



ANALISIS NARATIF KEBIJAKAN PENYELENGGARAAN PILKADA SAAT PANDEMI COVID-19 DI INDONESIA

Maria Puput Ristyastuti, Muhammad Sya'roni Rofii

Kajian Ketahanan Nasional, Sekolah Kajian Strategik dan Global, Universitas Indonesia

Abstrak

Kebijakan penyelenggaraan Pilkada di masa pandemi Covid-19 memicu pertentangan publik karena berhubungan dengan implementasi demokrasi, namun di sisi lain perlu juga memperhatikan kesehatan. Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan urgensi pelaksanaan Pilkada di masa pandemi Covid-19 dilihat dari sisi demokrasi dan kesehatan. Metode penelitian yang digunakan adalah analisis kebijakan naratif dengan teknik pengumpulan data melalui studi literatur. Hasil penelitian adalah bahwa kebijakan penyelenggaraan Pilkada 2020 adalah pilihan yang tepat, sementara itu urgensi pelaksanaan terpilihnya kepala daerah yang mampu mengatasi krisis melalui kebijakan strategis, serta mampu memacu perekonomian daerah.

Kata Kunci: Covid-19, kebijakan, Narrative Policy Framework, Pilkada.

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Kasus Covid-19 untuk pertama kalinya dikonfirmasi di Indonesia pada Bulan Maret 2020 disusul penetapan status pandemic global Covid-19 oleh World Health Organization (WHO). Pemerintah Indonesia selanjutnya menetapkan Covid-19 sebagai bencana nasional pada 14 Maret 2020 dan mengeluarkan Keputusan Presiden No. 12 Tahun 2020 terkait Penetapan Bencana Non Alam Penyebaran Corona Virus Disease 2019. Hingga 20 Oktober 2020 terdapat 368.842 kasus covid-19 di Indonesia. (Covid.19.go.id, 2020) dan belum ada tren penurunan yang signifikan. Sejumlah kebijakan diterapkan pemerintah dalam rangka mencegah perluasan penyebaran Covid-19 di Indonesia, meliputi Physical Distancing, Social Distancing, Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB), dan Work From Home secara nasional (Ristyawati, 2020).

Pandemi Covid-19 mengubah seluruh aspek kehidupan, baik itu politik, ekonomi, social, budaya, dan pola interaksi masyarakat di Indonesia. Sementara itu dalam aspek politik terutama aspek demokrasi dimana Indonesia seharusnya menggelar Pilkada Serentak pada 2020. Pada 23 September 2020 seharusnya menjadi momentum pelaksanaan agenda Pemilihan Kepala Daerah secara Serentak di Indonesia, jika mengacu pada Undang-Undang No. 19 Tahun 2016 terutama pasal 201 ayat 6. Namun dikarenakan adanya pandemic Covid-19, maka Pemerintah Indonesia memutuskan untuk menunda pelaksanaan pilkada dan menjadwalkan ulang Pilkada menjadi 9 Desember 2020 (Hergianasari, 2020) dengan mengeluarkan Perppu No. 2 Tahun 2020. Menurut Bawaslu (2020) jumlah daerah yang akan menyelenggarakan Pilkada Serentak 2020 yaitu 270 daerah

yang terdiri dari 9 Provinsi, 224 Kabupaten, dan 37 Kota.

Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai penyelenggara pilkada selanjutnya menindaklanjuti pelaksanaan Pilkada 2020 dalam situasi pandemi covid-19, dengan menerbitkan Peraturan KPU yang sampai saat ini tercatat sebanyak tiga kali. Diantaranya PKPU No. 6 Tahun 2020, PKPU No. 10 Tahun 2020, dan terakhir PKPU No. 13 Tahun 2020, dimana dalam PKPU tersebut mengatur tentang protocol kesehatan dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pilkada Serentak 2020, serta aturan dan sanksi terhadap pelanggaran protokol kesehatan. Selain itu, KPU juga terus melakukan sosialisasi dan koordinasi untuk memastikan protokol kesehatan berjalan dengan baik.

Menurut Utomo (2020), meskipun pemerintah dan KPU sebagai penyelenggara Pilkada telah mempersiapkan peraturan yang mengedepankan protocol kesehatan dalam pelaksanaan Pilkada, namun banyak pihak yang kontra dan bahkan pesimis terhadap pelaksanaan Pilkada 2020 karena menganggap bahwa masih banyak hal-hal yang lebih penting daripada pesta demokrasi, yaitu permasalahan kesehatan dan perekonomian masyarakat yang terpuruk karena Covid-19. Di sisi lain, mendukung Pilkada beranggapan bahwa Pilkada merupakan amanat Undang-Undang yang harus dilaksanakan (Sutrisno, 2017).

Penelitian terkait Pilkada Serentak di Indonesia telah banyak dilakukan oleh peneliti lain, namun masih sedikit penelitian yang membahas Pilkada pada saat pandemic Covid-19. Sehingga penelitian ini bertujuan untuk mengetahui urgensi kebijakan penyelenggaraan Pilkada 2020 yang diselenggarakan pada masa pandemic covid-19 dikaitkan dengan permasalahan

kesehatan. Tulisan ini menganalisis kebijakan penyelenggaraan Pilkada 2020 pada masa pandemic covid-19 yang didasarkan pada kerangka kebijakan naratif.

LANDASAN TEORI

Narative Policy Framework

Menurut Shanahan, Jones, dan McBeth (2018), Naratif Policy Framework (NPF) didasarkan pada gagasan bahwa narasi kebijakan dibangun secara strategis oleh pemangku kepentingan untuk memengaruhi kebijakan publik. Terdapat tiga level analisis dalam NPF yaitu, mikro, makro, dan meso. Dalam level analisis mikro, penelitian berfokus pada pertanyaan bagaimana individu membuat narasi dan dibentuk oleh narasi. Pada level meso, penelitian fokus pada bagaimana aktor kebijakan membangun dan mengkomunikasikan narasi kepada aktor yang berpengaruh terhadap proses kebijakan. Kemudian, pada level makro, penelitian mengelaborasi pertanyaan riset bagaimana perubahan atau stabilitas kebijakan dalam konteks budaya dan institusi politik (negara). Kendati dalam konteks NPF terdapat klasifikasi level analisis, NPF merupakan framework yang dinamis di mana level analisis pada tataran tertentu memiliki keterkaitan antar level analisis.

McBeth (2005) menyatakan bahwa penelitian NPF menunjukkan bahwa narasi kebijakan mengandung elemen naratif yang berupaya mendefinisikan masalah. Elemen naratif memberikan makna dengan memasukkan karakter yang meliputi pahlawan (hero), penjahat (villain), dan korban (victim) dengan melalui urutan plot temporal yang logis untuk membangkitkan cerita dan mengidentifikasi solusi dalam bentuk moral. Menurut Snow dan Benford (1998) tujuan elemen naratif adalah untuk menggambarkan definisi

masalah tertentu dan mengajukan solusi kebijakan yang diusulkan penulis sebagai jawaban yang mengarah pada mobilisasi. Menurut McBeth (2007), strategi naratif berfungsi untuk memperluas dan mempertahankan ruang lingkup konflik. Strategi ini digunakan untuk mengumpulkan dukungan yang ada dan potensial. Selanjutnya komponen dari Narasi Kebijakan akan dijelaskan dalam table.1 berikut :

Tabel 1. Komponen Kebijakan Naratif

No	Elemen Naratif	Definisi
1.	Karakter Penjahat (<i>Villain</i>) Pahlawan (<i>Hero</i>) Korban (<i>Victim</i>)	Penyebab masalah Pihak yang memecahkan masalah Pihak yang dirugikan
2.	Elemen Struktural Plot Tipe Cerita Mekanisme Kasual	Kejelasan awal, tengah, dan akhir
3.	Solusi Micro Macro	Moral of story Solusi skala kecil Solusi skala besar
4.	Strategi Naratif	Definisi

Sumber: McBeth et al. (2007)

Urgensi Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) 2020

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung merupakan proses dalam rangka penguatan dan pendalaman demokrasi, serta upaya untuk mewujudkan good government dalam tata kelola pemerintahan di negara demokrasi secara efektif. Menurut Larry Diamond (1990), pemerintah daerah berperan untuk mempercepat vitalitas demokrasi dengan cara pengembangan nilai dan ketrampilan masyarakat, serta kepala daerah berperan dalam mempertanggungjawabkan

kepentingan daerah dan meningkatkan akuntabilitas pelaksanaan pemerintahan.

Menurut Goran Hayden (1992) Pilkada merupakan sarana dalam mengimplementasikan local good governance yang terdiri dari tiga dimensi, meliputi (1) actor yang mementingkan kekuasaan, kewenangan, resiprotas antara pemimpin, rakyat, serta pergantian kekuasaan; (2) struktur merupakan dimensi yang mementingkan sikap sukarela, percaya, akuntabilitas, dan inovasi, dimana lingkungan dan struktur politik diharapkan dapat memberikan akses dan kesempatan kepada semua orang untuk menjadi pemimpin; serta (3) dimensi empiris yang mementingkan tanggung jawab dan responsifitas pemimpin, warga negara, dan resiprositas sosial. Oleh karena itu, pemerintah bertanggung jawab dalam membawa Pilkada yang dilaksanakan pada 2020 ini menjadi kekuatan dalam penguatan sosial ekonomi dan politik terutama di masa pandemi. Sementara itu, alasan pemerintah tetap melanjutkan Pilkada 2020 meskipun ditentang oleh sejumlah pihak adalah menghindari kekosongan kepemimpinan di daerah, Saydiman Marto (2020) mengatakan bahwa pada 2021 akan ada sekitar 200 pemimpindaerah yang berakhir masa jabatannya dan apabila digantikan dengan pejabat sementara maka mempunyai kelemahan yaitu keterbatasan dalam mengambil kebijakan strategis. Sedangkan di kebijakan strategis sangat dibutuhkan pada masa pandemic Covid-19 karena berimplikasi langsung terhadap birokrasi dan aliran dana daerah.

Menurut Mahfud (2020), terdapat 3 alasan Pilkada 2020 tidak ditunda dan dilanjutkan, yang pertama agar memberikan jaminan terhadap hak konstitusional warga untuk berpartisipasi dalam pesta demokrasi

sesuai dengan peraturan Perundang-undangan, dimana warga berhak memilih pimpinan dan dipilih sebagai pemimpin. Alasan kedua adalah tidak adanya kepastian bahwa pandemic akan berakhir, sehingga Pilkada harus tetap dilakukan dengan didukung protocol kesehatan. Terakhir, pemerintah telah menyiapkan protokol kesehatan yang diatur dalam PKPU untuk mengantisipasi masifnya penyebaran covid-19 pada tahapan Pilkada 2020.

METODE PENELITIAN

Narrative Policy Framework adalah sebuah pendekatan atau framework penelitian tentang proses kebijakan publik. Sehingga analisis kebijakan narasi akan dipergunakan dalam penelitian ini untuk menganalisa kebijakan penyelenggaraan Pilkada pada saat Pandemi Covid-19.

Pendekatan kualitatif akan dipergunakan dalam penelitian ini dan didukung dengan metode kerangka kebijakan naratif. Sementara untuk teknik pengumpulan data adalah dengan studi literature, yang menurut Creswell (2014) merupakan sebuah ringkasan tertulis yang berkaitan dengan artikel dari jurnal, buku, dan dokumen pendukung lainnya yang dibutuhkan dalam penelitian ini.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Menurut data International IDEA (Institute for Democracy and Electotal Assistance), sejak 21 Februari s.d 18 Oktober 2020 setidaknya 73 negara maupun negara bagian telah melakukan penundaan pemilu nasional maupun daerah dikarenakan Covid-19. Sementara Erik (2020) menyatakan bahwa terdapat 74 negara yang memutuskan untuk tetap menyelenggarakan pemilu nasional dan daerah meskipun dalam situasi pandemic Covid-19, bahkan 58 negara dari 74 negara tersebut telah sukses

menyelenggarakan pemilu. Indonesia adalah salah satu negara yang akan melaksanakan pemilihan umum 2020 setelah sebelumnya dilakukan penundaan. Namun kebijakan pemerintah terkait penyelenggaraan pilkada ini memicu pro kontra di kalangan masyarakat, terutama karena pelaksanaannya di tengah pandemi covid-19.

Pihak yang mendukung Pilkada 2020 beranggapan bahwa Pilkada tetap harus dilaksanakan agar pemerintah di daerah berjalan optimal karena banyaknya kepala daerah yang habis masa jabatannya. Pelaksana Harian (Plh) atau Pelaksana Tugas (Plt) yang menggantikan kepala daerah dinilai tidak optimal karena tidak dapat mengambil kebijakan strategis bagi daerah khususnya di masa pandemi bahkan bisa menimbulkan permasalahan lain. Selain itu, belum adanya kejelasan berakhirnya covid-19 maka apabila Pilkada tidak dilaksanakan akan berdampak ketidakpastian dalam politik dan menghambat administrasi dan birokrasi pemerintahan. Selanjutnya, pandangan lainnya adalah Pilkada 2020 juga dapat dimanfaatkan sebagai momentum penting untuk memilih pemimpin di daerah yang bisa mengatasi kritis di bidang sosial dan ekonomi akibat pandemic.

Dari sudut pandang pihak yang kontra terhadap Pilkada 2020 karena pertimbangan kondisi darurat penanganan pandemi covid-19 di Indonesia. Pemerintah seharusnya lebih mementingkan krisis kesehatan dan upaya penguatan jaring pengaman sosial dengan cara merealokasikan anggaran Pilkada 2020. Sehingga alasan utama yang mendukung penundaan adalah masalah kesehatan dan kemanusiaan pada masa pandemi Covid-19. Selain itu, berdasarkan data dari Komisi Pemilihan Umum sampa September

2020, tercatat sebanyak 60 orang calon Kepala Daerah yang terpapar Covid-19 sehingga tidak mampu mengikuti tahapan Pilkada 2020 (Jpnn.com, 2020). Sehingga penyelenggaraan Pilkada pada masa pandemic Covid-19 mempunyai kerentanan dari segi kesehatan dan dinilai tidak mampu menghasilkan pemimpin yang berkualitas karena banyaknya calon yang tereliminasi karena Covid-19.

Dikaji dengan kerangka kebijakan narasi, elemen kebijakan terdiri dari elemen spesifik, meliputi karakter, plot, jenis cerita, solusi, dan strategi yang apabila dikaitkan dengan kebijakan penyelenggaraan Pilkada pada masa pandemi yang tertuang dalam Perppu No. 2 Tahun 2020, karakter pahlawan (hero) dalam kebijakan ini adalah Pemerintah yang menerbitkan Perppu dan juga penyelenggara Pilkada meliputi KPU dan Bawaslu. Sementara itu, karakter penjahatan (villain) dalam kebijakan ini adalah pihak-pihak yang menolak Pilkada Serentak meliputi Ormas maupun LSM. Selanjutnya, korban (victim) dari kebijakan ini adalah masyarakat atau pemilih di 270 daerah yang rentan terdampak covid-19.

Plot dalam kebijakan tersebut adalah bahwa pada awalnya Pemerintah menetapkan Pilkada 2020 pada 23 September 2020, namun dikarenakan adanya wabah Covid-19 di seluruh dunia, tidak terkecuali Indonesia, maka Pemerintah menunda tahapan dan penyelenggaraan Pilkada Serentak 2020, serta melakukan penjadwalan ulang Pilkada Serentak pada 9 Desember 2020 dengan payung hukum Perppu No.2 Tahun 2020 dan juga PKPU No. 13 tahun 2020 yang didalamnya juga memuat protokol kesehatan dalam tahapan Pilkada 2020.

Jenis cerita yang digunakan dalam kebijakan tersebut adalah pentingnya protokol kesehatan serta

urgensi pelaksanaan pilkada pada masa pandemi covid-19. Selain itu, Pilkada harus tetap dilaksanakan untuk memilih pemimpin yang mampu membuat kebijakan pada masa krisis ekonomi dan politik saat ini. Selanjutnya solusi yang diberikan pemerintah sebagai pembuat kebijakan adalah dengan membuat regulasi protokol kesehatan untuk mendukung pelaksanaan tahapan pilkada 2020 dan mengatur mekanisme pelaksanaan Pilkada Serentak 2020. Sementara itu, strategi yang digunakan pemerintah dalam menyukseskan Kebijakan Penyelenggaraan Pilkada adalah dengan melakukan sosialisasi dan koordinasi urgensi Pelaksanaan Pilkada 2020.

Dikaji dari sudut pandang developing democracy, Pilkada 2020 diharapkan mampu memperkuat masyarakat publik, perekonomian, dan budaya, serta meningkatkan birokrasi yang netral dan profesional melalui terpilihnya kepala daerah yang kompeten. Selain itu, KPU sebagai penyelenggara Pilkada telah membuat regulasi sebagai turunan dari Perppu No. 02 Tahun 2020 yaitu PKPU No. 13 Tahun 2020 yang merupakan hasil perubahan ke dua terkait penyelenggaraan Pilkada di masa pandemi Covid-19. Regulasi ini bertujuan untuk melindungi masyarakat dari Covid-19 selama tahapan dan pelaksanaan Pilkada 2020.

Kementerian Dalam Negeri juga menjelaskan terdapat lima urgensi Pilkada 2020, (1) pelaksanaan Pilkada Serentak 2020 yang akan diselenggarakan pada 9 Desember 2020 didasarkan pada keputusan politik antara Pemerintah, legislative, dan penyelenggara Pilkada 2020, (2) pilkada juga merupakan wujud kedewasaan demokrasi dan merupakan momentum untuk melawan Covid-19 dengan memberlakukan protokol kesehatan dalam setiap tahapannya, (3)

menghindari banyaknya daerah yang akan dipimpin oleh pejabat sementara karena banyak pemimpin daerah yang akan habis masa jabatannya, (4) sebagai ajang pembuktian melalui pemilihan kepada daerah yang dipercaya masyarakat mampu menangani covid-19 melalui sosok dan kebijakannya, (5) mengembalikan perekonomian yang terdampak Covid-19.

SIMPULAN

Hasil penelitian menunjukkan Kebijakan Penyelenggaraan Pilkada Serentak 2020 pada Masa Pandemi Covid-19 oleh pemerintah, Lembaga legislative, dan penyelenggara Pilkada dipahami sebagai narasi kebijakan yang tepat apabila dibandingkan dengan menunda pelaksanaan Pilkada 2020. Hal ini dikarenakan pemerintah telah membuat regulasi dan penyelenggaraan Pilkada telah mengacu pada protokol kesehatan. Pemerintah juga telah menjamin pelaksanaan Pilkada mengutamakan keselamatan pemilih dan peserta Pilkada. Urgensi pelaksanaan pilkada 2020 adalah agar terpilihnya kepala daerah yang mampu mengatasi krisis yang diakibatkan oleh pandemi covid-19 melalui kebijakan strategisnya, dan mampu memacu perekonomian daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Asplund, Erik. (2020). Ikhtisar Global Covid-19: Dampak terhadap Pemilu. International IDEA.
- Bawaslu RI. (2020) Indeks Kerawanan Pemilu Pilkada Serentak 2020.
- Burns., Danny., Hambleton, Robin., dan Hogget, Paul. (1994). The Politics of Decentralization: Revitalizing Local Democracy. London: MacMilan.
- Creswell. (2014). Qualitatif Inquiry and Research Design. Sage Publicatin Inc: California.

Danielson, J. (2020). Developing Democracy Toward Consolidation. Political Science, Vol. 29 No. 2.

Sahdan, Gregorius. (2008). Pilkada dan Problem Demokrasi Lokal. Yogyakarta.

Hendricks. (2005). Participatory Storylines and Their Influences on Deliberative Forums. Policy Sciences 38.

Hergianasari, Putri. (2020) Electoral Distancing: Alternatif Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah 2020 Ditegah Covid-19 di Indonesia. Jurnal Pengabdian Masyarakat, Vol.1 No.1.

JPNN.com. 2020 Calon Kepala Daerah yang positif Covid-19 terus bertambah. Diakses dari <<https://www.jpnn.com/news/calon-kepala-daerah-yang-positif-covid-19-terus-bertambah> pada 11 November 2020>

McBeth, MK dan Jones, MD. (2010) A Narrative Policy Framework: Clear Enough to Be Wrong?. Policy Studies Journal. Vol 38 No.2.

Nordholt, Henk Schulte dan Klinken, Gerry Van. (2014). Politik Lokal Indonesia. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Ristyawati, A. (2020). Efektivitas Kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Masa Pandemi Covid-19 oleh Pemerintah Sesuai Amanat UUD NRI Tahun 1945. Administrative Law and Governance Journal. Vol. 3 No. 2.

Schaffer, Frederic Charles. (1998). Democracy in Translation: Understanding Politics in an Unfamiliar Culture. New York: Cornell University Press.

Shanahan, Jones, McBeth. (2011). Policy Narratives dan Policy Processes. Policy Studies Journal. Vol. 39. No 3.

Sutrisno, C. (2017). Partisipasi Warga Negara Dalam Pilkada. Jurnal Pancasila dan Kewarganegaraan. Vol.2 No.2.

Utomo, W. W. (2020). Kebijakan Penyelenggaraan Pilkada: enghadapi Pilkada 2020 Ditengah Covid-19 dan New Normal). Jurnal Al-Harakah. Vol.3 No.1.