

PILKADA SERENTAK 2020: EVALUASI PARTISIPASI PEMILIH DI MASA PANDEMI COVID-19

Septi Nur Wijayanti

Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
Jl. Brawijaya, Tamantirto, Kasihan, Bantul, DI Yogyakarta, Indonesia
septinurwijayanti@umy.ac.id

Abstract

One important factor that determines the success of holding a regional head election is voter participation. The dynamics of voter participation levels are greatly influenced by conditions occurring in a country, including the pandemic which is also spreading in Indonesia. This article evaluates the implementation of the 2020 simultaneous regional elections which were held during the pandemic, especially examining it from the aspect of voter participation. This article was prepared using literature study through qualitative descriptive research methods. The research results show that even in a pandemic, voters continue to exercise their political rights. From the results of the KPU report, the voter participation rate in the 2020 regional elections was 76.09%. Even though this figure is 1.49% less than the KPU target, it has increased compared to the 2018 regional elections of 73.24%. So it can be concluded that the local democratic process does not stop even in abnormal circumstances. Evaluation of the factors that influence voter participation can be used as an indicator for organizers in preparing for the regional elections in November 2024.

Keywords: *COVID-19 Pandemic; Voter Participation; Local Elections.*

Abstrak

Salah satu faktor penting yang menentukan keberhasilan penyelenggaraan suatu pemilihan kepala daerah yaitu adanya partisipasi pemilih. Dinamika tingkat partisipasi pemilih tersebut sangat dipengaruhi oleh kondisi yang terjadi di suatu negara, termasuk terjadinya pandemi yang juga menyebar di Indonesia. Artikel ini mengevaluasi penyelenggaraan pilkada serentak 2020 yang dilaksanakan pada masa pandemi terutama dikaji dari aspek partisipasi pemilihnya. Artikel ini disusun dengan menggunakan studi kepustakaan melalui metode penelitian deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun dalam keadaan pandemi, para pemilih tetap menggunakan hak politiknya. Dari hasil laporan KPU, tingkat partisipasi pemilih pada pilkada 2020 sebesar 76,09%. Meskipun angka ini kurang 1,49% dari target KPU, namun mengalami peningkatan dibandingkan dengan pilkada 2018 sebesar 73,24%. Sehingga dapat disimpulkan bahwa proses demokrasi lokal tidak berhenti meskipun dalam keadaan abnormal. Evaluasi dari faktor-faktor yang mempengaruhi partisipasi pemilih dapat dijadikan indikator penyelenggara dalam mempersiapkan pilkada pada November 2024.

Kata Kunci: *Pandemi COVID-19; Partisipasi Pemilih; Pilkada.*

A. Pendahuluan

Proses demokratisasi dalam sistem pemerintahan memanglah tidak mudah. Tidak semua masyarakat mampu menghadapi perubahan. Peran individu dalam konteks demokratisasi

menghadapi perubahan sangat penting, sehingga setiap individu di dorong memiliki rasa tanggung jawab. Demokratisasi dapat terjadi jika ekspektasi terhadap demokrasi muncul dalam tubuh negara itu sendiri, salah satu referensi untuk memajukan tradisi demokrasi di suatu negara dengan melihat sistem demokrasi yang berjalan di negara yang sudah mapan sehingga memunculkan keinginan dan dorongan untuk mencapai sistem demokrasi yang lebih baik. Hal tersebut tidak terlepas dari konsep pembaharuan dan pembangunan hukum suatu negara.¹

Salah satu indikator keberhasilan proses pemilihan baik pemilu maupun pilkada ialah adanya partisipasi pemilih yang menggunakan hak pilih (*voters turn out*). Adanya partisipasi pemilih tersebut berdampak terhadap kuatnya legitimasi kepala daerah. Legitimasi merupakan otoritas yang dimiliki dan dilaksanakan berdasarkan peraturan serta mendapatkan pengakuan dari rakyat.² Hal ini menunjukkan bahwa tinggi atau rendahnya pengakuan masyarakat terhadap kepala daerah diwujudkan ke dalam tingkat partisipasi masyarakat dalam pilkada. Bertambahnya angka partisipasi akan memperkuat posisi dan legitimasi yang diperoleh kepala daerah dan dapat berdampak pada efektivitas pemerintahan.

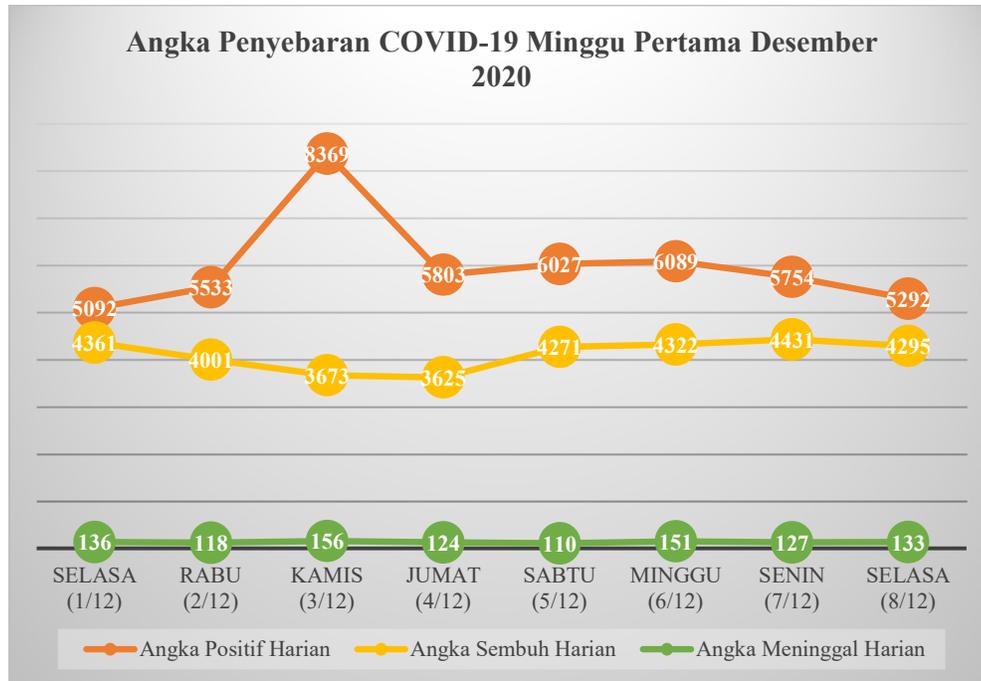
Pada tanggal 9 Desember 2020, pertama kalinya dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia berhasil melaksanakan pilkada serentak di 270 daerah, untuk memilih gubernur di 9 propinsi dan memilih bupati di 224 kabupaten serta di 37 kota untuk memilih walikota dalam keadaan khusus non bencana. Disebutkan sebagai keadaan khusus non bencana disebabkan adanya penyebaran virus 19, yang tentu saja berpengaruh terhadap penyelenggaraannya agak berbeda dengan pilkada dalam keadaan normal.

Penyebaran kasus COVID-19 pada minggu pertama Desember bertepatan dengan pelaksanaan pilkada di Indonesia sangat tinggi. Angka penambahan kasus harian berada di atas 5.000 kasus. Adapun rincian penambahan kasus dapat dilihat dalam Gambar 1.³

¹ Fauzan Khairazi, "Implementasi Demokrasi Dan Hak Asasi Manusia Di Indonesia," *INOVATIF| Jurnal Ilmu Hukum* 8, no. 1 (2015): 41.

² Mokhammad Samsul Arif, "Meningkatkan Angka Partisipasi Sebagai Upaya Menjamin Legitimasi Hasil Pemilihan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Ditengah Pandemi COVID-19," *Jurnal Tata Kelola Pemilu Indonesia* 2, no. 1 (2020): 18-40.

³ Wisnoe Moerti, "Data Terkini COVID-19 Di Indonesia Desember 2020," *Merdeka.Com*, <https://www.merdeka.com/peristiwa/data-terkini-COVID-19-di-indonesia-desember-2020.html>.



Sumber: merdeka.com

Gambar 1. Angka Penyebaran Covid-19 Minggu Pertama Desember 2020

Grafik tersebut menunjukkan masifnya penyebaran COVID-19 di Indonesia pada minggu pertama bulan Desember 2020. Hal ini menjadi salah satu alasan adanya penundaan pilkada. Dikhawatirkan dengan adanya penyebaran virus yang sangat masif pada saat itu, akan berpotensi menambah jumlah penyintas covid 19. Apalagi ditambah kebijakan pemerintah dalam mengatasi pandemi menunjukkan adanya dinamika yang sangat cepat. Pada waktu itu belum adanya strategi dalam mengatasi penyebaran virus, sehingga pemerintah lebih memprioritaskan urusan penganganan pandemi terlebih dahulu. Situasi dan kondisi negara dalam keadaan yang tidak kondusif. Wacana penundaan pilkada tidak dapat dibiarkan berlarut-larut, hal ini menyangkut legitimasi seorang kepala daerah yang sudah selesai masa jabatannya harus segera dilakukan penggantian. Mengingat pentingnya pelaksanaan pilkada tersebut, pemerintah mengeluarkan Perpu Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga 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 sebagai dasar diselenggarakan pilkada pada tanggal 9 Desember 2020.

Teori untuk mendeskripsikan tentang partisipasi politik pemilih, menggunakan teori dari Samuel P. Huntington dan Joan Nelson.⁴ Teori dari Brian C. Smith digunakan sebagai barometer membangun demokrasi lokal melalui pilkada yang mengungkapkan bahwa demokrasi di tingkat nasional dapat terbangun dengan prasyarat terbangunnya demokrasi di tingkat lokal. Salah satu yang harus dipenuhi adanya partisipasi pemilih.⁵

Penelitian yang sudah diterbitkan dalam naskah jurnal lain sebelumnya dilakukan oleh Fachri Wahyudi dengan judul “Pelaksanaan Pilkada Serentak di Masa Pandemi Covid-19 Perspektif Qawaid Fiqhiyyah “⁶ Dalam penelitian Fachri, beliau mengkaji pelaksanaan pilkada serentak 2020 di masa pandemi dari sudut pandang qawaid fiqhiyyah. Penelitian yang berbeda ditulis oleh Siti Nani Aisyah dengan judul “Efektifitas Penerapan Aturan Pilkada Serentak 2020 Dalam Kondisi Darurat Penanganan Pencegahan Penyebaran Corona Virus Disease 19 (covid-19).”⁷ Penelitian yang berbeda dilakukan penulis yaitu lebih mengkaji dan mengevaluasi penyelenggaraan pilkada serentak 2020 dari segi partisipasi pemilih. Penulis membatasi pengkajian penyelenggaraan pilkada 2020 dari segi partisipasi pemilih. Pentingnya penelitian yang dilakukan yaitu untuk melakukan pengkajian bagaimana partisipasi pemilih dalam penyelenggaraan pilkada serentak 2020 di masa pandemi covid 19. Hasil penelitian ini akan bermanfaat bagi penyelenggara yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai parameter untuk menentukan target partisipasi pemilih dalam pilkada tahun 2024 mendatang.

B. Metode Penelitian

Artikel ini merupakan penelitian hukum normatif, dengan mempelajari dokumen, laporan, peraturan perundang-undangan, dan literatur lainnya yang relevan dengan objek permasalahan yang dikaji.⁸ Teknik analisa data bersifat deskriptif kualitatif dengan menggunakan data sekunder yang berasal dari analisa peraturan perundang-undangan, pemberitaan media, jurnal, dan hasil penelitian, sehingga menggambarkan tingkat partisipasi pemilih dalam pilkada serentak 2020 di masa pandemi.

⁴ Saifudin, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, ed. Ni'matul Huda, 1st ed. (Yogyakarta: FH UII Press, 2009):18.

⁵ Agus Sutisna, “Demokrasi Elektoral Dan Pemilukada Langsung: Tinjauan Teori Dan Sisi Gelapnya,” in *Religion, State and Society: Exploration of Southeast Asia*, Cetakan ke. (Semarang: *Political Science Program Department of Politics and Civics Education Universitas Negeri Semarang*, 2017), :116.

⁶ Muhammad Hanifannur Fachri Wahyudi, “Pelaksanaan Pilkada Serentak Di Masa Pandemi Covid-19 Perspektif Qawaid Fiqhiyyah,” *TAHKIM, Jurnal Peradaban Dan Hukum Islam* 4, no. 1 (2021).

⁷ Siti Nani Aisyah, “Efektivitas Penerapan Aturan Pilkada Serentak 2020 Dalam Kondisi Darurat Penanganan Pencegahan Penyebaran Corona Virus Disease 19 (COVID-19),” *KHAZANAH MULTIDISIPLIN* 1, no. 1 (2020).

⁸ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisma Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris*, Cet. Ke IV (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2019): 34.

C. Hasil dan Pembahasan

1. Relevansi Demokrasi, Pilkada dan Partisipasi Pemilih

Menurut Jimly Asshidiqie, dalam negara yang mengakui hukum dan menempatkan gagasan demokrasi seiring dengan negara hukum, dapat dipastikan bahwa proses reformasi kelembagaan dan reformasi politik disandarkan pada hukum untuk menemukan instrument pembaharuan yang efektif. Akan tetapi perkembangan pemikiran dan praktek negara hukumpun memiliki sisi kelemahan. Hukum dapat diproduksi dan diinterpretasikan secara sepihak oleh penguasa sehingga dalam prakteknya hukum dijadikan alat penguasa untuk melanggengkan kekuasaannya. Dengan demikian, dalam gagasan “*democracy rechtstaat*” mensyaratkan bahwa prosedur demokrasi yang disepakati bersama menjadi landasan prinsip negara. Oleh karena itu, dalam negara hukum sepatutnya demokratis dan sebaliknya negara demokratis haruslah berdasarkan hukum.⁹

Terkait relevansi antara legitimasi dan partisipasi, bahwa penyelenggaraan pilkada yang mempunyai legitimasi tinggi bisa menciptakan tujuan pemilihan itu sendiri. Dari aspek normatif, baik pemilu maupun pilkada mempunyai berbagai macam tujuan diantaranya yaitu: untuk menciptakan adanya integrasi nasional (*national integration*); efektivitas dapat tercapai (*effective government*); pengawasan terhadap pemerintahan yang bertanggung jawab dapat diciptakan (*control of government*); serta dapat membentuk keterwakilan politik (*political representativeness*). Sementara itu, efektivitas pemerintahan bisa ditandai oleh keyakinan dan tingkat pengakuan yang tinggi dari masyarakat; mempunyai prestasi yang bagus dan terjangkaunya pembangunan riil; terwujudnya penegakan hukum; serta cakap melaksanakan fungsi legislasi secara produktif.¹⁰

Pada tataran yuridis empiris dan semangat *living constitution*, praktek penyelenggaraan pilkada dilaksanakan berdasarkan hasil musyawarah dalam suatu kehidupan bernegara. Perubahan skema pilkada tidak langsung menjadi langsung merupakan bentuk pengembalian kedaulatan rakyat dimana rakyat mempunyai kontribusi terhadap hasil keputusan yang diambil

⁹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Cetakan ke (Jakarta: Konstitusi Press, 2005):13.

¹⁰ Yogi Hertanto, Tjahjanulin Domai, and Fadillah Amin, “Penerapan Sistem Informasi Manajemen Daerah (SIMDA) Keuangan Terhadap Efektivitas Pelaporan Keuangan (Studi Pada Badan Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah Di Kabupaten Blitar),” *Publisia: Jurnal Ilmu Administrasi Publik* 2, no. 1 (2017): 15–24.

maupun penyelenggaraan pemerintah khususnya di daerah. Transformasi ini mendukung upaya mewujudkan demokratisasi dalam kehidupan bernegara.¹¹

Brian C. Smith (1998) mengungkapkan bahwa demokrasi di tingkat nasional dapat terbangun dengan prasyarat terbangunnya demokrasi di tingkat lokal. Empat argument dasar yang diungkapkan Brian C. Smith dalam politik lokal adalah *pertama*, di dalam masyarakat demokratis dibutuhkan adanya demokrasi pemerintahan di daerah sebagai media pendidikan politik yang relevan bagi warga. Sebagai konsekuensinya akan menimbulkan kedekatan antara pemerintah daerah dengan masyarakat. *Kedua*, dalam mengurangi sentralisasi kekuasaan pemerintah pusat maka pemerintah daerah dianggap memiliki daya tawar yang kuat sehingga pemerintah daerah dapat menjadi kontrol perilaku pemerintah pusat dari kecenderungan anti-demokrasi. *Ketiga*, kualitas demokrasi di masyarakat lokal mempresentasikan tingginya tingkat partisipasi apabila disandingkan dengan tingkat partisipasi di wilayah nasional. Potensi mewujudkan *deliberative democracy* yaitu dalam berdemokrasi menggunakan koneksi langsung mengingat pada kenyataannya komunitas di daerah terbatas dan masyarakat lebih mengenal diantara satu dengan lainnya. *Keempat*, adanya pemerintah lokal direformasi akan berpengaruh terhadap penguatan legitimasi pemerintah pusat.¹²

Membangun demokrasi dalam pemerintahan yang akuntabel, transparan, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat, membutuhkan partisipasi. Tidak adanya partisipasi hanya akan berpotensi membentuk pemerintahan yang otoriter dan korup. Dilihat dari aspek masyarakat, partisipasi merupakan kunci pemberdayaan (*empowerment*). Adanya suatu partisipasi menyediakan ruang dan kapasitas dalam mencukupi kebutuhan dan hak-hak konstitusional warga, meningkatkan kemampuan dan inisiatif lokal, menjadikan aktif peranan warga serta membentuk masyarakat yang mandiri.¹³

Menurut Sutoro Eko, yang dikutip oleh Suyatno bahwa sesuai dengan kerangka tersebut, partisipasi memberikan kedudukan kepada masyarakat pada tempat yang sesungguhnya. Hal ini dapat kita lihat sebagai berikut: 1) masyarakat ditempatkan sebagai warga (*citizen*) bukanlah sebagai budak (*client*). Jika budak menunjukkan totalitas tunduk dan patuh pada penguasanya, sedangkan konsep warga mendudukkan setiap individu merupakan pribadi yang utuh dan

¹¹ W Widodo, "Pelaksanaan Pemilu Berdasarkan Asas Demokrasi Dan Nilai-Nilai Pancasila," *Civis* 5, no. 1 (2015): 679-691.

¹² Agus Sutisna, "Demokrasi Elektoral Dan Pemilu Langsung: Tinjauan Teori Dan Sisi Gelapnya," in *Religion, State and Society: Exploration of Southeast Asia*, Cetakan ke. (Semarang: *Political Science Program Department of Politics and Civics Education Universitas Negeri Semarang*, 2017). :116.

¹³ Suyatno, "Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Dan Tantangan Demokrasi Lokal Di Indonesia," *Politik Indonesia: Indonesian Political Science Review* 1, no. 2 (2016): 212-30.-230.

mempunyai hak penuh untuk memiliki; 2) masyarakat ditempatkan sebagai mitra (*partner*) pemerintah bukan dalam kedudukan yang diperintah; 3) partisipasi merupakan hak konstitusional warga bukanlah pemberian pemerintah; 4). masyarakat sebagai aktor atau subyek yang aktif menentukan kebijakan bukan sebagai obyek pasif penerima manfaat kebijakan pemerintah.¹⁴

Terdapat nilai-nilai partisipatif dalam suatu demokrasi yang disertai dengan kedaulatan yang harus dijunjung tinggi dan dijalankan oleh warga negara beserta instrumen negara baik pada level legislatif, yudikatif maupun eksekutif. Walaupun terdapat jarak hubungan antara warga negara dan negara namun masih tetap bisa difasilitasi oleh berbagai lembaga dan elemen masyarakat dikarenakan adanya hak untuk semua pihak agar bisa berkontribusi dalam pembangunan nasional baik politik maupun bidang-bidang lainnya. Meskipun secara substansial, keikutsertaan masyarakat masih cenderung prosedural dan momentum.¹⁵

Partisipasi politik menurut Samuel P. Huntington dan Joan Nelson yang dikutip kembali oleh Saifudin yaitu “*Political participation as activity by private citizens designed to influence governmental decision-making.*” Lebih lanjut dijelaskan bahwa partisipasi politik pada dasarnya adalah jaminan yang harus diberikan kepada rakyat untuk dapat turut serta dalam proses penyelenggaraan negara dan mengakses berbagai kebijakan publik secara bebas serta terbuka sebagai perwujudan dari sistem kedaulatan di tangan rakyat yang ideal dalam bentuk demokrasi partisipatoris. Berbagai prinsip prokok terwujudnya partisipasi politik dalam proses penyelenggaraan pemerintahan tersebut adalah: 1) *Guaranted acces*; 2) *Equality*; 3) *Freedom to express opinions*; 4) *The nation of public good*; 5) *The democratic ideal*.¹⁶

Kedudukan partisipasi pemilih dalam pilkada langsung sangat vital, hal ini dikarenakan akan memiliki legitimasi kuat terhadap pemerintahan yang dihasilkan, sehingga jika tingkat partisipasi pada sebuah pilkada rendah maka hasilnya bukan merupakan wujud dari representatif warga. Peran serta pemilih dalam pilkada memang dibutuhkan untuk menguatkan legitimasi penguasa yang terpilih. Relevansi demokrasi dengan pilkada dan partisipasi pemilih sangat penting. Demokrasi menumbuhkan adanya dorongan masyarakat dalam menggunakan hak pilihnya untuk memilih pemimpin di daerahnya masing-masing, sehingga salah satu tolok ukur

¹⁴ *Ibid*:214.

¹⁵ Farahdiba Rahma Bachtiar, “Pemilu Indonesia: Kiblat Negara Demokrasi Dari Berbagai Refresentasi,” *Pemilu Indonesia Jurnal Politik Profetik* 3, no. 1 (2014). :140.

¹⁶ Saifudin, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.op.cit*.:15.

demokrasi yang berhasil dengan meningkatnya partisipasi masyarakat dalam setiap pemilihan pemimpinnya.

2. Evaluasi Partisipasi Pemilih dalam Pilkada 2020 di Masa Pandemi

Pertama kalinya dalam keadaan khusus non-bencana, pemerintah berhasil menyelenggarakan pilkada serentak pada tahun 2020. Pada awalnya direncanakan akan digelar pada 9 September 2020, namun dengan banyaknya pertimbangan ditunda menjadi 9 Desember 2020. Hal tersebut disebabkan adanya penyebaran virus COVID-19 yang masif terjadi hampir di negara-negara se-dunia.¹⁷

Dilaksanakannya pilkada serentak 2020 dalam keadaan pandemi COVID-19 tentu saja tidak sama dengan keadaan normal. Penyelenggara dalam hal ini Komisi Pemilihan Umum berupaya untuk meminimalisasi penyebaran virus. Sehingga banyak ketentuan teknis yang menyesuaikan dengan keadaan. Sebagai contoh dalam melakukan kampanye, sosialisasi dan kegiatan lain tidak diperkenankan dilaksanakan dalam ruangan atau gedung tertutup; jumlah peserta yang hadir dibatasi maksimal 50 orang dan harus menjaga jarak minimal 1 m; penggunaan daring dioptimalkan; ruangan dan tempat duduk harus menyesuaikan protokol kesehatan; ketentuan mengenai status penanganan COVID-19 pada daerah setempat harus dipatuhi.

Adanya pembatasan interaksi antara bakal calon dengan pemilih akibat status kedaruratan kesehatan tersebut menyebabkan pergerakan dan kinerja penyelenggaraan pilkada terhambat. Selain itu, hal ini menjadi tantangan tersendiri bagi bakal calon dan partai politik untuk menemukan strategi yang efektif untuk memenangkan kontestasi pemilihan. Sebagai gambaran dinamika partisipasi, disajikan jumlah target partisipasi pemilih dan realisasi partisipasi pemilih dalam penyelenggaraan pilkada di tahun-tahun sebelumnya dalam Tabel 1.

¹⁷ Arif, "Meningkatkan Angka Partisipasi Sebagai Upaya Menjamin Legitimasi Hasil Pemilihan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Ditengah Pandemi COVID-19." *op.cit.*

Tabel 1.
Presentase Target dan Realisasi Partisipasi Pemilih Pilkada Serentak

Jenis dan Tahun Pemilihan	Presentase Target Partisipasi Pemilih	Presentase Partisipasi Pemilih
Pilkada Serentak Tahun 2015	69,35%	70%
Pilkada Serentak Tahun 2017	74,89%	74,20%
Pilkada Serentak Tahun 2018	74,92%	73,24%
Pilkada Serentak Tahun 2020	77,55%	76,09%

Sumber: Diolah dari berbagai sumber

Berdasarkan Tabel 1 dapat diketahui bahwa tingkat partisipasi pada pilkada serentak pertama jumlahnya hanya 70 persen, disusul kemudian pada tahun 2017 meningkat menjadi 74,20 persen, dan pada pilkada serentak terakhir tahun 2018 angka partisipasi kembali mengalami penurunan menjadi 73,24 persen, sedangkan tingkat partisipasi di pilkada 2020 mengalami peningkatan sebesar 76,09% sedikit lebih rendah dari target KPU 77,55%, dengan rincian sebagai berikut: a) Tingkat partisipasi pemilih untuk pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur sebesar 69,67%; b) Tingkat partisipasi pemilih untuk pemilihan bupati dan wakil bupati sebesar 77,52%; c) Tingkat partisipasi pemilih untuk pemilihan walikota dan wakil walikota sebesar 69,04%. Tingkat partisipasi tersebut dapat dikatakan sudah bagus dilihat dari angka persentasenya apabila dibandingkan dengan pilkada sebelumnya, meskipun tidak memenuhi angka yang ditargetkan oleh KPU. Mengingat tahun 2020 diselenggarakan pilkada dalam keadaan yang tidak normal seperti sebelumnya.

Berdasarkan dari pengkajian beberapa sumber kepustakaan, dapat dievaluasi beberapa variabel yang berpengaruh terhadap partisipasi pemilih tersebut antara lain:

1. Pandemi COVID-19

Pandemi COVID-19 yang memunculkan keresahan akan kesehatan dan keselamatan masyarakat menyebabkan masyarakat enggan untuk datang ke tempat pemungutan suara.¹⁸ Kekhawatiran ini bukan tidak mendasar sebab melihat skema pemilihan dalam pilkada serentak 2020 masih menggunakan metode konvensional. Pengerumunan massa berpotensi memunculkan klaster baru pada pilkada serentak 2020.¹⁹ Hasil survei yang dilakukan oleh Reka Bayu Pramana menunjukkan bahwa 69 dari 100 orang merasa khawatir munculnya klaster baru COVID-19 pasca

¹⁸ Aprista Ristyawati, "Efektivitas Pelaksanaan Pilkada Serentak 2020 Pada Masa Pandemi Darurat Covid-19 Di Indonesia," *Crepido* 2, no. 2 (2020): 85–96, <https://doi.org/10.14710/crepido.2.2.85-96>.

¹⁹ Rahmani, Aulia Azmi Nur Rahmani, "Potensi Masalah Pilkada Serentak 2020 Dan Kekhawatiran Masyarakat Pemilih Muda," *KEMUDI: Jurnal Ilmu Pemerintahan* 5, no. 02 (2021): 167–78.

pilkada serentak 2020. Adapun tingkat partisipasi pemilih ditengah kekhawatiran munculnya klaster baru menunjukkan 3 orang dari 100 tidak melakukan pencoblosan, 12 orang dari 100 tidak peduli dengan pelaksanaan pilkada, dan 45 dari 100 belum memutuskan akan melakukan pencoblosan atau tidak, hanya 40 dari 100 orang yang akan tetap melakukan pencoblosan.²⁰

KPU telah mengatur pelaksanaan secara teknis tahapan pilkada agar mematuhi protokol kesehatan, namun masih terjadi penyebaran virus 19. Dampaknya muncul klaster virus corona di beberapa daerah yang melaksanakan pilkada serentak 2020 seperti di Banten dan Jawa Tengah, yaitu Kabupaten Serang, Tangerang Selatan, Cilegon, dan Pandeglang.²¹ Munculnya klaster tersebut disinyalir tidak hanya terjadi saat proses pemungutan suara, namun juga di tahapan sebelumnya seperti deklarasi, pendaftaran maupun kampanye yang menyebabkan kerumunan massa.²²

2. *Lack of Trust in Government*

Pada dasarnya sistem politik adalah hubungan yang terjalin antara struktur dan proses yang saling berkaitan antara supra struktur politik dan infrastruktur politik dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan. Di samping itu, sistem politik memerlukan keberlanjutan antara input dan output dalam setiap kebijakan pemerintahan sehingga menyusun kebijakan dan kebijaksanaan. Hanya saja masih banyak warga yang tidak memberikan stereotipe positif terhadap pemerintah daerah contohnya adalah Kabupaten Tanah Toraja, Kota Medan.²³

Menurut Him Helwit ketidakpercayaan masyarakat akan pilkada serentak 2020 dapat memberikan perubahan pemerintahan yang lebih baik sehingga tidak ada kontestan yang pantas untuk diberi mandat didefinisikan sebagai perilaku pemilih sebagai pengambil keputusan yang instan, namun keputusan instan ini tidak selalu buruk karena sikap politik pemilih tidak hanya berdasarkan sikap apatisisme, tetapi berdasarkan kesadaran politik.²⁴ Hal ini terjadi fenomena di Kota Medan yang memiliki tingkat kepercayaan rendah terhadap pemerintah, namun pemilih menunjukkan tingkat pemahaman yang baik terhadap figur pasangan calon dan masalah-masalah

²⁰ *Ibid.* hlm.168

²¹ Rachmawati, "Soal Klaster Pilkada, Ahli Sebut Kasus Bertambah Karena Penelusuran Kontak Erat Sangat Lemah," *Kompas.Com*, 2020.

²² *Ibid.*

²³ Inggried Fena Meyliana and Dewi Erowati, "Menakar Partisipasi Politik Masyarakat Kabupaten Tana Toraja Terhadap Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Tahun 2020," *Jurnal Academia Praja* 3, no. 02 (2020): 168–81.168-181.

²⁴ Ketut Andita Pratidina Lestari, "Semakin Meningkatnya Presentase Golput Khususnya Dikala Pandemi, Hak Golput Bagi Rakyat Menurut Perspektif Hukum Dan HAM," *Ganesha Civic Education Journal* 3, no. 1 (2021): 37–45.

di Kota Medan.²⁵ Perilaku tidak memilih berindikasi sebagai peringatan dari masyarakat atas kekecewaan terhadap kinerja pemerintah daerah yang tidak dapat memenuhi janji-janji politik seperti halnya penanganan infrastruktur yang lambat, kesenjangan sosial, korupsi dan permasalahan-permasalahan daerah lainnya yang berdampak luas sehingga warga tidak mempunyai tujuan dan ketertarikan mengikuti pilkada.²⁶

3. Tidak optimalnya peran partai dalam perekrutan politik

Mengutip pernyataan Diamond dan Gunter bahwa partai politik setidaknya memiliki lima fungsi dalam demokrasi *electoral* yaitu:²⁷ *Pertama*, memobilisasi pemilih untuk memberikan dukungan sekaligus fasilitasi terhadap calon dalam melaksanakan kegiatan pemilihan. *Kedua*, membenahan dan pengelolaan isu dari berbagai kepentingan kelompok sosial. *Ketiga*, mewakili berbagai kelompok sosial, baik secara simbolis dan memajukan kepentingan tertentu. *Keempat*, agregasi kepentingan dilakukan untuk stabilitas kebijakan dalam jangka panjang. *Kelima*, peran partai dalam integrasi sosial memungkinkan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses politik. Fungsi tersebut diharapkan dapat memberikan legitimasi pencalonan, namun salah satu perhatian publik hari ini menyoroti bagaimana peran partai politik dalam pencalonan pilkada sarat dengan kepentingan elit partai saja. Tentu saja mempengaruhi kompetensi calon Kepala Daerah. Hal ini dikarenakan produk rekrutmen politik yang buruk. Meskipun partai politik memiliki prosedur formal dalam proses perekrutan, namun faktanya mekanisme tersebut tidak sepenuhnya dilakukan oleh pimpinan partai. Proses rekrutmen sebagian partai politik didominasi oleh lingkungan keluarga dan kerabat paslon.²⁸

Tidak optimalnya peran partai dalam melakukan perekrutan politik dan pencalonan kader menyebabkan terjadinya calon tunggal di beberapa daerah. Berkaca pada pilkada serentak 2015-2020 trend penggelaran pilkada dengan paslon tunggal terus mengalami kenaikan. Pada tahun 2015 paslon tunggal terdapat di tiga daerah, selanjutnya pada pilkada 2017 terdapat sembilan paslon tunggal. Pada tahun 2018 mengalami peningkatan tujuh daerah sehingga terdapat 16 daerah paslon tunggal, dan pada pilkada serentak 2020 pasangan calon tunggal terbanyak yaitu terdiri dari 24 daerah. Secara empiris, mayoritas paslon tunggal terpilih sebagai kepala daerah. Namun pada tahun 2018 muncul fenomena yang tidak biasa dalam pilkada Makassar, yaitu

²⁵ Faiz Albar Nasution, Muhammad Husni Thamrin, and Alwi Dahlan Ritonga, "Menakar Partisipasi Politik Masyarakat Kota Medan Terhadap Pemilihan Walikota Medan Tahun 2020," *Politeia: Jurnal Ilmu Politik* 12, no. 2 (2020): 97-113.97-113.

²⁶ *Ibid.*:98.

²⁷ *Ibid.*:99.

²⁸ *Ibid.*:101.

adanya kotak kosong yang mengalahkan pasangan tunggal, dan pada akhirnya pada tahun 2020 pilkada diulang.²⁹

Fenomena calon tunggal secara formal memang telah diatur dalam Pasal 54 C ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah. Namun terjadinya kenaikan jumlah pasangan calon tunggal mendeskripsikan bahwa kompetisi politik dalam pilkada serentak mengalami kemunduran. Hal ini menimbulkan dugaan dan pertanyaan, seberapa besar peranan partai politik dalam melakukan kaderisasi terutama untuk melakukan proses pencalonan kepala daerah.

Dampak dari fenomena calon tunggal ini menghilangkan nuansa kompetisi. Kondisi ini dapat merugikan pemilih yang memiliki kepentingan untuk menjadikan pemilihan di tingkat lokal sebagai momentum untuk mencari calon yang mampu mengakomodasi kepentingan daerah. Ketidak hadirannya lawan dalam kontestasi politik berpeluang menciptakan stagnansi terhadap kepentingan dan perbaikan daerah. Berkaitan dengan fenomena politis tersebut, di daerah-daerah dengan pasangan calon tunggal memunculkan kampanye untuk memasifkan mengisi kolom kosong.³⁰

4. Pembaharuan data pemilih

Pentingnya pembaharuan atau pemutakhiran data pemilih merupakan faktor terpenting kesuksesan penyelenggaraan pilkada, hal ini berimplikasi pada hak konstitusional pemilih. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 04/2015 tentang pemutakhiran daftar pemilih pada pilkada sebagai acuan dalam melakukan proses tersebut. Namun, tidak efektifnya proses pemutakhiran data pemilih masih menjadi persoalan klasik yang tak kunjung tuntas. Salah satu faktor rendahnya partisipasi pemilih disebabkan belum mutakhirnya Daftar Pemilih Tetap.³¹

Sengkarut data pemilih yang terjadi sampai hari ini disebabkan oleh beberapa hal diantaranya: 1) Belum selesainya proyek/program e-KTP, meskipun dalam pemberitaan terakhir dilaporkan mencapai 99 persen sehingga terwujud SIN (*Single Identity Number*); 2) Daftar Penduduk Potensial Pemilih Pemilu (DP4) yang didata negara sebagai landasan KPU menetapkan DPT (Daftar Pemilih Tetap) belum sepenuhnya memenuhi persyaratan yang telah ditetapkan KPU; 3) Pangkalan data (*data base*) kependudukan berbasis Sistem Informasi

²⁹ Ghulam Maulana Ilman and Revienda Anita Fitrié, "Agenda Setting Kebijakan Pilkada Serentak Tahun 2020 Dengan Menggunakan Multiple Streams Framework," *Jurnal Transformatif* 7, no. 1 (2021): 81–111.

³⁰ Ilman and Fitrié.*op.cit.*

³¹ Nasution, Thamrin, and Ritonga, "Menakar Partisipasi Politik Masyarakat Kota Medan Terhadap Pemilihan Walikota Medan Tahun 2020." *op.cit.*: 102.

Administrasi Kependudukan (SIK) yang dikelola Kemendagri dengan Sistem Informasi Data Pemilih (Sidalih) yang dikelola oleh KPU belum terintegrasi.³²

Selain permasalahan diatas ditemukan juga masalah lain yaitu minimnya anggaran dan SDM dalam menjalankan pemutakhiran daftar pemilih disebabkan hanya ada di tingkat kabupaten/kota. Hal ini menyebabkan tidak dilakukan pencocokan dan penelitian (Coklit) data secara langsung kepada masyarakat. Data yang diterima hanya berasal dari hasil koordinasi dengan para pihak terkait, seperti Dinas Kesehatan yang memberikan data warga yang meninggal akibat COVID-19.³³

Kebijakan dari penyelenggara dalam memanifestasikan harapan tersebut dapat menaikkan partisipasi. Beberapa upaya yang telah dilakukan oleh KPU dalam mencapai tujuan tersebut antara lain: a) memberikan kemudahan pelayanan pemberian suara bagi pemilih; b) Sosialisasi dilaksanakan melalui daring dengan *platform* berbagai bentuk media sosial terutama menjangkau aspirasi generasi milenial; c) Mempermudah akses informasi dari website KPU; d) Mengadakan kerjasama dengan organisasi masyarakat di lingkungan daerah; e) Untuk pencegahan penyebaran covid, dengan cara menyediakan masker, handsanitizer, sarung tangan kepada pemilih dan petugas

Berdasarkan strategi tersebut, penyelenggaraan pilkada serentak 2020 sukses dilaksanakan. Meskipun dalam keadaan situasi bencana non alam, tingkat partisipasi pemilih berhasil diperoleh sebesar 76,09%. Angka tersebut merupakan bukti bahwa prosesi demokrasi tidak lumpuh dikarenakan pandemi COVID-19. Hal tersebut juga menandakan adanya kepercayaan publik kepada penyelenggara dalam memberikan suaranya di pilkada 2020 pada masa pandemi.

Berdasarkan evaluasi tersebut, dapat disimpulkan bahwa pilkada Serentak berfungsi sebagai penguat konsolidasi demokrasi tingkat lokal. Setidaknya ada tiga faktor utama penyelenggaraan pilkada yakni: 1) Dalam rangka pelaksanaan sistem presidensial dapat dihasilkan kepemimpinan daerah yang tepat dan handal; 2) Menciptakan pelaksanaan pilkada yang efektif dan efisien; 3) Membangun harmonisasi hubungan antara kepala daerah dengan masyarakatnya. Faktor-faktor di atas dapat dijadikan sebagai indikator evaluasi bagi penyelenggara dan partai politik serta para kandidat dalam mempersiapkan pilkada pada bulan November 2024. Ketercapaian beberapa faktor yang belum baik atau masih belum optimal dapat dimaksimalkan, dan yang tidak baik dapat ditinggalkan. Dalam keadaan abnormal saja, terjadi

³² Achmad Fachrudin, "Mencermati Pemutakhiran Data Pemilih Berkelanjutan," *KATA PENGANTAR* 2, no. 1 (2020): 61.

³³ Fachrudin.*op.cit.*

peningkatan partisipasi pemilih, maka diharapkan pilkada selanjutnya dapat lebih meningkat lagi dan dapat memenuhi fungsi diselenggarakannya pilkada itu sendiri. Hal tersebut memerlukan kerjasama dan komunikasi yang baik antara KPU sebagai penyelenggara, partai politik dan para kandidat calon kepala daerah yang akan berkompetisi dalam pilkada 2024. Komunikasi dan kerjasama yang baik antara *stakeholder* akan menimbulkan kepercayaan publik untuk memberikan suaranya pada pilkada 2024.

D. Simpulan

Proses pemilihan baik pemilu maupun pilkada membutuhkan partisipasi pemilih. Dalam konteks pilkada tingkat partisipasi pemilih berbanding lurus dengan tingkat legitimasi yang diperoleh kepala daerah terpilih. Dapat disimpulkan bahwa evaluasi penyelenggaraan pilkada 2020 di masa pandemi dari aspek partisipasi pemilih sangat baik. Tingkat partisipasi pada pilkada 2020 sebesar 76,09%, meskipun presentase partisipasi pemilih tersebut belum sesuai dari target KPU sebesar 77,55%. Tidak terpenuhinya target tersebut, dikarenakan beberapa faktor, yaitu: 1) banyaknya masyarakat yang masih khawatir untuk menggunakan hak pilihnya di masa pandemi COVID-19, 2) Kurangnya kepercayaan terhadap pemerintah, 3) tidak optimalnya peran partai dalam perekrutan politik, 4) Pemutakhiran data pemilih belum baik. Namun apresiasi perlu disampaikan kepada masyarakat, di tengah kekhawatiran penyebaran virus masih tetap berkontribusi alam menentukan pemimpin daerahnya. Dengan demikian demokrasi di tingkat lokal masih berproses meskipun dalam keadaan abnormal bukan karena bencana alam.

DAFTAR PUSTAKA

- Agus Sutisna. "Demokrasi Elektoral Dan Pilkada Langsung: Tinjauan Teori Dan Sisi Gelapnya." In *Religion, State and Society: Exploration of Southeast Asia*, Cetakan ke., 116. Semarang: Political Science Program Department of Politics and Civics Education Universitas Negeri Semarang, 2017.
- Arif, Mokhammad Samsul. "Meningkatkan Angka Partisipasi Sebagai Upaya Menjamin Legitimasi Hasil Pemilihan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Ditengah Pandemi Covid-19." *Jurnal Tata Kelola Pemilu Indonesia* 2, no. 1 (2020): 18–40.
- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Cetakan ke. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- Bachtiar, Farahdiba Rahma. "Pemilu Indonesia: Kiblat Negara Demokrasi Dari Berbagai Refresentasi." *Pemilu Indonesia Jurnal Politik Profetik* 3, no. 1 (2014).

- Fachri Wahyudi, Muhammad Hanifannur. "Pelaksanaan Pilkada Serentak Di Masa Pandemi Covid-19 Perspektif Qawaid Fiqhiyyah." *TAHKIM, Jurnal Peradaban Dan Hukum Islam* 4, no. 1 (2021).
- Fachrudin, Achmad. "Mencermati Pemutakhiran Data Pemilih Berkelanjutan." *KATA PENGANTAR* 2, no. 1 (2020): 61.
- Hertanto, Yogi, Tjahjanulin Domai, and Fadillah Amin. "Penerapan Sistem Informasi Manajemen Daerah (SIMDA) Keuangan Terhadap Efektivitas Pelaporan Keuangan (Studi Pada Badan Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah Di Kabupaten Blitar)." *Publisia: Jurnal Ilmu Administrasi Publik* 2, no. 1 (2017): 15–24.
- Ilman, Ghulam Maulana, and Revienda Anita Fitrie. "Agenda Setting Kebijakan Pilkada Serentak Tahun 2020 Dengan Menggunakan Multiple Streams Framework." *Jurnal Transformative* 7, no. 1 (2021): 81–111.
- Khairazi, Fauzan. "Implementasi Demokrasi Dan Hak Asasi Manusia Di Indonesia." *INOVATIF* *Jurnal Ilmu Hukum* 8, no. 1 (2015).
- Lestari, Ketut Andita Pratidina. "Semakin Meningkatnya Presentase Golput Khususnya Dikala Pandemi, Hak Golput Bagi Rakyat Menurut Perspektif Hukum Dan HAM." *Ganesha Civic Education Journal* 3, no. 1 (2021): 37–45.
- Meyliana, Inggried Fena, and Dewi Erowati. "Menakar Partisipasi Politik Masyarakat Kabupaten Tana Toraja Terhadap Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Tahun 2020." *Jurnal Academia Praja* 3, no. 02 (2020): 168–81.
- Moerti, Wisnoe. "Data Terkini COVID-19 Di Indonesia Desember 2020." merdeka.com, n.d.
- Nasution, Faiz Albar, Muhammad Husni Thamrin, and Alwi Dahlan Ritonga. "Menakar Partisipasi Politik Masyarakat Kota Medan Terhadap Pemilihan Walikota Medan Tahun 2020." *Politeia: Jurnal Ilmu Politik* 12, no. 2 (2020): 97–113.
- Rachmawati. "Soal Klaster Pilkada, Ahli Sebut Kasus Bertambah Karena Penelusuran Kontak Erat Sangat Lemah." *Kompas.Com*, 2020.
- Rahmani, Aulia Azmi Nur. "Potensi Masalah Pilkada Serentak 2020 Dan Kekhawatiran Masyarakat Pemilih Muda." *KEMUDI: Jurnal Ilmu Pemerintahan* 5, no. 02 (2021): 167–78.
- Ristyawati, Aprista. "Efektivitas Pelaksanaan Pilkada Serentak 2020 Pada Masa Pandemi Darurat Covid-19 Di Indonesia." *Crepido* 2, no. 2 (2020): 85–96. <https://doi.org/10.14710/crepido.2.2.85-96>.
- Saifudin. *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Edited by Ni'matul Huda. 1st ed. Yogyakarta: FH UII Press, 2009.
- Siti Nani Aisyah. "Efektivitas Penerapan Aturan Pilkada Serentak 2020 Dalam Kondisi Darurat Penanganan Pencegahan Penyebaran Corona Virus Disease 19 (COVID-19)." *KHAZANAH MULTIDISCIPLIN* 1, no. 1 (2020).

Suyatno. “Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Dan Tantangan Demokrasi Lokal Di Indonesia.”
Politik Indonesia: Indonesian Political Science Review 1, no. 2 (2016): 212–30.

Widodo, W. “Pelaksanaan Pilkada Berdasarkan Asas Demokrasi Dan Nilai-Nilai Pancasila.”
Civis 5, no. 1 (2015): 679–91.