wali Kota Tangerang Selatan nomor urut 01 Muhamad-Rahayu Saraswati. Saraswati merupakan keponakan Menteri Pertahanan Prabowo Subianto. *Keenam*, pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati Kediri nomor urut 01 Hanindhito Himawan Pramana-

34 "Diskusi tentang Pilkada 2020, Gubernur Lemhanas RI: Memang Perlu ada Perbaikan, tapi Demokrasi tetap Harus Dirawat," 2021, (online), (www.lemhannas.go.id/index.php/berita/berita-utama/985-diskusi-tentang-pilkada-2020-gubernur-lemhannas-ri-memang-perlu-ada-perbaikan-tapi-demokrasi-tetap-harus-dirawat, diakses 13 Maret 2021).

35 Jaffry Prabu Prakoso, "Bawaslu Catat 205 Kasus Politik Uang di Pilkada 2020," 2021, (online), (<https://kabar24.bisnis.com/read/20201209/15/1328701/bawaslu-catat-205>, diakses 13 Maret 2021).

Dewi Mariya Ulfa. Hanindhito Himawan merupakan anak dari Sekretaris Kabinet Pramono Anung. *Ketujuh*, pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur Kepulauan Riau nomor urut 03 Ansar Ahmad-Marlin Agustina. Marlin Agustina merupakan istri dari Wali Kota Batam, Muhammad Rudi. *Kedelapan*, pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati Indragiri Hulu nomor urut 02 Rezita Melyani-Junaidi Rachmat. Rezita Melyani merupakan istri dari Bupati Indragiri, Hulu Yopi Arianto. *Kesembilan*, pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati Serang nomor urut 01 Ratu Tatu Chasanah-Pandji Tirtayasa. Ratu Tatu Chasanah adalah adik kandung dari mantan Gubernur Banten, Ratu Atut Chosiyah sekaligus ipar dari Wali Kota Tangerang Selatan saat ini, Airin Rachmi Diany. *Kesepuluh*, pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati Sleman nomor urut 03 Kustini Sri Purnomo-Danang Maharsa. Kustini merupakan istri dari Bupati Sleman Sri Purnomo. *Kesebelas*, pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati Banyuwangi nomor urut 02 Ipuk Fiestiandani Azwar Anas-Sugirah. Ipuk Fiestiandani merupakan istri dari Bupati Banyuwangi, Azwar Anas. *Kedua belas*, pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati Pangkajene dan Kepulauan nomor urut 01 Muhammad Yusron Lagogau-Syahban Sammana. Yusron Lagogau merupakan keponakan dari Bupati Pangkajene dan Kepulauan, Syamsudin A. Hamid. *Ketiga belas*, yaitu di Pilkada Pangkajene dan Kepulauan, calon Bupati dan Wakil Bupati nomor urut 03 Andi Ilham-Rismayani juga terafiliasi dinasti politik, yaitu merupakan ipar dan istri dari Syamsudin A. Hamid. *Keempat belas*, pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati Sijunjung nomor urut 03 Benny Dwifa Yuswir-Iraddatillah. Benny merupakan anak dari Bupati Sijunjung, Yuswir Arifin. *Kelima belas*, pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati Buru Selatan nomor urut 03 Safitri Malik Soulisa-Gerson Eliaser Selsily. Safitri merupakan istri dari Bupati Buru Selatan, Tagop Sudarsono Soulisa, dan *keenam belas*, calon Wali Kota dan Wakil Wali Kota Makassar nomor urut 04 Irman Yasin Limpo-Andi Muh. Zunnun Armin Nurdin. Irman merupakan adik Menteri Pertanian Syahrul Yasin

Limpo.³⁶

Pilkada serentak tahun 2020 semakin menunjukkan penguatan dinasti politik. Berdasarkan hasil hitung cepat sejumlah lembaga survei dan Sistem Informasi dan Rekapitulasi Komisi Pemilihan Umum (Sirekap KPU), sederet kandidat yang terafiliasi dengan pejabat dan mantan pejabat memenangi pesta politik lima tahunan tersebut. Keluarga Presiden Jokowi berada dalam deretan tersebut. Putra sulungnya, Gibran Rakabuming Raka yang berpasangan dengan Teguh Prakosa unggul telak atas pasangan Bagyo-Supardjo di pemilihan Wali Kota Surakarta. Pasangan Gibran-Teguh mengantongi 87,15 persen suara berdasarkan hasil hitung cepat Charta Politika. Menantu Jokowi, Bobby Nasution yang berpasangan dengan Aulia Rachman unggul atas pasangan Akhyar Nasution-Salman Al Farisi di Pilwalkot Medan. Pasangan Bobby-Aulia mengantongi 55,29 persen suara berdasarkan hasil hitung cepat Charta Politika. Kemenangan Gibran akan menjadikan Jokowi sebagai presiden pertama di Indonesia yang memiliki anak menjabat kepala daerah. Catatan sejarah baru ini, pun ditorehkan Jokowi hanya dalam waktu enam tahun kepemimpinannya.³⁷

2. Netralitas ASN

Pelanggaran netralitas ASN terjadi oleh ratusan ASN dan mereka telah mendapatkan sanksinya. Berdasarkan data dari Badan Kepegawaian Negara (BKN) per 5 November 2020, sebanyak 362 ASN telah ditindaklanjuti oleh Pejabat Pembina Kepegawaian untuk diberi sanksi. Data pelanggaran ASN lainnya menunjukkan sebanyak 827 ASN telah dilaporkan melakukan pelanggaran netralitas, yang merupakan pelanggaran terhadap UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps

36 Friski Riana, "Dinasti Politik Ramaikan Pilkada 2020, Ini Daftarnya," 2020, (online), (<https://nasional.tempo.co/read/1413795/dinasti-politik-ramaikan-pilkada-2020>, diakses 13 Maret 2021).

37 Yosepha Pusparisa, "Jejaring Dinasti Politik di Pilkada 2020," 2021, (online), (<https://katadata.co.id/muhammadrinhoi/analisisdata/5fd3653b92a95/jejaring-dinasti-politik-di-pilkada-2020>, diakses 17 Oktober 2021).

dan Kode Etik PNS.³⁸ Ketua Bawaslu Abhan menyampaikan bahwa pelanggaran yang sudah divonis dalam masa tahapan pilkada serentak 2020 didominasi oleh pelanggaran netralitas ASN, yang mana Bawaslu per 13 Desember 2020 telah meneruskan sekitar 1000 kasus kepada Komisi ASN (KASN). Mayoritasnya adalah kasus keterlibatan kepala desa yang menguntungkan salah satu pasangan calon.³⁹ Anggota Bawaslu Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) Sutrisno Wati menyampaikan penelitiannya bahwa paling banyak aduan terkait netralitas ASN adalah pemberian dukungan melalui media sosial, yaitu per 18 November 2020 terdapat 218 dugaan kasus, disusul dengan aduan terkait ASN yang mengikuti acara silaturahmi, sosialisasi, serta bakti sosial yang diadakan pasangan calon atau partai politik.⁴⁰

Selama proses pilkada, Bawaslu diketahui menemukan 1056 kasus terduga pelanggaran netralitas ASN, angka yang dinilai cukup tinggi jika dibandingkan dengan pelanggaran pilkada tahun 2018, yaitu sebesar 491 pelanggaran (KASN, 2018). Disamping itu, masyarakat juga melaporkan adanya 167 kasus diduga pelanggaran netralitas (Mashabi, 2020). Tercatat pelanggaran netralitas terbanyak yang dilakukan ASN adalah keterlibatan atas kegiatan kampanye dalam sosial media (KASN, 2020).

Hampir semua kasus pelanggaran tersebut telah ditindaklanjuti oleh KASN sebagai lembaga yang berfungsi sebagai pengawas pelaksanaan nilai, kode etik dan kode perilaku ASN, dimana salah satu tugasnya ialah menjaga netralitas ASN. Sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, mayoritas ASN pelaku pelanggaran telah diberikan sanksi, baik sanksi ringan hingga berat. Tidak hanya itu, ditemukan juga 104

dugaan terkait pelanggaran yang dilakukan ASN yang merupakan tindak pidana.

Patronasi politik menjadi salah satu penyebab terbesar ASN bersikap tidak netral dalam ajang pilkada. Beberapa ASN memilih untuk condong ke salah satu pasangan calon guna mendapatkan atau mempertahankan posisi atau kariernya yang berada di tangan kepala daerah. Selain itu, hubungan kekeluargaan atau kekerabatan antara ASN dengan calon kepala daerah menjadi penyebab utama lainnya. Hal tersebut kemudian diperparah dengan banyaknya kendala dalam pengawasan netralitas yang diakibatkan oleh kurangnya komitmen dan integritas dari para ASN untuk bersikap netral. Beberapa pihak juga merasa bahwa sanksi yang diberikan terhadap pelanggaran ASN berupa sanksi moral dan administratif masih belum cukup tegas.

Layaknya korupsi, isu netralitas merupakan salah satu hal yang sulit diberantas. Alasan utamanya karena perilaku ketidaknetralan tersebut cenderung timbul dari pribadi ASN masing-masing yang belum menjunjung integritas dan profesionalisme. Jalan utamanya ialah pemberian sanksi yang berat atau bahkan pemberhentian dengan tidak hormat guna menimbulkan rasa jera.

Untuk mewujudkannya, perlu adanya sinergitas antara badan pengawas, seperti KASN dan Bawaslu dengan masyarakat, serta dari pihak ASN itu sendiri. Apabila menemukan pelanggaran netralitas, masyarakat harus mau ikut berpartisipasi dalam melaporkan pelanggaran tersebut melalui saluran pengaduan yang telah disediakan oleh KASN. Begitu juga dengan para ASN apabila menemui sesama rekan ASN yang terbukti melakukan pelanggaran. Melalui pengawasan yang kuat serta sanksi yang berat, harapannya ASN tidak lagi menganggap pelanggaran netralitas sebagai hal yang lumrah.

3. Politik Identitas Terkait SARA

Temuan lainnya adalah pilkada serentak 2020 masih diliputi isu politik identitas dan SARA yang bahkan menjadi peringkat keempat isu penting selain politik uang, pandemi, dan ujaran kebencian. Setidak-tidaknya ada 7 wilayah yang rawan isu SARA selama pilkada serentak

38 Mela Arnani, "Simak, Ini 16 Kategori Pelanggaran Netralitas ASN dalam Pilkada dan Sanksinya," 2020, (online), (<https://www.kompas.com/tren/read/2020/11/19/092200165/simak-ini-16-kategori-pelanggaran->, diakses 16 Maret 2021).

39 "Abhan: Pelanggaran Netralitas ASN Masih Mendominasi Pilkada 2020," 2020, (online), (<https://bawaslu.go.id/id/berita/abhan-pelanggaran-netralitas-asn-masih-mendominasi-pilkada>, diakses 16 Maret 2021).

40 Satria, "Menilik Isu Netralitas ASN dalam Pilkada Serentak 2020," 2020, (online), (<https://www.ugm.ac.id/id/berita/20377-menilik-isu-netralitas-asn->, diakses 16 Maret 2021).

2020, beberapa diantaranya adalah Kota Depok, Kabupaten Halmahera Timur, dan Kabupaten Solok. Selain itu, ada 18 wilayah dengan tingkat kerawanan isu SARA sedang, dan 236 wilayah yang tingkat kerawanannya rendah.⁴¹

Politik identitas mengedepankan isu kesamaan status dalam konteks tertentu. Politik identitas merupakan konsep dan gerakan politik yang fokus perhatiannya adalah perbedaan (*difference*) sebagai suatu kategori politik yang utama. Ide strategisnya adalah memunculkan kegagalan narasi besar (*grand narrative*) oleh rezim pemerintah untuk selanjutnya disusul dengan pemunculan ide tentang perbedaan. Perbedaan itu diperkuat dengan janji-janji pencapaian akan kebebasan (*freedom*), toleransi dan kebebasan bermain (*free play*), meskipun kemudian ancaman baru muncul. Dengan demikian, politik identitas dapat pula disebut sebagai politik perbedaan. Unsur-unsur yang ada dalam politik identitas biasanya adalah rasisme (*race thinking*), biofeminisme, dan perselisihan etnis menduduki tempat yang terlarang oleh gagasan besar lama. Hal itu menimbulkan potensi munculnya intoleransi dan kekerasan atau konflik baik fisik maupun non-fisik.⁴²

Selain hal tersebut, Fukuyama (2018) menyampaikan bahwa politik seringkali didominasi oleh isu-isu identitas. Politik identitas dapat pula dipandang sebagai strategi politik pengalihan oleh karena persamaan-persamaan yang ada (misalnya agama dan suku) seringkali dipakai untuk mengkamufleskan kepentingan golongan tertentu untuk kekuasaan belaka. Hal yang berbahaya dari politik identitas adalah sering dipakai untuk membenturkan kepentingan rakyat dengan kebijakan pemerintah yang biasanya diposisikan selalu salah dan tidak berpihak kepada rakyat.⁴³

Maraknya politik bernuansa SARA serta politik identitas di pilkada disebabkan karena lemahnya kaderisasi di tubuh internal partai politik. Politik SARA tidak boleh dipandang secara sempit, tetapi harus dilihat secara luas sebagai kelemahan parpol melakukan kaderisasi dan rekrutmen. Dengan kondisi itu, karena kadernya lemah, maka yang “dimainkan” adalah politik SARA demi meraih kekuasaan, dimana yang muncul di ruang publik hanya ujaran kebencian yang berdasarkan SARA. Jadi, pertarungannya bukan lagi soal program, visi dan misi para kandidat, tetapi lebih soal SARA yang bisa memecah-belah bangsa dan menghancurkan keberagaman.

Pada Pilkada 2020, isu SARA ternyata tidak terlalu mengkhawatirkan. Hal ini tampaknya dikarenakan energi masyarakat untuk berkampanye sudah terfokus pada menghadapi pandemi. Pilkada 2020 sangatlah bertolak belakang dengan pandemi. Pilkada ini dapat dikatakan sebagai paradoks karena menghilangkan sejumlah kebiasaan seperti kampanye massal dengan panggung musik dan keramaian dikarenakan adanya protokol kesehatan yang harus dilaksanakan. Hal yang menarik adalah bahwa pada pilkada ini, hanya sekitar 2 persen calon kepala daerah yang menggunakan media sosial untuk berkampanye.⁴⁴ Ini tentunya sangat jauh bila dibandingkan dengan momen pemilu 2019, dimana media sosial menjadi “primadona” alat kampanye. Walaupun minimnya penggunaan media sosial untuk berkampanye pada pilkada 2020 tersebut memberikan pertanyaan besar yang layak untuk diteliti lebih lanjut, tampaknya kombinasi antara pembatasan kampanye lapangan dengan minimnya penggunaan media sosial untuk berkampanye dapat diperkirakan memberikan andil bagi berkurangnya serangan-serangan kampanye politik yang bersifat SARA.

4. Fenomena “Kotak Kosong”

Fenomena berikutnya adalah penurunan kualitas demokrasi yang terjadi pada pilkada serentak 2020. Direktur Eksekutif Indikator

41 Humas Balitbang Hukum dan HAM, “Pilkada Serentak 2020 masih Diliputi Isu Politik Identitas dan SARA,” 2020, (online), (<https://www.balitbangham.go.id/detailpost/pilkada-serentak-2020-masih-diliputi-isu-politik-identitas-dan-sara>), diakses 13 Maret 2020).

42 Agnes Heller dan Sonja Puntsher Riekmann, *Biopolitics: The Politics of The Body, Race and Nature*, Brookfield: Avebury, 1996, hlm. ix.

43 Francis Fukuyama, *Against Identity Politics*, New York: Foreign Affairs, September/Oktober 1–25, 2018, 2018, hlm. 14.

44 “Alfitra Salamm: Covid-19 Kurangi Isu SARA dalam Pilkada,” 2020, (online), (dkpp.go.id/alfitra-salamm-covid-19-kurangi-isu-sara-dalam-pilkada-serentak-2020/), diakses 18 Oktober 2021).

Politik Indonesia Burhanuddin Muhtadi menyatakan bahwa semangat demokrasi dalam pilkada terus menurun dari tahun ke tahun. Hal ini dikarenakan adanya ambang batas dukungan dari partai politik di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) bagi seseorang untuk dimajukan sebagai calon kepala daerah.⁴⁵ Akibat yang terjadi adalah calon yang muncul hanya sedikit pada setiap daerah pemilihan, atau bahkan berpotensi ada yang bersifat “melawan kotak kosong”. Sejumlah orang yang memiliki elektabilitas tinggi dalam sejumlah survei menjadi tidak dapat mencalonkan diri dalam pilkada serentak 2020 karena adanya ketentuan ambang batas dukungan tersebut. Salah satu contohnya adalah Bupati Kendal (Jawa Tengah) Mirna Annisa yang karena kurangnya dukungan politik tidak dapat mencalonkan diri, padahal elektabilitasnya tinggi. Disisi lain, ketatnya syarat ambang batas dukungan itu memunculkan fenomena “kawin paksa politik” antar partai-partai politik di DPRD agar bisa memajukan calon kepala daerah mereka. Pada pilkada serentak 2020, sempat diperkirakan bahwa 50 persen daerah hanya akan diikuti oleh 2 pasangan calon (sekitar 128 daerah) dan selebihnya diikuti 3 atau 4 calon. Atas fenomena ini, Direktur Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) bahkan mengusulkan agar ke depan syarat minimal dukungan jumlah kursi atau jumlah suara untuk pencalonan dari jalur partai politik dapat dihilangkan.⁴⁶

Masalah “kotak kosong” atau calon tunggal dalam pilkada serentak 2020 menarik perhatian berbagai kalangan. Terdapat 25 calon tunggal dari 270 daerah yang tersebar di 12 provinsi yang menggelar pilkada. Ternyata dari pilkada ke pilkada, fenomena calon tunggal ini meningkat terus. Pada pilkada 2015, calon tunggal hanya terjadi di 3 daerah. Pada pilkada 2017 meningkat menjadi 9 daerah, lalu pada pilkada 2018 di

16 daerah, dan di pilkada serentak 2020 di 25 daerah. Keadaan ini disebabkan minimal oleh 2 faktor, yaitu: pertama, syarat mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah yang berat baik dari jalur partai maupun perorangan. Kedua, adanya unsur kesengajaan sebagai bagian dari strategi pemenangan. Artinya, ada calon yang sengaja memborong dukungan partai yang akhirnya membuat calon pesaingnya sulit mendapatkan dukungan partai dalam memenuhi syarat pencalonan.⁴⁷

Terkait fenomena tersebut, salah satu pandangan menyebutkan bahwa calon tunggal tidak akan pernah terjadi dalam pilkada bila Anggota DPR RI tidak diwajibkan mengundurkan diri bila akan maju sebagai calon kepala daerah. Substansi ini bahkan pernah diajukan ke Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai materi yang digugat untuk dibatalkan. Salah satu yang mewakili penggugat adalah Anggota Komisi III DPR RI Arteria Dahlan, yang menyatakan bahwa berlakunya Pasal 7 ayat 2 huruf s UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah yang mensyaratkan pengunduran diri Anggota Legislatif sejak ditetapkan sebagai calon kepala daerah yang mengakibatkan minimnya peserta yang mengikuti kontestasi pilkada.⁴⁸

Terkait dengan masalah fenomena kotak kosong tersebut, sebaiknya kebijakan politik diarahkan pada dua fokus penting, yaitu pertama, masalah pengurangan ambang batas dukungan DPRD dalam pencalonan kepala daerah. Namun, sebaiknya hal ini diberikan pada partai-partai baru yang baru muncul. Adapun ketentuan bagi partai-partai politik yang sudah ada dalam DPRD tetap diberlakukan ambang batas yang berlaku. Ketentuan ini penting untuk dipertimbangkan agar demokrasi tidak bersifat semu dan potensi-potensi aspirasi rakyat yang baru tidak terhalang oleh prosedur politik yang penuh dengan strategi mempertahankan kekuasaan dan menghambat

45 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah, partai atau gabungan partai dapat mengusung pasangan calon jika memiliki minimal 20% kursi DPRD. Adapun untuk calon perseorangan diwajibkan mendapatkan dukungan antara 6,5-10% dari jumlah masyarakat yang tercatat dalam Daftar Pemilih Tetap.

46 Sasmito Madrim, “Pilkada 2020: Kompetisi Turun, Fenomena Kotak Kosong Naik,” 2020, (online), (<https://www.voaindonesia.com/a/pilkada-2020-kompetisi-turun>, diakses 11 Maret 2021).

47 Akbar Evandio, “Banyak Paslon Tunggal pada Pilkada 2020, Pasti Menang?,” 2020, (online), (<https://kabar24.bisnis.com/read/20201209/15/1328666/banyak-paslon->, diakses 13 Maret 2021).

48 Ramadhan, “Fenomena Calon Tunggal vs Kotak Kosong di Pilkada 2020,” 2020, (online), (<https://asumsi.co/post/4623/fenomena-calon-tunggal-vs-kotak-kosong-di-pilkada-2020>, diakses 13 Maret 2021).

kekuatan politik baru. Bila sistem dukungan DPRD ini dipertahankan, maka potensi yang terjadi adalah pseudo-demokrasi, dimana daerah merupakan perwujudan partai politik dan bukan perwujudan rakyat daerah sebagaimana seharusnya demokrasi yang sejati itu terjadi.

Fokus kebijakan politik kedua yang perlu diarahkan adalah mempertimbangkan dimunculkannya aturan bahwa Anggota DPR RI yang akan mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah atau wakil kepala daerah tidak perlu mengundurkan diri dari jabatannya sebagai Anggota DPR RI, tetapi seharusnya cuti hingga masa pilkada selesai. Bila kebijakan yang mengharuskan Anggota DPR RI melepas keanggotaan DPR RI-nya terlebih dahulu, maka potensi ketakutan Anggota DPR RI untuk mencalonkan diri sebagai calon kepala/wakil kepala daerah akan tinggi, sehingga berimbas pada potensi munculnya fenomena kotak kosong yang akan sulit untuk dihilangkan di setiap pilkada.

5. Evaluasi atas Penyelenggara Pilkada

Pada Pelaksanaan pilkada serentak 2020, Bawaslu menyampaikan beberapa evaluasi, antara lain: pertama, dalam hal penyesuaian dengan situasi pandemi covid-19, kesadaran pemilih untuk mentaati protokol kesehatan dalam kegiatan pemungutan suara cukup baik, berkat sosialisasi oleh KPU bersama pemerintah kepada masyarakat tentang prosedur melaksanakan pilkada serentak 2020 pada masa pandemi. Kedua, dalam hal teknis pemungutan dan penghitungan suara masih terdapat permasalahan surat suara yang jumlahnya kurang dan atau tertukar. Selain itu, masih terjadi perbedaan pendapat para Petugas Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) dalam hal penentuan syarat suara yang sah dan yang tidak sah. Kemudian masih terjadi masalah dalam cara memberikan suara dan bahkan terjadi oknum penyelenggara pilkada yang menyalahgunakan surat suara.⁴⁹

Dari sisi penggunaan sistem informasi, terdapat kelancaran dalam penggunaan Sistem Informasi Rekapitulasi (Sirekap) yang digunakan KPU dan Sistem Pengawasan Pemilu (Siwaslu) yang diterapkan Bawaslu. Kedua sistem tersebut dipakai untuk mendokumentasikan hasil penghitungan suara. Metodenya adalah memfoto hasil perhitungan suara dan mengirimkannya melalui aplikasi android. Lebih dari itu, Siwaslu juga mendokumentasikan proses persiapan pelaksanaan pemungutan dari masa tenang, politik uang, persiapan logistik pilkada, dan proses pemungutan suara pada hari pencoblosan. Bawaslu mengakui bahwa Siwaslu sangat membantu proses pengawasan pilkada serentak 2020 karena dapat menampilkan hasil pengawasan pada saat persiapan, proses penghitungan suara, dan proses setelah penghitungan suara. Sayangnya, penggunaan Sirekap belum optimal dan menghadapi kendala dalam mengumpulkan data hasil pemungutan suara dari setiap Tempat Pemungutan Suara (TPS). Masalahnya adalah masih adanya keterbatasan jaringan internet, padahal Sirekap membutuhkan kecepatan yang maksimal implementasinya.⁵⁰

Ketiga adalah terkait kondisi atau tantangan alam. Pelaksanaan pilkada di bulan Desember 2020 yang berada pada musim hujan cukup mengganggu tahapan pemilihan, khususnya dalam pengamanan perlengkapan logistik pilkada dan distribusinya, serta merepotkan proses pemungutan suara. Akibat dari kondisi alam yang menyulitkan distribusi logistik Pilkada, maka terjadi keterlambatan dalam penyampaian logistik pilkada ke TPS-TPS yang akhirnya menyebabkan kemunduran waktu pembukaan TPS. Akhirnya beberapa TPS harus dipindahkan karena lokasi sebelumnya terlanda banjir. Kondisi alam memberikan pelajaran bagi penyelenggara pilkada bahwa daya antisipasi terhadap perubahan cuaca yang tidak pasti wajib ditingkatkan pada masa yang akan datang.⁵¹

Selanjutnya, evaluasi pilkada serentak 2020 juga dapat dilihat dari data-data hasil pemantauan laman bersatulanawancovid di 309 kabupaten/

49 Robi Ardianto, "Bawaslu Jabarkan Enam Aspek Catatan dan Evaluasi Pilkada 2020," 2020, (*online*), (<https://www.bawaslu.go.id/id/berita/bawaslu-jabarkan-enam-aspek-catatan-dan-evaluasi-pilkada-2020-berdasarkan-siwaslu>, diakses 30 Januari 2021).

50 *Ibid.*

51 *Ibid.*

kota pada 9 Desember 2020. Rata-rata tingkat kepatuhan masyarakat dalam melaksanakan protokol kesehatan sebesar 89,96 persen. Kepatuhan memakai masker 95,96 persen, menjaga jarak dan menjauhi kerumunan 90,71 persen. Sayangnya, kepatuhan institusi dan ketersediaan fasilitas penunjang kurang dari 50 persen. Kasus-kasus di TPS antara lain terdapat 18.668 permasalahan yang dilaporkan melalui Siwaslu, 1803 TPS mengalami kekurangan perlengkapan pemungutan suara, 1454 TPS tidak menyediakan fasilitas cuci tangan, 1727 TPS tidak memasang Daftar Pemilih Tetap (DPT) di sekitar area, 1983 TPS tidak memasang informasi daftar pasangan calon, 1205 TPS mengalami surat suara tertukar, 2324 TPS mengalami kekurangan surat suara, 5513 TPS memulai memungut suara setelah pukul 07.00, 1487 TPS mengalami kejadian para saksi mengenakan atribut pasangan calon, dan 1172 TPS mengalami kejadian Anggota KPSP yang terpapar covid-19 hadir di TPS. Data lain menunjukkan bahwa terdapat pemungutan suara ulang pada 58 TPS dan penghitungan suara ulang pada 48 TPS.⁵²

Kejadian yang menyebabkan penolakan terhadap keabsahan hasil pilkada juga menimbulkan permasalahan hukum, antara lain kasus penemuan bahwa bupati terpilih Kabupaten Sabu Raijua, yaitu Orient P Riwi Kore, ternyata masih berstatus sebagai Warga Negara Amerika Serikat (AS). Peristiwa ini menyebabkan KPU Kabupaten Sabu Raijua digugat oleh eks rival Orient di pilkada 2020, Takem Radja Pono dan Herman Hegi Radja, ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) di Kupang, NTT. Anggota Komisi II DPR RI dari Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI Perjuangan) Djarot Syaiful Hidayat menyatakan bahwa PDI Perjuangan lengah karena mencalonkan Orient P Riwi Kore. Hal ini juga mengindikasikan kelemahan dari sisi kapasitas KPU, khususnya KPU Kabupaten Sabu Raijua dalam mengklarifikasi administrasi pendaftaran calon bupati. Bawaslu meminta penundaan atas pelantikan Orient P Riwi Kore sebagai Bupati Sabu Raijua terpilih hingga

kasus kewarganegaraan ini terselesaikan. Bukti dari Kedutaan Amerika Serikat di Indonesia menunjukkan bahwa Orient P Riwi Kore memang masih berstatus Warga Negara Amerika Serikat.⁵³ Dengan demikian, Kementerian Hukum dan HAM tengah mempersiapkan Surat Keputusan (SK) pembatalan hasil pilkada Kabupaten Sabu Raijua yang menyatakan kemenangan Orient P Riwi Kore. Dasar hukumnya adalah bahwa di UU Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Kepala Daerah (UU Pilkada) Pasal 7 ayat 1 menyatakan bahwa kepala daerah harus orang yang menyanggah kewarganegaraan Indonesia, dan dalam UU Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia Pasal 23 huruf h dinyatakan bahwa Warga Negara Indonesia kehilangan hak kewarganegaraannya jika memiliki kartu identitas dari negara lain.⁵⁴

Selanjutnya adalah terkait sengketa hasil pilkada serentak 2020 per 18 Januari 2021, terdapat 132 sengketa hasil pilkada yang diregistrasikan ke Mahkamah Konstitusi (MK), yang terdiri dari 7 permohonan pada pilkada gubernur/wakil gubernur, 112 permohonan pada pilkada bupati/wakil bupati, dan 13 permohonan pada pilkada walikota/wakil walikota. MK menargetkan paling lambat 24 Maret 2021 seluruh gugatan perselisihan hasil pilkada tersebut dapat selesai diputuskan.⁵⁵ Ini berarti sekitar 50 persen daerah yang menjalankan pilkada serentak 2020 mengalami perselisihan hasil pilkada. Hal yang menarik adalah bahwa sengketa hasil pilkada tersebut memiliki potensi kerawanan konflik yang cukup tinggi, sebagai akibat bahwa persidangannya dapat dilaksanakan secara daring atau *online*. Hal ini adalah sebagai pertimbangan pandemi covid-19 yang sedang berlangsung. Berbeda

52 "Catatan dan Evaluasi Pilkada Serentak 2020," 2020, (*online*), (<https://www.antaraneews.com/infografik/1891888/catatan-dan-evaluasi-pilkada-serentak-2020>, diakses 30 Januari 2021).

53 Kornelis Kaha, "KPU Sabu Raijua digugat ke PTUN Soal Kewarganegaraan AS Bupati Terpilih," 2021, (*online*), (<https://www.antaraneews.com/berita/1987804/kpud-sabu-raijua-digugat-ke-ptun-akibat-tetapan-bupati-terpilih>, diakses 11 Maret 2021).

54 Siswanto, "Pakar Hukum: Penghapusan Kewarganegaraan bisa Akhiri Kasus Orient Riwi Kore," 2021, (*online*), (<https://www.suara.com/news/2021/02/09/152104/pakar-hukum-penghapusan-kewarganegaraan-bisa-akhiri-kasus-orient-riwi-kore>, diakses 11 Maret 2021).

55 Dyah Dwi Astuti, "132 Perkara Sengketa Hasil Pilkada 2020 Diregistrasi MK," 2021, (*online*), (<https://lampung.antaraneews.com/berita/474580/132-perkara-sengketa-hasil-pilkada-2020-diregistrasi-mk>, diakses 11 Maret 2021).

dengan masa sebelum pandemi, persidangan di MK dilaksanakan secara terpusat dan fisik di MK. Beralihnya fokus perhatian pelaksanaan persidangan di daerah (dengan sistem daring) akan lebih memunculkan stabilitas politik yang lebih rawan perselisihan antar kubu pendukung kepala daerah yang sedang bersengketa.⁵⁶

Selanjutnya, kewajiban KPU diatur dalam Pasal 14 UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, yaitu: KPU berkewajiban: 1) Melaksanakan semua tahapan Penyelenggaraan Pemilu secara tepat waktu; 2) Memperlakukan Peserta Pemilu secara adil dan setara; 3) Menyampaikan semua informasi Penyelenggaraan Pemilu kepada masyarakat; 4) Melaporkan pertanggungjawaban penggunaan anggaran sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; 5) Mengelola, memelihara, dan merawat arsip/dokumen serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip yang disusun oleh KPU dan lembaga pemerintah yang menyelenggarakan urusan arsip nasional atau yang disebut dengan nama Arsip Nasional Republik Indonesia; 6) Mengelola barang inventaris KPU sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; 7) Menyampaikan laporan periodik mengenai tahapan Penyelenggaraan Pemilu kepada Presiden dan DPR dengan tembusan kepada Bawaslu; 8) Membuat berita acara pada setiap rapat pleno KPU yang ditandatangani oleh ketua dan anggota KPU; 9) Menyampaikan laporan Penyelenggaraan Pemilu kepada Presiden dan DPR dengan tembusan kepada Bawaslu paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah pengucapan sumpah/janji pejabat; 10) Melaksanakan putusan Bawaslu mengenai sanksi atas pelanggaran administratif dan sengketa proses Pemilu; 11) Menyediakan data hasil Pemilu secara nasional; 12) Melakukan pemutakhiran dan memelihara data pemilih secara berkelanjutan dengan memperhatikan data kependudukan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan; 13) Melaksanakan putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP); dan 14) Melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sebetulnya kinerja KPU pada pilkada serentak 2020 berpotensi meningkat lebih baik daripada pada pemilu-pemilu sebelumnya, namun keadaan menjadi tidak semudah yang disangka karena adanya pandemi covid-19. Tentu saja hal ini setidak-tidaknya menyebabkan KPU harus memecah kembali konsentrasinya pada hal yang baru, yaitu bagaimana menyelenggarakan Pilkada yang aman bagi masyarakat atau pemilih dalam arti terlindungi dari potensi penularan pandemi, tapi disisi lain juga sekaligus mempertahankan agar prosedur pelaksanaan pilkada dari tahap awal sampai dengan akhir tetap demokratis dan tidak menyebabkan partisipasi politik pemilih berkurang.

Terlepas dari masalah pandemi, sorotan sebagian kalangan juga diarahkan pada penerapan Sirekap yang dilakukan secara elektronik (e-rekap) yang dipraktekkan KPU. Sirekap itu ternyata masih belum tuntas dapat berfungsi optimal karena fitur-fiturnya belum sempurna. Contohnya ketika Formulir C1 Plano yang merupakan hasil rekapitulasi utama penghitungan suara di TPS difoto oleh Petugas KPPS lalu diunggah ke Sirekap, masih terjadi kesalahan sistem membaca hasil foto itu. Fakta ini diketahui salah satunya oleh Perludem yang melakukan tes langsung di lapangan.⁵⁷ Hal ini tentunya sangat berbahaya bagi keabsahan atau keautentikan hasil penghitungan suara. Bila itu tidak dibarengi dengan *cross check* berkala secara manual, maka demokrasi menjadi terancam karena kesalahan teknis. Jadi, faktor keamanan Sirekap dalam pengertian tidak akan bisa diutak-atik oleh para *hackers* untuk mengubah hasil penghitungan suara adalah belum cukup, karena potensi kesalahan penghitungan suara ada pada Sirekap itu sendiri.

Hal ini tampaknya yang harus menjadi perhatian khusus KPU untuk ke depannya yang tidak boleh diabaikan. Tampaknya ke depan, KPU harus mempersiapkan sistem atau fitur penunjang yang dapat membantu pembuktian keabsahan hasil penghitungan suara di Formulir C1 Plano

56 Mimi Kartika, "Sengketa Hasil Pilkada Rawan Konflik," 2021, (online), (<https://republika.co.id/berita/qma4mo384/>, diakses 11 Maret 2021).

57 "E-Rekap Punya 4 Kelemahan, Perludem Usul Tetap Hitung Manual," 2021, (online), (<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200826150124-32-539549/e-rekap-punya-4-kelemahan-perludem-usul-tetap-hitung-manual>, diakses 6 April 2021).

misalnya dengan memakai sistem *barcode*. Tapi, sebaiknya memang KPU tidak terlena dengan pemikiran yang serba teknologi. Validasi atau verifikasi hasil dari Sirekap dalam tahap-tahap yang memungkinkan perlu dilakukan secara manual untuk memastikan bahwa pemindaian yang dilakukan Sirekap adalah sesuai dengan Formulir C1 Plano yang asli.

Memang KPU bisa saja menyatakan bahwa penggunaan Sirekap pada pilkada serentak 2020 adalah sebagai sarana menguji Sirekap. Namun, bagaimanapun, sarana penguji seperti itu tetap harus dipersiapkan dengan matang. Tentu saja selain dengan menyempurnakan Sirekap secara teknologi sedari lebih awal, juga diimbangi dengan pelatihan kepada KPPS terkait teknis pengambilan foto yang baik, sehingga hasil foto benar-benar sempurna dan dapat terbaca oleh Sirekap. Satu lagi bukti bahwa bimbingan teknis bagi KPPS tidak bisa dianggap remeh. Dalam pembuatan kebijakan bagi penyelenggara pemilu, pemerintah dan DPR RI harus mendorong KPU agar melakukan perencanaan persiapan teknis yang benar-benar “matang”. Kesalahan teknis kecil saja dapat merusak demokrasi.

Dari sudut pandang kebijakan politik, kewajiban KPU yang tercantum di dalam UU Pemilu tampaknya harus dilengkapi dengan kewajiban untuk melakukan verifikasi data sistem penghitungan suara yang dilakukan secara elektronik dan manual. Tanpa adanya penguatan kewajiban ini di dalam UU, maka hal itu bisa jadi tidak terlalu dianggap sebagai sesuatu yang terlalu serius untuk dilakukan atau dijadikan prioritas yang kurang penting. Memang hal itu bisa jadi terkesan terlalu teknis untuk dijadikan muatan dalam UU dan bisa dimuat dalam Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) serta Petunjuk Teknis (Juknis) atau peraturan turunan dari UU Pemilu. Namun demikian, hal tersebut kurang tepat karena yang ditekankan disini adalah kewajiban KPU, bukan teknis KPU-nya. Kewajiban merupakan esensi dasar yang turunannya baru dapat dituangkan dalam Juklak dan Juknis. Berbagai permasalahan teknis dari pemilu ke pemilu, dari pilkada ke pilkada yang diselenggarakan selama ini menunjukkan salah satunya adalah bahwa perlu

adanya perombakan dalam UU Pemilu terkait dengan kewajiban KPU yang perlu dilengkapi.

Selanjutnya, masih terkait profesionalisme KPU, kasus lolosnya calon bupati yang masih berkewarganegaraan AS memberikan gambaran bahwa masih ada regulasi dalam perundang-undangan yang belum terlalu kuat untuk memaksa KPU membenahi kinerjanya dalam pemutakhiran dan validasi data calon, selain yang selama ini menjadi sorotan, yaitu data pemilih. Dalam UU Pemilu, ke depan tampaknya perlu ditambahkan bagian khusus mengenai validasi dan verifikasi Calon Peserta Pemilu atau Pilkada. Dalam UU Pemilu, tidak apa-apa jika muatan-muatannya terkesan terlalu detail, karena memang yang dipertaruhkan adalah demokrasi atau hak rakyat dalam memilih para pemimpin dan wakil-wakilnya. Dengan demikian, pengaturan yang terkesan terlalu umum tidak tepat untuk melaksanakan suatu perhelatan rumit seperti pemilu dan pilkada.

Masalah kewarganegaraan AS calon bupati itu, di sisi lain menunjukkan pula masih adanya permasalahan dalam pemutakhiran data dan *cross check* data antar-instansi pemerintahan dan penyelenggara pemilu. Fakta bahwa Ketua KPU Kabupaten Sabu Raijua, Kirenius Padji, yang menyatakan bahwa sudah ada konfirmasi yang ditandatangani Kepala Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (Disdukcapil) Kota Kupang, Agus Ririmase, atas keabsahan Kartu Tanda Penduduk (KTP) Calon Bupati Sabu Raijua, Orient Patriot Riwukore, sebagai Warga Negara Indonesia (WNI), menunjukkan bahwa ada yang tidak beres dengan masalah pendataan kependudukan di Disdukcapil Kota Kupang. Hal ini menjadi catatan penting bagi profesionalitas Disdukcapil, tidak hanya di Kota Kupang, tetapi juga di seluruh Indonesia. Tentunya ini menjadi indikator bagi pembuat kebijakan politik untuk memberikan muatan terkait pentingnya pemutakhiran dan *cross check* data kependudukan antar-instansi dan antar-lembaga dalam konteks penyelenggaraan pemilu dan pilkada pada khususnya, dalam peraturan perundang-undangan. Muatan ini sedapat mungkin harus menghilangkan ego sektoral antar-instansi/lembaga dalam hal data kependudukan.

KPU tidak bisa menjadi satu-satunya lembaga yang dapat disalahkan atas masalah ini, karena penyelenggaraan pemilu dan pilkada melibatkan antar-instansi/lembaga. Hal yang disayangkan dari KPU terkait kasus tersebut yaitu KPU kurang memperhatikan peringatan dari Bawaslu bahwa Calon Bupati Orient masih berkewarganegaraan AS. Bila saja KPU lebih dini mengindahkan peringatan Bawaslu, maka kejadian itu tidak akan menjadi berlarut-larut. Masalah ego sektoral antar-lembaga, termasuk antar-lembaga penyelenggara pemilu, penting untuk dieliminasi dalam pengaturan UU Pemilu selanjutnya.

6. Regulasi Pilkada

Kritikan terkait regulasi atau perundang-undangan pilkada banyak diberikan oleh beberapa kalangan, salah satunya dari Perludem yang menyatakan bahwa dasar hukum penyelenggaraan pemilu belum disiapkan untuk diadaptasikan terhadap situasi pandemi. Sistem pemungutan suara dan teknis lainnya cenderung dilakukan seperti pelaksanaan pemilu atau pilkada pada saat normal. Dikatakan oleh Dewan Pembina Perludem, Titi Anggraini, bahwa UU Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pemilihan Kepala Daerah tidak bisa sepenuhnya disesuaikan dengan kondisi khusus pada masa pandemi. Penyesuaian teknis penyelenggaraan di lapangan pada pilkada serentak 2020 jadinya hanya mengandalkan peraturan yang dibuat oleh penyelenggara pemilu. Salah satu efek yang terjadi yaitu belum optimalnya penerapan sanksi bagi pelanggar protokol kesehatan pada saat penyelenggaraan pilkada di lapangan. Hal ini sangat disayangkan mengingat di beberapa negara maju, terdapat berbagai macam metode khusus untuk meminimalisir penularan virus dalam pelaksanaan pilkada, misalnya dengan metode mengirimkan suara melalui pos, menggelar pemungutan suara lebih awal, dan melakukan penghitungan suara dengan memanfaatkan teknologi. Dengan demikian, Perludem memandang bahwa ke depan perlu dibuat acuan muatan khusus dalam UU Kepemiluan yang pada intinya memberikan akses kepada penyelenggara pemilu untuk lebih memiliki ruang dalam mengatur teknis pemilihan

umum di masa pandemi.⁵⁸

Selanjutnya, masalah ketersediaan sarana pengamanan atas resiko penyebaran Covid-19 yang belum optimal (hanya sekitar 50 persen secara nasional), menunjukkan bahwa muatan UU Pemilu juga perlu ditambahkan bagian yang lebih mengatur detail prinsip-prinsip yang perlu dan harus dilakukan penyelenggara pemilu (tidak hanya KPU tetapi juga Bawaslu) ketika menyelenggarakan pemilu dan pilkada pada masa atau keadaan darurat seperti masa pandemi. Namun disisi lain, kurang optimalnya KPU dalam hal ini tidak dapat sepenuhnya disalahkan karena memang Indonesia baru pertama kali mengalami penyelenggaraan pilkada di tengah pandemi. Tentu saja, KPU memerlukan waktu untuk belajar dan beradaptasi dengan kondisi *force majeure* seperti itu. Sebelumnya, Kemendagri memang memberikan arahan kepada segenap pihak terkait penyelenggaraan pemilu untuk melihat pengalaman Korea Selatan yang sukses menyelenggarakan pemilu di masa pandemi Covid-19. Namun demikian, hal ini terlalu cepat datangnya bagi KPU, mengingat munculnya pandemi Covid-19 di Indonesia pada Maret 2020, dimana penyelenggaraan pilkada serentak 2020 telah relatif rapi terprogramkan. Menyisipkan program tambahan terkait penyesuaian atas datangnya pandemi tentu saja menjadi hal yang sangat tidak mudah bagi KPU. Tingkat ketersediaan fasilitas pengamanan atas potensi penyebaran pandemi di TPS-TPS yang mencapai sekitar 50 persen tampaknya sudah cukup bisa diapresiasi.

7. Anggaran Pilkada

Permasalahan selanjutnya pada pilkada serentak 2020 adalah terkait anggaran. Beberapa pengamat pemilu telah memberikan pandangan-pandangannya terkait kesulitan tiap daerah dalam menyediakan anggaran pilkada, sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan, karena ada faktor yang belum pernah

58 Dwi Bowo Raharjo dan Ria Rizki Nirmala Sari, "Evaluasi Pilkada Serentak 2020, Perludem Lihat UU Pilkada Belum Adaptif," 2020, (online), (<https://www.suara.com/news/2020/12/17/152425/evaluasi-pilkada-serentak-2020-perludem-lihat-uu-pilkada>, diakses 17 Maret 2021).

diperhitungkan sebelumnya, yaitu keadaan terjadinya wabah atau pandemi global. Kondisi itu tentu saja berpengaruh pada komposisi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang berakibat pada pengalihan porsi anggaran untuk penanganan pandemi.

Ke depan, pemerintah perlu mempertimbangkan penganggaran khusus mengenai penanganan keadaan yang tidak terduga seperti pandemi untuk daerah. Dengan demikian, program-program penganggaran yang telah disusun atau dipersiapkan oleh pemerintah daerah, termasuk untuk menyelenggarakan pilkada, tidak terganggu. Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 54 Tahun 2019 tentang Pendanaan Kegiatan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota dimuat ketentuan bahwa pilkada didanai dari APBD. Aturan ini ternyata masih menjadi perdebatan berbagai kalangan. Pengaturan tersebut adalah berdasarkan pemahaman bahwa pilkada merupakan rezim pemerintah daerah, maka logikanya dana pilkada disediakan dalam APBD masing-masing daerah penyelenggara pilkada.

Pembiayaan pilkada dengan APBD juga memiliki sisi yang menghambat kinerja KPU dan Bawaslu. Pilkada memang rezim daerah, namun apabila dilaksanakan secara serentak seperti pada pilkada 2020, maka otomatis menjadi rezim nasional yang diselenggarakan KPU Pusat. Salah satu hambatan bagi kinerja KPU dan Bawaslu tersebut adalah masalah administrasi atau birokrasi. Dalam penganggaran APBD, ada item anggaran yang dialokasikan bagi pengawasan pilkada. Item ini harus mendapatkan surat persetujuan dari bupati/walikota. Pemberian alokasi ini adalah kepada KPU Provinsi dan Kota/Kabupaten serta Bawaslu Kota/Kabupaten dalam format Naskah Perjanjian Hibah Daerah (NPHD). Pada prakteknya, proses pengesahan NPHD ini tidak mudah karena sudah masuk wilayah perpolitikan. Ketika sudah memasuki arena politik, hambatan bagi kinerja KPU Provinsi dan Kota/Kabupaten serta Bawaslu Kota/Kabupaten menjadi muncul. NPHD seringkali terhambat karena sudah terkait kepentingan-kepentingan kekuasaan.

Faktor politik dalam NPHD menjadi semakin

rumit karena adanya perbedaan pandangan antara pusat dan daerah terkait acuan standar pembiayaan pengawasan pilkada, dimana daerah menginginkan menggunakan standar biaya masing-masing daerah, bukannya berdasarkan acuan APBN. Memang secara logika, standar biaya perlu dibuat oleh masing-masing daerah, karena tiap daerah tentunya menghadapi tantangan yang berbeda-beda dalam menyelenggarakan pilkada. Namun disisi lain, pemberian kewenangan tersebut membuat daya politis pengesahan NPHD menjadi semakin kuat dan semakin memperlemah posisi politik KPU dan Bawaslu di daerah. Dari sisi teknis nominal anggarannya pun terjadi permasalahan, terutama ketika usulan anggaran pengawasan dari KPU dan Bawaslu di daerah tidak sesuai dengan program pemerintah daerah karena kemampuan APBD untuk pos tersebut terbatas. Bahkan, per 9 Juni 2020, Kemendagri mendapatkan laporan dari 72 daerah yang mengalami kesulitan fiskal dalam mendanai kepentingan pilkada. Hal ini semakin menguatkan alasan pertimbangan pendanaan pilkada 100 persen bukan melalui APBD.

Melihat kondisi di atas, sebaiknya perlu dipertimbangkan ke depannya untuk menganggarkan bantuan pilkada dari APBN. Namun, sifatnya harus proporsional bagi tiap-tiap daerah, tidak bisa disamaratakan serta dibiayai secara bersama antara APBN dan APBD. Konsep ini akan memenuhi azas keadilan karena pilkada menjadi rezim daerah sekaligus rezim nasional yang artinya menjadi tanggung jawab bersama antara pusat dan daerah. Bila didanai hanya dari APBN, maka beban negara menjadi “membengkak” dan program-program lain menjadi terkorbankan. Terkait mekanisme teknisnya, tentu hal ini harus menjadi “pekerjaan rumah” negara untuk dipikirkan, khususnya oleh Kementerian Keuangan melalui persetujuan DPR RI. Masukan dari penyelenggara pemilu dan para pengamat atau pemerhati kepemiluan di Indonesia juga sangat dibutuhkan dalam pembahasan permasalahan anggaran tersebut.

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan di atas yang menguraikan fakta-fakta empirik penyelenggaraan pilkada serentak 2020, maka kebijakan politik untuk penyelenggaraan pilkada harus berdasarkan *Political System Model*. David Easton melalui teorinya tersebut mengatakan bahwa kebijakan politik berlandaskan *inputs*, *withinputs*, dan *feedback* yang merespon sistem politik terkait kekuatan lingkungan sosial, politik, ekonomi, kebudayaan, geografis, dan sebagainya. Evaluasi terhadap penyelenggaraan pilkada serentak 2020 menunjukkan bahwa input yang dapat ditampung untuk dikaji dan dijadikan bahan perbaikan bagi regulasi kepemiluan berikutnya, khususnya untuk merevisi UU Pemilu antara lain masih adanya berbagai permasalahan atau kekurangan. Kekurangan tersebut antara lain terkait kekuatan lingkungan sosial politik dimana politik dinasti masih terjadi, kekurangan dalam area ekonomi khususnya penganggaran pilkada masih terbentur dengan masalah politis-birokratis antara penyelenggara pilkada dengan pemerintah daerah, terlebih lagi dalam hal penganggaran dana pengawasan pilkada. Adapun masalah dalam konteks geografis tampaknya tidak terlalu menonjol pada pilkada serentak 2020.

Masalah terkait ekonomi lainnya yaitu terkait *money politics* pada pilkada serentak 2020. Permasalahan ini merupakan masalah “klasik” yang akan terus terjadi apabila pertama, aturan regulasi yang ada tidak memberikan hukuman yang berat dan tegas terhadap pelaku *money politics*. Kedua, belum optimalnya sinergitas kegiatan masyarakat dengan penyelenggara pemilu dalam menyikapi pelanggaran yang bersifat *money politics* dalam pilkada. Harus dibangun kesadaran masyarakat untuk melaporkan setiap *money politics* yang terjadi dalam pilkada. Hal tersebut untuk menghindari terpilihnya pemimpin atau kepala daerah yang tidak berkualitas dan hanya memiliki kekuatan uang belaka. Ini tentunya akan merugikan masyarakat dari sudut pandang demokrasi.

Terkait masalah budaya, dapat dilihat bahwa budaya menggerakkan ASN oleh calon kepala daerah *incumbent* masih terjadi pada pilkada

serentak 2020. Tampak bahwa pada pilkada serentak 2020, kekuatan ASN masih menjadi alternatif pilihan sebagian calon kepala/wakil daerah guna mendukung kemenangan dalam pilkada.

Masalah budaya yang lain yaitu masih adanya isu politik identitas dan SARA. Hal ini juga merupakan masalah “klasik” sebagaimana halnya masalah *money politics* dalam pilkada. Sebetulnya masalah SARA ini merupakan hak dari pemilih dan masyarakat pada umumnya untuk menentukan pilihan berdasarkan preferensi kesamaan suku, agama, ras, dan antar golongan. Hal tersebut akan menjadi permasalahan serius manakala isu yang disebarakan bersifat ujaran kebencian SARA yang pada akhirnya akan berpotensi menimbulkan konflik atau memecah-belah persatuan dan kesatuan bangsa. Isu tersebut juga akan mengakibatkan proses demokrasi menjadi cacat dan tidak akan menjadi demokrasi yang esensial.

Dari sudut pandang budaya politik atas pelaksanaan Pilkada Serentak 2020, yaitu permasalahan budaya politik dinasti, *money politics*, ASN yang tidak sepenuhnya netral, dan praktek politik identitas berbasis SARA, menunjukkan bahwa semua itu tidak bisa ditentukan berdasarkan komposisi golongan masyarakat berdasarkan tingkat ekonomi, tingkat pendidikan, dan status sosialnya. Hal ini karena gejala-gejala tersebut bisa terjadi pada golongan masyarakat mana saja. Tidak bisa dipastikan bahwa politik dinasti tidak dipengaruhi oleh golongan masyarakat miskin dan kurang berpendidikan, misalnya. Semua golongan masyarakat memiliki andil dalam terjadinya penyimpangan-penyimpangan demokrasi tersebut. Oleh karena itu, kuncinya adalah pada pengaturan regulasi kepemiluan dan penegakan hukum yang tegas terhadap pelanggaran regulasi kepemiluan tersebut.

Ada satu lagi permasalahan yang berdasarkan teori kebijakan Model Sistem Politik dikatakan sebagai *withinput*, yaitu permasalahan regulasi birokratis. Adanya aturan terkait keharusan Anggota DPR RI untuk mengundurkan diri ketika mencalonkan diri sebagai calon kepala/wakil daerah memunculkan masalah baru

yang berimbas pada kualitas demokrasi, yaitu munculnya fenomena “Kotak Kosong” dalam pilkada serentak 2020. Pengkajian terhadap masih perlu atau tidaknya aturan harus mengundurkan diri tersebut perlu dilakukan oleh DPR RI dan Pemerintah.

Materi-materi permasalahan itulah yang dapat dijadikan kajian untuk revisi UU Pemilu agar pelaksanaan pilkada selanjutnya dapat lebih baik lagi. Tanpa adanya pembelajaran dari evaluasi pilkada serentak 2020, maka revisi UU Pemilu tidak akan berangkat dari pengalaman nyata yang pada akhirnya hanya akan melahirkan regulasi ke pemilihan yang bersifat prosedural semata, sementara substansi demokrasi yang sesungguhnya menjadi terabaikan.

B. Saran

Kebijakan politik yang perlu diperbaiki terkait dengan *inputs* kelemahan-kelemahan yang masih ada pada pilkada serentak 2020 antara lain: *pertama*, mengatasi fenomena “Kotak Kosong”. Hal yang perlu dipertimbangkan untuk dilakukan oleh pengambil kebijakan politik adalah menghilangkan kewajiban mengundurkan diri bagi Anggota DPR RI ketika mencalonkan diri sebagai calon kepala/wakil kepala daerah. Esensi aturan keharusan mengundurkan diri adalah tidak terlalu krusial bagi demokrasi. Aturan itu justru bisa membahayakan demokrasi. Ketika ada Anggota DPR RI yang ternyata sudah bagus kinerjanya di parlemen, namun ternyata kalah dalam pilkada, maka Anggota DPR RI tersebut tidak dapat kembali lagi ke parlemen. Ini tentu merugikan demokrasi dari sudut pandang keterwakilan rakyat. Perlu dipertimbangkan pula untuk mengurangi prosentase ketentuan ambang batas dukungan dari partai politik di DPRD bagi seseorang untuk dimajukan sebagai calon kepala daerah.

Kedua, masalah politik dinasti dapat diatasi dengan kebijakan politik yang berlandaskan pada sudut pandang aturan hukum. Sebetulnya kebijakan politik dinasti merupakan hak juga dari calon kepala/wakil kepala daerah untuk menentukan pilihan menempatkan jabatan-jabatan politik dengan mengedepankan preferensi

kekeluargaan. Hal yang menjadi permasalahan manakala dilakukan dengan menghalalkan segala cara untuk menyingkirkan pesaing yang bukan dari kalangan keluarganya secara melanggar hukum atau tidak dengan cara-cara yang demokratis. Politik dinasti hanya akan menjadi “sah” apabila orang-orang yang memiliki hubungan keluarga antar calon pengisi jabatan-jabatan politik adalah orang yang selama ini dikenal berkompeten menjadi seorang pemimpin, dan rakyat terbukti mengakuinya.

Oleh sebab itu, kebijakan politik yang dapat diterapkan untuk mengatasi permasalahan politik dinasti yang melanggar demokrasi adalah harus melalui aturan hukum yang sifatnya memberikan hukuman bagi pelanggar demokrasi, bukan dengan melarang memberikan dukungan bagi calon-calon pejabat politik lain yang ada hubungan keluarga dengan calon kepala/wakil kepala daerah. Bila larangan dukungan dilakukan, maka pengambil kebijakan politik akan terjebak pada pelanggaran hak asasi manusia pada para calon kepala/wakil kepala daerah. Sementara itu, mereka juga adalah Warga Negara Indonesia yang harus diakui haknya.

Ketiga, terkait dengan masih maraknya isu politik identitas dan SARA, sebaiknya ke depan dalam UU Pemilu diperkuat muatan terkait larangan berkampanye dengan mangatasnamakan SARA, terutama apabila hal itu dilakukan dengan ujaran-ujaran kebencian terkait SARA. Di sisi lain, hal ini memberikan konsekuensi pada perlunya penguatan kewenangan Bawaslu dalam menindak peserta pemilu/pilkada yang melakukan kampanye politik identitas dengan memakai ujaran kebencian terkait SARA. Pemerintah dan DPR RI juga harus mengingatkan masyarakat untuk tidak melakukan dukungan kampanye dengan berdasarkan politik identitas yang memakai ujaran kebencian terkait SARA dengan mensosialisasikan secara intensif tentang konsekuensi hukum yang akan diterima apabila melakukannya.

Keempat, terkait sebagian kasus keberpihakan ASN pada pilkada serentak 2020, setidaknya tidaknya merupakan sinyal perlunya aturan yang lebih tegas bagi ASN yang melakukan pelanggaran netralitas dalam pilkada. Namun di sisi lain, ASN juga perlu

dilindungi secara hukum agar tidak diperlakukan dengan semena-mena oleh calon kepala daerah terpilih manakala ASN tidak mendukungnya dalam pilkada. Masalah mengetahui siapa yang mendukung atau siapa yang tidak mendukung tentunya adalah masalah internal calon kepala daerah, tetapi esensinya adalah ASN harus benar-benar terlindungi dari tindakan politis yang merugikan ASN dalam hal dukung-mendukung calon kepala daerah oleh kepala daerah terpilih. Melalui penguatan regulasi pada dua sisi tersebut, barulah kebijakan politik atas masalah netralitas birokrasi pada pilkada akan lebih bijak.

Kelima, terkait kebijakan penganggaran pengawasan pilkada, DPR RI dan pemerintah perlu mempertimbangkan memberikan sebagian alokasi APBN untuk membantu daerah menyediakan anggaran pengawasan pilkada. Hal ini perlu mempertimbangkan pemberian anggaran yang proporsional pada tiap daerah atas dasar pengajuan anggaran dari masing-masing daerah yang tentunya memiliki karakteristik tantangan yang berbeda-beda dalam menyelenggarakan pilkada.

Keenam, belum lengkapnya muatan UU Pemilu mengenai penyelenggaraan pemilu dan pilkada pada masa pandemi atau *force majeure*. Dikarenakan harus mempertimbangkan kualitas ketersediaan sarana dan prasarana pencegahan penyebaran virus Covid-19 di TPS, maka ke depan UU Pemilu harus dilengkapi muatan-muatan yang lebih lengkap mengenai masalah tersebut.

Ketujuh, terkait Sirekap yang belum optimal berfungsi, ke depan perlu ada muatan dalam UU Pemilu yang mewajibkan KPU untuk melakukan penyeimbang antara melakukan pemutakhiran teknologi e-rekap dengan peningkatan bimbingan teknis bagi penyelenggara pemilu/pilkada di lapangan agar kemajuan teknologi e-rekap dapat sejalan dengan kemajuan sumber daya manusia penyelenggara pemilu/pilkada. DPR RI dan pemerintah perlu mempertimbangkan pemberian anggaran yang lebih besar bagi KPU untuk menyelenggarakan bimbingan teknis bagi penyelenggara pemilu/pilkada dengan sistem akuntabilitas yang jelas.

Kedelapan, terkait profesionalisme KPU dalam validasi data calon kepala/wakil kepala daerah, ke depan tampaknya dalam UU Pemilu perlu ada muatan yang mewajibkan KPU memastikan status kewarganegaraan peserta pemilu/pilkada bekerja sama dengan Bawaslu serta Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Agustinus, Leo. (2014). *Politik Lokal dan Otonomi Daerah*. Bandung: Alfabeta.
- Apter, David E. (1985). *Pengantar Analisa Politik*. Jakarta: LP3ES.
- Ardipandanto, Aryojati. (2020). *Perspektif Demokrasi pada Pilkada Serentak 2020 di Masa Pandemic Covid-19 (Buku Bunga Rampai: Pilkada Serentak di Tengah Pandemi Covid 19)*. Jakarta: Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI dan Intelegensia Intrans Publishing.
- Beetham, David. (1999). *Democracy and Human Right*. Oxford: Polity Press.
- Bingham, JR Powell, G. (2000). *Elections as Instruments of Democracy (Majoritarian and Proportional Visions)*. London: New Haven: Yale University Press.
- Budiardjo, Miriam. (2008). *Dasar-Dasar Ilmu Politik (Edisi Revisi)*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Cresswell, John W. (2016). *Research Design: Pendekatan Metode Kualitatif, Kuantitatif dan Campuran*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Dahl, Robert A. (2001). *Perihal Demokrasi – Menjelajah Teori dan Praktek Demokrasi Secara Singkat (Regarding Democracy – Briefly Exploring the Theory and Practices of Democracy)*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Garzon, Adela. (2002). *Familism, International Encyclopedia Of Marriage And Family*. New York: Macmillan.

- Heller, Agnes dan Sonja Puntscher Riekmann. (1996). *Biopolitics: The Politics of The Body, Race and Nature*. Brookfield: Avebury.
- Indrafachrudi. (2006). *Bagaimana Memimpin Madrasah yang Efektif*. Bogor: Penerbit Ghalia Indonesia.
- Irianto, Yoyon Bahtiar. (2012). *Kebijakan Pembaruan Pendidikan; Konsep, Teori, dan Model*. Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- Nugroho, Riant. (2014). *Kebijakan Publik di Negara-Negara Berkembang*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Pascarina dkk. (2015). *Berebut Kontrol atas Kesejahteraan*. Yogyakarta: POLGOV.
- Persons, Wayne. (2011). *Public Policy Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Prihatmoko, Joko. (2003). *Pemilu 2004 dan Konsolidasi Demokrasi*. Semarang: LP2I Press.
- Purwanto, Ngalim. (1992). *Kepemimpinan yang Efektif*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Schumpeter, Joseph. (1976). *Capitalism, Socialism, and Democracy*. London: Allen and Unwin.
- Sorensen, Georg. (2014). *Demokrasi dan Demokratisasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Suharno. (2010). *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Yogyakarta: UNY Press.
- Suharto, Edi. (2010). *Kebijakan Sosial sebagai Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Surbakti, Ramlan. (1999). *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Synder, dkk. (2009). *Political Dynasties*. Los Angeles: The Review of Economic Studies.
- United States of America Information Agency (USIA) dalam Topo Santoso dkk. *Penegakan Hukum Pemilu: Praktek Pemilu 2004. Kajian Pemilu 2009-2014*. USAIDdrsp-Perludem.
- Mulyana, Budi. (2015). Budaya Politik Indonesia dalam Perspektif Pembangunan Politik. *Jurnal Aspirasi*, Vol. 5, No. 2, Februari, 133.
- Susanti, Martien Herna. (2017). Dinasti Politik dalam Pilkada di Indonesia. *Journal of Government and Civil Society*, Vol.1, No. 2, September, 112.
- Tulisan/berita dalam surat kabar (tanpa nama pengarang);**
- DPR Usulkan Dua Opsi Pemilu. (2021, 7 Januari 2021). *Kompas*.
- Mewujudkan Pilkada Bermutu. (2020, 19 Juni 2020). *Republika*.
- Dokumen Resmi:**
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah, partai atau gabungan partai dapat mengusung pasangan calon jika memiliki minimal 20% kursi DPRD. Adapun untuk calon perseorangan diwajibkan mendapatkan dukungan antara 6,5-10% dari jumlah masyarakat yang tercatat dalam Daftar Pemilih Tetap.
- Internet:**
- Antarnews. (2020). Catatan dan Evaluasi Pilkada Serentak 2020. (online). (<https://www.antarnews.com/infografik/1891888/catatan-dan-evaluasi-pilkada-serentak-2020>, diakses 30 Januari 2021).
- Ardianto, Robi. (2020). Bawaslu Jabarkan Enam Aspek Catatan dan Evaluasi Pilkada 2020. (online). (<https://www.bawaslu.go.id/id/berita/bawaslu-jabarkan-enam-aspek-catatan-dan-evaluasi-pilkada-2020-berdasarkan-siwaslu>, diakses 30 Januari 2021).
- Arnani, Mela. (2020). Simak, Ini 16 Kategori Pelanggaran Netralitas ASN dalam Pilkada dan Sanksinya. (online). (<https://www.kompas.com/tren/read/2020/11/19/092200165/simak-ini-16-kategori-pelanggaran->, diakses 16 Maret 2021).
- Artikel dalam jurnal:**
- Fukuyama, Francis. (2018). Against Identity Politics. *Foreign Affairs*, September/Oktober, 1-25, 14.

- Astuti, Dyah Dwi. (2021). 132 Perkara Sengketa Hasil Pilkada 2020 Diregistrasi MK. (*online*). (<https://lampung.antaranews.com/berita/474580/132-perkara-sengketa-hasil-pilkada-2020-diregistrasi-mk>, diakses 11 Maret 2021).
- Badan Pengawas Pemilu. (2020). Abhan: Pelanggaran Netralitas ASN Masih Mendominasi Pilkada 2020. (*online*). (<https://bawaslu.go.id/id/berita/abhan-pelanggaran-netralitas-asn-masih-mendominasi-pilkada>, diakses 16 Maret 2021).
- Cnn Indonesia. (2021). E-Rekap Punya 4 Kelemahan, Perludem Usul Tetap Hitung Manual. (*online*). (<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200826150124-32-539549/e-rekap-punya-4-kelemahan-perludem-usul-tetap-hitung-manual>, diakses 6 April 2021).
- Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu. (2020). Alfitra Salamm: Covid-19 Kurangi Isu SARA dalam Pilkada. (*online*). (dkpp.go.id/alfitra-salamm-covid-19-kurangi-isu-sara-dalam-pilkada-serentak-2020/, diakses 18 Oktober 2021).
- Evandio, Akbar. (2020). Banyak Paslon Tunggal pada Pilkada 2020, Pasti Menang?. (*online*). (<https://kabar24.bisnis.com/read/20201209/15/1328666/banyak-paslon->, diakses 13 Maret 2021).
- Humas Balitbang Hukum dan HAM. (2020). Pilkada Serentak 2020 masih Diliputi Isu Politik Identitas dan SARA. (*online*). (<https://www.balitbangham.go.id/detailpost/pilkada-serentak-2020-masih-diliputi-isu-politik-identitas-dan-sara>, diakses 13 Maret 2020).
- Kaha, Kornelis. (2021). KPUD Sabu Raijua digugat ke PTUN Soal Kewarganegaraan AS Bupati Terpilih. (*online*). (<https://www.antaranews.com/berita/1987804/kpud-sabu-raijua-digugat-ke-ptun-akibat-tetapkan-bupati-terpilih>, diakses 11 Maret 2021).
- Kartika, Mimi. (2021). Sengketa Hasil Pilkada Rawan Konflik. (*online*). (<https://republika.co.id/berita/qma4mo384/>, diakses 11 Maret 2021).
- Lembaga Pertahanan Nasional. (2021). Diskusi tentang Pilkada 2020, Gubernur Lemhanas RI: Memang Perlu ada Perbaikan, tapi Demokrasi tetap Harus Dirawat. (*online*). (www.lemhannas.go.id/index.php/berita/berita-utama/985-diskusi-tentang-pilkada-2020-gubernur-lemhannas-ri-memang-perlu-ada-perbaikan-tapi-demokrasi-tetap-harus-dirawat, diakses 13 Maret 2021).
- Madrim, Sasmito. (2020). Pilkada 2020: Kompetisi Turun, Fenomena Kotak Kosong Naik. (*online*). (<https://www.voaindonesia.com/a/pilkada-2020-kompetisi-turun>, diakses 11 Maret 2021).
- Prakoso, Jaffry Prabu. (2021). Bawaslu Catat 205 Kasus Politik Uang di Pilkada 2020. (*online*). (<https://kabar24.bisnis.com/read/20201209/15/1328701/bawaslu-catat-205>, diakses 13 Maret 2021).
- Pusparisa, Yosepha. (2021). Jejaring Dinasti Politik di Pilkada 2020. (*online*). (<https://katakata.co.id/muhammadridhoi/analisisdata/5fd3653b92a95/jejaring-dinasti-politik-di-pilkada-2020>, diakses 17 Oktober 2021).
- Raharjo, Dwi Bowo dan Ria Rizki Nirmala Sari. (2020). Evaluasi Pilkada Serentak 2020, Perludem Lihat UU Pilkada Belum Adaptif. (*online*). (<https://www.suara.com/news/2020/12/17/152425/evaluasi-pilkada-serentak-2020-perludem-lihat-uu-pilkada->, diakses 17 Maret 2021).
- Ramadhan. (2020). Fenomena Calon Tunggal vs Kotak Kosong di Pilkada 2020. (*online*). (<https://asumsi.co/post/4623/fenomena-calon-tunggal-vs-kotak-kosong-di-pilkada-2020>, diakses 13 Maret 2021).
- Riana, Friski. (2020). Dinasti Politik Ramaikan Pilkada 2020, Ini Daftarnya. (*online*), (<https://nasional.tempo.co/read/1413795/dinasti-politik-ramaikan-pilkada-2020->, diakses 13 Maret 2021).

- Satria. (2020). Menilik Isu Netralitas ASN dalam Pilkada Serentak 2020. (*online*). (<https://www.ugm.ac.id/id/berita/20377-menilik-isu-netralitas-asn>, diakses 16 Maret 2021).
- Siswanto. (2021). Pakar Hukum: Penghapusan Kewarganegaraan bisa Akhiri Kasus Orient Riwu Kore. (*online*). (<https://www.suara.com/news/2021/02/09/152104/pakar-hukum-penghapusan-kewarganegaraan-bisa-akhiri-kasus-orient-riwu-kore>, diakses 11 Maret 2021).