

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pemilihan umum adalah suatu mekanisme untuk mengetahui aspirasi masyarakat tentang arah dan kebijakan suatu negara ke depan (Morissan, 2005). Sarbaini (2015) mengatakan pemilihan umum merupakan medan pertempuran untuk mengisi posisi politik pemerintah dengan menggunakan metode pemilihan yang dilakukan oleh warga negara yang memiliki hak. Dalam Pasal 1 UU No. 8 Tahun 2012, pemilihan umum merupakan sarana untuk memperoleh kedaulatan rakyat Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pada pemilu, suara masyarakat diharapkan tersampaikan dengan baik dan pada saat inilah masyarakat akan memilih, menilai, serta menentukan calon pemimpin yang sesuai dengan aspirasi mereka. Dilihat dari pentingnya sebuah pemilihan umum maka implementasi dari kebijakan tersebut adalah sebuah hal yang sangat krusial bagi keberlangsungan demokrasi. Pemilihan umum merupakan kegiatan yang krusial dalam sebuah negara demokrasi karena dalam Pemilu menghasilkan pemimpin baru yang akan menjalankan sistem pemerintahan.

Pemilu memiliki Asas-asas sebagai acuan penyelenggaraan pemilu seperti langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Pelaksanaan Pemilu yang sesuai dengan asas-asas tersebut, akan menghantar Indonesia ke dalam kehidupan demokrasi yang lebih baik, serta meningkatkan nilai maupun tindakan demokrasi yang baik untuk bangsa Indonesia.

Menurut Ramlan (1992), pilkada adalah suatu metode pendelegasian atau penyerahan kedaulatan secara selektif kepada orang atau pihak yang dipercaya. Pilkada adalah pemilihan umum yang diselenggarakan oleh rakyat Indonesia. Terkhusus bagi yang memenuhi persyaratan dan memiliki hak pilih. Hak pilih tersebut digunakan untuk memilih anggota dari MPR, DPR, dan DPRD (Untoro). Pilkada adalah suatu rangkaian proses pemilihan, pendelegasian, atau penyerahan kedaulatan kepada orang atau pihak yang dipercaya (Surbakti).

Ada beberapa masalah dan kendala dalam pelaksanaan pemilu kepala daerah secara langsung. Misalnya, *money laundry* menjadi semakin jelas, masalah biaya pelaksanaan yang besar, dan juga membutuhkan waktu untuk menerapkan lebih dari satu kali serta membutuhkan lebih banyak energi. Catatan dari Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran mengatakan, biaya yang di keluarkan dalam pemilihan kepala daerah tingkat kabupaten/kota dapat menyentuh Rp25 Miliar, sedangkan untuk pemilihan kepala daerah tingkat provinsi menyentuh angka Rp. 100 Miliar.

Menurut catatan Kemendagri (2014) penyelenggaraan pilkada secara langsung dari 2005 sampai Agustus 2013 tercatat sebanyak 75 orang meregang nyawa dan 256 lainnya mengalami cedera serta kerusakan sarana prasarana yang diakibatkan oleh amukan massa yang menolak hasil pilkada. Oleh karena itu, DPR dan pemerintah membahas penyelenggaran pilkada secara serentak yang terinspirasi dari pemilu serentak. Pemilu serentak didefinisikan sebagai bentuk pemilihan yang melakukan beberapa gabungan pemilihan umum dalam waktu yang bersamaan, termasuk pemilihan eksekutif dan legislatif di berbagai tingkatan.

Pilkada serentak yang diselenggarakan di tingkat provinsi dapat menekan dana yang digunakan agar menjadi lebih efisien dan meminimalisir agenda politik yang terjadi.

Pelaksanaan Pilkada secara serentak dilakukan atas dasar diterbitkannya Undang-Undang No. 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi sebuah undang-undang yang mengatur perubahan tahapan pemilihan, yaitu pendaftaran calon dan tahap ujian publik serta menambahkan periode pemilihan enam bulan. Penambahan persyaratan lamaran bagi calon perseorangan adalah bagi calon yang benar-benar mewakili dukungan rakyat yang sesungguhnya sebagai modal untuk melamar pada jalur perseorangan dan maju ke tahap pemilihan. Pengambilan suara dengan cara serentak yang diatur didalam Perppu yang perlu disempurnakan.

Undang-Undang tersebut diaplikasikan secara serentak di Indonesia tak terkecuali di Kota Medan. Namun pelaksanaan pilkada Kota Medan pada tahun 2015 memiliki kendala seperti maraknya golongan putih atau golput. Menurut data yang di rilis oleh KPU Kota Medan (2015) daftar jumlah pemilih sebanyak 1.998.835 pemilih. Namun, yang menggunakan hak nya untuk memilih sebanyak 507.351 pemilih. Data tersebut memperlihatkan angka partisipasi politik yang di capai hanya 25,38%.

Pilkada dengan sistem serentak di Kota Medan pada tahun 2020 kali ini mempunyai sesuatu yang berbeda karena pemilihan ini harus terlaksana di tengah-

tengah wabah yang menyerang dunia. Wabah ini adalah Corona Virus Disease 2019 (COVID-19). Virus tersebut merupakan mutasi dari virus terkait lainnya yang menandakan virus tersebut belum pernah diteliti secara spesifik sebelumnya. *Coronavirus* masuk dalam kategori *zoonosis* (ada kemungkinan penularan antara hewan dan manusia). Wabah ini juga menyerang Indonesia ditandai dengan kasus pertama yang terjadi pada awal Bulan Maret 2020. Indonesia menjadi salah satu klaster penyebaran yang tinggi dengan total kasus akumulatif berkisar 1,57 juta jiwa per tanggal 11 April 2021. Dalam rangka memutus mata rantai COVID-19 pemerintah Indonesia mengeluarkan beberapa peraturan terkait. Satu dari kebijakan yang dikeluarkan tersebut adalah kebijakan yang mengatur pilkada yang dilaksanakan dengan sistem serentak di Indonesia. Kebijakan ini mengatur pelaksanaan kampanye terbatas pada pelaksanaan pemungutan suara dengan prosedur operasi standar sesuai dengan protokol kesehatan yang ditetapkan Gugus Tugas untuk percepatan penanganan COVID-19.

Oleh karenanya, badan pelaksana mencakup organisasi formal dan non formal yang ada berada di ruang lingkup terkait penerapan kebijakan. Hal ini krusial sebab penegakan kebijakan begitu dipengaruhi oleh karakteristik yang tepat serta cocok dengan agen pelaksana. Hal ini penting untuk konteks kebijakan yang diterapkan ke dalam kebijakan tertentu yang membutuhkan pelaksana kebijakan yang tegas dan disiplin. Hal ini sangat penting mengingat pelaksanaan kebijakan ini di tengah-tengah masa pandemik yang melanda dunia. Dalam konteks lain membutuhkan lembaga penegak hukum yang demokratis dan meyakinkan. Penting juga untuk mempertimbangkan ruang lingkup atau area aplikasi saat memilih agen

penegakan kebijakan. Dengan demikian penulis mengambil *focus* dalam agen pelaksana kebijakan tersebut kepada KPU Kota Medan sebagai pelaksana pemilu yang mengemban tanggung jawab besar dalam pelaksanaan pilkada Kota Medan.

Kebijakan ini tertuang dalam Peraturan Nomor 6 KPU Tahun 2020 tentang Pemilihan Gubernur dan Letnan Gubernur, Gubernur dan Wakil Walikota, serta Walikota dan Wakil Walikota secara serentak dalam hal terjadi bencana COVID-19 yang tidak normal. Untuk itu, maka kebijakan ini diambil agar dapat melakukan penundaan pelaksanaan pemilihan daerah yang seharusnya terlaksana pada September 2020 dan memastikan pemilihan kepala daerah tetap diselenggarakan secara demokratis dan berkualitas sehingga stabilitas politik tetap terjaga di tengah wabah yang telah berubah menjadi bencana nasional.

Tabel 1. 1 Perbandingan Pilkada Kota Medan tahun 2015 dengan tahun 2020

No	Pilkada Kota Medan	DPT	Jumlah Pemilih yang Menggunakan Hak Pilih	Persentase Jumlah Pemilih yang Menggunakan Hak Pilih	Jumlah Pemilih yang Tidak Menggunakan Hak Pilih	Persentase Jumlah yang Tidak Menggunakan Hak Pilih
1	Pemilihan Walikota dan Wakil Wali Kota Medan Tahun 2015	1,998,835	507,351	25,38%	1,491,484	74,62%
2	Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Medan Tahun 2020	1,634,929	748,882	45,80%	886,107	54,20%

Sumber: KPU Kota Medan, Sumatera Utara

Dalam pelaksanaan Pilkada serentak di Kota Medan tahun 2020 memiliki keunikan tersendiri, seperti dilansir dalam bisnis.com dan hasil rekapitulasi KPU Kota Medan mengenai partisipasi politik yang dihasilkan pada tahun 2020 menyentuh angka 45,80% dari 1.634.929 daftar pemilih tetap. Jumlah ini meningkat 20,42% dibandingkan partisipasi politik yang dihasilkan pada tahun 2015. Pada tahun tersebut, partisipasi hanya sebesar 25,38% dari 1,998,835 daftar pemilih tetap.

Keunikan lainnya, dalam Pilkada tahun 2020 di Kota Medan ini cukup berbeda dengan Pilkada di Kota Medan pada tahun-tahun sebelumnya. Pilkada Kota Medan Tahun 2020 harus diselenggarakan saat pandemi Covid-19 masih berlangsung. Hal tersebut berdampak pada pelaksanaan Pilkada Kota Medan yang perlu mengikuti aturan protokol kesehatan. Pada hari pencoblosan, masyarakat tidak dapat menunggu secara langsung di dalam Tempat Pemungutan Suara (TPS) secara langsung, melainkan jumlah masyarakat yang menunggu langsung akan dibatasi.

Masyarakat juga harus mengikuti aturan kesehatan sebelum memasuki tempat pemungutan suara, seperti memakai masker, mencuci tangan, dan menjaga jarak satu sama lain. Dalam Pilkada Kota Medan tahun 2020, masyarakat juga akan diberi tahu waktu kapan ia perlu ke TPS. Begitu juga pembatasan dalam pelaksanaan kampanye yang dengan pembatasan dalam kegiatan tatap muka dan pembatasan massa dalam setiap kegiatan. Tak hanya di Indonesia. Di Malaysia, tepatnya di Sabah dilaksanakan pada 26 Desember 2020 setelah pembubaran Majelis Legislatif Negara pada 30 Juli 2020. Pelaksanaan ini memiliki sebuah

standar operasional prosedur (SOP) yang di keluarkan oleh KPU Malaysia yang mencakup kampanye serta pedoman pemungutan suara.

Kampanye berbentuk rapat umum, kunjungan rumah dan perjalanan antar negara bagian di Malaysia. Pertemuan publik dibatasi hanya 250 orang dan bergantung dengan kapasitas tempat dengan memberlakukan jarak 1 meter antar peserta pertemuan. Kunjungan rumah diizinkan terbatas pada 3 orang dan tanpa kontak fisik. Kemudian pemungutan suara awal yang diizinkan untuk personel militer pada 22 September 2020 untuk 16.877 pemilih yang memenuhi syarat. Kemudian, pasien COVID-19 tidak di perbolehkan untuk memilih, dan seseorang atau kelompok yang dibawah perintah karantina diizinkan untuk memilih apabila sudah mendapatkan izin dari petugas kesehatan sekitar mereka.

Di New Zealand, penyelenggaraan Pemilu didukung dengan tidak adanya penambahan angka positif Covid-19 dalam beberapa minggu menjelang Pemilu. Walaupun demikian, panitia penyelenggara pemilu New Zealand tetap menerapkan protokol kesehatan pada hari pelaksanaan Pemilu. Langkah pencegahan penyebaran Covid-19 lainnya yang dilakukan panitia ialah dengan memperbolehkan *advance voting* mulai dari dua minggu sebelum tanggal Pemilu (Zainudin et al., 2020: 149). Dengan rujukan pelaksanaan di Malaysia dan di New Zealand maka banyak perbedaan yang muncul.

Untuk itu, penelitian ini dilaksanakan untuk mengaji lebih mendalam terkait strategi yang dapat dilakukan pemerintah dalam melaksanakan pemilihan kepala daerah pada masa pandemi ini maupun sebagai strategi untuk mitigasi terjadinya penyebaran virus lainnya pada masa yang mendatang. Di Indonesia, langkah kerja

dari pelaksanaan pilkada diatur melalui kebijakan pelaksana pilkada di masa darurat wabah infeksi COVID-19 di Indonesia diatur dalam Undang-Undang No. 6 Tahun 2021 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota. Dalam rangka penanggulangan penyebaran COVID-19 tersebut maka kebijakan ini diambil untuk dapat melakukan penundaan pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang seharusnya terlaksana pada September 2020 dan melakukan pemilihan kepala daerah untuk memastikan tetap terselenggara pemilihan yang baik serta menjaga stabilitas politik di tengah merebaknya wabah yang telah menjadi bencana nasional.

Untuk mencapai tujuan dan pelaksanaan undang-undang di atas maka dibutuhkan penerapan yang baik menciptakan demokrasi yang demokratis, berkualitas dan menjaga stabilitas politik. Grindle (Mulyadi, 2015: 47) menjelaskan bahwa, implementasi adalah metode aksi manajemen yang mampu diselidiki pada tingkatan program/kegiatan tertentu Menurut Lane, implementasi adalah sebuah konsep yang dapat dibagi menjadi dua bagian. Dengan kata lain, implementasi adalah persamaan fungsional dari niat, keluaran, dan hasil. Implementasi kebijakan merupakan hubungan antara tujuan dari kebijakan dengan hasilnya. Menurut Edwards III (1984), penegakan kebijakan diperlukan karena ada isu kebijakan yang harus ditangani. Edwards III memperkenalkan pendekatan terhadap masalah implementasi dengan menanyakan faktor apa saja yang mendukung dan menghambat langkah menuju keberhasilan implementasi kebijakan.

Ada empat faktor yang dapat menyebabkan masalah serta prasyarat keberhasilan proses implementasi: komunikasi, sumber daya, sikap birokrasi atau

pelaksana dan struktur organisasi termasuk proses kerja birokrasi. Alasan yang mendasari perlunya implementasi kebijakan dapat dipahami dari pernyataan yang dibuat oleh Grindle dan Guade. Grindle dan Guade ingin menunjukkan bahwa komposisi dan sinergi antara ketiga variabel tersebut mengarah pada keberhasilan implementasi kebijakan. Hubungan antara ketiga variabel tersebut adalah kebijakan, organisasi, dan lingkungan. Harapan tersebut dapat dipenuhi melalui kebijakan yang tepat agar masyarakat dapat berpartisipasi dalam memaksimalkan kontribusinya untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Penegakan kebijakan diperlukan untuk memastikan kepatuhan oleh khalayak kebijakan. Oleh karena itu, dari perspektif perilaku, kepatuhan target audiens merupakan faktor kunci keberhasilan implementasi kebijakan.

1.2 Perumusan Masalah

1. Bagaimana karakteristik KPU Kota Medan yang menerapkan kebijakan pemilihan walikota Medan di tengah pandemi COVID-19?
2. Bagaimana penyesuaian kebijakan KPU Kota Medan terkait penyelenggaraan pilkada di Kota Medan di tengah Pandemi COVID-19?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis karakteristik agen pelaksana kebijakan dalam implementasi kebijakan yang mengatur tentang pelaksanaan pemilihan kepala daerah Kota Medan pada tahun 2020.
2. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis adaptasi apa saja yang dilakukan KPU Kota Medan dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah di Kota Medan pada tahun 2020.

1.4 Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian merupakan dampak yang dihasilkan oleh penelitian ini. Dengan uraian pembahasan diatas maka diharapkan berguna bagi berbagai pihak, antara lain:

1. Kegunaan Teoritis

Kajian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi perkembangan administrasi publik khususnya dalam implementasi kebijakan di bidang sosial, politik dan ekonomi. Penelitian dapat digunakan oleh masyarakat luas dalam rangka pelaksanaan kajian lebih lanjut terhadap topik penelitian penulis.

2. Kegunaan Praktis

- a. Bagi Peneliti

Penelitian ini diharapkan dapat membantu memajukan ilmu pengetahuan dan meningkatkan pengetahuan serta pengalaman peneliti. Penelitian ini juga dapat digunakan sebagai bahan referensi bahan ajar dan metode penelitian, serta sebagai bahan komparatif untuk penelitian selanjutnya.

- b. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan informasi tentang implementasi peraturan tentang pemilihan kepala daerah dalam masa pandemic yang memiliki keunikan tersendiri. Dan dapat memudahkan masyarakat untuk dapat mengetahui proses implementasi peraturan tersebut.

c. Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi dan peningkatan kinerja dalam pengimplementasian kebijakan diberbagai lini kehidupan. Dan dapat memberikan kebijakan publik yang relevan untuk masyarakat.

1.5 Kerangka Pemikiran Teoritis

1.5.1 Penelitian Terdahulu

Tabel 1. 2 Penelitian Terdahulu

No.	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Metode Penelitian	Hasil Penelitian
1.	(Nurakhmadi, 2020)	Implementasi Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Penegakan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Direktur, dan Walikota Dalam Pemilihan Kepala Daerah Serentak Tahun 2015 (Studi Kasus Penyelenggaraan Pilkada di Kabupaten Malang Provinsi Jawa Timur, 2015)	Kualitatif Deskriptif	Undang-undang nomor 8 tahun 2015 memiliki banyak kekurangan yang dapat disebut sebagai <i>bad policy</i> , dan memiliki beberapa kekurangan dari sisi penerapannya.
2.	(Nasution et al., 2020)	Menakar Partisipasi Politik Masyarakat Kota Medan Terhadap Pemilihan	Kualitatif Deskriptif	Hasil penelitian menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat di Kota Medan didominasi oleh partisipasi elektoral dan

		Walikota Medan Tahun 2020		sikap acuh tak acuh. Selain itu, faktor penentu hadir atau tidaknya Belkada 2020 mendatang adalah kepercayaan kepada pemerintah, peran partai politik dalam merekrut politisi dan pemutakhiran data pemilu.
3.	(Ristyawati, 2020)	Efektivitas Pelaksanaan Pilkada Serentak 2020 Pada Masa Pandemi Darurat Covid-19 di Indonesia	Deskriptif Kualitatif	Terdapat dampak positif dan negatif dalam pelaksanaan Pilkada yang dilangsungkan secara serentak pada masa pandemi Covid-19. Efek positifnya adalah: hak konstitusional terpenuhi, kewajiban hukum terpenuhi, metode manajemen lokal yang dipimpin oleh karyawan sementara berkurang dan inflasi anggaran dicegah. Adapun dampak negatif yang hadir adalah: Risiko penularan dari infeksi Covid 19 Semakin tinggi, adanya kemungkinan kecurangan, dan meningkatkan angka golput(model pelaksanaan pilkada bagaimana)
4.	(Kristiyanto, 2017)	Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Serentak di Indonesia: Studi di Batam	Kualitatif Deskriptif	Secara persiapan hingga pelaksanaan sudah dijalankan dengan baik. Namun partisipasi dari masyarakat perlu ditingkatkan. Hal ini

				juga menunjukkan bahwa nilai-nilai filosofis tentang aturan alat peraga kampanye selain alat peraga yang didukung pemerintah belum cukup diterapkan.
5.	(Simanjuntak et al., 2017)	Pelaksanaan Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Medan dalam Rangka Pemilihan Umum Kepala Daerah Serentak Pada Tahun 2015	Yuridis normatif	Pelaksanaan Pilkada Walikota dan Wakil Walikota Medan Tahun 2015 terbagi dari dua tahapan, yaitu persiapan dan penyelenggaraan. Kendala-kendala yang dihadapi oleh penyelenggara adalah maraknya golongan putih sehingga partisipasi masyarakat rendah.
6	(Hilman et al., 2020)	Peta Politik Pemilukada Kabupaten Ponorogo 2020 di Tengah Pandemi Covid-19	Deskriptif Kualitatif	Melihat pemilukada di era pandemi COVID-19, banyak pertimbangan bagi penyelenggara pemilu, bupati dan calon bupati serta banyak pendukungnya. Secara khusus, harus mengikuti protokol kesehatan dan menjunjung tinggi nilai-nilai inti dari praktik demokrasi untuk memastikan bahwa hal itu ditegakkan. Artinya transparan, profesional dan dapat dimengerti. Melihat calon-calon yang muncul, mereka tampaknya belum siap untuk maju dalam pemilihan kepala

				daerah di tengah Covid.
7.	(Zainudin et al., 2020)	Mitigation Measures during Elections and It's Impacts on COVID-19 Pandemic: Sabah State (Malaysia), New Zealand and the United States	The preventative precautions and standard operating procedures for the elections in the Malaysian state of Sabah, New Zealand, and the United States, as well as the COVID19 post-election situation in each country, are discussed. In accordance with the new norm, novel ways and election flexibility must be considered to enable voting in the safest manner possible.	The election is a fundamental process in a democracy. Countries need to be flexible and innovative when it comes to making certain choices. Nevertheless, with the increase in infections imminent and many lives at risk, it may be wise to postpone elections in countries with poor resources and poor pandemic control.
8.	(Geovanie & Darmakanti, 2020)	Urgensi Penyelenggaraan Pilkada Pada Masa Pandemi Covid-19 di Indonesia	Penelitian hukum normatif	Pemerintah perlu membuat Perppu untuk penundaan Pilkada guna memastikan keabsahan dan juga keberjalanan hukum yang benar.
9.	(Wisnaeni, 2020)	Dampak Pandemi Covid-19: Modernisasi	Kualitatif	Dampak dari adanya Pandemi Covid-19 adalah penundaan

		Dan Digitalisasi Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia (KPU-RI)		Pilkada. Pandemi menimbulkan efek kejut bagi KPU dalam menyelenggarakan Pilkada sehingga perlu untuk mengembangkan data yang sifatnya digital.
10.	(Rizki & Hilman, 2020)	Menakar Perbedaan Opini Dalam Agenda Pelaksanaan Kontestasi Pilkada Serentak Di Tengah Covid-19	Studi Kepustakaan	Penyelenggaraan Pilkada tahun 2020 menimbulkan adanya dua kelompok opini di masyarakat. Kedua opini tersebut terbentuk atas dasar alasan yang logis dengan berlandaskan pada alasan-alasan logis di tengah situasi dengan pandemi Covid-19
11.	Sarjan, Kemal & Siti (2020)	Problematika dan Teknis Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah pada Masa Pandemi COVID-19	Kualitatif Deskriptif	Penyelenggaraan Pemilu di tengah situasi pandemi COVID-19 secara konvensional merupakan suatu hal yang perlu diapresiasi kepada pemerintah dalam upaya perlindungan hak politik warganya. Namun, dalam menyasati pandemi COVID-19, pemerintah melakukan protokol COVID-19 yang sesuai dengan regulasi terkait COVID-19 dalam pelaksanaan proses pilkada.
12.	Dyahwanti, Muhammad, Sukri, & Ariana (2021)	Kinerja Komisi Pemilihan Umum Kota Makassar dalam Melindungi Hak Pilih Warga di Tengah Pandemi	Kualitatif Deskriptif	KPU Kota Makassar telah melaksanakan tugas dalam pemutakhiran data pemilih. Masalah yang terjadi ialah terkait dengan jumlah Daftar

		COVID-19		Jumlah pemilih tetap Pilwarkot 2020 mengalami penurunan karena banyak warga Makassar yang tidak hadir pada saat rekonsiliasi dan pilkada. Dalam menindaklanjuti hal tersebut, KPU Kota Makassar melakukan kerjasama dengan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil.
13.	Sudirman, Imam (2022)	Efektivitas Sosialisasi Komisi Pemilihan Umum Daerah pada Pemilih Pemula dalam Pemilu Kepala Daerah di Masa Pandemi COVID-19	Deskriptif Kualitatif	Prosedur dan pemilihan tujuan, pemanfaatan sumber daya, anggaran, sarana, prasarana, integrasi dan pencapaian tujuan, kesemuanya telah dilaksanakan dengan baik oleh KPUD Kabupaten Bulungan selama masa pandemic covid-19.

Berdasarkan tabel di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwasanya hasil penelitian dan pembahasan dalam penelitian terdahulu lebih memfokuskan dan membahas terkait pelaksanaan, partisipasi politik, efektivitas, serta dampak dalam pelaksanaan Pilkada semasa COVID-19. Perbedaan antara penelitian terdahulu dengan penelitian ini yaitu penulis memfokuskan untuk membahas peran agen pelaksana kebijakan dalam proses adaptasi serta implementasi Pilkada di KPU Kota Medan semasa COVID-19.

1.5.2 Administrasi Publik

Chandler dan Plano menggambarkan administrasi publik sebagai mekanisme di mana sumber daya dan personel publik diatur dan dikoordinasikan untuk merumuskan, mengimplementasikan, dan memantau keputusan dalam

kebijakan publik (Pasolong, 2013:3). Ahli lain yang juga turut memberikan pendapatnya terkait administrasi publik adalah Starling yang menjelaskan administrasi publik sebagai segala sesuatu yang dilaksanakan atau ditepati oleh pemerintah sesuai dengan janji mereka sewaktu kampanye pemilu (Pasolong, 2013:5). Berdasarkan dua pendapat ahli tersebut dapat dideduksikan bahwa Administrasi publik adalah kegiatan lembaga publik untuk memutuskan kebijakan publik. Pasolong (2013: 11) menjelaskan terdapat enam dimensi dalam Administrasi Publik yang sebelumnya telah ia serap dari Michael C. Lemay (2002) dan juga Rosenbloom dan Kravchuk (2005). Adapun keenam dimensi tersebut ialah:

1. Dimensi Kebijakan

Dimensi ini berkaitan dengan proses pengambilan keputusan untuk menentukan tujuan, metode, dan alternatif terbaik untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

2. Dimensi Struktur Organisasi

Dimensi ini mengacu pada pengaturan struktural, termasuk pembentukan unit-unit untuk mencapai maksud dan sasaran, termasuk kewenangan dan tanggung jawab serta pembagian tugas pada masing-masing unit (lembaga-lembaga publik).

3. Dimensi Manajemen

Dimensi manajemen berkaitan dengan proses bagaimana kegiatan-kegiatan yang telah disusun dalam dimensi-dimensi yang ada sebelumnya dapat diimplementasi melalui prinsip-prinsip manajemen

untuk mencapai tujuan dari organisasi.

4. Dimensi Etika

Dimensi ini berkaitan dengan bimbingan moral yang diberikan kepada administrator tentang apa yang benar dan salah, baik dan buruk.

5. Dimensi Lingkungan

Dimensi lingkungan berkaitan dengan situasi dan kondisi lingkungan yang dari sudut pandang etika mempengaruhi semua dimensi yang ada seperti struktur organisasi, manajemen, kebijakan dan tanggung jawab.

6. Dimensi Akuntabilitas Kinerja

Dimensi akuntabilitas dalam tindakan memberikan bukti nyata tentang keberadaan dan kegunaan pemerintah yang sebenarnya dalam menjalankan fungsi administrasi publik.

Administrasi Publik adalah satu dari sekian banyak ilmu yang selalu memiliki pengembangan yang juga bergantung pada kondisi riil dari ilmu tersebut. Nicholas Henry (Keban, 2008: 33) menjelaskan terdapat lima paradigma pada administrasi publik, yaitu:

1. Dikotomi Politik dan Administrasi
2. Prinsip-prinsip Administrasi
3. Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik
4. Administrasi Publik sebagai Ilmu Administrasi
5. Administrasi Publik sebagai Administrasi Publik

Ahli lainnya yang coba menjelaskan perkembangan Administrasi Publik adalah Donald F. Kettl (Keban, 2008: 34). Ia menjelaskan administrasi Publik

mengalami pengembangan ke dalam empat tahap, yaitu:

1. Sentralitas administrasi (1887-1915)
2. *Scientific Management* (1915-1940)
3. Tahap Uji Diri atau *Critical self-examination* (1940-1969)
4. Tahap terjadinya faktor-faktor sentrifugal (1969-sekarang)

Ilmu administrasi publik di dalam penelitian ini digunakan karena focus dalam studi ini ialah terkait masalah publik, dalam hal ini Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Kota Medan pada tahun 2020. Pilkada ini menjadi spesial karena dijalankan di tengah masa wabah Covid-19. Di samping itu, adanya keterlibatan pemerintah dalam pengambilan keputusan dan juga pelayanan menjadikan ilmu Administrasi Publik digunakan di dalam penelitian ini.

1.5.3 Kebijakan Publik

Dalam memahami kebijakan publik perlu dipahami terlebih dahulu apa itu kebijakan. Carl Friedrich berpendapat bahwa politik adalah proses menuju tujuan yang diajukan oleh individu, kelompok, atau pemerintah pada keadaan khusus dan dalam kaitannya dengan rintangan tertentu, sambil berusaha untuk menggapai tujuan atau mewujudkan tujuan yang diharapkan (Wahab, 2016). Menurut pandangan ahli lainnya, Knoepfel dan rekannya, politik adalah keterlibatan sektor publik, pemerintah dan swasta dengan cara yang berbeda untuk mengatasi, mengenali dan memecahkan masalah yang secara politis didefinisikan sebagai masalah publik, yang secara politis didefinisikan sebagai: seperangkat keputusan sebagai hasil interaksi terstruktur dan berulang antara aktor yang berbeda (Wahab, 2016). Berdasarkan penjabaran dari ahli-ahli tersebut maka dapat dikatakan bahwa

kebijakan merupakan suatu keputusan yang berasal dari usulan dan juga melibatkan berbagai macam kelompok dalam praktiknya.

Setelah memahami kebijakan, selanjutnya perlu dipahami penjelasan terkait kebijakan publik. Salah satu penjelasan Kebijakan Publik yang paling dikenal adalah penjelasan dari Thomas R. Dye yang menyatakan bahwa kebijakan publik adalah kegiatan apa pun yang dilakukan atau tidak ingin dilakukan oleh pemerintah (Wahab, 2016: 14). Ahli lainnya yang juga berpendapat ialah Chief J. O. Udoji, seorang pakar dari Nigeria, berpendapat bahwa kebijakan publik adalah tindakan yang saling terkait dan disetujui yang mengarah pada tujuan tertentu yang mempengaruhi mayoritas warga negara (Wahab, 2016). Dari pendapat-pendapat tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa kebijakan publik merupakan suatu tindakan yang diambil pemerintah untuk menyelesaikan suatu permasalahan publik dengan sanksi maupun dampak tertentu.

Anderson menjelaskan terdapat beberapa elemen yang terkandung dalam kebijakan publik, yaitu (Widodo, 2007: 14):

1. Kebijakan selalu memiliki tujuan atau disesuaikan dengan tujuan tertentu
2. Suatu kebijakan memuat tindakan atau pola perilaku pelayanan pemerintah
3. Kebijakan publik didefinisikan sebagai apa yang dilakukan pemerintah, bukan apa yang diinginkan pemerintah
4. Kebijakan publik bisa positif (tindakan pemerintah pada isu tertentu) atau negatif (pejabat pemerintah memutuskan untuk tidak melakukan apa-apa)
5. Ketertiban umum yang aktif selalu didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang konkrit dan mengikat

Ketika proses menghasilkan suatu kebijakan publik, terdapat tahapan atau pun proses yang perlu dilakukan para pengambil keputusan. Thomas R. Dye berpendapat terdapat enam proses dalam kebijakan publik yang perlu dilakukan oleh pengambil keputusan, yaitu (Widodo, 2007: 17):

1. Identifikasi masalah kebijakan

Masalah politik dapat diidentifikasi dengan mengidentifikasi persyaratan untuk tindakan pemerintah. Hal ini menunjukkan bahwa, dalam mengidentifikasi masalah, pemangku kepentingan perlu memahami terlebih dahulu hal-hal apa saja yang diharapkan kepada pemerintah sehingga kebijakan yang diambil tersebut tepat sasaran.

2. Pengaturan agenda (*agenda setting*)

Adalah kegiatan yang membuat pejabat publik dan media menyadari bagaimana keputusan dibuat pada isu-isu publik tertentu.

3. Perumusan Kebijakan (*formulasi kebijakan*)

Adalah fase advokasi, di mana kerja advokasi politik dimulai dan disiapkan oleh organisasi perencana kebijakan, organisasi kepentingan, birokrasi pemerintah, presiden dan lembaga legislatif.

4. Persetujuan Kebijakan (*legitimizing of policies*)

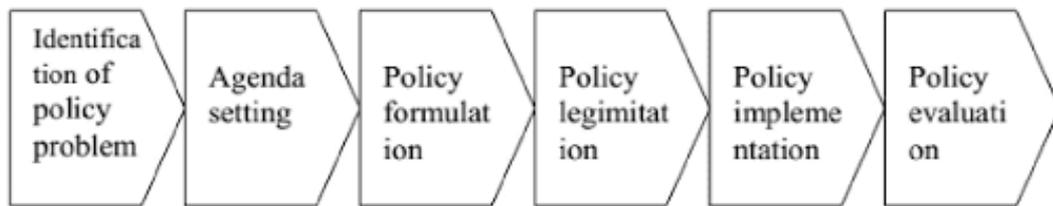
Persetujuan kebijakan melalui aksi politik oleh partai politik, kelompok kepentingan, presiden dan parlemen.

5. Implementasi Kebijakan

Merupakan kegiatan yang dilakukan melalui birokrasi, anggaran publik, dan kegiatan badan eksekutif yang terorganisir.

6. Evaluasi Kebijakan

Merupakan tahapan untuk memastikan antara perencanaan dan implementasi telah berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Kegiatan ini terutama dilakukan oleh otoritas pemerintah, konsultan, media dan masyarakat umum untuk tujuan politik.



Gambar 1. 1 Proses Kebijakan Menurut Thomas R. Dye
Sumber: Widodo, 2007

Kebijakan publik di dalam penelitian ini digunakan karena, tindakan yang dilakukan pemerintah dengan membuat regulasi terkait Pilkada Kota Medan merupakan suatu kebijakan publik. Pemerintah tentu telah melakukan serangkaian proses kebijakan publik hingga menghasilkan produk kebijakan tersebut. Dalam penelitian ini, proses yang akan digali lebih dalam ialah proses implementasi. Peneliti ingin melihat seberapa jauh implementasi kebijakan Pilkada di Kota Medan.

1.5.4 Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan salah satu tahapan dalam proses kebijakan publik. Peran implementasi kebijakan pada proses kebijakan publik sangatlah krusial. Untuk proses ini adalah tentang bagaimana sebenarnya pedoman yang telah dirumuskan sebelumnya diimplementasikan. Widodo menjelaskan bahwa kebijakan publik memiliki sifat yang *crucial* sebab sebaik apapun suatu kebijakan, jika pelaksanaannya tidak dipersiapkan dan direncanakan dengan baik, maka tujuan dari kebijakan tersebut tidak akan tercapai. (Widodo, 2007: 85).

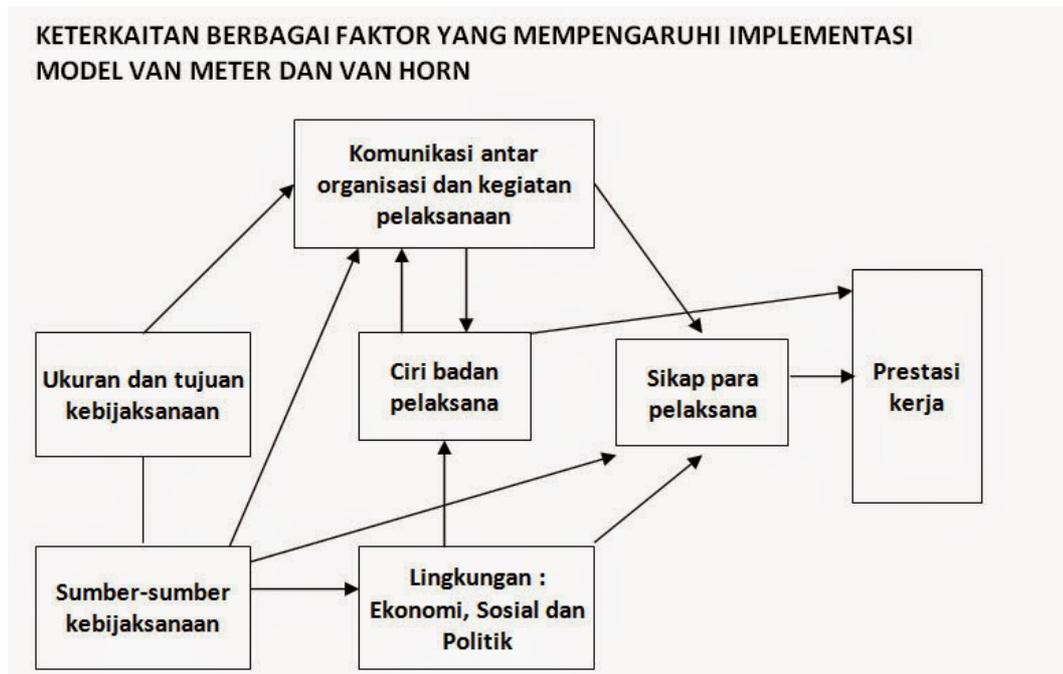
Angka-angka tersebut menunjukkan bahwa implementasi kebijakan memegang peranan penting dalam proses kebijakan publik.

Ahli lainnya, yaitu Mazmanian dan Sabatier menjelaskan implementasi kebijakan sebagai suatu kejadian maupun kegiatan yang hadir sesudah suatu kebijakan publik disahkan dan kegiatan tersebut mencakup usaha-usaha mengadministrasikannya maupun memberi dampak kepada masyarakat (Wahab, 2016: 135) . Ahli lainnya yang turut menjelaskan implementasi adalah Jones (Widodo, 2007: 86) yang menjelaskan dengan singkat bahwa Aplikasi "Menyelesaikan Pekerjaan". Penjelasan sederhana tersebut menunjukkan bahwa implementasi mengikat pada suatu pelaksanaan yang harus diselesaikan sesuai dengan perencanaan yang telah disepakati sebelumnya.

Perkembangan ilmu implementasi kebijakan telah mengantarkan beberapa ahli mengemukakan pendapatnya yang dirumuskan ke dalam suatu model. Model pertama dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn. Model ini mengasumsikan bahwa implementasi kebijakan sejalan dengan kebijakan publik, pelaksana dan kinerja kebijakan publik (Nugroho, 2009: 503). Model ini memiliki enam hal yuntuk menguji implementasi kebijakan, yaitu:

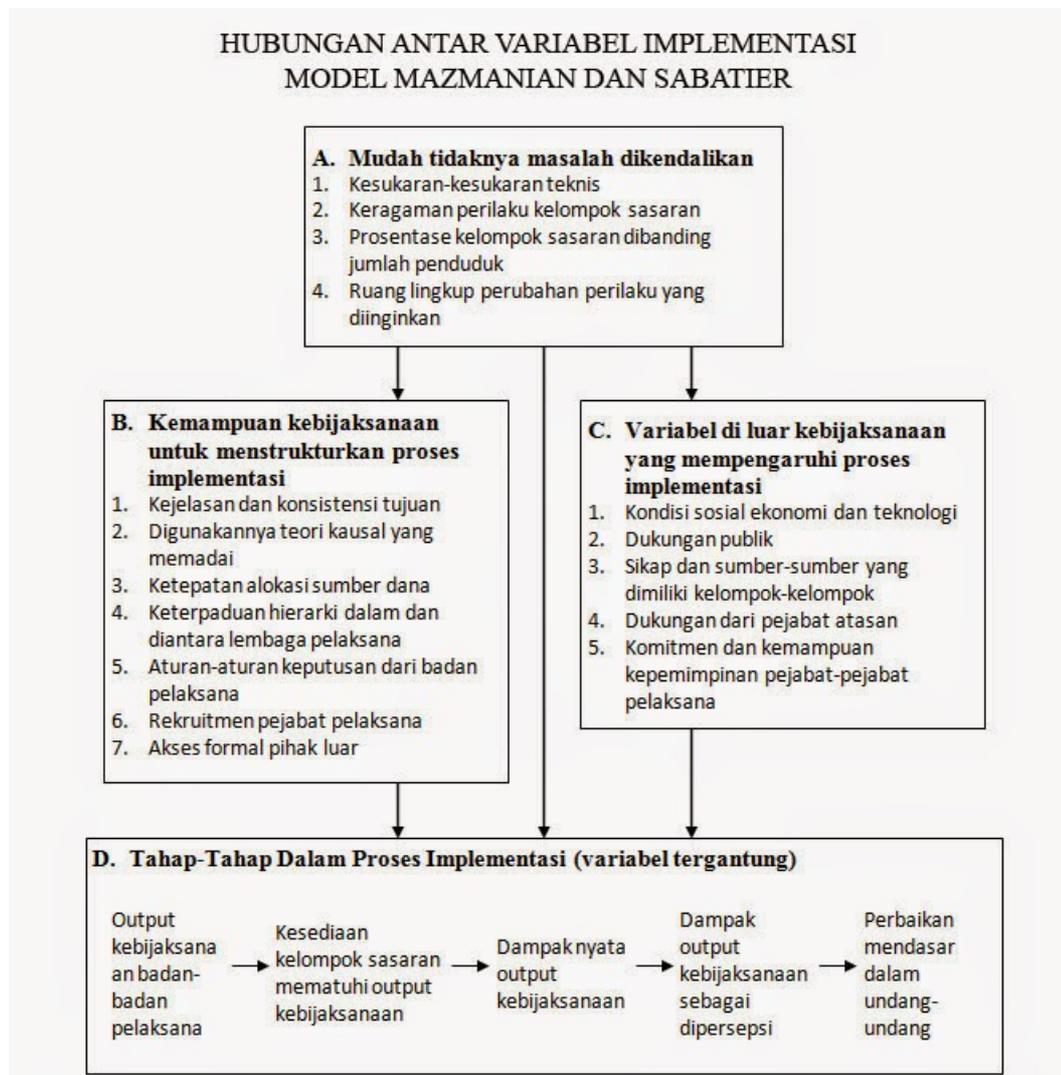
1. Ukuran Kebijakan
2. Sumber Kebijakan
3. Komunikasi antar pelaksana (dalam hal ini Komisi Pemilihan Umum Kota medan dengan stakeholders lainnya)
4. Ciri badan Pelaksana atau Disposisi
5. Sikap Pelaksana

6. Lingkungan Ekonomi, Sosial ,dan Politik



Gambar 1. 2 Model Implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn
Sumber: Wahab, Solichin Abdul, 2002, Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara Edisi Kedua, Jakarta: Bumi Aksara.

Pakar selanjutnya yang mendeskripsikan model implementasi adalah Mazmanian dan Sabatier. Model yang diusulkan dalam diagram berikut lebih komprehensif dari yang sebelumnya. Model yang dikemukakannya dinamakan Metodologi Analisis Implementasi (Kerangka Analisis Implementasi) (Nugroho, 2009: 505). Model ini dibagi menjadi tiga variabel: variabel independen, dependen dan intervening. Variabel bebas meliputi indikator masalah teknis secara teori dan implementasi, keragaman objek, dan apakah masalah terkendali atau tidak serta perubahan apa yang diinginkan.



Gambar 1. 3 Model Implementasi Mazmanian dan Sabatier

Sumber: Sumber: Wahab, Solichin Abdul, 2002, *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara Edisi Kedua*, Jakarta: Bumi Aksara.

Masih terdapat beberapa pendapat ahli selain kedua ahli tersebut yang menjelaskan model-model implementasi miliknya masing-masing. Dari berbagai penjelasan terkait teori maupun model implementasi yang telah dikemukakan oleh para ahli, penulis menjadi model Van Meter – Van Horn sebagai model yang akan digunakan dalam penelitian ini. Model tersebut ditetapkan oleh penulis karena penulis percaya bahwa model tersebut aplikatif untuk menganalisis pemilu di kota

Medan secara komprehensif. Dengan melihat indikator seperti komunikasi antarorganisasi, kondisi sosial dan ekonomi, serta indikator lainnya, diharapkan penulis dapat memberikan penelitian yang komprehensif dan mendalam mengenai implementasi kebijakan Pilkada Kota Medan yang dilaksanakan di masa Pandemi Covid-19.

1.5.5 Peran Aktor Kebijakan Dalam Implementasi

Implementasi kebijakan secara umum bisa dilihat sebagai langkah dalam proses kebijakan segera setelah suatu produk hukum ditetapkan/disahkan. Implementasi umumnya adalah penegakan hukum yang menegakkan kebijakan dengan memiliki organisasi, aktor, proses, dan teknik yang berbeda untuk mencapai tujuan kebijakan atau program.

Pada dasarnya implementasi kebijakan merupakan landasan bagi kebijakan untuk mencapai tujuannya. Ada dua pilihan untuk mengimplementasikan pedoman publik: implementasi langsung dalam bentuk program dan perumusan kebijakan terselubung, atau menggunakan turunan dari pedoman publik tersebut.

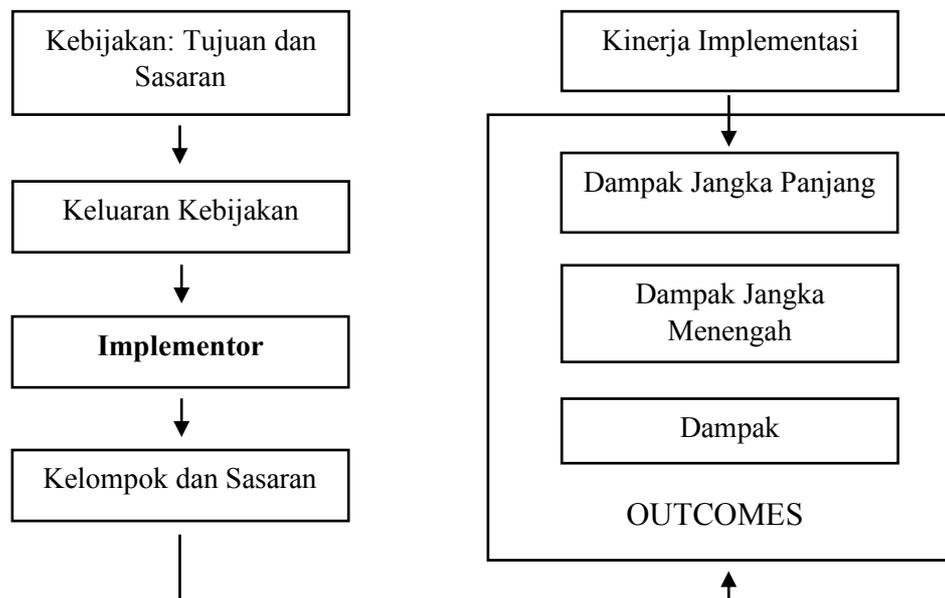
Van Meter dan Horn (Purwanto dan Sulistyastuti, 2012) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai berikut:

“Tindakan – tindakan yang dilakukan baik oleh individu – individu atau pejabat – pejabat atau kelompok – kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan – tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan”

Definisi tersebut menjelaskan bahwa aktor yang termaktub di dalam suatu kebijakan merupakan pihak yang tidak dapat terlepas dari implementasi atau pelaksanaan kebijakan.

Aktor merupakan subsistem kebijakan. Hal yang dimaksud dengan aktor merupakan subsistem kebijakan ialah aktor memiliki peranan yang penting dan sifatnya mendukung pelaksanaan dari suatu kebijakan yang telah ditetapkan. Aktor sendiri dapat dibagi ke dalam beberapa jenis, yaitu aktor publik, aktor swasta, dan aktor dari organisasi internasional. Aktor sebagai bagian dari subsistem kebijakan mempengaruhi penegakan kebijakan. Tahap implementasi kebijakan melibatkan aktor-aktor yang disebut aktor implementasi kebijakan. Tingkat partisipasi dan kelompok mana yang memiliki pengaruh terbesar berbeda-beda dalam suatu kebijakan.

Adapun proses implementasi kebijakan publik adalah sebagai berikut:



Gambar 1. 4 Proses Implementasi Kebijakan Publik
 Sumber: Purwanto dan Sulistyastuti, 2012: 72

Penjelasan melalui gambar di atas memperlihatkan kedudukan pelaksana kebijakan dalam suatu pelaksanaan kebijakan publik. Pelaksanaan atau implementasi kebijakan publik didasari pada hadirnya suatu program, kegiatan, maupun kebijakan dan kerangka hukum terkait untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan

dalam produk-produk perencanaan maupun regulasi tersebut. Dalam melaksanakan kebijakan tersebut, aktor memiliki peran penting, yaitu untuk memastikan kebijakan yang telah disusun tersebut mencapai target sasaran maupun sasaran lainnya yang telah ditetapkan sebelumnya. Apabila aktor tidak bekerja secara maksimal, hal tersebut akan berdampak capaian dari implementasi kebijakan yang tidak dapat dirasakan manfaatnya oleh kelompok maupun target sasaran dari kebijakan yang telah disusun dan disepakati secara bersama sebelumnya.

Gambar di atas menunjukkan peran dan posisi pelaksana kebijakan atau pelaksana kebijakan dalam proses pelaksanaan pedoman publik. Pelaksanaan suatu kebijakan publik berangkat dengan adanya suatu program atau kebijakan yang ditujukan untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Kebijakan hasilnya tidak akan sampai ke kelompok sasaran tanpa melakukan kegiatan yang menyampaikan intervensi kebijakan tersebut kepada kelompok sasaran. Tugas badan pelaksana adalah untuk menyampaikan hasil kebijakan menuju tujuan ini.

Marshall dan Gerstl-Pepin (2005) menjelaskan bahwa dalam suatu proses penyusunan hingga implementasi suatu kebijakan, terdapat interaksi yang masing-masingnya menggunakan seluruh sumber dayanya untuk memberikan pengaruh terhadap produk kebijakan. Aktor kebijakan itu sendiri dibedakan ke dalam dua bagian, yaitu Aktor Utama (yang merupakan aktor formal/resmi serta struktural), merupakan aktor yang mandatnya telah dijelaskan dalam suatu program maupun kebijakan secara resmi, dan aktor non-utama (tidak resmi, atau non struktural), merupakan aktor yang belum tentu ditetapkan dalam suatu produk kebijakan maupun kegiatan tetapi mereka akan berperan aktif dalam memastikan pencapaian

target maupun sasaran kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya. (Fauzi & Dewi Rostyaningsih, 2018).

Thompson dan Kadir (2014:51), dalam implementasi/pelaksanaan kebijakan, aktor dapat dipengaruhi oleh dua faktor yaitu kekuasaan dan kepentingan masing-masing aktor. Melalui teorinya tersebut, didapatkan empat kategori peran aktor dalam suatu proses implementasi kebijakan, yaitu:

1. *Subyek*

Subyek merupakan kategori aktor yang memiliki tingkat kepentingan (*interest*) terhadap suatu proses kebijakan/program yang tinggi, tetapi kekuatan yang dimilikinya rendah. Dampak dari posisinya tersebut, aktor ini tidak memiliki pengaruh yang tinggi dalam pencapaian sebuah proses kebijakan/program. Aktor pada kategori ini akan memiliki pengaruh yang lebih besar apabila ia berhasil membangun aliansi dengan aktor-aktor lainnya, sehingga kekuatan yang dimilikinya semakin besar.

2. *Key Players*

Aktor pada kategori ini memiliki kekuatan dan kepentingan yang sama tingginya. Aktor pada kategori ini akan memiliki peranan yang tinggi untuk mendorong tujuan suatu kebijakan maupun program.

3. *Crowd*

Aktor pada kategori ini memiliki pengaruh serta power yang sama rendahnya. Aktor pada kategori ini memiliki sifat yang berubah-ubah dan cenderung tidak memiliki pengaruh yang signifikan dalam suatu proses implementasi kebijakan/program.

4. *Context Setter*

Aktor pada kategori ini memiliki kepentingan yang rendah, tetapi kekuatan yang tinggi. Keberadaan aktor pada kategori ini dapat mempengaruhi suatu proses implementasi kebijakan/program. Keberadaan aktor ini perlu diperhatikan karena sifatnya yang dapat berubah menjadi *key players* dikarenakan meningkatnya kepentingan dari aktor terhadap suatu kebijakan/program.

1.5.6 Tipologi Interaksi Aktor

Menurut Stone dalam Muhlis Madani (2011:50) terdapat empat jenis interaksi dalam penggunaan kekuasaan antar institusi, yaitu:

1. *Decisional*, merupakan Interaksi yang terjadi melalui penggunaan kekuasaan atau kewenangan oleh setiap kelompok yang terlibat dalam proses implementasi kebijakan/program untuk memperebutkan kepentingan guna mempengaruhi pilihan kebijakan akhir.
2. *Anticipated reaction*, merupakan interaksi yang langsung tetapi muncul karena struktur kekuasaan dan kontrol sumber daya dalam situasi tertentu
3. *Nondecision making*, interaksi yang diidentifikasi karena ada kelompok dominan yang berusaha mempengaruhi kebijakan. Jenis interaksi ini biasanya melibatkan pihak ketiga atau pihak luar yang mendukung salah satu aktor kebijakan.
4. *Systemic*, yaitu interaksi yang dirancang untuk suatu sistem seperti sistem politik, ekonomi, atau sosial. Hal ini terlihat dari tindakan para elit/pejabat yang mendukung kelompok kepentingan tertentu.

1.5.7 Pemilihan Kepala Daerah Kota Medan Tahun 2020

Kehadiran Otonomi Daerah di Indonesia, melahirkan peraturan baru, yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Dalam undang-undang tersebut, dijelaskan bahwa daerah (Kabupaten/Kota dan Provinsi) dipimpin oleh Walikota/Bupati untuk tingkat Kabupaten/Kota dan Gubernur untuk tingkat Provinsi, yang dipilih langsung oleh masyarakat melalui mekanisme pemilu. Lahirnya kebijakan tersebut menjadi dasar mengenai pelaksanaan teknis terkait Pemilihan Kepala Daerah yang ada di tingkat Kabupaten/Kota seterusnya.

Pilkada Kota Medan tahun 2020 diatur di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Perppu Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang. Peraturan yang menjadi landasan pelaksanaan Pilkada Kota Medan mengalami beberapa kali perubahan dikarenakan terdapatnya beberapa kali penundaan penyelenggaraan dampak dari tingginya angka penyebaran Covid-19 di Indonesia. Hingga akhirnya, Pilkada Kota Medan dapat terlaksana pada 9 Desember 2021.

Keunikan pelaksanaan Pilkada Kota Medan tahun 2020 terletak pada waktu pelaksanaan yang dilakukan di tengah tingginya penyebaran COVID-19. Hal tersebut berdampak pada pelaksanaan Pilkada Kota Medan yang perlu mengikuti aturan protokol kesehatan. Pada hari pencoblosan, masyarakat tidak dapat menunggu secara langsung di dalam Tempat Pemungutan Suara (TPS) secara langsung, melainkan jumlah masyarakat yang menunggu langsung akan dibatasi.

Selain itu, masyarakat sebelum masuk ke dalam TPS perlu menaati protokol kesehatan yaitu 3M, mencuci tangan, menjaga jarak, dan menggunakan masker. Dalam Pilkada Kota Medan tahun 2020, masyarakat juga akan diberi tahu waktu kapan ia perlu ke TPS. Hal tersebut dilakukan untuk mencegah terjadinya kerumunan di TPS yang dapat berdampak pada penyebaran Covid-19. Dengan adanya protokol-protokol kesehatan tersebut, pemerintah berharap Pilkada Kota Medan tahun 2020 tetap dapat terselenggara, tanpa berpengaruh pada penyebaran Covid-19.

Penyelenggaraan Pilkada Kota Medan tahun 2020 tetap dilaksanakan pada masa pandemi Covid-19, tidak terlepas dari suksesnya penyelenggaraan beberapa Pemilihan Umum (Pemilu) yang sudah dilakukan negara-negara lainnya, seperti di Sabah (Malaysia) dan New Zealand. Pemilu yang diselenggarakan di Sabah, Malaysia juga mengikut protokol kesehatan yang berlaku. Panitia penyelenggara pemilu di Sabah telah menetapkan beberapa aturan, seperti pembatasan jumlah berkerumun sebsar 250 orang, apabila ada kunjungan ke rumah-rumah dibatasi juga dengan jumlah sebesar tiga orang pada setiap kegiatannya. Selain itu Pemilu di Sabah juga menerapkan *early voting* bagi polisi dan juga personil militer (Zainudin et al., 2020: 147), serta terdapat beberapa protokol kesehatan lainnya dalam pelaksanaan Pemilu di Sabah Malaysia.

Di New Zealand, penyelenggaran Pemilu didukung dengan tidak adanya penambahan angka positif Covid-19 dalam beberapa minggu menjelang Pemilu. Walaupun demikian, panitia penyelenggara pemilu New Zealand tetap menerapkan protokol kesehatan pada hari pelaksanaan Pemilu. Langkah pencegahan penyebaran

Covid-19 lainnya yang dilakukan panitia ialah dengan memperbolehkan *advance voting* (Zainudin et al., 2020: 149) mulai dari dua minggu sebelum tanggal Pemilu. Hal tersebut dilakukan untuk mencegah terjadinya kerumunan dan sebagai upaya menerapkan jaga jarak di TPS.

Hal ini menimbulkan pro dan kontra terkait pelaksanaan hal tersebut karena dapat memperluas penyebaran Covid-19 (Ristyawati, 2020:90). Walaupun demikian, pemerintah beralih telah menyiapkan protokol kesehatan yang ketat untuk memastikan tidak terjadi penyebaran virus Covid-19 di tengah penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Kota Medan tahun 2020. Pro dan kontra terhadap kebijakan ini menarik minat penulis untuk meneliti hal itu. Penulis akan meneliti dari segi implementasi untuk memastikan apakah protokol kesehatan yang ditetapkan dijalankan dengan baik pada penyelenggaraan Pilkada Kota Medan tahun 2020.

1.6 Operasionalisasi Konsep

Dalam penelitian terkait karakteristik agen pelaksana implementasi peraturan KPU Nomor 6 Tahun 2020, merupakan sebuah upaya untuk mengidentifikasi karakteristik dari masing-masing pelaksana kebijakan Peraturan KPU Nomor 6 Tahun 2020. Identifikasi terhadap karakteristik pelaksana kebijakan tersebut meliputi beberapa aspek sebagai berikut:

1. Analisis Subyek dapat dilihat dari:
 - a. Kepentingan aktor yang tinggi terhadap proses pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Kota Medan
 - b. Aktor tidak memiliki kekuatan dari segi kelembagaan maupun kebijakan

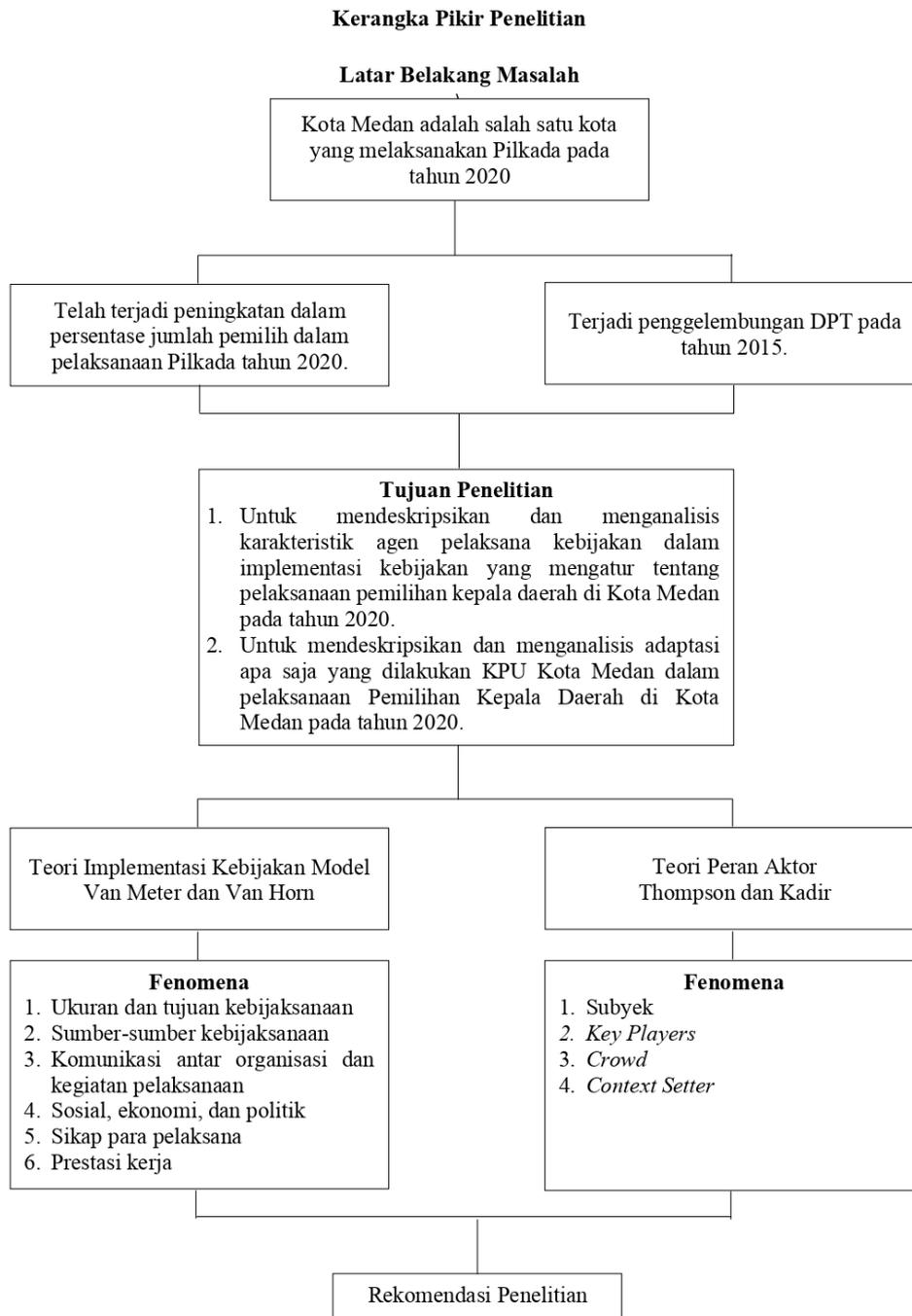
untuk mempengaruhi pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Provinsi Kota Medan

2. Analisis *Crowd* dapat diidentifikasi melalui:
 - a. Aktor tidak memiliki kepentingan yang tinggi pada pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Provinsi Sumatera Utara
 - b. Aktor tidak memiliki kekuatan yang signifikan baik secara kelembagaan maupun perannya untuk mempengaruhi pelaksanaan kebijakan pemilihan Kepala Daerah Kota Medan
3. Analisis *Context Setter* dapat diidentifikasi melalui:
 - a. Aktor memiliki kepentingan yang rendah untuk mempengaruhi pelaksanaan kebijakan Pemilihan Kepala Daerah Kota Medan. Pengaruh tersebut dapat dilihat dari keikutsertaannya dalam proses Pemilihan Kepala Daerah Kota Medan
 - b. Aktor memiliki kekuatan yang diperoleh secara kelembagaan, peran, dan juga massa yang dinilai dapat mempengaruhi pelaksanaan kebijakan Pemilihan Kepala Daerah Kota Medan
4. Analisis *Key Players* dapat diidentifikasi melalui:
 - a. Aktor memiliki kepentingan yang tinggi dalam proses pelaksanaan kebijakan/program Pemilihan Kepala Daerah Kota Medan. Hal tersebut dikarenakan aktor merupakan pihak yang terdampak langsung dari kebijakan tersebut.
 - b. Aktor memiliki kekuatan yang tinggi dalam proses pelaksanaan karena didukung secara kelembagaan, regulasi, serta massa yang cukup besar

untuk mempengaruhi pelaksanaan kebijakan.

1.7 Argumen Penelitian

1.8 Kerangka Pikir Penelitian



Gambar 1. 5 Kerangka Pikir Penelitian
Sumber: Analisis Penulis

Berlandaskan latar belakang serta kerangka pemikiran teoritis di atas, maka didapati bahwa argumen penelitian terkait dengan PKPU Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Medan adalah Pelaksanaan Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Medan Tahun 2020 dilaksanakan dengan metode baru yang melibatkan seluruh *stakeholders*, karena adanya pandemi COVID-19

1.9 Metode Penelitian

1.9.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian memberikan serangkaian prosedur atau langkah-langka yang dapat diambil oleh penulis untuk memperoleh informasi terkait dengan penelitiannya untuk dikembangkan serta mencari jawaban atas pertanyaan penelitian yang telah disusun secara efektif dan efisien. Dalam menerapkan suatu teori terhadap suatu permasalahan penelitian, maka diperlukan suatu cara atau metode yang sesuai dengan masalah yang akan diselesaikan.

Metode penelitian didefinisikan sebagai cara, standar atau metode ilmiah untuk memperoleh data untuk tujuan dan aplikasi tertentu (Sugiyono, 2014: 2). Dari perspektif yang lebih spesifik, metode penelitian adalah pencarian, perolehan, inventarisasi, dan pengolahan data baik dalam bentuk data primer maupun sekunder. Hal tersebut agar kita dapat menemukan alternatif pemecahan dari masalah yang sedang dipelajari menuju kebenaran pada data yang diinginkan.

Menurut Pasolong (Pasolong, 2013:75), penggolongan terkait berbagai macam tipe penelitian, biasanya dibagi atas tiga jenis tipe penelitian, yaitu:

1. Penelitian Deskriptif

Penelitian tipe ini adalah langkah yang diambil untuk menjelaskan apa yang terjadi selama penelitian untuk mencatat, memahami, menganalisis dan menafsirkan situasi saat ini. Proses penelitian sifatnya hanya deskriptif dan tidak dimaksudkan untuk menguji hipotesis, membuat prediksi atau kesimpulan, atau mengeksplorasi implikasi (Saifuddin, 2015:7). Dengan demikian, menurut pendapat Sugiono, penelitian deskriptif merupakan penelitian yang menekankan adanya eksploratif mendalam dan spesifik terkait suatu hal, dengan menekankan pada pertanyaan “bagaimana” untuk memperoleh jawab yang mendalam serta spesifik.

2. Penelitian Eksploratif

Penelitian eksplorasi adalah penelitian terbuka, belum merumuskan hipotesis dan kurang memiliki informasi terkait fenomena yang akan diteliti. Penelitian tipe ini pada umumnya digunakan sebagai awalan untuk melanjutkan pada penelitian deskriptif. Pengetahuan penelitian tentang gejala yang diteliti, oleh karena itu penelitian eksplorasi sering dilakukan sebagai langkah awal menuju penelitian eksplanatori atau deskriptif. Melalui penelitian eksplorasi maka pertanyaan penelitian dapat dirumuskan lebih jelas dan lebih rinci.

3. Penelitian Eksplanatori

Penelitian ini disebut penelitian pengujian hipotesis atau penelitian validasi karena meneliti hubungan antara variabel penelitian dan menguji asumsi atau hipotesis yang dirumuskan.

Berdasarkan tipe-tipe penelitian yang telah dijelaskan di atas, penulis akan menggunakan tipe penelitian deskriptif. Melalui tipe penelitian tersebut, penulis berusaha untuk memperoleh informasi maupun data dari berbagai macam sumber untuk memastikan kedalaman penelitian yang akan dilakukannya. Selain itu, dalam hal mengaji informasi terkait dengan penyelenggaraan Pilkada Kota Medan, melalui metode ini peneliti akan memperoleh informasi yang lebih mendalam serta spesifik.

1.9.2 Situs Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis menetapkan Komisi Pemilihan Umum Kota Medan yang berada di Jl. Kejaksaan Nomor 37, Petisah Tengah, Kota Medan sebagai situs penelitiannya. Hal tersebut didasari atas pentingnya peran KPUD Kota Medan serta terdapatnya berbagai macam informasi dan narasumber yang dapat digali pada lokasi tersebut.

Kantor Komisi Pemilihan Umum Kota Medan dipilih menjadi lokus utama penelitian ini karena kebijakan PKPU Nomor 6 Tahun 2020 dikeluarkan oleh pihak KPU. Selain itu, KPU Kota Medan menjadi pelaksana sekaligus penanggung jawab kegiatan Pilkada Kota Medan 2020.

1.9.3 Subjek Penelitian

Menurut Tatang M. Amirin (Amirin, 1995: 92-93) Subjek penelitian adalah sumber untuk mendapatkan informasi penelitian, atau lebih spesifiknya orang atau benda dari mana informasi itu dicari. Subjek penelitian merupakan individu, organisasi, maupun obyek yang menjadi target maupun sasaran dari peneliti untuk memperoleh informasi maupun data yang dinilai dapat mendukung penelitian yang

dilakukannya.

Berdasarkan dengan topik penelitian terkait Karakteristik Pelaksana kebijakan PKPU Nomor 6 Tahun 2020, maka peneliti menemukan subjek penelitiannya yang terdiri dari:

1. Bagian Teknis KPU Kota Medan
2. Ketua Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Walikota dan Wakil Walikota Medan tahun 2020
3. Pemilih dalam Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Medan tahun 2020.
4. Pasangan Calon Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Medan Tahun 2020

1.9.4 Jenis Data

Sugiyono (Sugiyono, 2010) menjelaskan bahwa jenis data terdiri dari data kualitatif, kuantitatif, maupun gabungannya. Data kualitatif dapat berupa kata-kata, gambar, serta tulisan. Data kuantitatif pada prinsipnya merupakan data dalam bentuk numerik atau data kualitatif terukur. Penelitian ini menggunakan data kualitatif, yang menjadikan peneliti sebagai instrumen dari penelitian itu sendiri.

Moelong (2016: 112) menjelaskan terdapat empat jenis data yang dapat digunakan dalam penelitian kualitatif, yaitu:

1. Kata – kata atau tindakan

Kata-kata dan tindakan yang diamati oleh pelapor dalam penelitian ini merupakan sumber informasi utama dan diterjemahkan melalui catatan, rekaman video, foto dan materi film.

- b. Sumber Tertulis

Sumber tertulis dapat dilihat dari segi sumber data, bahan tambahan dari sumber tertulis berupa buku, jurnal, artikel ilmiah, sumber arsip, dokumen pribadi atau dokumen resmi.

c. Foto

Foto-foto data survei deskriptif menempati tempat yang agak penting dan sering digunakan dalam survei serta hasilnya sering dianalisis secara induktif. Foto-foto yang digunakan dalam penelitian ini merupakan hasil observasi langsung oleh peneliti dan dokumentasi dari Balai Latihan Kerja Dinas Tenaga Kerja Kota Semarang saat melaksanakan program pelatihan kerja.

d. Data Statistik

Sumber data yang berasal dari data statistik berfungsi sebagai sumber data tambahan sesuai kebutuhan. Data statistik dalam penelitian kualitatif dapat membantu memberi gambaran secara konkret dan sebagai informasi tambahan tentang kecenderungan subjek penelitian.

1.9.5 Sumber Data

Lofland dan Lofland (dalam Moleong, 2016:157) berpendapat bahwa data utama yang diperoleh seseorang dalam penelitian kualitatif berkaitan dengan informasi lisan maupun tindakan yang kemudian ditambahkan data-data pendukung lainnya, seperti dokumen maupun dokumentasi terkait. Berkaitan dengan hal tersebut, data menurut sumbernya terbagi menjadi dua, yaitu:

1. Data Primer

Merupakan data yang diperoleh seorang peneliti langsung dari sumbernya

tanpa melalui perantara dan menyediakan informasi maupun data bagi peneliti itu sendiri. Data primer diperoleh peneliti dengan mengumpulkan data sendiri yaitu melakukan *in-depth interview*.

2. Data Sekunder

Data sekunder adalah istilah untuk data yang diperoleh dari orang lain, dokumen, dan lain-lain yang tidak secara langsung memberikan informasi kepada pengumpul data sebagai alat penelitian utama (Sugiyono, 2015:137).

Data sekunder yang biasa diperoleh peneliti adalah seperti literatur, jurnal, artikel, berita dalam situs–XIsitus internet yang berkaitan dengan objek penelitian.

1.9.6 Teknik Pengumpulan Data

Menurut pendapat Sugiyono (2015:137) pengumpulan data dapat dilasnakan melalui sejumlah kategori berbeda serta melalui cara dan teknik yang berbeda-beda. Dalam tulisannya Sugiono menjelaskan terdapat beberapa teknik pengumpulan data yang bisa dilakukan oleh seorang peneliti, yaitu melalui wawancara, media daring (berita, situs resmi, dan jurnal online), hingga melalui teknik dokumentasi lapangan.

1. Wawancara

Menurut Pasolong (2016:137) wawancara adalah kegiatan tanya jawab langsung antara dua orang atau lebih. Metode wawancara dalam penelitian ini dapat dilakukan secara langsung (wawancara tatap muka) atau tidak langsung (wawancara melalui telepon genggam atau email). Sutrisno Hadi (dalam Sugiyono, 2016:138) memberi penjelasan bahwa asumsi-asumsi

yang harus dimiliki peneliti saat menjalani proses wawancara adalah:

- a. Subjek atau responden adalah orang-orang yang paling mengenal dirinya sendiri.
- b. Segala sesuatu yang dikomunikasikan atau diceritakan oleh subjek kepada peneliti adalah benar dan dapat dipercaya.
- c. Ada kesamaan interpretatif antara apa yang subjek peneliti maksudkan dengan apa yang peneliti maksudkan dengan pertanyaan yang diajukannya.

Wawancara yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara tidak terstruktur dimana menurut Sugiyono (2015;137) adalah wawancara bebas dan independen, yaitu peneliti lebih fleksibel dan ada kemungkinan kurang teliti karena mereka tidak menggunakan panduan wawancara yang disiapkan dengan cermat, sistematis, dan dirancang sepenuhnya untuk pengumpulan data. Pedoman yang digunakan dalam wawancara tidak terstruktur ini hanya menggunakan pertanyaan-pertanyaan yang diajukan kepada responden.

1. Dokumentasi

Dokumen menurut Sugiyono (2018:240) merupakan catatan perdagangan masa lalu Dalam bentuk karya tulis, fotografi, atau monumental oleh individu atau lembaga. Dokumen Dalam berbagai format seperti foto, sketsa, gambar dan video.

2. Media Dalam Jejaring (*online*)

Sehubungan dengan terjadinya wabah pandemi Covid-19 maka sebagian proses pengumpulan data tidak diperkenankan untuk bertemu secara fisik

sesuai dengan anjuran menjaga jarak dan menghindari kerumunan. Pengumpulan data dilakukan melalui media dalam jejaring (online). Dalam hal ini peneliti menggunakan wadah (platform) Google Form yang ditujukan kepada alumni dan perusahaan mitra sebagai bagian dari subjek penelitian. Peneliti menginventaris dan catat informasi rinci tentang apa yang menurut anda penting untuk masalah yang sedang dipelajari.

1.9.7 Analisis dan Interpretasi Data

Penelitian ini menggunakan metode analisis data menurut Miles dan Huberman (dalam Mutiara, 2019:65) yang mengemukakan bahwa Kegiatan analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berkesinambungan hingga akhir, yang berujung pada stagnasi data. Kegiatan pada data ini terdiri dari pengorganisasian data, penyajian data dan penarikan/verifikasi kesimpulan. Tahapan dalam penelitian ini menggunakan:

1. Pengumpulan data, peneliti mengumpulkan semua data secara objektif setelah observasi lapangan dan wawancara.
2. Reduksi data merupakan kegiatan merangkum, memilih hal – hal yang pokok dari data dan informasi yang diterima, memfokuskan pada hal – hal yang penting, kemudian dicari tema dan polanya, sehingga memberikan kejelasan data serta memudahkan peneliti untuk melakukan pengumpulan data selanjutnya.
3. Kesimpulan dalam penelitian kualitatif adalah suatu kebaruan yang belum pernah dilihat dalam penelitian lain. Temuan tersebut dapat berupa deskripsi atau gambaran objek yang sebelumnya tidak jelas yang dapat menjawab

pertanyaan tentang fenomena sosial yang diteliti.

1.9.8 Kualitas Data

Pasolong (2013:174) menjelaskan bahwa ketika investigasi dilakukan, itu efektif ketika informasi yang diperoleh konsisten dengan informasi yang benar-benar terjadi di lokasi. Keabsahan data dalam penelitian biasanya ditekankan dengan uji validitas dan reliabilitas. Menurut Sugiyono (2015:267) dikatakan bahwa dalam penelitian kualitatif, suatu validitas merupakan derajat kesesuaian dan ketepatan antara data yang benar-benar diperoleh tentang topik penelitian dengan data yang peneliti terima dan jelaskan. Keandalan penelitian kualitatif berkaitan dengan derajat konsistensi dan stabilitas data atau hasil.

Moelong (2016:332) mengemukakan bahwa beberapa ahli berpendapat konsep triangulasi merupakan proses membandingkan data dengan berbagai sumber, metode, dan teori. Penelitian ini menggunakan triangulasi metode yang bertujuan untuk menguji keabsahan data dalam penelitian kualitatif. Konsep triangulasi menurut Moelong (2016:331) yaitu sebagai berikut:

1. Lihat dan bandingkan data observasi dan wawancara
2. Bandingkan dan identifikasi pidato publik dan pribadi.
3. Bandingkan pernyataan subjek tes tentang situasi dan fenomena penelitian dengan konsistensi pernyataan mereka dari waktu ke waktu.
4. Bandingkan hasil wawancara dengan isi dokumen yang relevan.