

**PROBLEMATIKA PELAKSANAAN PILKADA SERENTAK SAAT
PANDEMI BERDASARKAN UNDANG-UNDANG
NOMOR 6 TAHUN 2020 DI KABUPATEN SLEMAN
Dosen Pembimbing: Dr. Saifudin, S.H, M.Hum.**

TESIS



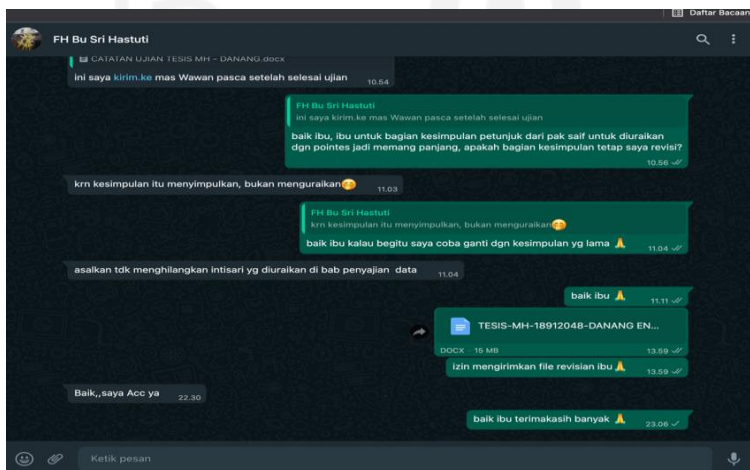
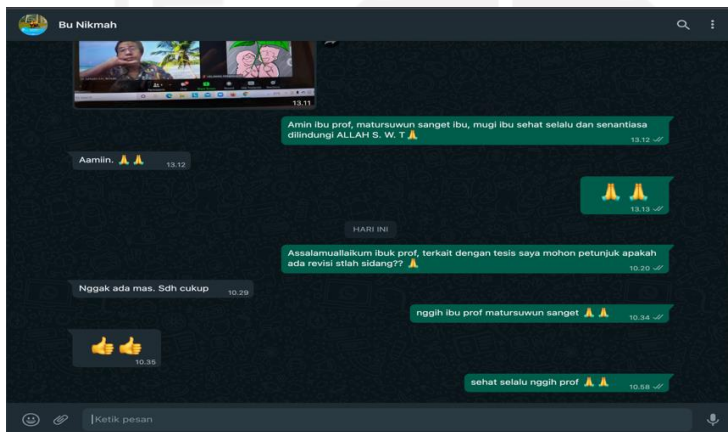
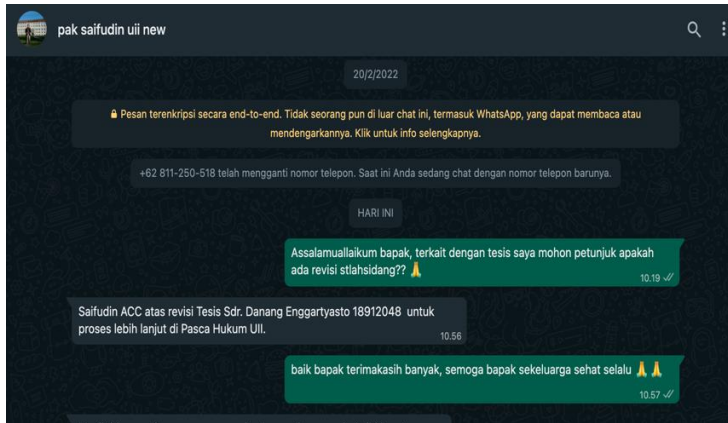
OLEH :

**NAMA MHS. : DANANG ENGGARTYASTO, S.H.
NO. INDUK MHS. : 18912048
BKU : HUKUM TATA NEGARA**

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

2022

BUKTI PENGESAHAN





**PROBLEMATIKA PELAKSANAAN PILKADA SERENTAK SAAT
PANDEMI BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN
2020 DI KABUPATEN SLEMAN**

Oleh :

Nama Mahasiswa : Danang Enggartyasto, S.H.
Nomor Pokok Mahasiswa : 18912048
BKU : HTN/HAN

Telah diujikan dihadapan tim penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
Program Studi Hukum dan dinyatakan LULUS
Pada hari Kamis, 17 Februari 2022

Pembimbing

Dr. Saifuddin, S.H., M.Hum

Yogyakarta, 17 Februari 2022

Anggota Penguji I

Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum

Yogyakarta, 17 Februari 2022

Anggota Penguji II

Dr. Sri Hastuti, S.H., M.H

Yogyakarta, 17 Februari 2022



Mengetahui

Ketua Program Studi Hukum Program Magister
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia


Dr. Agus Triyanta, M.A., M.H.S, Ph.D.

PERNYATAAN ORISINALITAS PENULISAN TESIS MAHASISWA PASCA SARJANA
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Danang Enggartyasto, S.H.

NIM : 18912048

Judul : Problematika Pelaksanaan Pilkada Serentak Saat Pandemi Berdasarkan Penerapan
Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 di Kabupaten Sleman

Menyatakan bahwa penulisan akhir/tesis yang telah diuji di hadapan pembimbing dan dosen penguji Progam Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia hasil karya penulis sendiri dan semua sumber yang dirujuk maupun dikutip telah penulis nyatakan dengan jelas. Apabila dikemudian hari ternyata terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka penulis menerima sanksi akademik sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Universitas Islam Indonesia.

Yogyakarta, 03 Maret 2022
Yang membuat pernyataan ,



Danang Enggartyasto, S.H.

HALAMAN MOTTO

Bantinglah otak untuk mencari ilmu
sebanyak-banyaknya guna mencari rahasia besar
yang terkandung di dalam benda besar bernama
dunia ini, tetapi pasanglah pelita dalam hati
sanubari, yaitu pelita kehidupan jiwa. Al-Ghazali

Lamun siro sekti, ojo mateni (Meskipun
kamu sakti, jangan menjatuhkan)

Lamun siro banter, ojo ndisiki (Meskipun
kamu cepat, jangan mendahului)

Lamun siro pinter, ojo minteri (Meskipun
kamu pintar, jangan sok pintar)

Ir. Joko Widodo.

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum warahmatullahi wabarakatuh, Dengan memanjatkan puji syukur kehadirat Allah subhanahu wa ta'ala atas segala limpahan rahmat dan hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis yang berjudul : **PROBLEMATIKA PELAKSANAAN PILKADA SERENTAK SAAT PANDEMI BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2020 DI KABUPATEN SLEMAN**. Penulis mengakui bahwa dalam penyusunan tesis ini masih terdapat banyak kekurangan dalam hal teori, analisis dan sistematika, untuk itu penulis mengharapkan kritikan dan saran yang membangun untuk kesempurnaan tesis ini. Penulisan tesis ini tidak lepas dari peran dan bantuan dari berbagai pihak. Baik sejak proses penelitian hingga penyusunan tesis. Karenanya, penulis ingin menyampaikan rasa terimakasih yang sedalam-dalamnya kepada pihak-pihak yang telah membantu dalam kelancaran penulisan tesis ini, antara lain :

1. Bapak Prof. Fathul Wahid, S.T, M.Sc, Ph.D. selaku Rektor Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan peneliti kesempatan untuk menimba ilmu di kampus Universitas Islam Indonesia;
2. Bapak Drs. Agus Triyanta, S.H., M.H., Ph.D. Selaku Ketua Program Studi Hukum Magister Hukum Universitas Islam Indonesia;
3. Dr. Saifudin, S.H., M.Hum. selaku Pembimbing penulisan tesis. Dengan segala rasa hormat penulis sampaikan terimakasih atas bimbingan, dukungan dan masukan selama proses pembuatan karya ini;

4. Ibu Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum. Ucapan terimakasih sebesar-besarnya penulis sampaikan kepada beliau, beliau tidak hanya sebagai sosok guru besar di dunia akademik namun merupakan sosok bersahaja penuh inspirasi tentang pandangannya mengenai nilai-nilai kehidupan.
5. Dr. Sri Hastuti, S.H., M.H. selaku Penguji dalam ujian tesis ini. Dengan segala rasa hormat penulis sampaikan terimakasih atas dukungan dan masukannya untuk pembuatan karya tulis ini;
6. Pegawai, staf administrasi dan pengelola perpustakaan pada Program Studi Magister Hukum Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia;
7. Seluruh Pengajar pada program magister ilmu hukum khususnya BKU Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Program Studi Magister Hukum Universitas Islam Indonesia;
8. Terimakasih kepada bapak Dr. Yulianto, S.H,M.H. sebagai Kepala Kejaksaan Tinggi NTT yang telah memberikan banyak wejangan dan motivasi dalam menyelesaikan karya tulis ini;
9. Terimakasih Kepada bapak Roberth J. Lambila sebagai Kepala Kejaksaan Negeri TTU atas dukungannya dalam menyelesaikan penulisan karya tulis ini;
10. Ibuku (Rumisih), Terimakasih ibu tulisan ini sepenuhnya danang persembahkan untuk ibu semoga kado kecil ini dapat membuat mu tersenyum bangga buk,walaupun ini tidak sebanding dengan segala hal yang ibu berikan kepada danang;
11. Bapakku (Sugeng) Terimakasih pa katas segala dorongan motivasi untuk menjadi yang terbaik selama ini;

12. Betty Noor Diana, Terimakasih sayang ku atas segala perhatian, support dan motivasinya untuk menyelesaikan kewajiban ini;

Serta berbagai pihak yang tidak dapat dituliskan satu persatu. Semoga Allah subhanahu wa ta'ala memberikan limpahan pahala dan karunia kepada semua pihak yang telah membantu kelancaran pendidikan penulis. Amin ya rabal allamin.

Kupang 5 Maret 2022
Penulis,

DANANG ENGGARTYASTO, S.H.



ABSTRAK

Sejauh ini pemerintah belum memberi kriteria bahwa kondisi kita dianggap normal jika sampai pada tahapan tertentu. sehingga tidak ada jaminan terselenggaranya pilkada serentak nanti terlaksana dengan aman. Kemudian melihat psikologis masyarakat saat ini untuk berpartisipasi terhadap pilkada serentak nampaknya akan rendah karena kemungkinan banyak masyarakat yang urung untuk memberikan suaranya di Tempat Pemungutan Suara (TPS) yang tersedia di tengah pandemi seperti ini. Berdasarkan permasalahan yang telah penulis utarakan diatas, maka penulis akan menggunakan metode penelitian yuridis-normatif. Penelitian yuridis-normatif adalah suatu penelitian terhadap kajian perundang-undangan yang berkaitan dengan kewajiban negara dalam memberikan perlindungan dan pemenuhan hak atas demokrasi beserta hak atas keselamatan rakyat dalam pelaksanaan pilkada serentak tahun 2020. Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan undang-undang (statue approach) dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan permasalahan (isu hukum) yang sedang dihadapi. Penyelenggaraan pilkada tahun 2020 nampak berbeda dari pilkada sebelumnya yang dilaksanakan dalam situasi normal. Situasi tidak terduga yang terjadi pada tahun 2020 yakni adanya bencana kesehatan wabah pandemi Covid-19 menjadikan pilkada harus didesain sedemikian rupa dengan standar kepatuhan terhadap protokol kesehatan. Sejak awal bulan Januari 2020, Covid-19 telah menginfeksi jutaan jiwa di seluruh dunia, bahkan juga tidak sedikit korban yang meninggal dunia. Kondisi ini menimbulkan problematika tersendiri dalam pelaksanaan pilkada di masa pandemi. Jika tidak dilaksanakan pilkada, maka akan berpotensi menimbulkan instabilitas politik mengingat akan banyak kekosongan kepala daerah di Indonesia, sementara jika tetap dilaksanakan ada wabah Covid-19 yang selalu mengintai. Pelaksanaan pilkada di masa pandemi ini nampaknya tidak dapat diantisipasi sebelumnya, sehingga mengharuskan pengaturan yang serba cepat untuk dijadikan payung hukum. Meskipun itu dimungkinkan berupa Perppu yang menjadi instrumen hukum darurat, tetapi kajian yang lebih komprehensif, mendalam, dan visioner mengatur hal-hal yang masih bersifat ius constituendum perlu dibudayakan dalam perumusan undang-undang.

Kata Kunci: Pilkada Serentak, Pandemi Covid-19, Perundang-undangan dan Perppu.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGANTAR	ii
HALAMAN PERSETUJUAN	iii
HALAMAN PENGESAHAN	iv
SURAT PERNYATAAN ORISINALITAS	v
CURICULUM VITAE.....	vi
MOTTO.....	vii
PERSEMBAHAN.....	viii
KATA PENGANTAR	ix
DAFTAR ISI.....	xiv
ABSTRAKSI.....	xvii
BAB I. PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	10
C. Tujuan Penelitian.....	10
D. Manfaat Penelitian.....	10
E. Orisinalitas Penelitian.....	11
F. Landasan Teori	12
G. Metode Penelitian	21
BAB II. DISKURSUS TEORITIK TENTANG PILKADA DALAM TATANAN NEGARA DEMOKRASI	
A. Kajian Demokrasi	26

B. Kajian Pemilu dan Pilkada.....	40
C. Kajian Perundang-undangan.....	51

BAB III. Dasar Hukum Pelaksanaan Pilkada Serentak 2020 Dimasa Pandemi

Covid-19

A. Pilkada dari masa reformasi sampai masa pandemi	63
B. Lahirnya aturan hukum khusus Pilkada di masa pandemi Covid-19.....	70
C. Legitimasi opsi penundaan Pilkada di masa Pandemi Covid-19.....	89

BAB IV PELAKSANAAN PILKADA SERENTAK TAHUN 2020 DI MASA PANDEMI COVID-19

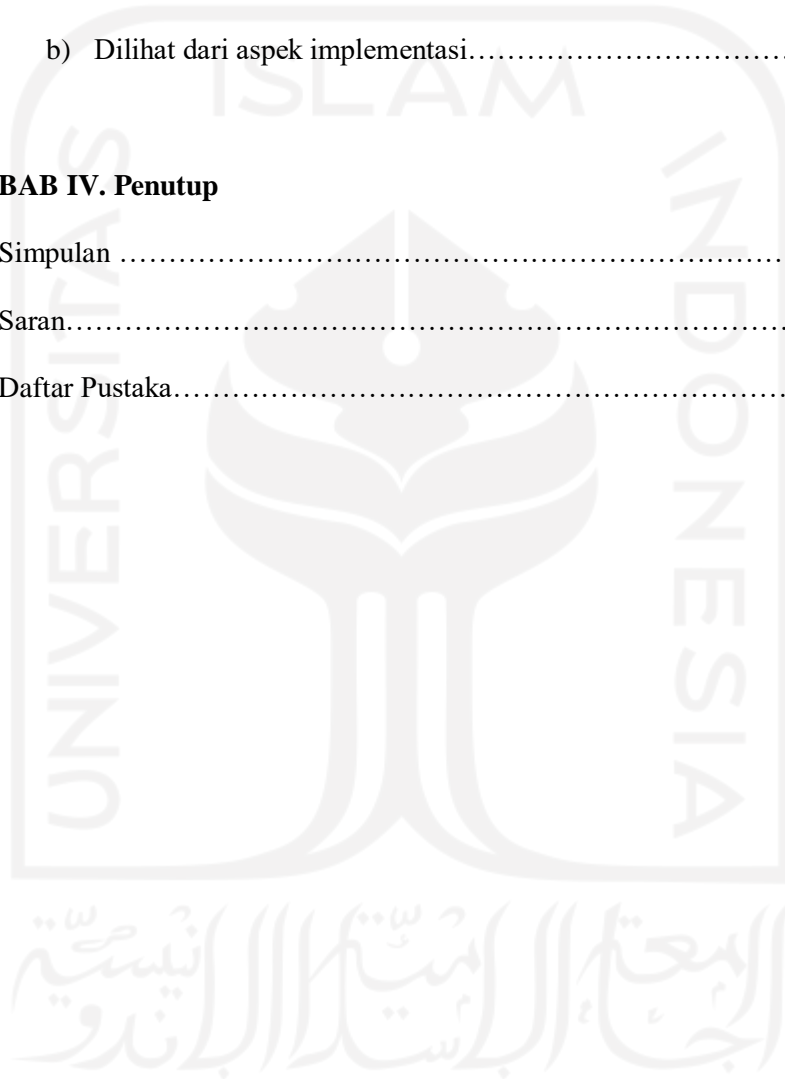
A. Problematika pelaksanaan Pilkada serentak tahun 2020 di masa Pandemi Covid-19.....	91
B. Proses Penyelenggaraan Pilkada Serentak Tahun 2020 di Kabupaten Sleman	116
a. Tahap Persiapan.....	117
a) Perencanaan Progam dan Anggaran.....	117
b) Penyusunan Keputusan Penyelenggaraan Pemilihan.....	120
c) Perencanaan Penyelenggaraan yang Meliputi Penetapan Tata Cara dan Jadwal Tahapan Pelaksanaan Pemilihan.....	125
b. Tahap Penyelenggaraan	117
a) Pendaftaran Pasangan Calon.....	120
b) Tahapan Kampanye.....	129
c) Penghitungan Suara.....	133
d) Penetapan Pasangan Calon Terpilih.....	135

**D. FAKTOR PENDUKUNG DAN PENGHAMBAT PELAKSANAAN
PILKADA PADA MASA PANDEMI DI KABUPATEN SLEMAN**

- a) Dilihat dari aspek regulasi.....138
- b) Dilihat dari aspek implementasi.....143

E. BAB IV. Penutup

- A. Simpulan150
- B. Saran.....151
- C. Daftar Pustaka.....153



A. Latar Belakang

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) secara langsung merupakan amanat dari Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah karena undang-undang sebelumnya dianggap mengesampingkan peran daerah dalam menentukan kepala daerahnya sendiri. Produk hukum tersebut merupakan awal dari era baru adanya perluasan partisipasi politik masyarakat di daerah dan kompetisi terbuka untuk meraih posisi pemimpin daerah (Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah).

Pilkada menjadi arena baru bagi rakyat Indonesia, bukan hanya pada persoalan berbeda waktu pelaksanaan, sistem pelaksanaan, prosedur dan mekanisme pemilihannya. Pilkada berupaya membangun demokratisasi di tingkat lokal agar terimplementasikan dengan baik, tidak hanya terkait pada tingkat partisipasi, tetapi juga relasi kuasa yang dibangun, yang bersumber dari pelaksanaan asas kedaulatan rakyat. Selain itu, hasil pilkada juga harus mampu menciptakan kondisi sosial, politik dan ekonomi yang lebih baik.¹

Secara garis besar pelaksanaan pilkada dibagi menjadi tiga tahapan pokok, yaitu pra-tahapan, tahapan dan pasca tahapan. *Pertama*, masa pra-tahapan meliputi perencanaan (anggaran, jadwal tahapan dan program, pembentukan penyelenggara sampai dengan pengadaan barang dan jasa), pelatihan (pembuatan petunjuk pelaksanaan-petunjuk teknis, dan pelaksanaan pelatihan pada petugas lapangan), sosialisasi (bagi pemilih, penduduk, pemangku kepentingan), dan pendaftaran pemantau pilkada. *Kedua*, masa tahapan meliputi pencalonan, kampanye,

¹ Idil Akbar, "Pilkada Serentak dan Geliat Dinamika Politik dan Pemerintahan Lokal di Indonesia", *Jurnal Ilmu Pemerintahan CosmoGov*, Vol. 2 No. 1, 2016, hlm. 95

pemungutan suara, penghitungan suara (penghitungan suara, tabulasi suara, komplain hasil suara, penyelesaian atas komplain hasil suara dan hasil akhir resmi). *Ketiga*, masa pasca tahapan meliputi review (evaluasi, audit), perubahan (penyusunan rencana perubahan, pengarsipan perubahan meliputi perubahan sistem pilkada, perubahan batas wilayah, perubahan penyelenggara), dan pemuktahiran data pemilih, pembentukan jenjang penguatan kelembagaan dan pengembangan profesionalitas penyelenggaraan pilkada.²

Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI) menyebutkan bahwa memilih kepala daerah wajib melalui mekanisme yang demokratis. Oleh karena itu, kebijakan pelaksanaan pilkada dipahami dan dikonstruksi sebagai bagian dari cita-cita reformasi politik demokratik dalam segala aspeknya, khususnya memperkuat jaminan kedaulatan politik rakyat di daerah, selain untuk menata hubungan antara pusat dan daerah.³ Hal itu yang dikenal dengan kebijakan desentralisasi politik sebagai antitesis terhadap praktik politik masa lalu yang sentralistik. Pilkada langsung merupakan salah satu respon nyata untuk menjalankan amanat reformasi politik tersebut. Singkatnya, sebagaimana pemilihan presiden langsung, pilkada merupakan arena untuk memberi kesempatan rakyat memilih kepala daerah secara demokratis, sehingga diharapkan pilkada dapat membuka ruang-ruang politik rakyat yang sebelumnya terasa sempit.⁴

² Kurniawati H. Dewi, *Pemilukada Asimetris dalam Perspektif NKRI*, LIPI, Jakarta, 2015, hlm. 62

³ Juri Ardiantoro, "Catatan Singkat Penyelenggaraan Pilkada Serentak 2017", *Jurnal Pemilu dan Demokrasi*, Vol. 10, 2017, hlm. 3

⁴ *Ibid*

Dengan terbukanya ruang-ruang politik tersebut diharapkan melahirkan penyelenggaraan pemerintahan yang responsif dan bertanggung jawab terhadap kepentingan masyarakat luas. Pengambilan keputusan pemimpin di daerah harus dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Demokrasi dengan demikian juga menjadi spirit dan praktik penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Dengan begitu maka, akan melahirkan praktik penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang efektif dan tidak terbelah. Perjalanan Pilkada langsung yang telah berlangsung sejak tahun 2005 sampai saat ini telah banyak memberikan pengalaman dan pelajaran penting. Sebagai arena kontestasi politik, desentralisasi politik melalui pilkada ini pun tidak luput dari permasalahan.⁵

Pilkada serentak pada masa pandemi telah dilaksanakan pada tanggal 9 Desember 2020 mundur dari jadwal semula yang di rencanakan pada 23 September 2020. Hal itu dilandasi melalui lahirnya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 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 (Perppu Penundaan Pilkada) yang dikeluarkan pada tanggal 4 Mei 2020 oleh Presiden.

Perppu tersebut merupakan dasar hukum penundaan pelaksanaan Pilkada akibat pandemi Covid-19.⁶ Pelaksanaan Pilkada serentak kali ini berbeda dengan periode sebelum-sebelumnya karena dilaksanakan ditengah pandemi. Mengadakan

⁵ *Ibid.*, hlm. 4

⁶ World Health Organization, "Overview Coronavirus disease (Covid-19), dalam https://www.who.int/health-topics/coronavirus#tab=tab_1/, diakses pada 04/10/2020, Pukul 10.56 WITA

pemilu di masa pandemi bukanlah hal yang mudah agar sejalan dengan standar demokrasi. Proses-proses pemilu normal dengan mengumpulkan banyak orang membuka peluang penyebaran virus. Efek lain adalah potensi berkurangnya partisipasi karena tingkat kekhawatiran yang tinggi terhadap penyebaran virus. Selain itu, potensi terjadinya malpraktik pemilu yang bahkan sering terjadi di masa normal, semakin berpeluang pada masa pandemi jika keterbatasan dihadapi oleh pihak penyelenggara dan pihak pengawas yang dibarengi oleh tidak optimalnya keterlibatan publik yang kritis.⁷ Ancaman *money politic* juga sangat rentan ditengah pandemi saat ini jika melihat banyaknya PHK⁸ yang mencapai 3,5 (tiga koma lima) juta karena pandemi saat ini sehingga makin sulit untuk membendung praktik *money politic* dilapangan.⁹

Pelaksanaan Pilkada serentak juga menimbulkan pro-kontra di tengah masyarakat karena tidak semua orang bersepakat dengan pilihan menunda atau melanjutkan pemilihan tersebut. Pembelahan pendapat semakin berat saat ada pilihan lain yang menguat. Sebagai contoh, Korea Selatan yang cukup berani melakukan pemilihan di tengah pandemi. Korea Selatan dan beberapa negara yang tetap melaksanakan pemilu membuka diskusi baru. Tentu saja, kebijakan tersebut akan menuai kritik. Hal itu dikarenakan pemilu saat bencana sudah jelas memiliki

⁷ Awaluddin, "Malpraktik Pemilu di Tempat Pemungutan Suara pada Pemungutan dan Penghitungan Suara Pemilu Serentak Tahun 2019", *Jurnal Tata Kelola Pemilu Indonesia*, Vol. 1, No. 1, 2019, hlm. 105

⁸ Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) adalah pengakhiran hubungan kerja karena suatu hal tertentu yang mengakibatkan berakhirnya hak dan kewajiban antara pekerja dan perusahaan/majikan. Hal ini dapat terjadi karena pengunduran diri, pemberhentian oleh perusahaan atau habis kontrak.

⁹ Ade M. Karunia, "Imbas Corona, Lebih dari 3,5 Juta Pekerja Kena PHK dan Dirumahkan" dalam <https://money.kompas.com/read/2020/08/04/163900726/imbas-corona-lebih-dari-3-5-juta-pekerja-kena-phk-dan-dirumahkan?page=all>, diakses pada 04/10/2020 pukul 08.34 WITA

dalil untuk ditunda. Kalau pun pilihan menyelenggarakan pemilihan 2020 menjadi opsional maka pertimbangan legalitas proses dan hasil harus bisa diurai dalam teknis yang mudah dipahami oleh semua pihak.¹⁰

Kerugian bagi peserta dan pemilih dengan teknis yang tidak biasa bisa berujung masalah berkepanjangan. Konsekuensi hukum luar biasa pun menghantui penyelenggara pemilu, jika mengutip makalah pemilu dan Covid-19 yang diterbitkan oleh Internasional IDEA yang diterjemahkan oleh Perkumpulan Untuk Demokrasi (Perludem) menjadi dalil pustaka kepiluan. Jawaban kebijakan belum ditemukan. Secara tidak langsung, Internasional IDEA hanya memberikan saran dan menyerahkan pilihan kebijakan kepada kita. Tetap pilkada atau ditunda saja. Untuk itu, Pemerintah melalui Perppu Penundaan Pilkada dianggap sebagai kebijakan luar biasa. Kebijakan tersebut dapat dikatakan terlalu berani. Hal itu karena dalil hukum optimistis yang akan mencatatkan sejarah. Perppu Penundaan Pilkada juga menempatkan diri sebagai penemuan hukum. Perppu itu lahir untuk memberitahukan bahwa kita pernah mengalami kejadian luar biasa saat berdemokrasi.¹¹

Pilkada Serentak 2020 di tengah pandemi berpotensi membawa implikasi demokratis. Oleh karena itu, pembuat kebijakan harus menyikapi dengan pra kondisi yang tepat. Sebagaimana di negara-negara lain yang menunda pemilihan umumnya karena wabah Covid-19, Indonesia juga belum memiliki pengalaman menghadapi pemilihan umum di tengah wabah sehingga menuntut persiapan ekstra

¹⁰ Andrian Habibi, "Upaya Menyelamatkan Pemilihan Umum Di Tahun 2020", *Adalah: Buletin Hukum dan Keadilan*, Vol. 4, No. 1, 2020, hlm. 168

¹¹ *Ibid.*, hlm. 169

dari seluruh pihak untuk dapat memetakan implikasi yang berpotensi mereduksi nilai-nilai demokratis di dalam pemilu.

Pada alinea keempat Pembukaan UUD NRI disebutkan secara jelas dan tegas bahwa melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia merupakan salah satu tujuan utama dari pembentukan Pemerintahan Negara Indonesia. Dengan demikian, adagium *Salus populi suprema lex* langsung menemukan landasannya dalam sumber hukum tertinggi di Indonesia (*the supreme law of the land*), yaitu UUD NRI. Membahas mengenai keselamatan rakyat di masa pandemi, maka perhatian akan langsung tertuju pada keselamatan nyawa dan kesehatan warga negara. Bertalian erat dengan kedua hal tersebut, Konstitusi Indonesia telah memberikan jaminan konstitusional terhadap hak hidup (*right to life*) dan hak atas kesehatan (*right to health*).¹²

Pasal 28A UUD NRI menjamin, “*Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya*“. Begitu pula dalam Pasal 28H ayat (1) UUD NRI yang menegaskan, “*Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.*” Secara spesifik terkait kesehatan, Pasal 34 ayat (3) UUD NRI memberikan mandat konstitusional kepada negara dengan menyatakan, “*Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak*“. Hak konstitusional tersebut harus dimajukan (*promoted*), dilindungi (*protected*), dan

¹² Pan M. Faiz, “Memaknai Salus Populi Suprema Lex”, *Majalan Konstitusi*, No. 159, Mei 2020, hlm. 68-69

dipenuhi (*fulfilled*) sebagai kewajiban konstitusional negara, terutama pemerintah, sebagaimana diatur dalam Pasal 28I ayat (4) UUD NRI.¹³

Pada saat menjalankan kewajiban dan tanggung jawabnya terhadap keselamatan rakyat maka pemerintah memiliki dua jenis tugas secara bersamaan, yaitu tugas negatif (*negative duties*) dan tugas positif (*positive duties*). Tugas negatif dimaksudkan bahwa pemerintah dan pejabat publik tidak boleh secara sewenang-wenang atau sengaja merenggut nyawa seseorang. Sedangkan, tugas positif harus dimaknai bahwa pemerintah wajib memperhatikan dan melindungi hak hidup rakyatnya dalam setiap tindakan dan pengambilan keputusan. Artinya, setiap keputusan dan kebijakan yang akan diambil oleh pemerintah dalam penanganan pandemi Covid-19 harus menempatkan keselamatan hidup rakyatnya sebagai prioritas dan tujuan utama.¹⁴

Melalui Surat Keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU) No.: 179/PL.02-kpt/01/ KPU/III/2020. Perppu Penundaan Pilkada, khususnya pada Pasal 120 ayat 1 dan 2 memberikan otoritas pelaksanaan Pilkada 2020 kepada KPU, yang kemudian mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Pemerintah. KPU dapat membuat kewenangan regulasi pelaksanaannya lebih lanjut melalui peraturan KPU.¹⁵ Menjalankan amanat Perppu Penundaan Pilkada, KPU mengeluarkan Surat Edaran KPU No. 20 tahun 2020 tentang Pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Serentak Lanjutan Tahun 2020 dalam Kondisi Bencana

¹³ *Ibid*

¹⁴ *Ibid*

¹⁵ Aryo Wasisto dan Prayudi, "Antisipasi Implikasi Demokratis Pilkada Serentak Tahun 2020", *Info Singkat*, Vol. 12, No.12, 2020, hlm. 26

Nonalam Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) Surat Edaran yang selanjutnya disebut sebagai SE KPU.

Poin utama dari SE KPU tersebut adalah mengatur lanjutan tahapan Pilkada Serentak 2020 agar disesuaikan dengan Protokol Kesehatan Covid-19 SE KPU ini merupakan pengantar dari Peraturan KPU yang saat itu belum disahkan karena menunggu 21 (dua puluh satu) satuan kerja KPU yang belum selesai melakukan telaah dan validasi anggaran. Bahkan, ketika itu, KPU daerah sudah bersiap menggunakan anggaran rutin untuk memenuhi kebutuhan standar protokol kesehatan pencegahan Covid-19 untuk melaksanakan tahapan pilkada lanjutan. Hal ini berjalan hingga dalam rapat konsultasi antara KPU, Bawaslu, DPR dan Pemerintah, Senin 22 Juni 2020, memutuskan untuk menyetujui PKPU tentang Pilkada dalam Kondisi Bencana non alam Covid-19. Untuk menjamin terciptanya protokol kesehatan, DPR melakukan koordinasi bersama Pemerintah untuk mencairkan anggaran pilkada. Pemerintah, DPR-RI, dan KPU berhadapan dengan dua persoalan, yaitu terkait pandemi namun juga tetap harus mampu mewujudkan pemilu yang demokratis. Pemilu dapat disebut demokratis adalah apabila kedaulatan pemilih diutamakan dengan mempertimbangkan kejujuran, keadilan, kebebasan, dan rahasia. Keadilan juga menjadi hak peserta pemilu. Di masa pandemi, setiap kebijakan dan kondisi daerah yang beragam dari 270 daerah yang melaksanakan pilkada 2020 memberi implikasi terhadap praktik pelaksanaannya.¹⁶

Pasal 201 a mengatur penundaan pilkada menjadi bulan Desember, tapi bila kondisi masih darurat bencana non alam dan tidak dapat dilaksanakan, maka

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 27

ditunda dan dijadwalkan kembali setelah bencana non alam berakhir. Namun pada kenyataannya saat ini Pemerintah, KPU dan DPR telah meyakini bahwa pilkada tetap dilaksanakan pada 9 Desember 2020. Jika melihat fakta lapangan penyebaran virus Covid-19 semakin menunjukkan grafik peningkatan bahkan sampai pada 4000 kasus positif baru dalam satu hari, sedangkan vaksin belum ditemukan dan diperparah dengan rendahnya kesadaran masyarakat kita untuk menerapkan protokol kesehatan untuk mencegah penyebaran virus Covid-19. Melihat permasalahan tersebut banyak elemen masyarakat mengusulkan penundaan pelaksanaan pilkada di masa pandemi.

Sejauh ini pemerintah belum memberi kriteria bahwa kondisi kita dianggap normal jika sampai pada tahapan tertentu. Dengan begitu, asumsi Desember itu juga kurang jelas. Apa standar aman dan normal dari wabah Covid-19 sehingga tidak ada jaminan terselenggarannya pilkada serentak nanti terlaksana dengan aman. Kemudian melihat psikologis masyarakat saat ini untuk berpartisipasi terhadap pilkada serentak nampaknya akan rendah karena kemungkinan banyak masyarakat yang urung untuk memberikan suaranya di Tempat Pemungutan Suara (TPS) yang tersedia di tengah pandemi seperti ini. Melihat berbagai persoalan diatas maka penulis akan mengangkat judul tesis sebagai berikut, "*Problematika Pelaksanaan Pilkada Serentak Saat Pandemi Berdasarkan Penerapan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 di Kabupaten Sleman*".

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana problematika pelaksanaan pilkada serentak tahun 2020 pada masa pandemi Covid-19?
2. Bagaimana proses pelaksanaan pilkada serentak tahun 2020 di Kabupaten Sleman pada masa pandemi berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020?
3. Apa faktor pendukung dan penghambat dalam pelaksanaan pilkada serentak 2020 pada masa pandemi Covid-19 di Kabupaten Sleman?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui problematika pelaksanaan pilkada serentak tahun 2020 pada masa pandemi Covid-19.
2. Untuk mengetahui proses pelaksanaan pilkada serentak 2020 di Kabupaten Sleman pada masa pandemi berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis faktor pendukung dan penghambat dalam pelaksanaan pilkada serentak 2020 pada masa pandemi Covid-19 di Kabupaten Sleman.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi yang positif yaitu: *Pertama*, kegunaan praktis. Kegunaan yang dimaksud ini merupakan keseluruhan data dan informasi yang disajikan dalam bentuk laporan hasil penelitian ini,

diharapkan dapat memberikan gambaran secara spesifik bagaimana proses pelaksanaan pilkada serentak 2020 ditengah pandemi Covid-19 berdasarkan UU No. 6 Tahun 2020. *Kedua*, kegunaan teoritis. Selesainya tesis ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran untuk peningkatan dan pengembangan serta pembaharuan ilmu hukum tata negara sesuai dengan tuntunan dan perkembangan zaman, khususnya dalam konteks perkembangan teknologi, informasi, dan komunikasi.

E. Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan hasil penelusuran kepustakaan yang telah dilakukan, penulis menemukan hasil penelitian yang telah dipublikasikan yang di dalamnya tidak terdapat kesamaan. Menurut pengamatan penulis hasil tersebut akan dijadikan sebagai bahan pertimbangan dan acuan dalam melaksanakan penelitian hukum yang mendekati dengan penelitian yang dilakukan penulis, sebagai berikut:

Tabel 1: Beberapa Hasil Penelitian Terdahulu

No.	Judul>Nama/Bentuk/ Tahun	Hasil Penelitian	Perbedaan
1	Urgensitas Perppu Pilkada Di Kala Wabah Pandemi Covid-19 ¹⁷	Membahas mengenai legalitas penundaan pilkada serentak 2020 dengan mekanisme dikeluarkannya perppu 2/2020 merupakan suatu langkah yang tepat.	Penelitian yang akan saya kaji lebih menekankan pada politik hukum di terbitkannya perppu 2/2020 serta mengkaji problematika dan implikasinya terhadap

¹⁷ Rezky P.P.M. Hasibuan, "Urgensitas Perppu Pilkada Di Kala Wabah Pandemi Covid-19", *Adalah: Buletin Hukum dan Keadilan*, Vol. 4, No. 1, 2020, hlm. 121-127

			pelaksanaan pilkada serentak 2020
2.	Efektivitas Pelaksanaan Pilkada Serentak 2020 Pada Masa Pandemi Darurat Covid-19 Di Indonesia. ¹⁸	Membahas mengenai dampak negatif dengan tetap diselenggarakannya pilkada serentak 2020 di tengah pandemi Covid-19 dan bagaimana upaya-upaya yang dapat ditempuh agar pilkada serentak 2020 dapat terlaksana dengan baik.	Penelitian yang saya kaji membahas mengenai evaluasi penyelenggaraan Pilkada serentak 2020 di tengah pandemi Covid-19.

Keterangan: data diolah oleh peneliti tahun 2021

F. Landasan Teori

1. Teori Demokrasi

Pengertian demokrasi dapat dilihat dari tinjauan bahasa (epistemologis) dan istilah (terminologis). Secara epistemologis “demokrasi” terdiri dari dua kata yang berasal dari bahasa Yunani yaitu ”*demos*” yang berarti rakyat atau penduduk suatu tempat dan “*cretein*” atau “*cratos*” yang berarti kekuasaan atau kedaulatan. Jadi secara bahasa *demos-cratein* atau *demos-cratos* adalah keadaan Negara di mana dalam sistem pemerintahannya kedaulatan berada di tangan rakyat, kekuasaan tertinggi berada dalam keputusan bersama rakyat, rakyat berkuasa, pemerintah rakyat dan oleh rakyat.¹⁹

¹⁸ Aprista Ristyawati, “Efektivitas Pelaksanaan Pilkada Serentak 2020 Pada Masa Pandemi Darurat Covid-19 Di Indonesia”, *Jurnal Crepido*, Vol. 02, No. 02, 2020, hlm. 85-96

¹⁹ Tri D. Sulisworo, Dikdik Wahyuningsih, dan Baegaqi Arif, *Demokrasi*, Universitas Ahmad Dahlan, Yogyakarta, 2012, hlm. 2

Sidney Hook mendefinisikan demokrasi sebagai bentuk pemerintahan dimana keputusan-keputusan pemerintah yang penting atau arah kebijakan dibalik keputusan secara langsung didasarkan pada keputusan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa. Hal ini berarti bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok mengenai kehidupan mereka, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara yang turut menentukan kehidupan mereka tersebut.²⁰

Konsep memiliki makna luas dan mengandung banyak elemen yang kompleks. Demokrasi adalah suatu metode politik, sebuah mekanisme untuk memilih pemimpin politik. Warga negara diberi kesempatan untuk memilih salah satu diantara pemimpin-pemimpin politik yang bersaing meraih suara. Kemampuan untuk memilih diantara pemimpin-pemimpin politik pada masa pemilihan inilah yang disebut demokrasi. Jadi dengan kata lain dapat diungkap bahwa demokrasi adalah suatu metode penataan kelembagaan untuk sampai pada keputusan politik, dimana individu meraih kekuasaan untuk mengambil keputusan melalui perjuangan kompetitif dan terbuka dalam meraih suara. Namun demikian, proses kompetisi itu harus tetap dibingkai oleh etika normatif yang mengarah pada terjadinya keseimbangan sosial.²¹

Pemilu merupakan instrumen atau sarana untuk melaksanakan demokrasi, bahkan mayoritas negara demokrasi, menganggap pemilu sebagai lambang

²⁰ Nasrullah dan Tanto Lailam, *Politik Hukum Pilkada dan Desain Badan Peradilan Khusus*, Cet. Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2019, hlm. 2

²¹ Heru Nugroho, "Demokrasi dan Demokratisasi: Sebuah Kerangka Konseptual untuk Memahami Dinamika Sosial Politik di Indonesia", *Jurnal Pemikiran Sosiologi*, Vol. 1 No. 1, 2012, hlm. 2

sekaligus tolak ukur demokrasi. Terkait dengan hal itu, Ramlan Surbakti mengategorikan pemilu sebagai salah satu dari 11 pilar sistem politik demokrasi. Dengan demikian, pemilu sekaligus menjadi salah satu indikator utama yang menunjukkan bahwa sistem politik demokrasi hidup dan digunakan dalam suatu negara. Memberikan suaranya terkait masalah politik. Dengan partisipasi dan suara rakyat dimaksud, pemilu menjadi mekanisme penyeleksian dan pendelegasian daulat rakyat kepada orang atau partai politik yang dipercaya.²²

Hakikat demokrasi sebagai suatu sistem bermasyarakat dan bernegara serta pemerintahan memberikan penekanan pada keberadaan kekuasaan di tangan rakyat baik dalam penyelenggaraan berada di tangan rakyat mengandung pengertian tiga hal, yaitu; *Pertama*, Pemerintahan dari rakyat (*government of the people*) Mengandung pengertian yang berhubungan dengan pemerintah yang sah dan diakui (*ligimate government*) dimata rakyat. Sebaliknya ada pemerintahan yang tidak sah dan tidak diakui (*unligimate government*). Pemerintahan yang diakui adalah pemerintahan yang mendapat pengakuan dan dukungan rakyat. Pentingnya legitimasi bagi suatu pemerintahan adalah pemerintah dapat menjalankan roda birokrasi dan program-programnya. *Kedua*, Pemerintahan oleh rakyat (*government by the people*) Pemerintahan oleh rakyat berarti bahwa suatu pemerintahan menjalankan kekuasaan atas nama rakyat bukan atas dorongan sendiri. Pengawasan yang dilakukan oleh rakyat (*sosial control*) dapat dilakukan secara langsung oleh rakyat maupun tidak langsung (melalui DPR). *Ketiga*, Pemerintahan untuk rakyat

²² Saldi Isra dan Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum Demokratis Prinsip-Prinsip dalam Konstitusi Indonesia*, Cet. Pertama, Rajawali Pers, Depok, 2019, hlm. 11

(*government for the people*) Mengandung pengertian bahwa kekuasaan yang diberikan oleh rakyat kepada pemerintah dijalankan untuk kepentingan rakyat. Pemerintah diharuskan menjamin adanya kebebasan dalam menyampaikan aspirasinya baik melalui media pers maupun secara langsung.

2. Teori Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pilkada)

Pengisian lembaga perwakilan dalam praktek ketatanegaraan lazimnya dilaksanakan melalui Pemilihan Umum. Pasca perubahan amandemen UUD 1945, semua anggota lembaga perwakilan dan bahkan presiden serta Kepala Daerah dipilih dengan mekanisme Pemilihan Umum. Pemilihan umum menjadi agenda yang diselenggarakan secara berkala di Indonesia. Ibnu Tricahyo mendefinisikan pemilihan umum sebagai instrumen mewujudkan kedaulatan rakyat yang bermaksud membentuk pemerintahan yang sah serta sarana mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan rakyat.²³

Definisi di atas menjelaskan bahwa pemilihan umum merupakan instrumen untuk mewujudkan kedaulatan rakyat, membentuk pemerintahan yang sah serta sebagai sarana mengartikulasi aspirasi dan kepentingan rakyat. Negara Indonesia mengikutsertakan rakyatnya dalam rangka penyelenggaraan negara. Kedaulatan rakyat dijalankan oleh wakil rakyat yang duduk dalam parlemen dengan sistem perwakilan (*representative democracy*) atau demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*). Wakil-wakil rakyat ditentukan sendiri oleh rakyat melalui 9 Pemilu (*general election*) secara berkala agar dapat memperjuangkan aspirasi rakyat.

²³ Edwar, "Peran KPU dalam Mencegah Terjadinya Konflik Sara dalam Pelaksanaan Pilpres dan Wapres 2018/2019 di Kota Mataram", *Skripsi*, Universitas Muhammadiyah Mataram, Mataram, 2020, hlm. 8

Pilihan terhadap sistem pemilihan langsung merupakan koreksi atas pilkada terdahulu yang menggunakan sistem perwakilan oleh DPRD, sebagaimana tertuang dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 151 Tahun 2002 tentang Tata Cara Pemilihan, Pengesahan dan pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Berlakunya sistem pemilihan langsung menunjukkan perkembangan penataan format demokrasi daerah yang berkembang dalam kerangka liberalisasi politik, sebagai respon atas tuntutan perubahan sistem dan format politik pada masa reformasi. Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung oleh rakyat merupakan suatu proses politik di daerah menuju kehidupan politik yang lebih demokratis dan bertanggung jawab. Oleh karena itu, untuk menjamin pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah yang berkualitas, memenuhi derajat kompetisi yang sehat, partisipatif dapat dipertanggung jawabkan.²⁴

Bambang Widjojanto memberikan pendapat bahwa ada tiga hal penting yang menjadi dasar serta alasan utama desakan masyarakat agar pemilihan kepala daerah secara langsung segera dilakukan :²⁵ *Pertama*, masyarakat menginginkan agar kepala daerah lebih akuntabel kepada rakyat pemilihnya dan bukan pada fraksi dari partai politik yang memilihnya atau pejabat pemerintahan lain yang ikut menentukan hasil pemilihan itu; *Kedua*, rakyat menginginkan agar kepala daerah lebih berorientasi pada kepentingan rakyat pemilihnya. Rakyat pemilih kelak akan

²⁴ Hani Adhani, "Proses Penyelesaian Sengketa Pilkada Pasca Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah", *Tesis*, Universitas Indonesia, Jakarta, 2009, hlm. 17-18

²⁵ *Ibid.*, hlm. 23

dapat menentukan sendiri, apakah kepala daerah tertentu dapat dipilih kembali untuk masa jabatan kedua; *Ketiga*, pemilihan langsung akan membuat basis tanggung jawab kepala daerah untuk berpucuk kepada para pemilih sejatinya bukan hanya kepada *interest* politik dari kekuatan partai politik saja.

Pemilihan umum merupakan wujud kebebasan masyarakat dan rasionalitas individu untuk memilih pemimpinnya. Hal ini memiliki korelasi dengan pembentukan pemerintahan daerah sebagai bentuk rasionalitas masyarakat daerah yang diwujudkan melalui pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung. Tujuan diadakannya pilkada langsung adalah untuk membentuk pemerintahan yang kuat berdasarkan pilihan dan legitimasi dari rakyat.²⁶

Pilkada langsung adalah wujud nyata dari pembentukan demokratisasi di daerah. Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Pengajuan pasangan calon Kepala Daerah bisa dilakukan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memiliki kursi di DPRD dengan persyaratan tertentu dan/atau dari calon perseorangan dengan persyaratan tertentu pula. Dibutuhkan suatu pilihan yang tepat oleh rakyat terhadap pasangan Kepala Daerah sehingga dapat dihasilkan pasangan Kepala Daerah yang memiliki visi meningkatkan kesejahteraan rakyat daerah.²⁷

Menurut Ahmad Nadir, dengan dipilihnya kepala daerah secara langsung, aspirasi dan keinginan politik masyarakat di tingkat paling bawah akan dapat

²⁶ *Ibid.*, hlm. 25

²⁷ *Ibid*

tersalurkan. Sebab, pada hakekatnya dengan pilihan langsung ini, yang akan dipilih bukanlah seorang figur semata-mata, melainkan sebuah konsep akan pembangunan di daerah ke depan. Tantangan yang harus dijawab hari ini adalah bagaimana agar masyarakat di daerah dalam memilih bupati atau walikotanya mempertimbangkan aspek visi dan misi calon lebih dominan dibandingkan kedekatan emosional atau pertimbangan pragmatis lainnya.²⁸

3. Teori Perundang-Undangan

Istilah “perundang-undangan” dan “peraturan perundang-undangan” berasal dari kata “undang-undang” yang merujuk kepada jenis atau bentuk peraturan yang dibuat oleh negara. Peraturan perundang-undangan jika dilihat dari peristilahan merupakan terjemahan dari “*wettelijke regeling*”. Kata “*wettelijk*” berarti sesuai dengan “*wet*” atau berdasarkan “*wet*”. Kata “*wet*” pada umumnya diterjemahkan dengan undang-undang sehubungan dengan kata dasar undang-undang maka terjemahan “*wettelijke regeling*” ialah peraturan perundang-undangan.²⁹

Perundang-undangan dalam Kamus *Black's Law Dictionary*, dibedakan antara *legislation* dan *regulation*. *Legislation* lebih mengandung makna sebagai pembentukan hukum melalui lembaga legislasi (*the making of laws via Legislation*). *Regulation* diberi pengertian aturan atau ketertiban yang dipaksakan melalui ketentuan hukum yang ditetapkan oleh pemerintah melalui wewenang

²⁸ Ahmad Nadir, *Pilkada Langsung dan Masa Depan Demokrasi*, Averroes Press, Malang, 2005, hlm. 125

²⁹ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 25

eksekutif (*rule or order having force of law issued by executive authority of government*).³⁰

Maria Farida Indrati Soepratto menyatakan bahwa istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving, atau gesetzgebung*) mempunyai dua pengertian *Pertama*, Perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau proses membentuk peraturan-peraturan Negara, pada tingkat pusat maupun ditingkat daerah. *Kedua*, Perundang-undangan ialah segala Peraturan Negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah.³¹

Konsep perundang-undangan juga dikemukakan oleh A. Hamid S. Attamimi, yang mengikuti pendapat I.C. van der Vlies tentang *wet* yang formal (*het formele wetsbegrip*) dan *wet* yang materiel (*het materiele wetsbegrip*). Pendapat ini didasarkan pada apa tugas pokok dari pembentuk *wet* (*de wetgever*). Berdasarkan pemikiran tersebut, maka yang disebut dengan *wet* formal adalah *wet* yang dibentuk berdasarkan ketentuan atribusi dari konstitusi, sementara *wet* yang materiel adalah suatu peraturan yang mengandung isi atau materi tertentu yang pembentukannya tunduk pada prosedur yang tertentu pula.³²

Peraturan perundang-undangan itu sendiri merupakan salah satu dari bentuk norma hukum. Dalam literatur hukum dan perundang-undangan, secara umum

³⁰ Mastorat, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan*, Scopindo Media Pustaka, Surabaya, 2021, hlm. 5

³¹ Sarip, Diana Fitriana, dan Ely K. Dewi, "Mendudukan Fatwa Majelis Ulama Indonesia sebagai Doktrin Perundang-Undangan", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 16, No. 3, 2019, hlm. 295-296

³² A. Hamis S. Attamimi, *Teori Perundang-Undangan Indonesia: Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan Indonesia Yang Menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman*, Perpustakaan UI, Jakarta, 2008, hlm. 8

terdapat tiga (3) macam norma hukum yang merupakan hasil dari proses pengambilan keputusan hukum, yaitu: (i) keputusan normatif yang bersifat mengatur (*regeling*); (ii) keputusan normatif yang bersifat penetapan administrasi (*beschikking*); serta (iii) keputusan normatif yang disebut vonnis.

Selain ketiga bentuk produk hukum di atas, juga ada bentuk peraturan yang dinamakan “*beleids regels*” (*policy rules*) ini biasanya diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia menjadi peraturan kebijaksanaan, yang sering disebut sebagai *quasi peraturan*.³³ Kemudian menurut Satjipto Raharjo, peraturan perundang-undangan memiliki ciri-ciri sebagai berikut.³⁷ a. Bersifat umum dan komprehensif yang merupakan kebalikan dari sifat-sifat khusus dan terbatas. b. Bersifat universal. Artinya, dibentuk untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk konkretnya. Oleh karena itu, tidak dapat dirumuskan untuk menghadapi peristiwa-peristiwa tertentu saja. c. Lazimnya bagi suatu peraturan perundang-undangan mencantumkan klausul yang memuat kemungkinan dilakukannya peninjauan kembali. Menurut Burkhardt Kreams, bahwa salah satu bagian besar dari ilmu perundang-undangan yaitu adalah teori perundang-undangan (*Gestzgebungstheorie*). Ilmu pengetahuan perundang-undangan adalah ilmu pengetahuan tentang pembentukan peraturan Negara, yang merupakan ilmu yang bersifat interdisipliner. Selain itu, ilmu peraturan perundang-undangan juga berhubungan dengan ilmu politik dan sosiologi, secara garis besar dapat dibagi menjadi dua bagian besar, yaitu:³⁴

³³ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya, Bandung, 2004, hlm. 25

³⁴ <https://e-jurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/viewFile/12/pdf> Akses Pada 01/03/2022 Pukul 13.00 WITA.

- 1 Teori perundang-undangan yaitu berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian dan bersifat kognitif,
- 2 Ilmu perundang-undangan yaitu berorientasi pada melakukan perbuatan dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan dan bersifat normatif.

Burkhardt krems membagi lagi bagian kedua tersebut kedalam tiga sub bagian yaitu :

- 1 Proses perundang-undangan (*gesetzgebungverfahren*),
- 2 Metode perundang-undangan (*gesetzgebungsmethode*), dan
- 3 Teknik perundang-undangan (*gesetzgebungstechnik*)

Secara harfiah perundang-undangan berasal dari istilah “undang- undang”, dengan awalan “per” dan akhiran “an”. Imbuhan Per-an menunjukkan arti dari segala hal yang berhubungan dengan undang- undang.

Peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu) merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan dalam sistem norma hukum negara Republik Indonesia yang merefleksikan kekuasaan eksekutif untuk mengatasi suatu “kegentingan yang memaksa”. Perppu sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan juga harus bersumber pada Pancasila dan UUD 1945 sebagai sumber dari segala sumber hukum negara dan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan serta selayaknya juga dapat menjadi sumber hukum peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Namun, hingga saat ini masih terdapat beberapa permasalahan yang berkaitan dengan eksistensi dan fungsi Perppu. Oleh karena itu, proses revisi UU 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan seyogyanya dapat menampung berbagai ide-ide progresif yang berkaitan dengan eksistensi dan fungsi Perppu, khususnya dalam mencari solusi mengenai pendefinisian “kegentingan yang memaksa”.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah penulis utarakan diatas, maka penulis akan menggunakan metode penelitian *yuridis-normatif*. Penelitian yuridis-normatif adalah suatu penelitian terhadap kajian perundang-undangan yang berkaitan dengan kewajiban negara dalam memberikan perlindungan dan pemenuhan hak atas demokrasi beserta hak atas keselamatan rakyat dalam pelaksanaan pilkada serentak tahun 2020. Penelitian yuridis normatif mengacu pada norma-norma yang terdapat dalam berbagai perangkat hukum, serta mempelajari berbagai hal yang bersifat teoritis yang menyangkut asas hukum, doktrin hukum, dan peraturan-peraturan hukum.³⁵

2. Bahan Hukum

Bahan hukum yang dibutuhkan dalam penelitian ini terdiri dari 3 (tiga) jenis bahan hukum, *pertama* bahan hukum primer, *kedua* bahan hukum sekunder dan *ketiga* bahan hukum tersier. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang memiliki kekuatan hukum mengikat. Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang mendukung keberadaan bahan hukum primer, Adapun mengenai bahan hukum primer adalah dasar hukum mengikat dalam pelaksanaan pilkada di masa pandemi Covid-19.

Adapun bahan hukum sekunder dalam penelitian ini berupa buku-buku, jurnal dan hasil penelitian terkait pilkada dan data pelaksanaan Pilkada dari instansi

³⁵ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hlm. 134

terkait. Aturan hukum yang dijadikan sebagai bahan hukum primer adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
- b. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan atas undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- c. Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- d. 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
- e. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 perubahan atas UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti UU Nomor 1 Tahun 2014 tentang pemilihan gubernur, bupati, dan walikota menjadi Undang-Undang
- f. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang perubahan kedua atas UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti UU Nomor 1 Tahun 2014 tentang pemilihan gubernur, bupati, dan walikota menjadi Undang-Undang
- g. PERPU Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Pilkada Serentak 2020
- h. Undang-undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang 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 menjadi Undang-Undang

- i. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Serentak Lanjutan dalam Kondisi Bencana Non-alam Corona Virus Disease 2019 (COVID-19).

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang mendukung keberadaan bahan hukum sekunder seperti Kamus Besar Bahasa Indonesia, ensiklopedia, data elektronik dan lainnya.

3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum dalam penelitian *library research* menggunakan teknik dokumenter, yaitu melakukan telaah arsip atau studi pustaka seperti, buku, jurnal, makalah, artikel, doktrin para ahli, koran dan karya tulis terdahulu. Selain itu wawancara juga merupakan salah satu pengumpulan bahan hukum yang menunjang teknik dokumenter dalam penelitian ini serta berfungsi untuk memperoleh bahan hukum yang mendukung penelitian ini jika diperlukan.

4. Pendekatan Penelitian

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan undang-undang (*statue approach*). Pendekatan dalam penelitian ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang

bersangkut paut dengan permasalahan (isu hukum) yang sedang dihadapi. Pendekatan perundang-undangan ini misalnya dilakukan dengan mempelajari konsistensi/kesesuaian antara Undang-Undang Dasar dengan Undang-Undang atau antara Undang-Undang yang satu dengan Undang-Undang yang lain.

5. Analisis Data

Analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis *deskriptif-kualitatif*, artinya bahan-bahan hukum yang terkumpul diuraikan dalam bentuk narasi yang tersusun secara sistematis, logis dan merupakan hasil dari proses interpretasi peneliti terhadap bahan hukum yang ada. Dengan demikian maka pengolahan dan penyajian data penelitian dilakukan melalui studi kepustakaan yang diperoleh melalui penelusuran manual maupun elektronik berupa peraturan perundang-undangan, buku-buku, jurnal serta koran atau majalah, dan juga internet yang terkait dengan materi penelitian. Secara umum dalam analisis kualitatif terdiri dari tiga tahap kegiatan yang terjadi yaitu reduksi data/bahan hukum, penyajian data/bahan hukum, dan penarikan kesimpulan.³⁶

H. Sistematika Penelitian

Penelitian ini dibagi dalam lima bab dengan beberapa sub bab. Bab I merupakan bagian pendahuluan yang menjelaskan secara garis besar tentang latar belakang masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka dan metode penelitian. Bab II berisi mengenai penjelasan tentang hubungan pilkada dalam tatanan demokrasi

³⁶ Burhan Ashofa, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 1996, hlm. 20-21

di Indonesia. Bab III menjelaskan kajian mengenai analisis dasar hukum pelaksanaan pilkada serentak di masa pandemi Covid-19. Bab IV berisi analisis tentang proses pelaksanaan pilkada serentak 2020 pada masa pandemi serta pemaparan mengenai faktor pendukung dan penghambat dalam pelaksanaan pilkada serentak di Kabupaten Sleman pada masa pandemi Covid-19 pada tahun 2020 berdasarkan undang-undang *a quo*. Bab V berisi kesimpulan hasil penelitian dan saran.

BAB II

DISKURSUS TEORITIK TENTANG PILKADA DALAM TATANAN

NEGARA DEMOKRASI

A. KAJIAN DEMOKRASI

Secara etimologi, kata demokrasi berasal dari Bahasa Yunani “*demos*” berarti rakyat, dan “*kratos*” yang berarti kekuasaan atau berkuasa. Sehingga demokrasi mengandung makna pemerintahan oleh rakyat, dimana kekuasaan tertinggi berada ditangan rakyat dan dijalankan langsung oleh mereka atau wakil-wakil yang mereka pilih dibawah sistem pemilihan bebas.³⁷ Sejarah sistem politik demokrasi

³⁷ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Raja Grafindo, Jakarta, 2014, hlm. 196

muncul pada pertengahan abad ke 5 dan ke 4 SM di kota Yunani Kuno khususnya Athena.

Sudah menjadi naluri sebagai manusia sejak dahulu selalu hidup bersama-sama dalam satu kelompok guna melaksanakan kodratnya yaitu hidup bermasyarakat dalam kehidupan di dunia. Semula kehidupan manusia yang berkelompok hidupnya dari perburuan, sehingga mereka hidupnya selalu berpindah-pindah, namun sejalan dengan perkembangan peradaban maka mulai hidup menetap.³⁸ Untuk mempertahankan hak hidup dan meningkatkan taraf hidup guna terpenuhinya kepentingan dan guna terpenuhinya kepentingan dan guna terciptanya kesejahteraan diperlukan usaha-usaha untuk mengembangkan kehidupan dalam kelompok, dan agar tujuan manusia tersebut dapat terlaksana tanpa pertentangan-pertentangan maka diperlukan seseorang yang ditugaskan untuk mengatur dan memimpin kelompoknya.³⁹

Pimpinan kelompok tersebut mempunyai kekuasaan tertentu dan anggota-anggota kelompok diharuskan menaati peraturan yang ada dan juga melaksanakan perintah dari pimpinannya. Peraturan-peraturan tersebut pada mulanya tidak tertulis dan hanya merupakan adat kebiasaan saja, namun seiring dengan perkembangan zaman peraturan tersebut lalu ditulis dan akhirnya merupakan peraturan tertulis yang dijalankan dan ditaati.⁴⁰

Seiring dengan meluas dan berkembangnya kepentingan-kepentingan dari kelompok-kelompok itu dan untuk mengatasi segala kesulitan serta permasalahan

³⁸ L. Sumartini, *Money Politics Dalam Pemilu*, BPHN, Jakarta, 2004, hlm. 15

³⁹ *Ibid*

⁴⁰ L. Sumartini, *Op.Cit...*, hlm. 16

yang datang dari dalam maupun luar maka dirasakan perlu adanya suatu organisasi yang lebih baik dan teratur. Organisasi yang dimaksud sangat diperlukan untuk melaksanakan dan menegakan peraturan-peraturan hidup tersebut dan juga melaksanakan kehidupan bersama agar tercipta kehidupan yang tertib serta terwujudnya kehidupan yang sejahtera dan berkeadilan organisasi yang demikian dinamakan negara.⁴¹

Demokrasi merupakan pengertian universal yang mempunyai makna kekuasaan dan kedaulatan ada pada rakyat. Namun, dalam setiap bangsa, pengertian universal itu diwujudkan sesuai dengan kepentingan rakyat bangsa itu sendiri karena hendak menggunakan kekuasaan dan kedaulatan yang ada padanya untuk mencapai kebahagiaan dan kesejahteraan sebesar-besarnya bagi dirinya. Kedaulatan rakyat adalah kepercayaan bahwa legitimasi negara diciptakan oleh kehendak atau persetujuan rakyat yang menjadi sumber semua kekuasaan politik.

Menurut M. Durverger didalam bukunya "*Les Regimes Politiques*" artian demokrasi itu termasuk cara pemerintahan dimana golongan yang memerintah dan yang diperintah itu adalah sama dan tidak dapat terpisah-pisah. Artinya satu sistem pemerintahan negara dimana dalam pokoknya semua orang (rakyat) adalah berhak sama untuk memerintah dan juga untuk diperintah. Demokrasi terdapat dua kelompok aliran yang paling dominan yaitu demokrasi konstitusional dan satu kelompok aliran yang menamakan diriya demokrasi tetapi hakekatnya mendasarkan dirinya atas komunisme, perbedaan kedua aliran yang sangat mendasar adalah jika, demokrasi konstitusional mencita-citakan pemerintahan yang

⁴¹ *Ibid*

terbatas kekuasaannya suatu negara hukum (*Rechtsstaat*), yang tunduk pada rule of law. Sebaliknya demokrasi yang mendasarkan dirinya atas komunisme mencutacitakan pemerintahan yang tidak boleh dibatasi kekuasaannya (*machsataat*) dan yang bersifat totaliter.⁴²

Demokrasi sebagai suatu sistem telah dijadikan alternatif dalam berbagai tatanan aktivitas bermasyarakat dan bernegara di beberapa Negara. Seperti pandangan Moh. Mahfud MD, terdapat dua alasan mendasar dipilihnya demokrasi sebagai sistem bermasyarakat dan bernegara. Pertama, hampir semua negara didunia ini telah menjadikan demokrasi sebagai asas yang fundamental. Kedua, demokrasi sebagai asas kenegaraan secara esensial telah memberikan arah bagi peranan masyarakat untuk menyelenggarakan Negara sebagai organisasi tertingginya, atas dasar tersebut diperlukan pengetahuan dan pemahaman yang benar pada warga masyarakat tentang demokrasi.

C.F. Strong memaknai demokrasi sebagai suatu sistem pemerintahan dalam hal mana mayoritas anggota dewasa dari masyarakat politik ikut serta melalui cara perwakilan yang menjamin bahwa pemerintah akhirnya mempertanggungjawabkan tindakan-tindakannya kepada mayoritas itu. Singkatnya, negara demokrasi adalah negara berlandaskan sistem perwakilan yang menjamin kedaulatan rakyat.⁴³

Kedaulatan ini sering dikaitkan dengan filsuf-filsuf kontrak sosial seperti Thomas Hobbes, JJ Rosseau dan Jhon Lock. Akan tetapi, Nathan Taracov berpendapat bahwa kedaulatan rakyat (*popular sovereignty*) menyuarakan konsep

⁴² Ni'matul Huda, *Ilmu Negara, Op.Cit....*, hlm. 200

⁴³ Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat*, Nusamedia, Jakarta, 2007, hlm. 4

yang tidak selalu mencerminkan realitas politik. Dalam negara demokrasi kedaulatan berada pada seluruh warga negara yang bebas. Kedaulatan tidak dibagi menjadi unit-unit kecil seperti warga negara individu. Untuk memecahkan masalah, hanya lembaga politik yang mempunyai kewenangan untuk bertindak. Selain itu, setiap warga negara memiliki kewajiban kepada pemerintah. Satu-satunya kewajiban pemerintah kepada warga negara adalah hal-hal yang dijabarkan secara legislative oleh lembaga politik.⁴⁴

Konsep kedaulatan rakyat menurut pandangan JJ Rosseau (1712-1778) yang dituangkan dalam bukunya berjudul '*Du contract sosial*' (kontrak sosial/perjanjian masyarakat) gagasan ini lahir sebagai reaksi atas teori kedaulatan raja yang bersifat absolut dan tirani. Prinsip-prinsip utama Rosseau dalam kedaulatan rakyat adalah: (i) kekuasaan rakyat sebagai kekuasaan tertinggi harus mencerminkan kehendak umum/bersama (*volente generale*); (ii) rakyat sendiri yang menentukan bagaimana ia dipimpin oleh siapa ia dipimpin; (iii) setiap orang memiliki hak untuk menentukan dirinya sendiri dan untuk turut serta dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut keseluruhan masyarakat. Prinsip ini lahir dari anggapan bahwa tidak semua orang bisa begitu saja memerintah tanpa adanya persetujuan dari warga masyarakatnya sendiri.⁴⁵

Konsep kedaulatan rakyat menurut Rosseau memiliki beberapa sifat, yaitu;⁴⁶

- (i) Kesatuan (*unite*), bersifat misionaris;
- (ii) Bulat dan tidak terbagi (*indivisibilite*);
- (iii) Tidak dapat dialihkan (*inalienabilite*); serta
- (iv) Tidak dapat berubah

⁴⁴ Pan M. Faiz, *Amandemen Konstitusi*, Cet. Pertama, Rajawali Pers, Depok, 2019, hlm. 27

⁴⁵ Eduardus M. Bo, *Teori Negara Hukum dan Kedaulatan Rakyat*, Cet. Pertama, Setara Press, Malang, 2019, hlm. 10

⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 11

(*imprescriptetibilite*). Dalam bahasa Prancis keempat sifat itu disebut juga dengan istilah *I'unite*, *I'indivisibilite* dan *I'Imprescriptibilit*. Dalam konteks lain, Rosseau menjabarkan empat Prinsip dasar kehidupan demokrasi sebagai berikut:⁴⁷

- 1) Rakyat adalah berdaulat, yakni merupakan kekuasaan tertinggi dalam negaranya. Demokrasi berarti rakyat memerintah dirinya sendiri. Rakyat sekaligus atasan dan bawahan.
- 2) Tiap-tiap orang harus dihormati menurut martabatnya sebagai manusia. Sehingga hak eksistensi bagi setiap orang dijamin, walaupun di adalah orang jahat.
- 3) Tiap-tiap warga negara berhak untuk ikut membangun hidup bersama dalam negara, yaitu mempunyai hak publik. Tidak ada yang boleh mengucilkan seseorang dari kehidupan masyarakatnya.

Karena setiap bangsa mempunyai landasan pandangan hidup yang tidak selalu sama, kebahagiaan dan kesejahteraan yang hendak dicapai juga berbeda. Bahkan, antara bangsa-bangsa Barat yang mempunyai landasan kebudayaan sesame demokrasi dalam tataran implementasi tidak selalu diterapkan sama. Jelas sekali beda sistem demokrasi di Prancis dan di Inggris yang merupakan negara tetangga di Eropa Barat, demikian pula antara Inggris dan Amerika Serikat.⁴⁸

Demokrasi bagi bangsa Indonesia sebagai konsep mulai banyak dibahas pendiri bangsa sejak awal abad 20. Namun secara substansial demokrasi sebenarnya bukan barang baru. Memang secara istilah demokrasi tidak ditemukan dalam

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Sayidiman S. Hadiprojo, *Mengobarkan Kembali Api Pancasila*, Kompas, Jakarta, 2014, hlm. 49

bahasa Nusantara sebelumnya. Namun dalam batas-batas tertentu makna dan aktualisasi kehidupan demokratis telah menjadi praktik kehidupan sebagian masyarakat di Nusantara. Sebagaimana masyarakat di level desa sudah menerapkan kehidupan demokratis secara kolektif. Aktualisasi demokrasi dilakukan melalui budaya “musyawarah” dan atau “gotong-royong”. Suatu ciri yang menonjol dalam masyarakat komunal Nusantara di masa lalu.⁴⁹

Konsep dan praktik demokrasi modern baru mulai mengalami proses pengenalan dan pematangan terhadap masyarakat Nusantara pada masa pergerakan nasional. Persepsi anak-anak pergerakan sebagai bagian dari kelompok minoritas yang kreatif telah berhasil memosisikan dirinya sebagai agen sejarah, “*the historic people*”. Mereka tidak hanya produk dari sejarah jamannya. Perubahan persepsi terhadap realitas dan berpikir mendorong mereka berani bertindak. Konsekuensi dari hal tersebut menyebabkan mereka tidak hanya digerakan oleh sejarah jamannya, melainkan mereka juga berhasil merumuskan dan memperjuangkan pemikiran-pemikiran yang pengaruhnya sangat signifikan terhadap kondisi dan masa depan bangsa Indonesia, ketulusan dan keseriusan mereka dalam berfikir dan berjuang menghasilkan suatu teladan sekaligus pemikiran yang luhur.⁵⁰

Dalam suatu negara yang mempunyai satu tujuan bersama yaitu untuk meningkatkan kehidupan rakyatnya dari sejak dahulu telah ada negara yang memperoleh kekuasaan dari rakyatnya yang lazim disebut teori kedaulatan rakyat (demokrasi.). demokrasi berasal dari kata *demos* (rakyat) dan *kratos* (pemerintahan)

⁴⁹ Haryono, *Arsitektur Demokrasi Indonesia: Gagasan Awal Demokrasi para Pendiri Bangsa*, Cet. Pertama., Setara Press, Malang, 2013, hlm. 170

⁵⁰ *Ibid.*, hlm. 171

yang menurut sejarah istilah demokrasi ini mengacu pada sistem pemerintahan masa Yunani kuno kurang lebih 500 tahun sebelum Masehi dan secara berangsur-angsur menerobos keluar dari permulaannya yang amat kecil, kemudian berkembang sampai sekarang.

Robert A Dhal seorang pakar demokrasi dari Amerika dalam bukunya yang berjudul “Demokrasi” dijelaskan bahwa sejak tahun 507 sebelum masehi orang Athena menganut sebuah sistem pemerintahan kerakyatan yang di yakini sebagai awal mula pemerintahan demokratis di dunia. Proses demokrasi pada waktu itu berjalan ketika seluruh warga berkumpul dan membentuk suatu “Majelis” untuk memilih beberapa pejabat penting dalam pemerintahan kota.⁵¹

Pada saat itu Yunani tidak dikenal dengan istilah negara sebagaimana pengertian negara saat ini karena yang ada adalah kota-kota independen yang memiliki sistem pemerintahannya sendiri. Sistem pemerintahan tersebut berlangsung kira-kira 2 (dua) abad lamanya, sampai akhirnya kota-kota itu ditaklukan oleh tetangganya yang lebih kuat yaitu Macedonia, lalu kota ini ditundukan kembali oleh pasukan Romawi.⁵²

Selain di Yunani, hal yang sama juga muncul di semenanjung Italia di Kota Roma, hanya saja orang Romawi lebih memilih nama demokrasi dengan sistem yang dinamakan republik yaitu *res* yang berarti keadilan peristiwa dalam bahasa latin dan *publicus* yaitu publik. Jadi apabila diterjemahkan secara bebas istilah republik itu adalah sesuatu yang menjadi milik rakyat. Semula hak untuk turut serta

⁵¹ L. Sumartini, *Op.Cit...*, hlm. 17

⁵² *Ibid*

dalam pemerintahan hanya terbatas pada patricia yaitu kaum aristokrat atau kaum bangsawan namun dalam perkembangannya menunjukkan bahwa rakyat berhasil memperoleh hak untuk terlibat dalam pemerintahan dan hak tersebut diperoleh dengan perjuangan yang keras.⁵³ Selanjutnya mengenai pemerintahan rakyat (demokrasi) ini juga berkembang di parlemen inggris yaitu pada masa abad pertengahan yang bermula berasal dari majelis yang diundang untuk bersidang, dan parlemen perwakilan secara berangsur-angsur mulai menampakkan diri serta mempunyai pengaruh yang amat besar terhadap gagasan dan praktik pemerintahan perwakilan.⁵⁴

Sejalan dengan perkembangan peradaban, maka pada abad ke 18 perkembangan itu telah mencapai suatu sitem konstitusional, di mana raja dan perlemen masing-masing telah dibatasi oleh kekuasaan lain. Untuk lebih jelasnya didalam Parlemen kekuasaan kaum aristokrat yang turun-temurun dalm Dewan Para Lord (*House of Lord*) telah diimbangi oleh kekuasaan rakyat dalam Dewan Rakyat (*House of Commons*). Dengan demikian, jelas bahwa kekuasaan di tangan rakyat (demokrasi) lahir sudah cukup lama dan selalu mengikuti perkembangan peradaban maupun permasalahan yang dihadapi manusia, sehingga mengalami pasang surut.⁵⁵

Robert A.Dhal seorang ahli demokrasi menjelaskan paling tidak ada 5 (lima) hal mengenai standar demokrasi yang harus ada, yaitu;

⁵³ *Ibid.*, hlm. 18

⁵⁴ *Ibid.*, hlm. 20

⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 21

- 1) Partisipasi efektif yaitu sebuah kebijakan digunakan oleh asosiasi, seluruh anggota harus mempunyai kesempatan yang sama dan efektif untuk membuat pandangan mereka diketahui oleh anggota-anggota lainnya sebagaimana seharusnya kebijakan itu dibuat.
- 2) Persamaan suara, bahwa saat dibuatnya keputusan tentang kebijakan, maka setiap anggota harus mempunyai kesempatan yang sama dan efektif untuk memberikan suara, dan seluruh suara harus dihitung sama.
- 3) Pemahaman yang cerah, dalam batas waktu rasional, setiap anggota harus mempunyai kesempatan yang sama dan efektif untuk mempelajari kebijakan-kebijakan alternative yang relevan dan konsekuensi-konsekuensi yang mungkin.
- 4) Pengawasan agenda setiap anggota harus mempunyai kesempatan eksklusif untuk memutuskan bagaimana dan apa permasalahan yang dibahas dalam agenda.
- 5) Pencakupan orang dewasa semua atau sebagian besar orang dewasa yang menjadi penduduk tetap seharusnya memiliki hak kewarganegaraan penuh yang ditunjukkan oleh empat kriteria sebelumnya.

Terdapatnya 5 (lima) standar diatas diharapkan dapat digunakan sebagai acuan dalam menjalankan roda pemerintahannya, meskipun dalam kenyataan tidak ada negara yang benar-benar memiliki pemerintahan yang sepenuhnya memenuhi kriteria proses demokrasi yang telah di gagas oleh Robert A.Dhal tersebut.

Hal ini karena semua kriteria yang ada kemungkinan sulit untuk dilaksanakan didalam suatu negara, atau dengan kata lain dapatkah suatu negara yang ada

sekarang ini sepenuhnya bersifat demokratis. Namun apakah mungkin setiap anggota dari suatu negara akan benar-benar mempunyai kesempatan yang sama untuk berpartisipasi, atau mendapatkan pemahaman informasi mengenai masalah yang ada, karena anggota dari suatu negara itu keadaanya berbeda-beda baik dari taraf hidupnya maupun dalam pendidikannya serta tugas dan fungsinya.⁵⁶

Salah satu pendekatan untuk memahami demokrasi dan relevansinya dengan Pemilu adalah melihat demokrasi sebagai lingkup dan intensitas partisipasi warga negara dalam pembuatan dan pelaksanaan putusan-putusan politik, sehingga membedakan demokrasi dalam empat tingkatan, yaitu;⁵⁷

- 1) Demokrasi *procedural* (Joseph Schumpeter dan Huntington), yang mengandalkan persaingan yang adil dan partisipasi warga negara untuk menentukan wakil rakyat atau pemimpin pemerintahan melalui pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, dan akuntabel juga disebut demokrasi minimalis;
- 2) Demokrasi *agresif* (Robert A. Dahl), demokrasi tidak hanya berupa keikutsertaan dalam pemilu yang Luber, Jurdil, dan Akuntabel, namun terutama cita-cita, pendapat, preferensi dan penilaian warga negara yang menentukan isi undang-undang, kebijakan, dan tindakan publik lainnya, karena meyakini prinsip *self-government* yang mendasari pengambilan keputusan mengenai undang-undang dan kebijakan publik oleh sebagian besar warga negara.

⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 24

⁵⁷ Abdul M. Fadjar, *Pemilu Perselisihan Hasil Pemilu dan Demokrasi*, Cet. Pertama, Setara Press, Malang, 2013, hlm. 26-27

- 3) Demokrasi *deliberative* (Denis Thompson, Amy Gutmann) berpandangan bahwa undang-undang dan kebijakan publik haruslah dirumuskan berdasarkan alasan dan pertimbangan yang dapat diterima oleh semua warga negara secara rasional, karena menekankan pentingnya otonomi, persamaan dan kesetaraan individu, sehingga disebut juga *reasoned rule*.
- 4) Demokrasi *partisipatoris* (Benjamin Barber), menyetujui penting nilai-nilai demokrasi seperti *self-government*, persamaan/kesetaraan politik, dan *reasoned rule*, namun juga menekankan pada partisipasi seluruh warga negara yang berhak memilih terlibat secara langsung dalam pengambilan keputusan.

Inu Kencana berpendapat bahwa ada dua model demokrasi jika dilihat dari segi pelaksanaan, yaitu demokrasi langsung (*direct democracy*) dan demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*). Demokrasi langsung terjadi apabila rakyat mewujudkan kedaulatannya pada suatu negara dilakukan secara langsung, artinya hak rakyat untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Pada demokrasi langsung lembaga legislatif hanya berfungsi sebagai lembaga pengawas jalannya pemerintahan, sedangkan pemilihan pejabat eksekutif (presiden, wakil presiden, gubernur, bupati, dan walikota) dilakukan rakyat secara langsung. Begitu

juga pemilihan anggota parlemen atau legislatif (DPR, DPD, DPRD) dilakukan rakyat secara langsung.⁵⁸

Demokrasi tidak langsung terjadi bila untuk mewujudkan kedaulatannya rakyat tidak secara langsung berhadapan dengan pihak eksekutif, melainkan melalui lembaga perwakilan. Pada demokrasi tidak langsung, lembaga parlemen dituntut kepekaannya terhadap berbagai hal yang berkaitan dengan kehidupan bermasyarakat dalam hubungannya dengan pemerintah atau negara. Demokrasi tidak langsung disebut juga dengan demokrasi perwakilan.⁵⁹

Pemilu adalah wujud nyata demokrasi prosedural, meski pun demokrasi tidak sama dengan pemilu, namun pemilu merupakan salah satu aspek penting demokrasi yang harus diselenggarakan secara demokratis. Oleh karena itu, umumnya di negara-negara yang menamakan diri sebagai negara demokrasi memiliki tradisi pemilu untuk memilih pejabat-pejabat publik di bidang legislatif dan eksekutif baik di pusat maupun di daerah. Demokrasi dan pemilu yang demokratis merupakan *“qontidito sine qua non” the one can not exist without the others.*⁶⁰

Indonesia pada saat ini tetap konsisten dan terus mengembangkan nilai-nilai yang dikonstruksikan dari kekuasaan rakyat. Sehingga demokrasi menjadi ciri dan cara pemerintahan Indonesia dalam melaksanakan kegiatan penyelenggaraan negara, hal ini bermakna bahwa pelaksanaan kegiatan bernegara Indonesia sepenuhnya atas kehendak rakyat. Pada hahekekatnya kedaulatan rakyat merupakan suatu keniscayaan dalam sistem bernegara diberbagai negara. Wujudnya nyata demokrasi

⁵⁸ <http://digilib.uinsby.ac.id/10984/5/Bab%202.pdf> Akses Pada 12/06/2021 pukul 16.43 WITA.

⁵⁹ *Ibid*

⁶⁰ *Ibid*

adalah pemilihan umum, akan tetapi demokrasi tidak sama dengan pemilihan umum. Walau hanya beberapa aspek dari demokrasi, pemilu yang demokratik merupakan aspek dalam pemilihan umum penting dalam penyelenggaraan negara yang demokratik. Pemilihan umum dalam teori demokrasi liberal adalah penghubung antara prinsip kedaulatan rakyat dan praktek pemerintahan oleh sejumlah kecil pejabat.⁶¹

Demokrasi dan proses demokratisasi secara kualitatif-substansial tidak cukup hanya dengan dipenuhinya “formalitas” demokrasi, seperti adanya lembaga perwakilan, adanya lebih dari satu partai politik yang bersaing secara terbuka dalam kontestasi politik dan adanya pemilu secara periodik. Demokrasi dan proses demokratisasi harus didasarkan pada standar-standar hak asasi manusia (HAM) agar lebih bermakna partisipatoris dan emansipatoris, sebab jika tidak demokrasi akan mudah untuk dikooptasi dan di selewengkan.⁶²

Bagi para pendiri bangsa demokrasi adalah instrumen. Sebuah media yang dapat digunakan untuk mengangkat rakyat sekaligus mengikis inferioritas (*inferiority complex*). Rasa rendah diri masyarakat Indonesia yang telah lama terpengaruh oleh feodalisme dan kolonialisme ingin digugat dan dibongkar. Rakyat yang sebelumnya diperlakukan sebagai objek kekuasaan ingin diperlakukan sebagai subyek ke-kuasaan.⁶³

Alamudin memiliki pandangan bahwa demokrasi yang sesungguhnya adalah seperangkat gagasan dan prinsip tentang kebebasan, tetapi juga mencakup

⁶¹ Puslit IAIN, *Demokrasi, HAM dan Masyarakat Madani*, IAIN Jakarta Press, Jakarta, 2000, hlm. 15

⁶² *Ibid*

⁶³ Haryono, *Op.Cit...*, hlm. 180

seperangkat praktek dan prosedur yang terbentuk melalui sejarah Panjang dan berliku-liku. Sehingga demokrasi sering disebut suatu pelembagaan dari kebebasan. Karena itu mungkin, saja mengenali dasar-dasar pemerintahan konstitusional yang sudah teruji oleh zaman, yaitu hak asasi dan persamaan didepan hukum yang harus dimiliki setiap masyarakat untuk layak disebut demokrasi.⁶⁴

B. KAJIAN PEMILIHAN UMUM DAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH

Pemilu merupakan instrumen atau sarana untuk melaksanakan demokrasi, bahkan di banyak negara demokrasi, pemilu dianggap sebagai lambing sekaligus tolak ukur demokrasi. Terkait dengan hal itu, Ramlan Surbakti mengkategorikan pemilu sebagai salah satu dari 11 (sebelas) pilar sistem politik demokrasi. Dengan demikian, pemilu menjadi salah satu indikator utama yang menunjukkan bahwa sistem politik demokrasi hidup dan digunakan dalam suatu negara. Sebab, dalam pemilu rakyat berhak untuk berpartisipasi dan memberikan suaranya terkait masalah politik.⁶⁵

Pemilihan umum merupakan media bagi rakyat untuk menyatakan kedaulatannya. Paham kedaulatan rakyat menyiratkan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara adalah rakyat dan rakyat pula yang menentukan corak dan cara pemerintahan diselenggarakan. Begitu juga dengan pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang merupakan representasi dari paham kedaulatan rakyat. Secara

⁶⁴ Muslim Mufti dan Didah Durrotun Naafisah, *Teori-Teori Demokrasi*, Pustaka Setia, Jakarta, 2013, hlm. 115

⁶⁵ Saldi Isra dan Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum Demokratis: Prinsip-Prinsip dalam Konstitusi Indonesia*, Cet. Pertama, Rajawali Pers, Depok, 2019, hlm. 11

ideal pemilihan umum bertujuan agar terselenggara perubahan kekuasaan pemerintah secara teratur, damai sesuai dengan mekanisme yang dijamin dan ditentukan oleh konstitusi.⁶⁶

Ukuran bahwa suatu pemilu demokratis atau tidak, harus memenuhi tiga syarat yaitu, a) ada tidaknya pengakuan, perlindungan, dan pemupukan HAM; b) terbangunnya kepercayaan masyarakat terhadap pemilu yang menghasilkan pemerintahan yang legitimate, dan c) terdapat persaingan yang adil dari para peserta pemilu. Melalui amandemen UUD 1945, Indonesia sebenarnya telah meletakkan dasar-dasar pemerintahan yang demokratis lewat Konstitusi yang mengamankan pemilu berkala yang demokratis pula, yakni menganut asas langsung, umum, bebas, jujur, dan adil (Pasal 22E, ayat (1) UUD 1945) dan diselenggarakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri (Pasal 22E ayat (5) UUD 1945).

Pemilu yang sebelumnya hanya dikenal sebagai instrument untuk memilih sebagian anggota DPR dan DPRD (karena sebagian diangkat, misalnya pemilu pada Orde Baru dan Pemilu 1999), melalui pengkaidahan dalam Pasal 22E UUD 1945 menjadi instrument untuk memilih seluruh anggota DPR, DPD, dan DPRD, dan bahkan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden secara langsung.⁶⁷ Hal ini ditunjukkan dengan adanya ketentuanketentuan dalam UUD 1945, sebagai berikut:

⁶⁶ Mustafa Lutfi, *Hukum Sengketa Pemilukada di Indonesia: Gagasan Perluasan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi*, UII Press, Yogyakarta 2010, hlm. 115

⁶⁷ Abdul M. Fadjar, *Op.Cit...*, hlm. 28

- 1) Pasal 6A ayat (1): “ *Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat*”;
- 2) Pasal 18 ayat (3): “*Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum*”;
- 3) Pasal 19 ayat (1): “*Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum*”;
- 4) Pasal 22C ayat (1): “*Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum*”;
- 5) Pasal 22E ayat (2): “*Pemiluhan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.*”

Sedangkan pilkada, baik provinsi maupun kabupaten/kota, melalui ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 dinyatakan bahwa “ *Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*”. Rumusan ini telah menimbulkan permasalahan bahwa pilkada dapat dilakukan secara langsung (seperti pilpres) atau secara tidak langsung (ditunjuk oleh DPRD seperti ketentuan dalam UU No. 22 tahun 1999). Pembentuk undang-undang melalui UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah menafsirkan bahwa makna “kepala daerah dipilih secara demokratis’ adalah dipilih langsung oleh rakyat, sehingga pilkada kemudian dikategorikan sebagai pemilu,

terlebih lagi setelah terbitnya UU No. 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum.⁶⁸

Berkaca pada pengalaman masa lalu, ketika memilih kepala daerah menjadi hak penguasa, terbukti kepala daerah hanya menjadi perpanjangan tangan pemegang kekuasaan negara di pusat. Puluhan tahun hidup dengan kepala daerah yang hanya bisa menganggu kepala terhadap kebijakan politik pusat telah menghancurkan dinamika sosial masyarakat daerah. Secara teoritis pilkada langsung memiliki keuntungan yaitu, mendekatkan negara kepada masyarakat, mengembalikan kedaulatan dari kedaulatan negara menjadi kedaulatan rakyat, memberikan pembelajaran politik kepada masyarakat.⁶⁹

Sejarah politik mencatat, pemilihan kepala daerah telah dilakukan dalam 5 (lima) sistem yakni:⁷⁰

- 1 Sistem penunjukan atau pengangkatan oleh pusat (masa pemerintahan kolonial Belanda, penjajahan Jepang, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1902). Kemudian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, ketika berlakunya sistem parlementer yang liberal. Pada masa itu, baik sebelum dan sesudah pemilihan umum 1955 tidak ada partai politik yang mayoritas tunggal. Akibatnya pemerintah pusat yang dipimpin oleh Perdana Menteri sebagai hasil koalisi partai, mendapat jabatan biasanya sampai ke bawah;
- 2 Sistem penunjukan (Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 jo Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1956 dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1956), yang lebih dikenal dengan era Dekrit Presiden ketika ditetapkannya demokrasi terpimpin. Penerapan Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 jo

⁶⁸ *Ibid.*, hlm. 29

⁶⁹ Abdul A. Hakim, *Kuasa Rakyat dalam Pemilu*, Cet. Pertama, Toga Press, Yogyakarta, 2010, hlm. 1

⁷⁰ Sartono Sahlan dan Awaludin Marwan, *Nasib Demokrasi Lokal di Negeri Barba: Kajian Reflektif Teoritis Pilkada Langsung*, *Thafa Media*, Yogyakarta, 2012, hlm. 79 – 82

Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960 disertai alasan “situasi yang memaksa”;

- 3 Sistem pemilihan perwakilan (Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1974), di era demokrasi Pancasila. Pemilihan kepala daerah dipilih secara murni oleh lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan kemudian calon yang dipilih itu akan ditentukan kepala daerahnya oleh Presiden;
- 4 Sistem pemilihan perwakilan (Undang- Undang Nomor 18 Tahun 1965 dan Undang- Undang Nomor 22 Tahun 1999), di mana kepala daerah dipilih secara murni oleh Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tanpa intervensi pemerintah pusat;
- 5 Sistem pemilihan langsung (Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004), di mana kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat.

Pemilihan kepala daerah secara langsung pada awalnya memang disambut pro dan kontra. Selain adanya harapan akan pengakuan demokrasi di tingkat lokal, muncul pula resistensi dengan anggapan antara lain: (1) anggapan bahwa sistem pemilihan kepala daerah secara langsung akan melemahkan kedudukan DPRD; (2) Sistem pemilihan kepala daerah secara langsung akan menelan biaya yang sangat besar, karena tidak sedikit anggaran daerah (APBD) yang akan dikonsentrasikan pada KPUD di tiap tingkatan. (3) Munculnya persaingan khusus antara calon independen dan calon dari partai politik dan (4) adanya pandangan bahwa masyarakat belum siap untuk melaksanakan pemilihan kepala daerah secara langsung.⁷¹

Secara psikologis, pilkada langsung berkontribusi terhadap pengembangan demokrasi di tingkat lokal, dan yang terpenting adalah mengurangi praktik money politik yang dilakukan oleh elite DPRD, dan hal ini sudah menjadi kebiasaan dalam

⁷¹ Ali Marwan Hsb, *Pemilihan Kepala Daerah Yang Demokratis Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-IX/2013*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 13 N0. 03 - September 2016, hlm. 230

periode sebelum diterapkannya (*direct democracy*).⁷² Harus difahami bahwa mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan bagian dari kebijakan desentralisasi di Indonesia. Upaya pembenahan mekanisme pemilihan kepala daerah langsung harus diletakkan dalam sendi dasar besar yaitu untuk memperkuat sistem presidensial, meskipun tidak sepenuhnya presidensiil karena ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer juga nampak.⁷³

Prof. Dr. Sutandyo Wignyoebroto menjelaskan bahwa *money politics* dapatlah diartikan sebagai seni untuk memenangkan posisi yang menguntungkan bersarakan uang, dalam rangka upaya memperebutkan kekuasaan kehidupan bernegara.⁷⁴ Praktik *money politics* di dalam kehidupan bernegara apabila kita amati sudah cukup lama terjadi misalnya di dalam pemilihan kepala daerah, dimana pihak calon kepala daerah memberikan hadiah berupa barang atau sejumlah uang kepada masyarakat pemilih dengan harapan agar dalam pilkada anggota masyarakat memilih calon kepala daerah yang bersangkutan.

Penyelenggaraan Pilkada yang berlangsung sekarang ini banyak menimbulkan masalah terutama biaya atau anggaran yang besar dan biaya sosial tinggi. Kerusuhan dan konflik sosial selalu menyertai dalam penyelenggaraan pilkada. Pada awalnya Pilkada merupakan solusi yang tepat sebagai sarana kedaulatan rakyat dan menjangkau pemimpin di tingkat daerah. Namun pada akhirnya

⁷² Abdul A. Hakim, *Op.Cit...*, hlm. 2

⁷³ Kurniawati H. Dewi dan Nyimas L.L. Aziz, *Gagasan Pemilihan Umum Kepala Daerah Asimetris*, Cet.Pertama, Calpulis, Yogyakarta, 2016, hlm. 35

⁷⁴ L. Sumartini, *Op.Cit...*, hlm. 123

penyelenggaraan Pilkada menuai banyak kritik, sehingga Pilkada perlu dievaluasi dan sebagai antitesis dari model pemilihan oleh DPRD.⁷⁵

Perlunya evaluasi Pilkada yang kemudian pemilihan kepala daerah dikembalikan lagi kepada DPRD, dikarenakan terlalu seringnya masyarakat datang ke TPS dalam memberikan suara pada pemilu. Dalam pemilu setidaknya setiap warga negara bisa 7 (tujuh) kali datang ke TPS, dengan asumsi pemilu Presiden dan Wakil Presiden dua putaran, legislatif satu putaran, gubernur dua putaran, bupati/walikota dua putaran dan ditambah lagi adanya pemilihan kepala desa sampai dua putaran, sehingga bukannya 7 (tujuh) kali, tetapi ada 9 (sembilan) kali rakyat datang ke TPS. Selain itu, beragam masalah menjadi dasar wacana agar pemilihan kepala daerah dilakukan oleh DPRD.⁷⁶

Sebenarnya ada perbedaan pandangan atau pendapat pada saat membuat RUU Pemilihan Kepala Daerah untuk menentukan apakah pemilihan Kepala Daerah Dilakukan secara langsung melalui pemilu oleh rakyat atau pemilihan oleh DPRD. Pendapat pertama, bahwa RUU Pemilihan Kepala Daerah yang dibuat sesuai dengan latar belakang perumusan frasa "dipilih secara demokratis" bahwa arti Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 dapat dilakukan atau dipilih oleh DPRD. Pandangan ini diambil, karena penyelenggaraan pilukada banyak membutuhkan biaya yang besar, baik anggaran/dana (APBD) yang dikeluarkan begitu besar maupun biaya sosial yang tinggi (banyak terjadi konflik horizontal di masyarakat). Oleh karena itu, pemilihan kepala daerah cukup dilakukan oleh DPRD saja.⁷⁷

⁷⁵ Sodikin, *Hukum Pemilu: Pemilu Sebagai Praktek Ketatanegaraan*, Gramata Publishing, Bekasi, 2014, hlm. 213

⁷⁶ *Ibid*

⁷⁷ *Ibid.*, hlm. 214

Berbeda dengan pandangan atau pendapat kedua, bahwa pemilihan kepala daerah tetap harus dilaksanakan secara langsung oleh rakyat. Karena makna demokratis berarti rakyatlah yang harus memegang kedaulatan atau kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat, sehingga perlunya pemilihan kepala daerah yang sama dengan pemilu legislatif dan pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Pandangan ini sesuai Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 bahwa: "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar", dan teori demokrasi, bahwa demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (*from the people, by the people and for the people*). Demokrasi adalah sistem pemerintahan yang paling mendekati kemanusiaan, karena melibatkan masyarakat secara keseluruhan dalam pemerintahan dengan menggunakan hak pilih.⁷⁸

Berdasarkan pandangan atau pendapat kedua, maka DPR menghendaki pemilihan kepala daerah dilakukan melalui mekanisme pemilu yang dilakukan secara langsung oleh rakyat. Sebagai solusi yang terbaik dan menghemat anggaran negara yang dikeluarkan, dan tetap pemilihan kepala daerah dilakukan melalui pemilu, maka DPR membuat Rancangan Undang-Undang Pemilihan Umum Kepala Daerah (pemilukada) yang pelaksanaannya dilakukan secara serentak. Rencana pemilukada serentak yang pada awalnya akan berlangsung serentak sebagian pada tahun 2015 dan 2018, yang kemudian pemerintah menyepakati pemilukada serentak yang dapat berlangsung bersamaan pada tahun 2020.⁷⁹

⁷⁸ *Ibid*

⁷⁹ *Ibid.*, hlm. 215

Pemilihan yang merupakan syarat minimal penyelenggaraan sistem demokrasi, dimana para pemimoin di provinsi, kabupaten, dan kota dalam sistem ketatanegaraan dipilih melalui mekanisme yang jujur, adil, dan berkala. Sehingga, dalam perkembangan sejarah negara-negara modern, pemilu dianggap sebagai tonggak bagi tegaknya sistem demokrasi. Sistem demokrasi yang dilaksanakan dengan konsep demokrasi perwakilan atau demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*), yang artinya keikutsertaan rakyat di dalam pemerintahan dilakukan oleh wakil-wakil rakyat yang dipilih sendiri oleh rakyat secara langsung, bebas, sehingga hasil pemilihan kepala daerah haruslah mencerminkan konfigurasi aliran-aliran dan aspirasi politik yang hidup ditengah-tengah rakyat. Dengan demikian, pemilihan kepala daerah berfungsi sebagai parameter tingkat dukungan dan kepercayaan masyarakat terhadap seorang pemimpin.⁸⁰

Pemilukada serentak merupakan jalan menuju konsolidasi demokrasi dan politik dalam membangun bangsa. Apabila akan diterapkan tentu saja akan menimbulkan permasalahan bagi daerah yang masa periode kepala daerahnya akan selesai, sehingga di sini perlu diisi oleh seorang pejabat sebagai ganti kepala daerah yang akan dipilih secara serentak secara deinitif. Pemilukada serentak akan memberikan legitimasi yang kuat bagi kepemimpinan kepala daerah yang terpilih. Kepemimpinan yang terpilih merefleksikan konfigurasi kekuatan politik dan kepentingan konstituen (pemilih), sehingga dapat dipastikan bahwa kandidat terpilih secara demokratis mendapat dukungan masyarakat pemilih. Di samping itu,

⁸⁰ Wilma Silalahi, *Demokrasi, Pilkada, dan Penyelesaian Hasil Pilkada di Mahkamah Konstitusi*, Cet. Pertama, Rajawali Pers, Depok, 2020, hlm. 10

meminimalkan manipulasi dan kecurangan, karena pemilihan secara langsung dapat terjadi kecurangan dan maraknya politik uang.⁸¹

Pilkada serentak juga dapat meningkatkan akuntabilitas, karena rakyat sebagai pemilih menilai dapat tidaknya kepala daerah melaksanakan tugas-tugasnya secara baik dan bertanggung jawab kepada rakyat, dan rakyat akan memberikan sanksi dalam pemilihan berikutnya dengan tidak memilihnya kembali. Hal yang lebih penting dari pilukada serentak adalah efektif dan efisiensi. Memang tidak ada yang menyangkal bahwa penyelenggaraan pilukada memerlukan biaya, tetapi kalau biayanya terlalu mahal maka harus dicari cara yang lebih murah, inilah solusi dari penyelenggaraan pilukada serentak akan lebih efektif dan efisiensi.⁸²

Meskipun dapat dipahami jika ekspektasi masyarakat terhadap pilkada langsung mampu berfungsi sebagai wahana untuk menyalurkan dan menjamin aspirasi masyarakat yang mencerminkan kedaulatan rakyat dan semangat membangun masa depan bangsa, namun harus pula dipahami bahwa proses persaingan politik selalu identik dengan berbagai kepentingan sehingga tidak mengherankan jika pasca pelaksanaan pilkada langsung sering kali muncul berbagai masalah yang berimplikasi pada proses penguatan prinsip-prinsip demokrasi dan terganggunya kondusifitas di daerah, adapun persoalan tersebut diantaranya adalah;⁸³

⁸¹ *Ibid*

⁸² *Ibid*

⁸³ Abdul A. Hakim, *Kuasa Rakyat dalam Pemilu*, Cet. Pertama, Toga Press, Yogyakarta, hlm. 6-7

- 1) Sebagian masyarakat masih bersifat *paternalistik* dan *primodial*. Masyarakat dengan karakter ini cenderung mengindik pada perintah pimpinan, artinya dominasi patron sangat kuat terhadap *client*-nya sehingga sulit bagi masyarakat untuk menentukan pilihannya secara mandiri;
- 2) Wilayah suatu Kabupaten/Kota tidak seluruhnya mudah dijangkau. Misalnya bahwa wilayah di Indonesia rata-rata luas dan tidak seluruhnya berupa daratan yang mudah untuk dijangkau;
- 3) Partai-partai politik belum berfungsi dengan baik berkaitan dengan pendidikan politik (belum berorientasi dengan program). Partai-partai politik yang eksis sampai sekarang dapat dikatakan tidak berorientasi pada program pendidikan politik kepada rakyat bahkan lebih parah terjadi manipulasi suara rakyat;
- 4) Biaya penyelenggaraan pilkada langsung sangat besar;
- 5) Penegakan hukum hingga saat ini belum berlangsung dengan baik. Banyak pelanggaran undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah dan aturan-aturan lainnya yang dilakukan oleh berbagai pihak dan tidak diimbangi dengan penegakan hukum yang profesional yang menyebabkan menjamurnya pelanggaran hukum dalam proses pilkada serentak.

Tahapan pelaksanaan pilkada secara langsung dapat dibagi menjadi 2 tahap yang terdiri dari tahap Persiapan dan tahap Pelaksanaan, *Pertama*, Tahap Persiapan mencakup; (i) DPRD memberitahukan kepada kepala daerah maupun KPUD

mengenai berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah; (ii) dengan adanya pemberitahuan tersebut kepala daerah wajib untuk menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah dan laporan keterangan pertanggungjawaban (LKP) kepada DPRD; (iii) KPUD dengan pemberitahuan dimaksud menetapkan rencana penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pilkada, membentuk Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS) dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) serta pemberitahuan dan pendaftaran pemantau; dan (iv) DPRD membentuk panitia Pengawas Pemilihan yang terdiri dari unsur Kepolisian, Kejaksaan, Perguruan Tinggi, Pers dan Tokoh Masyarakat.⁸⁴

Tahap *Kedua* merupakan tahap Pelaksanaan, yang meliputi: (i) Tahap penetapan daftar pemilih, (ii) Pengumuman pendaftaran dan penetapan pasangan calon, (iii) Kampanye, (iv) Masa tenang, (v) Pemungutan suara, (vi) Penghitungan suara, (vii) Penetapan pasangan calon terpilih, (viii) Pengusulan pasangan calon terpilih dan pengesahan serta pelantikan calon terpilih.⁸⁵

C. KAJIAN PERUNDANG-UNDANGAN

Istilah “hukum” di Indonesia berasal dari Bahasa Arab “*qonun*” atau “*ahkam*” atau “hukum”. Secara etimologis, istilah hukum dalam Bahasa Inggris disebut dengan “*law*”, dalam Bahasa Belanda “*recht*”, dalam Bahasa Prancis disebut dengan “*droit*”. Istilah “*recht*” berasal dari kata “*rectum*” yang berarti tuntutan atau

⁸⁴ Leo Agustino, *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*, Cet. Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, hlm. 81

⁸⁵ *Ibid.*, hlm. 82

bimbingan, perintah, atau pemerintahan. Rectum dalam bahasa Romawi adalah “res” yang bermakna raja atau perintah raja. Peristilahan tersebut (*Recht, rectum, rex*) dalam bahasa Inggris menjadi “right” (hak, adil) juga berarti “hukum”. Istilah “law” (bahasa Inggris dari bahasa Latin “lex” atau dari kata “lesere” yang berarti mengumpulkan atau mengundang orang-orang untuk diberikan perintah).⁸⁶

Lex juga dari istilah “legi” yang bermakna peraturan atau undang-undang. Peraturan yang dibuat dan disahkan oleh pejabat atau penguasa yang berwenang disebut peraturan yang di-“legal”-kan atau “legi” yang berarti “undang-undang”. Dengan demikian istilah “law” (Inggris) “lex” “legi” (Latin), “loi” (Prancis), “wet” (Belanda), “gesetz” (Jerman) selain berarti sebagai hukum juga merupakan sebuah “undang-undang”.⁸⁷

Di Indonesia, nomenklatur (istilah) ‘Perundang-undangan’ diartikan dengan segala sesuatu yang bertalian dengan undang-undang, seluk beluk undang-undang. Misalnya: ceramah mengenai Perundang-undangan pers nasional, falsafah negara itu dilihat pula dari sistem Perundang-undangannya. Nomenklatur ‘Perundang-undangan’ dapat didahului dengan kata lain. ‘Peraturan’ misalnya, sehingga menjadi ‘Peraturan Perundang-undangan’, yang terdiri dari kata ‘peraturan’ dan kata ‘Perundang-undangan’. Nomenklatur ‘Peraturan’ adalah aturan-aturan yang dibuat oleh yang berkuasa untuk mengatur sesuatu; misal peraturan gaji pegawai, peraturan pemerintah, aturan-aturan (petunjuk, ketentuan dan sebagainya) yang dibuat oleh pemerintah, yang salah satu bentuknya adalah undang-undang,

⁸⁶ *Ibid.*, hlm. 2

⁸⁷ *Ibid.*, hlm. 3

sedangkan ‘Aturan’ adalah cara (ketentuan, patokan, petunjuk, perintah, dan sebagainya) yang telah ditetapkan supaya diturut; misalnya, seseorang harus menurut aturan lalu-lintas, bagaimana aturan minum obat ini, semuanya dikerjakan dengan aturan.⁸⁸

Penghargaan yang tinggi terhadap peraturan perundang-undangan menjadi salah satu ciri yang dianut oleh sistem hukum continental. Sistem hukum continental mengutamakan hukum tertulis yang berupa peraturan perundang-undangan yang merupakan produk legislasi sebagai sendi utama sistem hukumnya. Negara penganut sistem hukum kontinental selalu berupaya menyusun hukum-hukumnya dalam bentuk tertulis dalam suatu sistematika yang diupayakan selengkap mungkin dalam sebuah kitab undang-undang atau yang sering kita sebut dengan kodifikasi.⁸⁹

Implementasi ide negara hukum, undang-undang mempunyai kedudukan yang sangat strategis. Dalam negara hukum (*rechstaat*) modern, fungsi peraturan perundang-undangan bukan hanya memberikan bentuk kepada nilai-nilai dan norma-norma yang berlaku dan hidup dalam masyarakat, dan undang-undang bukan hanya sekedar produk dari fungsi negara di bidang pengaturan. Peraturan perundang-undangan adalah salah satu instrument untuk mengatur dan mengarahkan kehidupan masyarakat menuju cita-cita yang diharapkan.⁹⁰

⁸⁸ Maria F. Indrati, dkk., *Materi Pokok Ilmu Perundang-Undangan*, Universitas Terbuka, Tangerang Selatan, 2015, hlm. 19

⁸⁹ A. Rosyid A. Atok, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan; Teori, Sejarah, dan Perbandingan dengan Beberapa Negara Bikameral*, Setara Press, Malang, 2015, hlm. 1

⁹⁰ *Ibid.*, hlm. 2

Sejak berdirinya Negara Republik Indonesia dikenal adanya bermacam-macam hukum, baik hukum yang tertulis yang merupakan peraturan peninggalan zaman Hindia Belanda, maupun hukum tidak tertulis yang merupakan hukum adat yang beraneka ragam. Hukum Nasional Indonesia dewasa ini masih dalam proses pembentukannya. Beberapa perundang-undangan nasional (dalam arti perundang-undangan yang dibentuk setelah Indonesia) memang telah ada, namu apakah perundang-undangan itu telah sesuai dengan Cita Hukum Nasional, nampaknya perlu dikaji lebih lanjut.⁹¹

Di sisi lain, Perundang-undangan sering diartikan sebagai *wetgeving*, yaitu pengertian membentuk undang-undang dan keseluruhan daripada undang-undang negara. Dalam *Juridisch woordenboek*, *wetgeving* diartikan sebagai: pertama, proses pembentukan atau proses membentuk peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah; kedua, segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Definisi ini juga diperkuat oleh H. Soehino yang menyatakan bahwa peraturan Perundang-undangan memiliki makna sebagai: *pertama*, proses atau tata cara pembentukan Peraturan Perundang-undangan negara dari jenis dan tingkat tertinggi yaitu undangundang sampai yang terendah, yang dihasilkan secara atribusi atau delegasi dari kekuasaan Perundang-undangan; *kedua*, keseluruhan produk peraturan-peraturan perundangan tersebut. Namun sebenarnya, Soehino lebih sering menggunakan istilah 'Peraturan Perundangan. Bersamaan dengan Soehino,

⁹¹ Maria F. Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan I*, Cet. Kelima, Kanisius, Yogyakarta, 2020, hlm. 14

Amiroeddin Syarief juga menggunakan istilah yang sama dengan alasan bahwa istilah itu lebih pendek dan oleh karenanya sangat ekonomis. Istilah tersebut pernah digunakan dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 sebagaimana tercantum pada judul ketetapan tersebut yaitu Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia.⁹²

Dalam lampiran UU No. 12 Tahun 2011 dijelaskan bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan (Provinsi, Kabupaten/Kota) harus memuat landasan atau pertimbangan filosofis, sosiologis, dan yuridis.⁹³ Landasan Filosofis, yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Satu peraturan perundang-undangan dikatakan memiliki landasan filosofis (*filosofische gronslad, filosofische gelding*), apabila rumusannya atau norma-normanya mendapatkan pembenaran (*rechtsvaardiging*) apabila dikaji secara filosofis. Sehingga suatu peraturan perundang-undangan memiliki alasan yang dibenarkan apabila dipikirkan secara mendalam, khususnya filsafat terhadap pandangan hidup (*way of life*) suatu bangsa yang berisi nilai moral dan etika.⁹⁴

Landasan Sosiologis, yang mencerminkan bahwa suatu peraturan perundang-undangan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai

⁹² Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah, *Ilmu Perundang-undangan*, Pustaka Setia, Bandung, 2012, hlm. 21

⁹³ King F. Sulaiman, *Teori Peraturan Perundang-Undangan dan Aspek Pengujiannya*, Thafa Media, Yogyakarta, 2017, hlm. 23

⁹⁴ *Ibid*

aspek. Peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan sosiologis (*sociologische grondslag, sociologische gelding*) apabila ketentuan-ketentuan yang diatur sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran masyarakat. Hal ini penting agar peraturan perundang-undangan yang dibuat dan ditaati oleh masyarakat tidak menjadi deretan huruf mati saja. Atas dasar inilah diharapkan suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat akan diterima masyarakat secara wajar dan ditaati dengan penuh kesadaran diri oleh masyarakat itu sendiri. Peraturan perundang-undangan yang diterima secara wajar akan menerima daya berlaku efektif dan tidak begitu banyak memerlukan pengerahan institusional dalam implementasinya. Pada teori pengakuan (*anerkennungstheorie*) ditegaskan bahwa kaidah hukum berlaku berdasarkan penerimaan dari masyarakat tempat hukum itu berlaku.⁹⁵

Landasan Yuridis, mencerminkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian dan keadilan hukum bagi masyarakat. Suatu peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan yuridis (*juridische grondslag, juridische gelding*) apabila ia mempunyai dasar hukum (*rechtsgrond*) atau legalitas terutama pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sehingga peraturan perundang-undangan itu lahir. Landasan yuridis ini sangat penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan karena menunjukkan: (1) keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan aturan. Suatu peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang. Jika

⁹⁵ *Ibid*

tidak peraturan tersebut batal demi hukum (*van rechtswegen nietig*); (2) keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur dan apabila tidak, maka peraturan perundang-undangan itu dapat dibatalkan (*vernietigbaar*); (3) keharusan mengikuti tata cara tertentu. Apabila tata cara itu tidak diikuti, peraturan perundang-undangan mungkin batal demi hukum atau belum mempunyai kekuatan hukum mengikat; (4) keharusan tidak berlawanan dengan peraturan perundang-undangan yang memiliki derajat lebih tinggi.⁹⁶

Platon dalam pandangannya sebagaimana diafirmasi oleh Satjipto Raharjo, asas hukum merupakan sarana yang membuat hukum itu bukan sekedar kumpulan dari peraturan-peraturan semata. Secara normatif, ketentuan dalam Pasal 5 jo Pasal 6 UU No. 12 Tahun 2011, terdapat tujuh asas formil atau tata cara dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang perlu di perhatikan, sebagai berikut:⁹⁷

- 1) Kejelasan tujuan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas atas apa yang akan dicapai;
- 2) Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, artinya bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila pembuatnya bukanlah lembaga/pejabat yang memiliki kewenangan tersebut;

⁹⁶ *Ibid.*, hlm. 24

⁹⁷ *Ibid.*, hlm. 25

- 3) Kesesuaian antara jenis hierarki dan materi muatan, bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya;
- 4) Dapat dilaksanakan, mengandung artian bahwa setiap peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat baik secara filosofis, yuridis dan sosiologis;
- 5) Kedayagunaan dan kehasilgunaan, bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
- 6) Kejelasan rumusan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam persepsi dan interpretasi pada pelaksanaannya;
- 7) Keterbukaan, yaitu proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Selain 7 (tujuh) asas formil pembentukan peraturan perundang-undangan ada muatan materil yang harus diperhatikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan setidaknya ada 11 (sebelas) poin penting mengenai asas materil pembentukan peraturan perundang-undangan diantaranya adalah;⁹⁸

- 1) Asas pengayoman, yakni setiap materi muatan dari pada peraturan perundang-undangan haruslah memiliki fungsi untuk memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat;
- 2) Asas kemanusiaan, yang memiliki arti bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat memberikan cerminan atau refleksi atas perlindungan dan penghormatan terhadap HAM setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional;
- 3) Asas kebangsaan, yang menghendaki setiap peraturan perundang-undangan harus mampu merepresentasikan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluraristik dan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia;
- 4) Asas kekeluargaan, yang mewajibkan setiap materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat dilakukan dengancara musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;
- 5) Asas kenusantaraan, dimana setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat

⁹⁸ *Ibid.*, hlm. 26-28

di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila;

- 6) Asa Bhineka Tunggal Ika, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus suatu daerah dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
- 7) Asas keadilan, mengandung makna bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa terkecuali;
- 8) Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, yang memiliki arti bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang agama, suku, ras, golongan, gender maupun status sosial;
- 9) Asas ketertiban dan kepastian hukum, yang mengandung maksud bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menciptakan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum;
- 10) Asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan, yang bermakna bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan perseorangan maupun masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara;

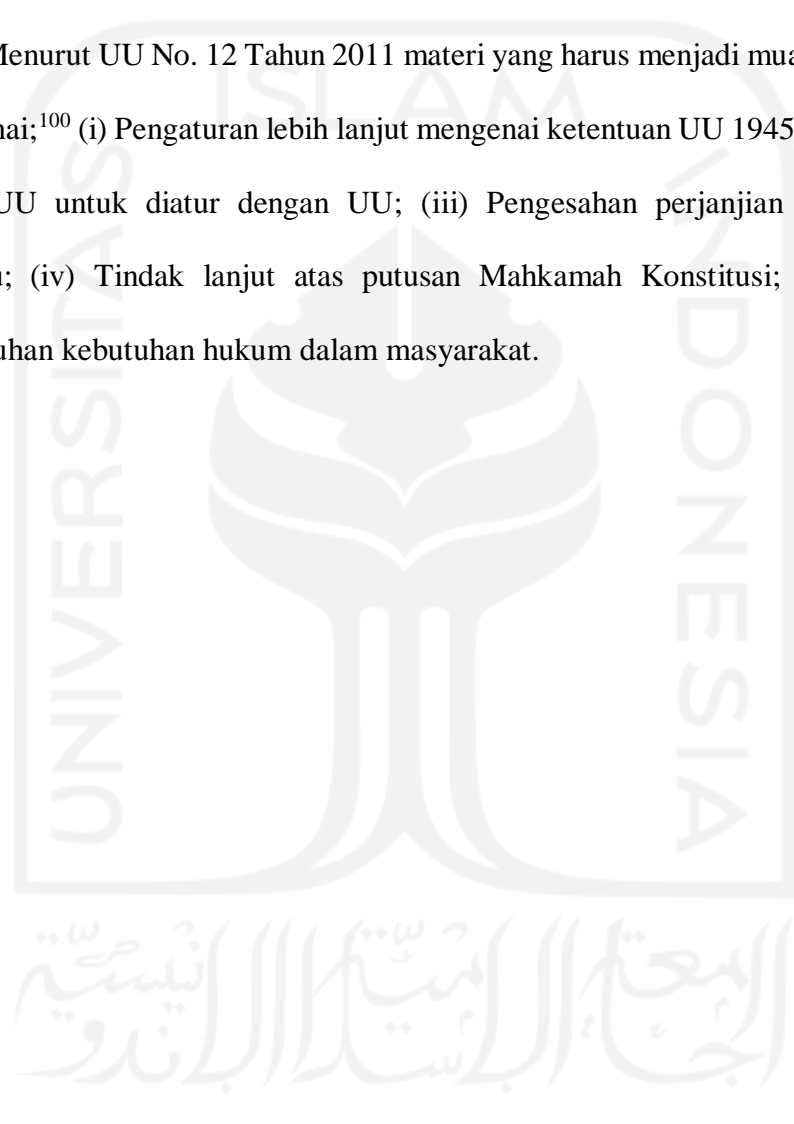
11) Asas lain sesuai dengan bidang hukum daripada peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, yang memiliki pengertian bahwa disamping asas-asas tersebut diatas, masih terdapat asas-asas hukum lain seperti dalam hukum pidana yang disebut dengan asas legalitas (*non retroactive*), atau asas praduga tak bersalah (*presumption of innocent*). Dibiidang hukum perdata kita menemukan asas kesepakatan, asas kebebasan berkontrak dan asas itikad baik.

Selain asas formil dan materil yang telah disebutkan diatas, kandungan nilai-nilai Pancasila haruslah tetap menjadi sumber rujukan utama dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan lainnya nilai yang terkandung dalam Pancasila adalah wujud dari personifikasi dari dimensi filosofis dan sosiologis dari aspek materil (dimensi yuridis) pembentukan sebuah peraturan perundang-undangan lainnya sebagaimana paparan diatas, politik hukum pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia harus tetap dalam koridor progam legislasi nasional (Prolegnas) dan progam legislasi daerah (Prolegda) sebagaimana isyarat di UU No. 12 Tahun 2011.

Apapun yang menjadi materi muatan UU yang pasti harus dapat menyerap berbagai aspirasi dan kepentingan masyarakat yang beraneka ragam. Kekuatan politik yang ada dalam parlemen yang merupakan representasi kepentingan masyarakat akan sangat besar pengaruhnya dalam memberi warna materi muatan UU. Karbe dalam pendapatnya menyatakan bahwa materi muatan UU dapat mencerminkan aspirasi dan kepentingan masyarakat tergantung pula bagaimana UU itu dibuat, dengan kata lain kualitas sebuah UU dipengaruhi oleh kualitas proses

pembentukannya. Apakah proses pembentukannya cukup demokratis, melibatkan beberapa lembaga negara yang relevan dengan mekanisme saling mengimbangi dan saling kontrol, ataukah dibentuk oleh suatu lembaga atas dasar kekuasaan absolut dan otoriter.⁹⁹

Menurut UU No. 12 Tahun 2011 materi yang harus menjadi muatan UU ialah mengenai;¹⁰⁰ (i) Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UU 1945; (ii) Perintah suatu UU untuk diatur dengan UU; (iii) Pengesahan perjanjian internasional tertentu; (iv) Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau (v) Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.



⁹⁹ Putrera Astomo, *Op.Cit...*, hlm. 19

¹⁰⁰ Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

BAB III
DASAR HUKUM PELAKSANAAN PILKADA SERENTAK 2020
DI MASA PANDEMI COVID-19

A. PILKADA DARI MASA REFORMASI HINGGA MASA PANDEMI

Amandemen UUD 1945 telah membawa perubahan yang cukup mendasar terhadap sistem pemilihan kepala daerah di Indonesia. Substansi perubahan itu terkait dengan pengisian jabatan kepala daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”.¹⁰¹ Model ini menghendaki bahwa pemilihan kepala daerah harus dilaksanakan secara langsung dan dipilih oleh rakyat. Konsep ini juga dikenal dengan paham kedaulatan rakyat, dimana rakyat memiliki kedaulatan, tanggung jawab, hak dan kewajiban secara demokratis untuk memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan serta mengawasi jalannya pemerintahan.¹⁰²

Pelaksanaan pilkada secara langsung oleh rakyat pertama kali (dalam sejarah bangsa Indonesia) dilaksanakan pada Juni 2005. Sebelumnya, di bawah payung hukum Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan di Daerah,

¹⁰¹ Parbuntian Sinaga, “Pemilihan Kepala Daerah dalam Konstruksi UUD NRI 1945”, *Binamulia Hukum*, Vol. 7, No. 1, 2018, hlm. 17

¹⁰² *Ibid.*, hlm. 18

pemilihan gubernur, bupati, dan walikota dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sesuai tingkatnya masing-masing. Pada masa itu (era orde baru), calon kepala daerah tersebut bahkan didrop dari atas. DPRD secara formal memilih calon-calon kepala daerah yang sudah 'direstui' sebelumnya oleh rezim orde baru, sehingga dikenal istilah 'calon jadi' dan 'calon penggembira'. Mereka yang menjadi calon kepala daerah pada umumnya adalah para perwira militer aktif yang dikaryakan, yakni tentara setingkat letnan kolonel atau sekurang-kurangnya mayor untuk posisi bupati dan walikota, serta mayor jenderal atau sekurang-kurangnya brigadir jenderal untuk posisi gubernur, kecuali untuk Gubernur DKI Jakarta dengan pangkat letnan jenderal.¹⁰³

Dalam proses itu, usaha yang dilakukan untuk membawa perubahan dari sistem yang bersifat otoritarian ke sistem yang demokratis bukanlah pekerjaan mudah. *Pertama*, ketika rezim otoritarian berkuasa maka secara sistemik membangun sebuah sistem yang mengukuhkan kekuasaan secara terpusat dan mengeliminasi kontrol publik. *Kedua*, rezim ini seringkali menggunakan cara kekerasan sekaligus pendekatan moral untuk meraih dukungan publik. Cara ini menimbulkan dominasi yang membuat individu takut, namun juga membuat hegemoni yang menjadikan rakyat patuh karena kepercayaannya bahwa gagasan yang ditawarkan rezim itu masuk akal. *Ketiga*, rezim otoritarian memelihara kekuasaannya dengan menciptakan hubungan yang tidak setara antara negara dan masyarakat. Ketika rezim otoritarian berusaha menempatkan negara sebagai

¹⁰³ Prayudi, Ahmad Budiman, dan Aryojati Ardipandanto, *Dinamika Politik Pilkada Serentak*, Cet. Pertama, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, Jakarta, 2017, hlm. iii

sumber 'kebenaran', berbagai infrastruktur sosial, politik, ekonomi dan budaya secara sistematis diperlemah, bahkan dalam berbagai keadaan dihancurkan untuk memperkecil potensi tumbuhnya kekuatan alternatif.¹⁰⁴

Dalam sistem demokrasi modern, pemerintahan harus memiliki legalitas dan legitimasi sebagai modal penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Legalitas terkait dengan adanya suatu pemerintah haruslah terbentuk berdasarkan hukum dan konstitusi, sementara legitimasi terkait dengan kepercayaan masyarakat, yang mengacu pada keputusan rakyat hasil pemilihan umum atau *general election*.¹⁰⁵ Pemilu (dalam konteks ini pilkada/skala lokal) pada hakikatnya adalah sarana yang tersedia bagi rakyat untuk melaksanakan kedaulatannya. Proses tersebut memberikan kesempatan kepada rakyat untuk memilih orang-orang untuk menduduki jabatan politik tertentu, khususnya dalam cabang kekuasaan legislatif dan eksekutif yang dipilih secara demokratis.¹⁰⁶

Bertalian dengan itu, Jimly Asshiddiqie menilai bahwa frasa 'dipilih secara demokratis' memiliki makna yang sangat luwes. Frasa tersebut dapat dimaknai sebagai pengertian pemilihan secara langsung oleh rakyat ataupun pemilihan tidak langsung yang dilakukan oleh DPRD.¹⁰⁷ Dalam konteks itu, Suharizal menilai bahwa frasa 'dipilih secara demokratis' tidak dapat ditafsirkan bahwa rekrutmen pasangan calon menjadi kewenangan mutlak partai politik sebagai salah satu lembaga yang berfungsi melakukan rekrutmen politik dalam pengisian jabatan

¹⁰⁴ Noor M. Aziz, *Laporan Akhir Pengkajian Hukum tentang Pemilihan Kepala Daerah*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kemenkumham RI, Jakarta, 2009, hlm. 2

¹⁰⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid II*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 172

¹⁰⁶ Parbuntian Sinaga..., *Op.Cit.*, hlm. 18

¹⁰⁷ Jimly Asshiddiqie..., *Op.Cit.*, hlm. 170-171

publik.¹⁰⁸ Frasa yang termuat dalam Pasal 18 ayat (4) tersebut menimbulkan perdebatan mendasar terkait arti demokratis oleh rakyat atau oleh DPRD.

Apabila mencermati risalah persidangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga negara yang mempunyai kewenangan dalam perumusan ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945, ditemukan bahwa para pembentuk konstitusi atau undang-undang dasar memang bersepakat bahwa pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dilakukan dengan demokratis. Selain itu, juga terdapat keinginan dari perumus undang-undang dasar untuk memberikan kesempatan kepada pembuat undang-undang mengatur pemilihan kepala daerah lebih lanjut sesuai dengan situasi dan kondisi keragaman daerah, asalkan tidak bertentangan dengan prinsip demokratis.¹⁰⁹

Dengan kata lain, sistem pemilihan yang akan diterapkan dapat disesuaikan dengan perkembangan masyarakat. Masyarakat mempunyai pilihan apakah akan menerapkan sistem perwakilan (pemilihan oleh DPRD) atau melalui sistem pemilihan langsung oleh rakyat. Tujuannya adalah agar ada fleksibilitas bagi masyarakat dalam menentukan sistem pemilihan kepala daerah. Hal ini terkait erat dengan penghargaan konstitusi terhadap keragaman adat istiadat dan budaya masyarakat di berbagai daerah yang berbeda-beda. Ada daerah yang lebih condong untuk menerapkan sistem pemilihan tidak langsung (demokrasi perwakilan) dan ada pula daerah cenderung lebih menyukai sistem pemilihan langsung (demokrasi langsung) dalam memilih Gubernur, Bupati dan Walikota.¹¹⁰

¹⁰⁸ Suharizal, *Pemilukada, Regulasi, Dinamika dan Konsep Mendatang*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm. 26-28

¹⁰⁹ Parbuntian Sinaga..., *Op.Cit.*, hlm. 21

¹¹⁰ Suharizal..., *Op.Cit.*, hlm. 31-32

Kedua model sistem pemilihan tersebut, yakni sistem secara langsung (demokrasi langsung) maupun sistem pemilihan secara tidak langsung (demokrasi perwakilan) sama-sama masuk kategori sistem yang demokratis. Berdasarkan dua pandangan itulah kemudian disepakati menggunakan kata demokratis dan penyelenggaraan pemerintahan daerah lebih lanjut diatur dalam undang-undang. Penentuan model atau cara pemilihan sebagaimana risalah sidang pembentukannya diserahkan kepada undang-undang, yang penting prinsip dasarnya adalah demokratis, bukan otoritarian sebagaimana dianut sistem sebelumnya.¹¹¹

Praktik penyelenggaraan pilkada yang dilakukan secara demokratis di era reformasi telah dilakukan beberapa kali sebagaimana tergambar dalam uraian tabel berikut ini:

Tabel 2: Pelaksanaan Pilkada Sejak Era Reformasi

Tahun	Daerah Pilkada			Pelaksanaan
	Prov.	Kab.	Kota	
2005	7	174	32	Juni, Juli, Agustus, September, Oktober, November, Desember
2006	7	60	11	Januari, Februari, Maret, April, Mei, Juni, Juli, Agustus, September, Oktober, November, Desember
2007	0	1	0	Maret
2008	4	7	5	Februari, April, Mei, Juni, Juli, Agustus, September, Oktober, Desember
2010	7	66	20	Januari, April, Mei, Juni, Juli, Agustus, September, Oktober, November, Desember
2011	0	2	0	Juli dan September
2012	7	34	15	Januari, Februari, Maret, April, Mei, Juni, Juli, September, Oktober, November, Desember

¹¹¹ *Ibid*

2013	16	72	30	Januari, Februari, Maret, April, Mei, Juni, Juli, Agustus, September, Oktober, November
2015	9	224	36	Serentak Desember
2017	7	76	18	Serentak Februari
2018	17	115	39	Serentak Juni
2020	9	224	37	Serentak Desember

Keterangan: Data diolah oleh peneliti

Data tersebut menunjukkan bahwa sejak dilaksanakan pilkada langsung pertama kali sejak 2005 hingga 2014, telah diselenggarakan ratusan pilkada yang hampir dilaksanakan setiap bulan. Praktik itu dinilai sangat membutuhkan ongkos/biaya demokrasi yang besar karena setiap bulan harus menyelenggarakan pesta demokrasi. Selain itu, praktiknya juga dinilai kurang melegitimasi prinsip kedaulatan rakyat karena dilaksanakan secara terpisah dan parsial.¹¹² Oleh karena itu, pasca terbitnya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 14/PUU-XI/2013 kemudian muncul gagasan agar pemilu dan pilkada ditata kembali secara komprehensif dan integral.

Dalam konteks itu, pelaksanaan pesta demokrasi berupa pemilu dan pilkada akan dilaksanakan secara langsung dan serentak pada tahun 2024 dengan diikuti beberapa tahapan pilkada serentak sejak tahun 2015. Konsep pemilu yang integral tersebut telah dilaksanakan pada pilkada 2015, 2017, 2018, serta 2020. Khusus pada pilkada serentak 2020, merupakan pilkada pertama kali yang dilaksanakan pada masa pandemi sehingga membutuhkan kajian serius dan mendalam, karena keserentakan pilkada yang dianggap baik bagi demokrasi, ternyata juga

¹¹² Gofridus G. Seran, "Konstitusionalitas dan Desain Pemilukada Langsung Serentak Nasional", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 16, No. 3, 2019, hlm. 656-659

menimbulkan problem kerumunan yang harus diantisipasi pada situasi pandemi. Problem ini ternyata juga disikapi serius oleh pemerintah dengan mengeluarkan aturan khusus pilkada di masa pandemi Covid-19.

Adapun dasar hukum pilkada sejak era reformasi beserta perubahannya hingga masa pandemi dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
2. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
3. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang;
4. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
5. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota;
6. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota;
7. 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;

8. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan 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;
9. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan 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;
10. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang 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;
11. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang 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;

B. LAHIRNYA ATURAN HUKUM KHUSUS PILKADA DI MASA PANDEMI COVID-19

Rangkaian pelaksanaan pilkada serentak 2020 sejatinya telah dimulai sejak tanggal 30 September 2019 dengan tahap perencanaan program dan anggaran. Dari

jadwal tersebut, pemungutan dan penghitungan suara akan dilaksanakan pada 23 September 2020.¹¹³ Namun sejak wabah Covid-19 terdeteksi pertama kali di Kota Wuhan, China, pada 31 Desember 2019 dan ditetapkan sebagai pandemi oleh organisasi kesehatan dunia (*World Health Organization*) pada 11 Maret 2020 beberapa tahapan pilkada menjadi tertunda.¹¹⁴ Awalnya, pemungutan suara pilkada serentak 2020 dijadwalkan akan terlaksana pada 23 September 2020 sebagaimana terlampir dalam tabel berikut ini:

Tabel 3: Tahapan Pilkada Serentak 2020 Sebelum Pandemi

Tanggal	Tahapan
30 September 2019	Perencanaan Program dan Anggaran
1 Oktober 2019	Penyusunan dan Penandatanganan Naskah Perjanjian Hibah Daerah (NPHD)
1 November 2019 – 22 September 2020	Sosialisasi dan bimbingan teknis kepada KPU Daerah
31 Januari – 1 Maret 2020	Pembentukan Panitia Pemungutan Suara Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS) dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS)
31 Januari 2020	Pendaftaran pemantau Pilkada
26 – 30 Maret 2020	Penyerahan syarat dukungan pasangan calon
27 Maret – 17 Juli 2020	Pemutakhiran data dan daftar pemilih Pilkada
28 – 30 April 2020	Masa pendaftaran pasangan calon Pilkada Pendaftaran dilakukan melalui KPU Daerah.
13 Juni 2020	Penetapan pasangan calon Setelah melakukan verifikasi, KPU akan mengumumkan penetapan pasangan calon kepala daerah.
16 Juni – 19 September 2020	Kampanye dan Debat Publik Pilkada 2020
23 September 2020	Pemungutan dan Penghitungan Suara di TPS

¹¹³ Halida Bunga, “KPU Luncurkan Tahapan Pemilihan Pilkada 2020”, dalam <https://nasional.tempo.co/read/1217900/kpu-luncurkan-tahapan-pemilihan-pilkada-2020/full&view=ok>, diakses pada 03/11/2021 pukul 08.34 WITA

¹¹⁴ World Health Organization, “WHO Director-General’s Opening Remark at the Media Briefing on Covid-19”, dalam <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>, diakses pada 03/11/2021 pukul 09.44 WITA

Keterangan: Website tempo.co.id

Rapat Kerja/Rapat Dengar Pendapat (RDP) Komisi II DPR dengan Menteri Dalam Negeri (Mendagri), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu), dan Dewan Penyelenggara Pemilu (DKPP) pada Senin, 30 Maret 2020 menyepakati kesimpulan untuk melakukan penundaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah atau Pilkada 2020. Ada empat kesimpulan yang dihasilkan rapat tersebut, diantaranya:¹¹⁵

Pertama, melihat perkembangan pandemi COVID-19 yang hingga saat ini belum terkendali dan demi mengedepankan keselamatan masyarakat, Komisi II DPR RI menyetujui penundaan tahapan Pilkada Serentak 2020 yang belum selesai dan belum dapat dilaksanakan; *Kedua*, pelaksanaan Pilkada Lanjutan akan dilaksanakan atas persetujuan bersama antara KPU, Pemerintah, dan DPR; *Ketiga*, dengan penundaan pelaksanaan Pilkada Serentak 2020, maka Komisi II DPR RI meminta Pemerintah untuk menyiapkan payung hukum baru berupa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu); *Keempat*, dengan penundaan pelaksanaan Pilkada Serentak 2020, Komisi II DPR RI meminta kepada kepala daerah yang akan melaksanakan Pilkada Serentak 2020 merealokasi dana Pilkada Serentak 2020 yang belum terpakai untuk penanganan pandemi COVID-19.

Meskipun bukan produk hukum resmi, kesepakatan politik antara aktor utama kepemiluan itu bisa dipahami dan diterima oleh pemangku kepentingan. Kesepakatan tersebut meneguhkan Keputusan KPU pada 21 Maret 2020 yang lebih dulu memutuskan untuk menunda empat aktivitas tahapan Pilkada 2020. Dalam “Keputusan Nomor: 179/PL.02-Kpt/01/KPU/III/2020 tentang Penundaan Tahapan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Tahun 2020 dalam Upaya Pencegahan Penyebaran

¹¹⁵ DPR RI, “Laporan Singkat II DPR RI (Bidang Pemerintahan dalam Negeri dan Otonomi Daerah, Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Pertanahan dan Kepemiluan), Rapat Ke-2, Masa Persidangan III, Tahun Sidang 2019-2020”, dalam <https://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/K2-14-73e4ac3e77f0f4bc732467ea8a8541e9.pdf>, diakses pada 01/11/2021 pukul 10.15 WITA

Covid- 19”, tahapan yang ditunda: (i) pelantikan panitia pemungutan suara, (ii) verifikasi syarat dukungan calon perseorangan, (iii) pembentukan panitia pemutakhiran data pemilih, serta (iv) penyusunan daftar pemilih.

Keseluruhan tahapan yang ditunda adalah aktivitas pilkada yang berlangsung sampai dengan 28 Mei 2020. Penundaan ini sejalan dengan Keputusan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) Nomor 13.A Tahun 2020 tentang Perpanjangan Status Keadaan Tertentu Darurat Bencana Wabah Penyakit akibat Virus Corona di Indonesia, yang mengatur status darurat bencana selama 91 (sembilan puluh satu) hari, terhitung 29 Februari 2020 sampai dengan 29 Mei 2020. KPU juga menawarkan tiga opsi pemungutan suara tersebut dengan pilihan Opsi A, Opsi B, dan Opsi C. *Pertama*, opsi A, hari pemungutan suara pilkada dilaksanakan Rabu, 9 Desember 2020. *Kedua*, opsi B, pemungutan suara pada Rabu, 17 Maret 2021. *Ketiga*, opsi C, pemungutan suara pada Rabu, 29 September 2021.¹¹⁶

Penundaan pilkada 2020 membawa implikasi pada banyak hal. Mulai dari dampak hukum, teknis, anggaran, sampai ke status personel penyelenggara di lapangan. Meskipun sudah ada kesepakatan diantara DPR, Pemerintah, dan Penyelenggara Pemilu, namun hal itu bukanlah produk hukum resmi yang bisa menjadi landasan legal penundaan pilkada. Kesepakatan mereka hanyalah kebijaksanaan sementara sampai keluarnya dasar hukum yang memadai. Harus disediakan dasar hukum yang kuat sebagai jaminan konstitusionalitas penundaan

¹¹⁶ Titi Anggraeni, “COVID-19 dan Penundaan Pilkada: Masalah dan Jalan Keluarnya”, *CSIS Commentaries DMRU-031-ID*, 2020, hlm. 2

Pilkada 2020 sehingga tidak timbul gugatan ataupun permasalahan hukum di kemudian hari atas penundaan pilkada yang dilakukan tersebut.¹¹⁷

Bertalian dengan itu, Presiden Joko Widodo pada 4 Mei 2020 akhirnya secara resmi menerbitkan “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang 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” sebagai dasar legalitas penundaan pilkada 2020.¹¹⁸ Perppu tersebut menegaskan bahwa pilkada bergeser ke Desember 2020 dengan tahapan sebagai berikut:

Tabel 4: Tahapan Pilkada Serentak 2020 Saat Pandemi

Tanggal	Tahapan
30 September 2019	Perencanaan Program dan Anggaran
1 Oktober 2019	Penyusunan dan Penandatanganan Naskah Perjanjian Hibah Daerah (NPHD)
1 November 2019 - 8 Desember 2020	Sosialisasi kepada Masyarakat
1 November 2019 - 8 Desember 2020	Penyuluhan/Bimbingan Teknis Kepada KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU/KIP Kabupaten/Kota, PPK, PPS dan KPPS
15 Januari 2020 - 23 November 2020	Pembentukan PPK, PPS, dan KPPS
1 November 2019 - 8 November 2020	Pendaftaran Pemantauan Pemilihan
23 Januari 2020 - 23 Maret 2020	Pengolahan Daftar Penduduk Potensial Pemilih Pemilihan (DP4)
23 Maret 2020 - 6 Desember 2020	Pemutakhiran Data dan Daftar Pemilih
26 Oktober 2019 - 23 Agustus 2020	Syarat Dukungan Pasangan Calon Perseorangan
4 September 2020 – 6 September 2020	Pendaftaran Pasangan Calon

¹¹⁷ *Ibid.*, hlm. 3

¹¹⁸ Andhika Prasetya, “Jokowi Resmi Terbitkan Perppu, Pilkada 2020 Digeser ke Desember” dalam <https://news.detik.com/berita/d-5003710/jokowi-resmi-terbitkan-perppu-pilkada-2020-digeser-ke-desember>, diakses pada 03/11/2021 pukul 10.44 WITA

Tanggal	Tahapan
26 September 2020 - 5 Desember 2020	Masa Kampanye
25 September 2020 – 25 Desember 2020	Laporan Audit dan Dana Kampanye
7 Agustus 2020 – 20 November 2020	Pengadaan dan Pendistribusian Perlengkapan Pemungutan dan Penghitungan Suara
9 Desember 2020	Pemungutan dan Penghitungan suara di TPS
9 Desember 2020 - 26 Desember 2020	Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara

Keterangan: Website kpu.go.id

Sehubungan dengan telah diterbitkannya Perppu, Pasal 201A ayat (1) dan ayat (2) aturan *a quo* menegaskan bahwa pemungutan suara pilkada 2020 ditunda karena bencana non-alam (pandemi virus Covid-19) di tanah air dan pemungutan suara akan dilaksanakan pada Desember 2020. Dengan adanya payung hukum tersebut, KPU akhirnya memutuskan untuk melanjutkan tahapan pilkada tersebut sebagaimana tertuang dalam Surat Keputusan KPU RI Nomor: 258/PL.02-Kpt/01/KPU/VI/2020. Setelah tertunda hampir tiga bulan, tahapan pilkada lanjutan secara resmi kembali dilanjutkan pada 15 Juni 2020.¹¹⁹

Dalam surat keputusan itu disebutkan bahwa tahapan Pilkada dilanjutkan dengan pelantikan dan masa kerja panitia pemungutan suara, verifikasi syarat dukungan pasangan calon perseorangan, pembentukan dan masa kerja petugas pemutakhiran data pemilih, serta pemutakhiran dan penyusunan daftar pemilih. Menurut data KPU, panitia pemungutan suara (PPS) yang belum dilantik berjumlah 78.891. Sedangkan yang sudah dilantik sebelum pandemi Covid-19 sebanyak

¹¹⁹ Fitria C. Farisa, “Setelah 3 Bulan Tertunda, Tahapan Pilkada Dilanjutkan Mulai Hari Ini”, dalam <https://nasional.kompas.com/read/2020/06/15/12032331/setelah-3-bulan-tertunda-tahapan-pilkada-dilanjutkan-mulai-hari-ini?page=all>, diakses pada 04/11/2021 pukul 10.44 WITA

61.344. Sementara itu, ada 39 panitia pemilihan kecamatan (PPK) yang belum dilantik, dan sebanyak 21.166 sudah dilantik sebelum wabah.¹²⁰

1. Pembicaraan Tingkat I di Komisi II DPR RI

Seiring dilanjutkannya tahapan pilkada setelah terbit Perppu, DPR bersama pemerintah juga turut membahas Perppu tersebut menjadi undang-undang. Berdasarkan ketentuan Pasal 22 ayat (2) UUD 1945, Perppu harus mendapat persetujuan DPR sehingga Perppu pilkada tersebut perlu dibahas bersama DPR untuk dapat ditetapkan menjadi undang-undang. Pembahasan dimulai dari Pembicaraan Tingkat I antara Komisi II DPR RI dengan pemerintah. Rapat tersebut terlaksana di Ruang Rapat Komisi II DPR RI, Gedung Nusantara DPR RI, Jakarta pada 24 Juni 2020, pukul 13.00 WIB. Rapat dihadiri oleh 11 anggota Komisi II DPR RI secara fisik, dan 17 anggota lainnya hadir secara virtual. Dari pihak pemerintah diwakili oleh Menteri Dalam Negeri RI dan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI. Adapun pokok bahasan dan catatan dalam rapat tersebut ialah:¹²¹

Menteri Dalam Negeri menyampaikan bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 22 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun

¹²⁰ *Ibid*

¹²¹ DPR RI, "Laporan Singkat II DPR RI (Bidang Pemerintahan dalam Negeri dan Otonomi Daerah, Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Pertanahan dan Kepemiluan), Rapat Ke-7, Masa Persidangan IV, Tahun Sidang 2019-2020" dalam <https://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/K2-14-cd36e1ceba1aaa4de5e6e7b3e49f1ba7.pdf>, diakses pada 04/11/2021 pukul 11.04 WITA

2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang perlu ditetapkan menjadi Undang-Undang;

Komisi II DPR RI mengesahkan jadwal pembahasan RUU tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang 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;

Agenda pembicaraan Tingkat I tersebut kemudian dilanjutkan kembali pada Senin, 29 Juni 2020, Pukul 10.00 WIB di Ruang Rapat Komisi II DPR RI, Gedung Nusantara DPR RI, Jakarta. Rapat dilanjutkan dengan agenda: (i) penyampaian pendapat akhir mini fraksi terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang 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; (ii) Pendapat akhir pemerintah pada akhir pembicaraan Tingkat I; serta (iii) pengambilan keputusan Tingkat I. Namun hasil rapat menyimpulkan bahwa keputusan akhir dijadwalkan kembali karena ketidakhadiran perwakilan dari Kementerian Hukum dan HAM RI.¹²²

Rapat kembali diagendakan pada Selasa, 30 Juni 2020, Pukul 10.30 WIB di Ruang Rapat Komisi II DPR RI, Gedung Nusantara DPR RI, Jakarta. Rapat dipimpin langsung oleh Ahmad Doli Kurnia Tandjung selaku Ketua Komisi II DPR

¹²² Komisi II DPR RI, "Laporan Singkat II DPR RI (Bidang Pemerintahan dalam Negeri dan Otonomi Daerah, Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Pertanahan dan Kepemiluan), Rapat Ke-11, Masa Persidangan IV, Tahun Sidang 2019-2020", dalam <https://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/K2-14-00156525b533d1676ce8b3a24c2ce044.pdf>, diakses pada 04/11/2021 pukul 14.15 WITA

RI, dengan dihadiri oleh 18 anggota secara fisik dan 19 anggota secara virtual. Pemerintah diwakili langsung oleh Menteri Dalam Negeri RI dan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI. Berdasarkan pantauan selama rapat, sembilan fraksi di DPR RI sepakat bahwa Perppu pilkada dapat dilanjutkan pembahasannya di Rapat Paripurna Tingkat II, meskipun pada awalnya fraksi Partai Gerindra sempat menolak Perppu pilkada disahkan menjadi Undang-Undang dan merekomendasikan Pilkada Serentak dilaksanakan tahun 2021 mendatang.¹²³

Namun menjelang akhir rapat, Partai Gerindra mengubah sikapnya sehingga menyetujui Perppu Nomor 2 Tahun 2020 untuk disahkan menjadi Undang-Undang. Secara umum, masing-masing fraksi tidak keberatan dengan perubahan pasal, yakni Pasal 120, Pasal 122A, dan Pasal 201A. Akan tetapi, beberapa fraksi mengingatkan ada hal yang lebih penting yang harus diperhatikan pemerintah dan penyelenggara Pilkada terutama terkait situasi pandemi Covid-19 yang belum dapat dipastikan kapan akan berakhir, sebagaimana diutarakan oleh Wahyu Sanjaya, Anggota Komisi II DPR RI dari Fraksi Partai Demokrat.¹²⁴

“Pilkada serentak jangan jadi sumber penyebaran virus baru. Pemerintah pastikan anggaran dengan cepat dan tepat serta validasi Data Pemilih Tetap. Perhatikan keselamatan petugas penyelenggara, model kampanye yang aman untuk tingkatkan partisipasi masyarakat dan memastikan standar keselamatan di TPS, serta transparansi dan akuntabilitas penghitungan suara”, tegas Wahyu.

Mewakili pemerintah, Menteri Dalam Negeri RI, Tito Karnavian menyampaikan apresiasi yang tinggi kepada Komisi II DPR atas kerjasamanya

¹²³ Badan Pembinaan Hukum Nasional, “Komisi II DPR RI Setuju Perppu Nomor 2 Tahun 2020 dibawa Ke Rapat Paripurna”, dalam <https://bphn.go.id/pubs/news/read/2020063008530043/komisi-ii-dpr-ri-setuju-perppu-nomor-2-tahun-2020-dibawa-ke-rapat-paripurna>, diakses pada 04/11/2021 pukul 14.35 WITA

¹²⁴ *Ibid*

dalam beberapa bulan terakhir telah menggelar rapat dengan pihak pemerintah seperti Kementerian Dalam Negeri RI, Kementerian Keuangan RI, Kementerian Kesehatan RI, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, serta penyelenggara pemilu mulai dari KPU, Bawaslu, dan DKPP. Dalam pandangan akhir pemerintah, Tito menyampaikan pemerintah tidak lagi membahas substansi pasal per pasal dan menyambut baik pandangan akhir mini fraksi yang disampaikan.¹²⁵

“Masukan dan saran yang konstruktif dan sudah mendengar masukan-masukan yang perlu di *follow-up* termasuk yang terkait tugas dan fungsi pemerintah. Setelah mendengar, kami melihat seluruh fraksi secara bulat mendukung Perppu Nomor 2 Tahun 2020 menjadi Undang-Undang, maka kami sampaikan penghargaan dan penghormatan,” ujar Tito.

Gambar 1: Pembahasan Perppu Pilkada di Komisi II DPR RI



Sumber: Website bphn.go.id

¹²⁵ *Ibid*

Kegiatan rapat berakhir pada pukul 12.40 WIB dengan kesimpulan rapat dan pengambilan keputusan Tingkat I atas usulan rancangan undang-undang Perppu pilkada sebagai berikut:¹²⁶

Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan menyetujui Rancangan Undang-Undang tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang 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;

Fraksi Partai Golongan Karya menyetujui Rancangan Undang-Undang tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang 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;

Fraksi Partai Gerindra menyetujui Rancangan Undang-Undang tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang 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;

Fraksi Partai Nasdem menyetujui Rancangan Undang-Undang tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang 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;

Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa menyetujui Rancangan Undang-Undang tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang 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;

¹²⁶ DPR RI, “Laporan Singkat II DPR RI (Bidang Pemerintahan dalam Negeri dan Otonomi Daerah, Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Pertanahan dan Kepemiluan), Rapat Ke-13, Masa Persidangan IV, Tahun Sidang 2019-2020”, dalam <https://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/K2-14-814bf569d508ce0332eb9256cc89a75b.pdf>, diakses pada 05/11/2021 pukul 10.15 WITA

Fraksi Partai Demokrat menyetujui Rancangan Undang-Undang tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang 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;

Fraksi Partai Keadilan Sejahtera menyetujui Rancangan Undang-Undang tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang 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;

Fraksi Partai Amanat Nasional menyetujui Rancangan Undang-Undang tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang 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;

Fraksi Partai Persatuan Pembangunan menyetujui Rancangan Undang-Undang tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang 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;

Komisi II DPR RI menyetujui Rancangan Undang-Undang tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang 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;

2. Pembicaraan Tingkat II dalam Rapat Paripurna DPR RI

Setelah selesai dalam Pembicaraan Tingkat I di Komisi II DPR RI, pembahasan Perppu pilkada kemudian dilanjutkan pada tahap Pembicaraan Tingkat II dalam Rapat Paripurna DPR RI. Agenda rapat dilaksanakan pada hari Selasa, 14 Juli 2020 di Ruang Rapat Paripurna DPR RI, Gedung Nusantara II Lt.3, Jl. Jenderal Gatot Subroto, Jakarta. Rapat dipimpin oleh Sufmi Dasco Ahmad, selaku Wakil

Ketua DPR RI, yang didampingi langsung oleh Aziz Syamsudin dan Rahmat Gobel. Sementara pimpinan lainnya, yakni Puan Maharani dan Muhaimin Iskandar mengikuti rapat secara virtual.

Dari 575 anggota DPR RI, 223 anggota hadir secara fisik dan 271 anggota hadir secara virtual. Agenda rapat dimulai dengan penyampaian laporan Komisi II DPR RI atas pembahasan Perppu pilkada, yang diwakili oleh Ahmad Doli Kurnia Tandjung selaku Ketua Komisi II DPR RI. Laporan tersebut sebagai berikut: ¹²⁷

¹²⁷ DPR RI, “Risalah Rapat Paripurna DPR RI pada Masa Rapat Ke-18, Masa Persidangan IV, Tahun Sidang 2019-2020”, dalam <https://www.dpr.go.id/doksetjen/dokumen/persipar-Risalah-Rapat-Risalah-Rapat-Paripurna-DPR-RI-ke-18-1620021785.pdf>, diakses pada 05/11/2021 pukul 13.15 WITA

Gambar 2: Laporan Pembahasan Perppu Pilkada di Komisi II DPR RI

**LAPORAN KOMISI II DPR RI
DALAM RANGKA PEMBICARAAN TINGKAT II/
PENGAMBILAN KEPUTUSAN
TERHADAP
RANCANGAN UNDANG-UNDANG
TENTANG
PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-
UNDANG 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 MENJADI UNDANG-UNDANG
14 JULI 2020**

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.
Salam sejahtera bagi kita semua,

**Yang terhormat Saudara Pimpinan Rapat dan para Anggota Dewan;
Yang terhormat Saudara Menteri Dalam Negeri dan Menteri Hukum dan
Hak Asasi Manusia selaku Wakil Pemerintah; dan
Hadirin yang kami hormati.**

Terlebih dahulu marilah kita mengucapkan puji dan syukur kehadiran Allah *Subhanahu Wata'ala*, Tuhan Yang Maha Esa karena hanya atas perkenan-Nya kita dapat menghadiri Rapat Paripurna dalam keadaan sehat wal'afiat, guna melaksanakan tugas konstitusional di bidang Legislasi yakni Pembicaraan Tingkat II/Pengambilan Keputusan terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang 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 Menjadi Undang-Undang.

Pimpinan dan Peserta Rapat yang kami hormati,

Berdasarkan Surat Presiden Republik Indonesia Nomor R25/Pres/05/2020 tanggal 22 Mei 2020, perihal Rancangan Undang-Undang Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang 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 Menjadi Undang-Undang, berkenaan dengan hal tersebut, Presiden Republik Indonesia menugaskan Menteri Dalam Negeri dan Menteri Hukum dan HAM baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama, untuk mewakili Presiden dalam membahas RUU tentang Penetapan Perppu tersebut.

Selanjutnya berdasarkan Keputusan Rapat Pimpinan DPR RI dengan Pimpinan Fraksi-Fraksi pada Rapat Konsultasi Pengganti Rapat Badan Musyawarah DPR RI tanggal 16 Juni 2020, dalam keputusannya menugaskan kepada Komisi II DPR RI untuk melakukan pembahasan.

Pada hari Rabu tanggal 24 Juni 2020 telah dilaksanakan Rapat Kerja Pembicaraan Tingkat I dengan Pemerintah yang diwakili Menteri Dalam Negeri dan Menteri Hukum dan HAM atau yang mewakili dengan acara; pengesahan jadwal pembahasan dan Keterangan/Penjelasan Presiden/Pemerintah atas Rancangan Undang-Undang Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang 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 Menjadi Undang-Undang.

Selanjutnya Pengambilan Keputusan dilakukan dalam Rapat Kerja Tingkat-I Komisi II DPR RI dengan Menteri Dalam Negeri dan Menteri Hukum dan HAM pada hari Selasa tanggal 30 Juni 2020 dengan agenda:

1. Pengantar Ketua Rapat;
2. Pendapat Akhir Mini Fraksi-Fraksi dan Pemerintah;
3. Pengambilan Keputusan Tingkat I;
4. Penandatanganan/pengesahan draft RUU;
5. Penutup.

Telah disepakati oleh Fraksi-Fraksi di Komisi II DPR RI dan Pemerintah bahwa RUU Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang 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 Menjadi Undang-Undang disetujui untuk diteruskan pembahasannya pada Pembicaraan Tingkat II/Pengambilan Keputusan di Rapat Paripurna DPR RI.

Pimpinan dan Peserta Rapat yang kami hormati,

Sebelum mengakhiri laporan ini, perlu kami sampaikan bahwa dengan disetujuinya RUU Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang 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 Menjadi Undang-Undang ini, kami berharap agar semua pihak yang berkepentingan dengan penyelenggaraan pilkada serentak, khususnya pihak penyelenggara seperti KPU, Bawaslu, dan DKPP beserta seluruh jajaran Pemerintah menurut tugas pokok dan fungsi masing-masing berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dapat memaksimalkan seluruh potensi yang dimilikinya demi terlaksananya Pilkada pada bulan Desember tahun 2020 dengan menerapkan protokol kesehatan Covid-19 secara ketat.

Yang terhormat Saudara Pimpinan Rapat;
Yang terhormat Saudara Menteri Dalam Negeri dan Menteri Hukum dan HAM;
Yang terhormat Saudara Para Anggota DPR RI.



Pada kesempatan ini, perkenankan kami menyampaikan terima kasih dan penghargaan kepada Saudara Menteri Dalam Negeri dan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, yang bersama-sama dengan Komisi II DPR RI telah melakukan pembahasan RUU ini dengan rasa kebersamaan dan dalam suasana yang sangat demokratis. Ucapan terima kasih juga kami sampaikan kepada semua pihak yang telah membantu kelancaran dalam pembahasan RUU ini.

Demikianlah laporan Komisi II DPR RI terhadap RUU Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang 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 Menjadi Undang-Undang dan apabila ada kekurangan dan kesalahan baik dalam proses pembahasan RUU ini maupun dalam penyampaian laporan ini, dengan segala kerendahan hati kami menyampaikan permohonan maaf.

Selanjutnya perkenankanlah kami menyerahkan Rancangan Undang-Undang Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang 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 Menjadi Undang-Undang.

Selamat sore, salam sejahtera untuk kita semua.
Assalamuallaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Jakarta, 14 Juli 2020
PIMPINAN KOMISI II DPR RI,

H. AHMAD DOLI KURNIA TANDJUNG
A – 270

Sumber: Website dpr.go.id

Setelah laporan hasil rancangan undang-undang tersebut disampaikan, pimpinan sidang kemudian menanyakan kepada peserta sidang apakah laporan tersebut dapat diterima dan pembahasan sidang bisa dilanjutkan, semua anggota menjawab setuju. Pimpinan sidang mengetok palu pengesahan dan melanjutkan sesi sidang penyampaian laporan akhir pemerintah oleh Menteri Dalam Negeri RI, Tito Karnavian. Uraian lengkap laporan tersebut ialah sebagai berikut:¹²⁸

¹²⁸ *Ibid*

Gambar 3: Pendapat Akhir Pemerintah oleh Mendagri RI

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Ta'ala Wabarakatuh.
Selamat sore, Salam sejahtera untuk kita semua.

Yang kami hormati Ketua DPR RI, Ibu DR. Puan Maharani yang saat ini hadir secara virtual, para Wakil Ketua yang hadir sekaligus Pimpinan Rapat saat ini, kemudian Bapak-Bapak, Ibu-Ibu Anggota DPR RI yang kami muliakan. Kolega saya Menkumham dan seluruh jajaran, baik dari Kemendagri, maupun dari Kementerian Hukum dan HAM yang mewakili Bapak Presiden.

Pimpinan, Bapak/Ibu sekalian,

Pertama-tama tentunya kita mengucapkan puji syukur kehadiran Allah *Subhanahu Wata'ala* karena kita diberikan kesehatan, kekuatan untuk hadir pada acara yang sangat penting ini yaitu Sidang Paripurna DPR RI untuk pengambilan keputusan sebagai bagian akhir dari proses pembahasan Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang 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, sesuai dengan mekanisme yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan berbagai peraturan pelaksanaannya.

Pimpinan dan Anggota DPR yang kami hormati,

Berdasarkan ketentuan Pasal 22 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Kemudian sesuai dengan penugasan dari Bapak Presiden RI, kami Menteri Dalam Negeri dan Menteri Hukum dan HAM baik secara bersama-sama maupun secara sendiri-sendiri mewakili Bapak Presiden, melaksanakan pembahasan bersama DPR RI terhadap Rancangan Undang-Undang dimaksud.

Sebagaimana diketahui bahwa RUU tersebut telah melalui serangkaian pembahasan dan telah ditelaah secara intensif dan mendalam sebagaimana tadi dilaporkan atau disampaikan oleh yang kami hormati Bapak Ketua Komisi II. Dilandasi oleh semangat kekeluargaan, musyawarah dan mufakat pada Rapat Kerja Tingkat I tanggal, 30 Juni 2020 yang lalu di dalam pendapat akhir mininya seluruh fraksi secara bulat menyetujui untuk diteruskan ke tahap Rapat Pengambilan Keputusan atau Pembicaraan Tingkat II Sidang Paripurna yang saat ini sedang kita laksanakan. Atas nama Pemerintah kami menyampaikan apresiasi setinggi-tingginya kepada Pimpinan dan Anggota DPR RI yang bersama Pemerintah telah melaksanakan proses pembahasan RUU dimaksud dengan berbagai pandangan, masukan dan saran yang konstruktif sehingga dapat dicapai kesepakatan bersama.

Sejalan dengan pandangan Pemerintah bahwa melalui pandangan mini fraksi yang lalu telah menyampaikan sudut pandang letak strategisnya bagi RUU ini untuk ditetapkan menjadi undang-undang yakni untuk memberi payung hukum bagi pelaksanaan Pilkada serentak yang tertunda akibat wabah pandemi Corona Virus atau Covid-19. Kemudian substansi pengaturan telah dibahas bersama terkait penundaan dan pemilihan lanjutan untuk memberikan kepastian hukum mengingat pandemi Covid-19 yang belum diketahui kapan akan berakhir.

Penekanan materinya mengatur penundaan waktu apabila sebagian wilayah pemilihan, seluruh wilayah pemilihan sebagian besar atau seluruh daerah terjadi kondisi kedaruratan akibat kerusakan, bencana alam, bencana non alam, atau gangguan lainnya yang berakibat pada tahapan pemilihan serentak tidak dapat dilaksanakan. Pelaksanaan Pilkada di tengah Covid-19 dapat menjadi momentum bagi masyarakat bersama penyelenggara negara untuk bangkit bersama dan menjadikan Pilkada sebagai ajang ajukan gagasan, adu berbuatan dan bertindak untuk meredam laju penyebaran Covid-19 dan memulihkan dampak yang ditimbulkan terutama dampak sosial ekonomi bagi masyarakat.

Pilkada serentak 9 Desember 2020 menjadi peluang bagi masyarakat untuk mendapatkan pemimpin terbaik yang unggul, inovatif, amanah dan efektif untuk menghadapi krisis pandemi Covid-19. Melalui persetujuan bersama antara KPU, Pemerintah, dan DPR, Pilkada serentak tahun 2020 yang sebelumnya ditentukan pada bulan September 2020 ditunda. Diiadwalkan akan dilaksanakan pada bulan Desember 2020. Namun apabila pada saat Pemilihan kondisi kedaruratan bencana wabah Covid-19 masih belum selesai atau meningkat, Pilkada serentak dapat dijadwalkan kembali atas persetujuan bersama antara KPU, Pemerintah, dan DPR.

Seiring dengan proses pembahasan RUU ini, penyelenggara KPU bersama Pemerintah, Komisi II DPR RI dan atas partisipasi seluruh pemangku kepentingan telah menyiapkan aturan teknis penundaan tahapan Pilkada, dan pelaksanaan Pilkada serentak dengan protokol kesehatan. Menjadi harapan kita bersama bahwa pemenuhan hak rakyat untuk dipilih dan memilih dapat terlaksana secara demokratis, jujur dan adil, aman, serta lancar untuk dapat melahirkan Kepala Daerah definitif yang berkualitas, berintegritas, dan memiliki legitimasi kuat yang mampu mengkonsolidasikan upaya penanganan kedaruratan kesehatan pandemi Covid-19, dan dampak sosial ekonominya serta peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah masing-masing.

Pimpinan dan Anggota Dewan yang terhormat,

Pada akhirnya atas nama Pemerintah kami menyambut baik dan berterima kasih atas pendapat DPR RI pada Pembicaraan Tingkat II ini. Kami menghargai dan memberikan apresiasi yang tinggi atas proses pengambilan keputusan dalam Rapat Paripurna DPR RI ini. Atas segala pemikiran, perhatian dan kerjasama dari Pimpinan dan Anggota DPR RI yang terhormat, sekali lagi kami mengucapkan terima kasih dengan disetujuinya Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia Tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang 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. Semooga

Allah *Subhanahu Wata'ala*, Tuhan Yang Maha Kuasa senantiasa meridhoi segala amal ibadah kita dalam menjalankan tugas konstitusional dan pengabdian yang terbaik kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Sekian dan terima kasih.

Wassalamu'alaikum Warahmatullahi Ta'ala Wabarakatuh.

Sumber: Website dpr.go.id

Setelah sesi penyampaian pendapat akhir pemerintah selesai, pimpinan sidang kembali menanyakan kepada setiap fraksi dan anggota DPR RI, apakah Rancangan Undang-Undang tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang 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 dapat disetujui untuk disahkan menjadi undang-undang?. Semua anggota secara serentak menyatakan setuju.

Gambar 4: Perppu Pilkada Resmi menjadi Undang-Undang



Sumber: Website dpr.go.id

Perppu pilkada tersebut secara resmi menjadi undang-undang yang disahkan pada 11 Agustus 2020 oleh Presiden Joko Widodo, dengan nama resmi “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang 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 Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 193, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6512)”. Undang-undang *a quo* secara resmi juga menjadi dasar hukum pelaksanaan pilkada di masa pandemi Covid-19, yang sebelumnya direncanakan akan terlaksana pada September 2020, kemudian bergeser ke Desember 2020.

C. LEGITIMASI OPSI PENUNDAAN PILKADA DI MASA PANDEMI COVID-19

Berdasarkan risalah sidang rancangan undang-undang Perppu pilkada diputuskan bahwa pelaksanaan pilkada ditunda selama tiga bulan. Hal itu didasarkan pada alasan bahwa kondisi pandemi yang tidak dapat ditentukan ujungnya, sehingga pelaksanaan pesta demokrasi harus segera diputuskan guna memberikan kepastian dalam pelaksanaan pilkada 2020. Hal ini sejalan dengan pendapat akhir pemerintah oleh Menteri Dalam Negeri Tito Karnavian, sebagaimana disampaikan dalam rapat Paripurna DPR RI, pada saat pengesahan perppu pilkada menjadi undang-undang.¹²⁹

¹²⁹ *Ibid*

Sejalan dengan pandangan pemerintah bahwa melalui pandangan mini fraksi yang lalu telah menyampaikan sudut pandang letak strategisnya bagi RUU ini untuk ditetapkan menjadi undang-undang yakni untuk memberi payung hukum bagi pelaksanaan pilkada serentak yang tertunda akibat wabah pandemi Corona Virus atau Covid-19. Kemudian substansi pengaturan telah dibahas bersama terkait penundaan dan pemilihan lanjutan untuk memberikan kepastian hukum mengingat pandemi Covid-19 yang belum diketahui kapan akan berakhir.

Walaupun demikian, apabila pada saat pemilihan kondisi kedaruratan bencana wabah Covid-19 masih belum selesai atau meningkat, Pilkada serentak dapat dijadwalkan kembali atas persetujuan bersama antara KPU, Pemerintah, dan DPR.¹³⁰ Kesepakatan tersebut merupakan produk politik hukum dari pembentuk undang-undang, yang mana meskipun telah disepakati pelaksanaan pilkada masa pandemi pada Desember 2020, tetapi penegasannya masih dapat dimungkinkan untuk ditunda lagi. Hal ini sejalan dengan opsi penawaran penundaan pilkada oleh KPU, yakni 9 Desember 2020, atau 17 Maret 2021, atau 29 September 2021.¹³¹

Mahfud MD mendefinisikan politik hukum sebagai *legal policy* atau garis kebijakan resmi tentang hukum yang akan diberlakukan, baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama dalam rangka mencapai tujuan Negara.¹³² Menurut Sudarto, politik hukum merupakan upaya untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu.¹³³ Menurut Lubis, politik hukum merupakan kebijaksanaan dalam mengatur berbagai hal kehidupan masyarakat dan bernegara.¹³⁴

¹³⁰ *Ibid*

¹³¹ Titi Anggraeni, *Op.Cit....*, hlm. 2

¹³² Moh. Mahfud M.D, *Politik Hukum di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm. 1

¹³³ Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Penerbit Alumni, Bandung, 2007, hlm. 151

¹³⁴ M. Solly Lubis, *Politik Hukum di Era Reformasi*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2000, hlm. 28-29

Berangkat dari pengertian tersebut, maka substansi politik hukum pada dasarnya memiliki makna: *Pertama*, merupakan kebijakan resmi suatu negara dalam menetapkan hukum yang akan diberlakukan saat ini (*ius constitutum*). *Kedua*, kebijakan tersebut juga berhubungan dengan hukum yang dicita-citakan (*ius constituendum*). *Ketiga*, politik hukum memiliki tujuan untuk mewujudkan peraturan yang lebih baik dalam mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam konteks itu, pelaksanaan pilkada yang diputuskan pada Desember 2020 dalam kacamata politik hukum merupakan aturan penundaan yang dinilai paling baik oleh pembentuk undang-undang.

Dengan demikian, perubahan jadwal pelaksanaan pilkada tersebut dapat menimbulkan beberapa konsekuensi. Pada saat Rapat Dengar Pendapat (RDP) yang dilakukan oleh Komisi II DPR RI dengan KPU, Bawaslu, dan DKPPP, KPU menyampaikan konsekuensi penundaan pelaksanaan pilkada sebagai berikut:¹³⁵ (i) DPR dan pemerintah perlu melakukan revisi UU atau pemerintah menerbitkan Perppu tentang pilkada; (ii) pemerintah daerah harus mengantisipasi anggaran pada tahun 2021; perlu dilakukan perubahan PKPU dan SK KPU; (iii) penyusunan kembali setiap tahapan pilkada; (iv) perubahan Permendagri dan turunannya yang mengatur tentang pilkada; serta (v) perlu dilakukan sosialisasi kembali pilkada serentak tahun 2021.

Dengan disepakatinya penundaan Pilkada ini, Indonesia menjadi negara ke-38 yang menurut *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*

¹³⁵ DPR RI, ““Laporan Singkat II DPR RI (Bidang Pemerintahan dalam Negeri dan Otonomi Daerah, Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Pertanahan dan Kepemiluan), Rapat Ke-4, Masa Persidangan III, Tahun Sidang 2019-2020”, dalam <https://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/K2-14-62bde7fd643ef3f87321e4a15c53238a.pdf>, diakses pada 10/11/2021 pukul 08.15 WITA

(*IDEA*) memutuskan untuk menunda aktivitas elektoralnya di masa pandemi COVID-19.¹³⁶ Memang tidak semua negara menunda pemilunya, sebut saja Israel, Perancis, Bavaria di Jerman, Moldova, Republik Dominika, Polandia, Mali, Vanuatu, beberapa negara bagian di Amerika Serikat (Arizona, Florida, dan Illinois), serta negara bagian Queensland di Australia adalah beberapa yang tetap memutuskan melanjutkan pemilu legislatif, pemilu lokal, pemilu pendahuluan, ataupun referendurnya.¹³⁷

Penundaan pilkada 2020 membawa implikasi pada banyak hal. Mulai dari dampak hukum, teknis, anggaran, sampai ke status personel penyelenggara di lapangan. Meskipun sudah ada kesepakatan diantara DPR, Pemerintah, dan Penyelenggara Pemilu, namun hal itu bukanlah produk hukum resmi yang bisa menjadi landasan legal penundaan pilkada. Kesepakatan mereka hanyalah kebijaksanaan sementara sampai keluarnya dasar hukum yang memadai. Harus disediakan dasar hukum yang kuat sebagai jaminan konstitusionalitas penundaan Pilkada 2020 sehingga tidak timbul gugatan ataupun permasalahan hukum di kemudian hari atas penundaan pilkada yang dilakukan saat tersebut.

Perppu adalah pilihan paling tepat, sebab bila dilakukan revisi terbatas undang-undang pilkada, waktu dan situasinya tidak akan memungkinkan. Saat itu konsentrasi semua pihak terfokus pada upaya penanganan COVID-19. Proses pembentukan legislasi tidak akan bisa berjalan secara normal. Dalam konteks itu, Presiden Joko Widodo menerbitkan Perppu Nomor 2 Tahun 2020 yang

¹³⁶ Titi Anggraeni, *Loc.Cit.*

¹³⁷ *Ibid*

mengakomodir opsi penundaan pilkada di masa pandemi Covid-19. Secara legalitas, terbitnya perppu pilkada dimasa pandemi Covid-19 memenuhi unsur kegentingan yang memaksa, mengingat dasar hukum pilkada sebelumnya tidak mengatur opsi penundaan pilkada keseluruhan wilayah secara serentak nasional dan tidak mengatur pelaksanaan pilkada ketika terjadi wabah Covid-19.¹³⁸

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 138/PUU-VII/2009 mengatur terkait pentingnya Perppu, diantaranya:¹³⁹ (i) adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang; (ii) Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai; (iii) kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

Hal ini sejalan dengan pendapat pemerintah yang disampaikan dalam rapat dengar pendapat antara Komisi II DPR RI dengan Mendagri, Ketua KPU, Ketua Bawaslu, dan Plt. Ketua DKPP pada selasa 14 April 2020 di Ruang Rapat Komisi II DPR RI, Jakarta. Poin-poin pembahasan dalam rapat tersebut ialah sebagai berikut.¹⁴⁰

¹³⁸ Ahmad Zaini, M. Zainor Ridho, Riza Pahlefi, "Legalitas Perppu Pilkada di Masa Pandemi Covid-19", *Jurnal Al-Qisthas*, Vol. 12, No. 1, 2021, hlm. 16-18

¹³⁹ *Ibid.*, hlm. 27

¹⁴⁰ DPR RI, "Laporan Singkat II DPR RI (Bidang Pemerintahan dalam Negeri dan Otonomi Daerah, Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Pertanahan dan Kepemiluan), Rapat Ke-5, Masa Persidangan III, Tahun Sidang 2019-2020", dalam <https://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/K2-14-f2da60bc3501e9b1905dd2b8062f0bdd.pdf>, diakses pada 10/11/2021 pukul 18.10 WITA

1. Mekanisme UU No. 1 Tahun 2015 tidak mampu merespons kebutuhan penundaan pilkada karena pandemic Covid-19. Dimana penundaan pilkada perlu dilakukan bersamaan untuk keseluruhan 270 daerah yang pilkada. Karenanya harus ada pengaturan setingkat undang-undang yang menjadi payung hukum keputusan penundaan pilkada di semua wilayah;¹⁴¹
2. Penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) merupakan solusi dalam hal pengaturan yang ada dalam undang-undang pilkada yang ada saat ini tidak mampu menjawab situasi pandemi Covid-19;
3. Perppu adalah pilihan paling tepat. Sebab, bila dilakukan revisi terbatas undang-undang pilkada, waktu dan situasinya tidak memungkinkan. Saat ini konsentrasi semua pihak terfokus pada upaya penanganan Covid-19. Proses pembentukan legislasi tak akan bisa berjalan secara normal.

Pada prinsipnya Perpu No. 2 Tahun 2020 ini adalah solusi alternatif yang kompromistik antara eksekutif (pemerintah), legislatif (Komisi II DPR RI), Menteri Dalam Negeri, Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia (KPU RI), Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia (Bawaslu RI), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Republik Indonesia (DKPP RI) pada tanggal 14 April 2020. Perppu ini adalah sebagai bentuk regulasi terwujudnya suatu landasan yang konstitusional atas penundaan pelaksanaan Pilkada akibat covid-19 dengan tetap menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi.

¹⁴¹ Adapun substansi penundaan berdasarkan UU No. 1 Tahun 2015 ialah sebagai berikut: (i) UU No. 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota mengatur mekanisme penundaan pilkada berupa pemilihan lanjutan dan pemilihan susulan. Namun hanya bersifat per daerah tidak penundaan bersifat nasional; (ii) dalam UU No. 1 Tahun 2015, pemilihan lanjutan bisa dilakukan dalam hal sebagian atau seluruh wilayah pemilihan terjadi kerusuhan, gangguan keamanan, bencana alam, atau gangguan lainnya yang mengakibatkan sebagian tahapan penyelenggaraan pemilihan tidak dapat dilaksanakan; (iii) Pemilihan susulan terjadi apabila disuatu pemilihan terjadi bencana alam, kerusuhan, gangguan keamanan, dan/atau gangguan lainnya yang mengakibatkan terganggunya seluruh tahapan penyelenggaraan pemilihan; (iv) penetapan penundaan pilkada dalam skema pemilihan lanjutan dan pemilihan susulan dilakukan secara berjenjang, dari bawah ke atas, oleh masing-masing KPU di daerah. Pemilihan Gubernur akan ditetapkan penundaannya oleh Menteri berdasarkan usulan KPU di Provinsi daerah tersebut; (v) Pemilihan Bupati dan Walikota ditetapkan penundaannya oleh Gubernur di daerah itu berdasarkan usulan dari KPU Kabupaten/Kota yang melaksanakan. *Ibid*

Namun demikian, selain aspek legalitas perppu pilkada yang telah memiliki landasan konstitusional yang kuat atas opsi penundaan pilkada, hal menarik lainnya yang perlu mendapat perhatian ialah legitimasi atau pengakuan atas opsi penundaan pilkada yang bergeser ke Desember 2020. Kajian ini menarik untuk dianalisis apakah pilihan opsi untuk menunda pilkada ke Desember tersebut sudah merupakan pilihan yang tepat, mengingat pada bulan tersebut pandemi juga masih tinggi. Dalam hal ini terdapat dua argumentasi pro dan kontra atas pilihan opsi penundaan tersebut.

Pertama, opsi yang sepakat untuk segera mungkin melaksanakan pilkada pada Desember 2020. Pilihan ini berdasarkan argumentasi bahwa pandemi Covid-19 tidak dapat diketahui kapan akan berakhir. Di lain sisi, pemerintah harus segera memberikan kepastian hukum terkait jadwal pelaksanaan pilkada guna melahirkan sosok pemimpin lokal yang akan melayani masyarakat. Meskipun implementasi penundaan pilkada (sebelumnya September 2020) tetap kembali dilaksanakan di masa pandemi Covid-19 (menjadi Desember 2020), pemerintah menyadari tantangan besar pelaksanaan pilkada tersebut. Salah satu tantangan yang harus diantisipasi ialah terjadinya kerumunan, kepatuhan terhadap protokol kesehatan, peningkatan kebutuhan anggaran, dan potensi terjadinya kecurangan.¹⁴²

Kedua, opsi yang menyarankan agar pelaksanaan pilkada ditunda lebih lama, misalnya satu tahun sebagaimana pandangan Bawaslu RI yang menyatakan bahwa

¹⁴² DPR RI, "Laporan Singkat II DPR RI (Bidang Pemerintahan dalam Negeri dan Otonomi Daerah, Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Pertanahan dan Kepemiluan), Rapat Ke-10, Masa Persidangan III, Tahun Sidang 2019-2020", dalam <https://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/K2-14-f2da60bc3501e9b1905dd2b8062f0bdd.pdf>, diakses pada 11/11/2021 pukul 11.10 WITA

pelaksanaan pilkada lanjutan pada tanggal 29 September 2021 adalah yang paling baik dan paling relevan. Hal ini didasarkan pada asumsi bahwa untuk menyelenggarakan pilkada butuh persiapan yang matang mengingat *event* pilkada merupakan pesta rakyat, sementara disisi lain harus mematuhi protokol kesehatan yang mengharuskan kegiatan kerumunan (pesta demokrasi) diminimalisir sekecil mungkin. Persiapan tersebut meliputi pelaksanaan teknis penyelenggaraan, dana pilkada, dan perencanaan anggaran.¹⁴³

Perdebatan soal waktu pelaksanaan ini juga berkali-kali telah dibahas dalam rapat dan telah diuji publik ke masyarakat. Seperti halnya uji publik yang dilakukan oleh KPU pada tanggal 15 Mei 2020 dengan perwakilan partai politik, lembaga swadaya masyarakat (LSM/NGO), dan beberapa universitas. Hasil uji publik menghasilkan tiga masukan yang berbeda-beda, diantaranya:¹⁴⁴ (i) perwakilan partai politik menyetujui jadwal pilkada yang telah disusun. Hanya saja penekanan partai agar pelaksanaannya lebih menekankan penggunaan teknologi informasi dan metode pemilihan yang sesuai dengan pandemi Covid-19; (ii) perwakilan akademisi dari UGM, UMJ, Trisakti, dan UIN Syarif Hidayatullah menekankan penggunaan protokol kesehatan, penggunaan teknologi, dan kredibilitas penyelenggaraan; serta (iii) perwakilan LSM/NGO mengusulkan banyak hal, termasuk soal aspek keselamatan rakyat harus paling diutamakan.

¹⁴³ DPR RI, "Laporan Singkat II DPR RI (Bidang Pemerintahan dalam Negeri dan Otonomi Daerah, Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Pertanahan dan Pemilihan), Rapat Ke-5, Masa Persidangan III, Tahun Sidang 2019-2020", dalam <https://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/K2-14-f2da60bc3501e9b1905dd2b8062f0bdd.pdf>, diakses pada 12/11/2021 pukul 09.30 WITA

¹⁴⁴ DPR RI, "Laporan Singkat II DPR RI (Bidang Pemerintahan dalam Negeri dan Otonomi Daerah, Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Pertanahan dan Pemilihan), Rapat Ke-9, Masa Persidangan III, Tahun Sidang 2019-2020", dalam <https://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/K2-14-c3a9144b03819cdf6b897aa53ff2db6b.pdf>, diakses pada 12/11/2021 pukul 11.10 WITA

Dalam konteks itu, berdasarkan politik hukum pembentukan Perppu pilkada yang sekarang telah disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang 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 Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 193, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6512) perlu dianalisis lebih lanjut, apakah membawa implikasi yang cukup berarti dalam pelaksanaan teknis di lapangan.

Kajian ini menarik, mengingat penentuan jadwal pilkada tersebut atau politik hukumnya sangat dilematis untuk diputuskan dengan masing-masing argumentasi pro dan kontra yang cukup beralasan. Riset ini difokuskan pada praktik penyelenggaraan pilkada serentak 2020 di Kabupaten Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta. Penulis mencoba untuk menganalisis bagaimana titik persinggungan antara pentingnya aspek demokrasi, aspek keselamatan rakyat, dan gabungan diantara keduanya. Harapannya, kajian ini dapat menjadi masukan yang berarti dari segi teknis penyelenggaraan dan masukan perbaikan aturan pilkada di masa yang akan datang.

BAB IV

PELAKSANAAN PILKADA SERENTAK TAHUN 2020 DI MASA

PANDEMI COVID-19

A. PROBLEMATIKA PELAKSANAAN PILKADA SERENTAK TAHUN 2020 DI MASA PANDEMI COVID-19

Pemerintahan daerah adalah pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan di daerah yang dilakukan oleh lembaga Pemerintahan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sedangkan Kepala Daerah adalah Kepala Pemerintahan Daerah yang dipilih secara demokratis, secara langsung oleh rakyat yang persyaratan dan tata caranya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan, Adapun Kepala Daerah dimaksud adalah Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota.¹⁴⁵

Bangsa Indonesia saat ini masih berjuang melawan Pandemi Covid-19 yang tidak kunjung terkendali dan tingkat penularan cenderung semakin meningkat, Pemerintah harus menyelenggarakan Pilkada serentak 2020. Muncul pro dan kontra di tengah masyarakat terkait tetap akan dilaksanakan atau ditunda proses Pilkada serentak ke tahun 2021. Kekhawatiran masyarakat, ketika korban positif Covid-19 belum juga mereda dan melandai, mereka khawatir Pilkada Desember 2020 justru akan menimbulkan klaster baru Pilkada. Akan tetapi Pemerintah sudah bersepakat bahwa Pilkada serentak tetap dilaksanakan tanggal 9 Desember 2020 dengan tetap

¹⁴⁵ Wilma Silalahi..., *Op.Cit.*, hlm. 28

mematuhi protokol kesehatan yang ketat serta pemberian sanksi tegas kepada siapapun yang melakukan pelanggaran protokol kesehatan.¹⁴⁶

Pelaksanaan pilkada serentak didasarkan pada UU 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 Undang-Undang. Sedangkan UU No.9 Tahun 2015 tentang perubahan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Khusus untuk pelaksanaan Pilkada tahun 2020, berlaku UU No.6 Tahun 2020 tentang Penetapan Perppu No. 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 (Perppu Pilkada) yang ditetapkan pada tanggal 4 Mei 2020.¹⁴⁷

Pilkada tahun 2020 merupakan konsekuensi dari sistem pelaksanaan Pilkada secara langsung oleh rakyat, namun yang jadi permasalahan ada situasi tidak terduga yang terjadi pada tahun 2020 yaitu adanya bencana kesehatan yakni adanya wabah pandemi Covid-19. Sejak awal bulan Januari 2020, Covid-19 telah menginfeksi lebih dari 2.245.872 jiwa di seluruh dunia. Lebih dari 152.000 orang telah terkonfirmasi meninggal dunia karena virus ini oleh sebab itu para pemimpin pemerintahan di banyak negara berjuang untuk terbebas dari wabah Covid-19 dengan berbagai langkah kebijakan masing-masing. Di China, misalnya,

¹⁴⁶ Ni'matul Huda, *Pilkada Serentak, Hubungan Pusat dan Daerah Dan Kebijakan Penanganan Covid-19*, Cet. Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2020, hlm. viii

¹⁴⁷ Tim PSHK UII, *Pilkada Pasca Reformasi Dinamika, Permasalahan dan Gagasan Penyempurnaan*, PSHK FH UII, Yogyakarta, 2021, hlm. 252-253

pemerintah merespons wabah Covid-19 dengan menyediakan berbagai fasilitas kesehatan khusus pasien virus Covid-19, mengubah gedung olahraga, aula, sekolah, dan juga hotel menjadi rumah sakit sementara, melakukan rapid-test ataupun *Polymerase Chain Reaction* (PCR) pada banyak warga, hingga mengimplementasikan metode mengisolasi kota (*lockdown*). Di Daegu, Korea Selatan, pendeteksian dini melalui rapid test dilakukan secara massal dengan tujuan memusatkan individu-individu yang terpapar Covid-19 disatu wilayah untuk menekan penyebaran virus Covid-19, meliburkan sekolah dan kampus, dan juga melaksanakan *lockdown*.¹⁴⁸

Langkah penanganan penyebaran Covid-19 sebagai bencana nasional, pemerintah perlu mengambil kebijakan dan langkah *extra ordinary* baik pada tingkat pusat maupun daerah, termasuk perlunya dilakukan penundaan tahapan pelaksanaan pemilihan gubernur, wakil gubernur, bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil wali kota serentak tahun 2020. Agar tetap dapat terlaksana secara demokratis dan berkualitas serta menjaga stabilitas politik dalam negeri, pemerintah mengeluarkan Perppu No. 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang.¹⁴⁹

Ferdian Andi dalam pendapatnya, menyatakan bahwa pilkada di era pandemi Covid-19 akan memunculkan beberapa tantangan. *Pertama*, terkait korelasi pendanaan pilkada sebagai praktik demokrasi langsung yang terkenal mahal, di sisi

¹⁴⁸ Leo Agustino, “Analisis Kebijakan Penanganan Wabah Covid-19: Pengalaman Indonesia”, *Jurnal Borneo Administrator*, Vol. 16, No. 2, 2020, hlm. 254

¹⁴⁹ Ni'matul Huda..., *Op.Cit.*, hlm. 34

lain negara kita masih memerlukan pendanaan untuk penyelesaian dan penanggulangan pandemik Covid-19. *Kedua*, terkait indikator pelaksanaan praktik demokrasi melalui Pilkada yang memiliki nilai wajib yang harus dipenuhi, misalnya partisipasi, ini akan bermasalah ketika keterlibatan masyarakat menjadi terganggu, bagaimana masyarakat turut serta dalam pesta demokrasi dengan berbagai pembatasan melalui kebijakan *physical distancing*.¹⁵⁰

Persoalan utama dari penyelenggaraan Pilkada memang menjadi masalah kunci, dimana ada beberapa poin yang harus terwujud seperti transparansi, profesional dan bertanggung jawab. Secara logika bagaimana kemampuan pemerintah mewujudkannya melalui lembaga pemilihan dan pengawasan. Hal inilah merupakan tantangan untuk mewujudkannya tuntutan dalam penyelenggaraan Pilkada di tengah pandemi Covid-19 tidak hanya ditujukan kepada perangkat penyelenggara Pilkada, namun juga kepada para kontestan dan pendukung calon supaya bisa menjalankan praktik demokrasi secara tertib dengan mematuhi protokol kesehatan yang telah diinstruksikan oleh Pemerintah Pusat sehingga benar-benar aman dan tidak menimbulkan persoalan pasca pemilihan kepala daerah. Hal ini tentu juga harus memperhatikan kondisi lokal daerah yang akan menjalani Pilkada terkait bagaimana persebaran Covid-19 di daerah tersebut sehingga bisa dipersiapkan dengan baik dan optimal untuk mengurangi resiko.¹⁵¹

Namun jika mengacu pada sistem presidensial, termasuk pada pemerintahan lokal, secara konstitusi jabatan kepala daerah berlaku prinsip *fix term* atau telah

¹⁵⁰ Yusuf A. Hilman, Khoirurrosyidin, Niken Lestarini, “Peta Politik Pemilukada Kabupaten Ponorogo 2020 di Tengah Pandemi Covid-19”, *Politicon*, Vol. 2, No. 2, 2020, hlm. 143

¹⁵¹ *Ibid*

ditetapkan masa jabatannya. Menunda pilkada dapat menimbulkan konflik politik yang kontraproduktif dalam situasi penanganan Covid-19. Standar internasional untuk pemilu yang merujuk pada Deklarasi Universal HAM 1948 dan Kovenan Internasional 1966 tentang Hak Sipil dan Politik, maupun berbagai konvensi serta komitmen mengenai pemilu demokratis menyepakati salah satu standart pemilu demokratis adalah penyelenggaraan Pemilu yang berkala.

Potensi masalah politik dan hukumnya jika Pilkada tidak digelar sesuai UU atau Perppu. Bila masa jabatan kepala daerah diperpanjang oleh pemerintah, oposisi atau penantang petahana akan menggugat karena hak konstitusionalnya untuk mencalonkan diri jadi terhambat. Ketidakpastian hukum dan politik akan terjadi. Penundaan Pemilu dengan alasan pandemi justru berpotensi mengebiri demokrasi. Implikasinya jelas, instabilitas politik di tengah pandemi jadi taruhan, kecurigaan, bahkan ketidakpercayaan pada pemerintah akan meningkat.

Secara yuridis, pelaksanaan Pilkada di tengah pandemi memiliki payung hukum yang kuat, yakni Perppu No 02/2020. Artinya, pelaksanaan Pilkada bukan semata kemauan KPU sebagai penyelenggara tetapi amanat undang-undang dalam hal ini Perppu yang telah disahkan menjadi undang-undang. Menggelar Pilkada di tengah pandemi juga dapat menjadi pengalaman baru bagi penyelenggara Pemilu di Indonesia. Melalui Perppu No. 2 Tahun 2020, ketentuan dalam UU No. 8 Tahun 2015 jo UU No.10 Tahun 2016 dilakukan beberapa perubahan dan tambahan seperti Pasal 120, Pasal 122A dan Pasal 201A. Perubahan pada Pasal 120 berbunyi sebagai berikut.¹⁵²

¹⁵² Ni'matul Huda, *Op.Cit.*, hlm. 35

- 1) Dalam hal pada sebagian wilayah Pemilihan, seluruh wilayah Pemilihan, sebagian besar daerah, atau seluruh daerah terjadi kerusuhan, bencana alam bencana nonalam, atau gangguan lainnya yang mengakibatkan sebagian tahapan penyelenggaraan Pemilihan atau Pilihan serentak tidak dapat dilaksanakan, dilakukan Pemilihan lanjutan atau Pemilihan serentak secara lanjutan.
- 2) Pelaksanaan Pemilihan lanjutan atau pemilihan serentak lanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dimulai tahapan penyelenggaraan Pemilihan atau Pemilihan serentak yang terhenti.

Kemudian diantara Pasal 122 dan Pasal 123 disisipkan satu pasal, yakni Pasal

122A dengan ketentuan sebagai berikut:¹⁵³

- 1) Pemilihan serentak lanjutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 120 dilaksanakan setelah penetapan penundaan tahapan pelaksanaan Pemilihan serentak dengan keputusan KPU diterbitkan.
- 2) Penetapan penundaan tahap pelaksanaan Pemilihan serentak serta pelaksanaan Pemilihan serentak dilanjutkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan atas persetujuan bersama antara KPU, Pemerintah dan DPR.
- 3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara dan waktu pelaksanaan Pemilihan serentak lanjutan diatur dalam Peraturan KPU.

Selain itu penambahan dilakukan dengan menaruh Pasal 210A diantara Pasal

201 dan Pasal 202 dengan bunyi sebagai berikut:

- 1) Pemungutan suara serentak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 201 ayat (6) ditunda karena terjadi bencana nonalam sebagaimana dimaksud dalam Pasal 120 ayat (1).
- 2) Pemungutan suara serentak yang ditunda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan pada bulan Desember 2020.
- 3) Dalam hal pemungutan suara serentak sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak dapat dilaksanakan, pemungutan suara serentak ditunda dan dijadwalkan kembali segera setelah bencana nonalam sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berakhir, melalui mekanisme sebagaimana dimaksud dalam Pasal 122A.

Pemerintah bersama DPR telah sepakat akan tetap melaksanakan hajatan Pilkada serentak pada tanggal 9 Desember 2020, keputusan ini diambil dalam rapat dengar pendapat (RDP) di DPR, 22 September 2020. Pilkada 2020 akan

¹⁵³ *Ibid*

dilaksanakan di 270 daerah diikuti 25 pasangan calon yang berkontestasi di sembilan pemilihan gubernur, 615 pasangan calon di 224 pemilihan bupati dan 101 pasangan calon pemilihan walikota.¹⁵⁴

Salah satu urgensi penundaan Pilkada yang dimuat dalam Perpu Pilkada adalah untuk menjaga stabilitas politik dalam negeri. Guna mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat penjabat Gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan Gubernur sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Sedangkan untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati/Walikota, diangkat penjabat Bupati/Walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pelantikan Bupati, dan Walikota.¹⁵⁵

Sebagian pihak menyetujui dengan berbagai alasan, salah satunya adalah untuk menjaga demokrasi dan keberlangsungan tata pemerintahan di daerah. Alasan ini didasari oleh argumen untuk menghindari ketidakpastian kepemimpinan daerah yang dapat berakibat pada terkendalanya pembangunan daerah dan kesejahteraan masyarakat. Namun, banyak juga yang tidak menyetujui dengan berbagai alasan, seperti alasan kesehatan dan keselamatan penyelenggaran, peserta dan pemilih yang harus lebih diperhatikan, kualitas teknis demokrasi, dan hal lain-lain yang menyangkut pelaksanaan teknis penyelenggaraan Pilkada Serentak di tengah pandemi Covid-19.

Presiden telah menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) Nomor 2 tahun 2020 dan Keputusan Presiden (Keppres) Republik

¹⁵⁴ Ni'matul Huda..., *Op.Cit.*, hlm. 36

¹⁵⁵ Bella R. Ulyanisa, "Hambatan dan Tantangan Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Serentak 2020", *Jurnal Legal Reasoning*, Vol. 3, No. 2, 2021, hlm. 143

Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan untuk merespon situasi pandemi. Dengan penentuan status kedaruratan kesehatan, pembatasan interaksi mempersulit pergerakan dan menghambat kinerja penyelenggara pemilu. Sebagaimana termaktub dalam Keputusan Presiden yang berbunyi bahwa penyebaran Covid-19 yang bersifat luar biasa dengan ditandai jumlah kasus dan/atau jumlah kematian telah meningkat dan meluas lintas wilayah dan lintas negara dan berdampak pada aspek politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan, serta kesejahteraan masyarakat di Indonesia.

Penundaan tahapan pelaksanaan pilkada serentak tahun 2020 telah memiliki sandaran legalitas dan formalitas yang terdiri dari: (i) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang perubahan kedua atas UU No. 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota; (ii) Keputusan KPU Nomor 179/PL.02-Kpt/01/KPU/III/2020 tentang Penundaan Tahapan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau WaliKota dan Wakil WaliKota Tahun 2020; (iii) PERPPU Nomor 2 Tahun 2020; dan (iv) Keputusan Presiden (KEPRES) Nomor 11 Tahun 2020 tentang penetapan Kedaruratan Kesehatan.

Penundaan pelaksanaan pilkada sangat wajar dan memang seharusnya dilaksanakan mengingat beberapa faktor sebagai berikut: *Pertama*, mengingat kondisi Bangsa dan Negara Indonesia yang tengah berjuang melawan pandemi Covid-19 yang tentu saja menimbulkan berbagai masalah kesehatan, ekonomi, sosial budaya, mental spiritual, politik, dll. *Kedua*, jumlah korban Covid yang semakin hari bertambah, baik itu simpatisan masyarakat, aparaturnya pemerintah,

calon kepala daerahnya sendiri, maupun penyelenggara pemilu (KPU, Bawaslu, DKPP baik pusat maupun daerah), dan tingkat kerawanan daerah tinggi.¹⁵⁶

Ketiga, penyerapan anggaran tinggi pilkada serentak 2020 seyogyanya dialokasikan untuk mitigasi Covid-19, khususnya untuk kesehatan yang hingga hari ini masih terkendala berbagai masalah dalam penanganan pandemi Covid-19. *Keempat*, masih memungkinkannya penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat, meskipun masa jabatan kepala daerah dan wakilnya habis di 2021. Hal ini dikarenakan dapat ditunjuk Pejabat Kepala Daerah sesuai aturan yang ada. Dengan menimbang beberapa hal tersebut, maka sebenarnya Penundaan Pilkada 2020 dapat ditimbang kembali meskipun dalam prakteknya pilkada tetap dilangsungkan pada tanggal 9 Desember 2020.¹⁵⁷

Soerjono Soekanto dalam teori epektifitas hukumnya bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum dipengaruhi oleh 5 (lima) faktor. *Pertama*, faktor hukumnya sendiri (undang-undang); *Kedua*, faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum; *Ketiga*, faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum; *Keempat*, faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan; *Kelima*, faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.¹⁵⁸

Disisi lain demokrasi mengisyaratkan tiga dimensi utama: yaitu kompetisi, partisipasi, dan kebebasan politik dan sipil. Kompetisi yang luas dan bermakna di

¹⁵⁶ Tim PSHK..., *Op.Cit*, hlm. 258

¹⁵⁷ *Ibid*

¹⁵⁸ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 8

antara individu dan kelompok organisasi (khususnya partai-partai politik) pada seluruh posisi kekuasaan pemerintah yang efektif, dalam jangka waktu yang teratur dan meniadakan penggunaan kekerasan. Tingkat partisipasi politik yang inklusif dalam pemilihan dan kebijakan, paling tidak melalui pemilihan bebas secara teratur, dan tidak ada kelompok sosial yang disingkirkan. Tingkat kebebasan politik dan sipil, kebebasan berpendapat, kebebasan pers, kebebasan mendirikan dan menjadi anggota organisasi cukup untuk memastikan integritas partisipasi dan kompetisi politik.¹⁵⁹

Pemilihan yang merupakan syarat minimal penyelenggaraan sistem demokrasi, di mana para pemimpin di daerah provinsi, kabupaten dan kota dalam sistem ketatanegaraan dipilih melalui mekanisme yang jujur, adil dan berkala. Sehingga, dalam perkembangan sejarah negara-negara modern, pemilu dianggap sebagai tonggak bagi tegaknya sistem demokrasi. Pemilihan kepala daerah secara langsung memiliki peran penting dalam terciptanya demokrasi di daerah diantaranya yaitu: *Pertama*, pemilihan kepala daerah secara langsung memungkinkan terwujudnya penguatan demokrasi ditingkat lokal, khususnya dalam hal pembangunan legitimasi politik. Ini didasarkan atas asumsi bahwa Kepala Daerah terpilih memiliki mandat dan legitimasi yang kuat, karena mendapatkan dukungan suara oleh rakyat secara langsung yang merepresentasikan konfigurasi kekuatan politik dan kepentingan konstituen pemilih. Legitimasi merupakan hal yang sangat penting bagi pemerintahan yang akan berkuasa. *Kedua*,

¹⁵⁹ Georg Sorensen, *Demokrasi dan Demokratisasi: Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang Sedang Berubah (terjemahan)*, Cet. Kedua, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014, hlm. 20

pemilihan kepala daerah secara langsung diharapkan mampu membangun serta mewujudkan akuntabilitas lokal dan penguatan terhadap nilai-nilai demokrasi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.¹⁶⁰

Penyelenggaraan Pilkada ditengah pandemi Covid-19 tentu saja disetiap tahapan penyelenggaraan memiliki tantangan besar. *Pertama*, terkait dengan resiko penyebaran virus Covid-19. Mulai dari tahapan persiapan seperti pemuktahiran data pemilih, pendaftaran calon kepala daerah, maupun kampanye menjadi ajang beresiko, baik bagi masyarakat maupun pihak penyelenggara pemilu. *Kedua*, mengenai pelaksanaan protokol kesehatan dalam setiap tahapan pilkada guna menekan penyebaran virus Covid-19, yang menyebabkan pembiayaan pilkada menjadi sangat tinggi. Pembiayaan tidak terbatas pada teknis penyelenggaraan pilkada dengan standar protokol kesehatan, namun juga ditambah biaya untuk mitigasi Covid-19. Disisi lain perekonomian negara sedang terpuruk dalam menghadapi pandemi Covid-19. *Ketiga*, berkaitan dengan perlunya kesiapan beberapa pihak dalam pelaksanaan pilkada, baik kesiapan pemerintah, penyelenggara pemilu dan masyarakat ditengah situasi pandemi seperti ini.¹⁶¹

Pelaksanaan pilkada 2020 tidak lepas dari peluang-peluang untuk melakukan malpraktik hal ini merupakan sebuah keniscayaan yang tidak dapat dihindarkan karena naluriah seorang manusia dalam berkompetisi adalah saling mengalahkan satu sama lain, bahkan banyak diantaranya menghalalkan segala cara. Malpraktik pada pemilu adalah sebuah tindakan pelanggaran baik yang disengaja maupun

¹⁶⁰ Wilma Silalahi..., *Op.Cit*, hlm. 10-11

¹⁶¹ Tim PSHK UII..., *Op.Cit*, hlm. 257

tidak, legal atau ilegal. Pelanggaran itu sebenarnya tergantung dari ketat tidaknya aturan main dalam proses pemilihan dan antisipasi dini agar malpraktik di atas bisa dihindari.

Salah satu yang sering terjadi dan menjadi obyek gugatan di Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) adalah kelalaian atau kecerobohan akibat ketidakhati-hatian dalam melaksanakan tahapan pemilu. Pada situasi normal saja, problem ini sering terjadi, apalagi dalam situasi tidak normal dan darurat seperti pilkada di tengah pandemi Covid-19 saat ini. Contoh problem yang terjadi ketika di tengah merebaknya pandemi Covid-19 sampai pada tanggal 13 Mei 2020, kurang lebih 156 calon perseorangan telah dinyatakan diterima oleh KPU dan 45 calon ditolak pendaftarannya disebabkan syarat awal tidak memenuhi. Menurut tahapan awal sebelum pandemi Covid-19, verifikasi syarat dukungan pasangan calon perseorangan akan ditutup hingga 28 Mei 2020. Namun akibat pandemi, tahapan tersebut tertunda, termasuk penundaan verifikasi syarat dukungan calon perseorangan. Dengan dikeluarkannya Perppu Nomor 2 tahun 2020, KPU harus membuat langkah verifikasi syarat dukungan tersebut yang lebih rasional.¹⁶²

Kendala yang dihadapi oleh KPU berkaitan mengenai waktu, mengingat 9 provinsi dan 270 daerah kabupaten/kota yang akan menyelenggarakan Pilkada 2020 bisa saja sedang melakukan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB). Padahal, verifikasi syarat dukungan harus dilakukan secara acak untuk memastikan apakah syarat dukungan yang diberikan oleh calon tersebut valid atau tidak, diperlukan

¹⁶² Esrah D.Benu, "Dampak Covid-19 pada Pelaksanaan Pilkada Serentak 2020" dalam David B. Pandie, dkk., *Vaksin Ilmiah: Kumpulan Esai tentang Covid-19 dari Berbagai Perspektif Ilmu*, Penerbit Lakeisha, Klaten, 2020, hlm. 64

petugas yang harus turun ke lokasi untuk melakukan pengecekan lapangan. Potensi malpraktik pada Pilkada 2020 terbuka mengingat tahap verifikasi syarat dukungan calon perseorangan adalah tahap yang skrusial karena menentukan nasib seorang calon perseorangan, apakah lolos atau gagal untuk maju ke pilkada. Tingkat kemungkinan malpraktik pada tahap ini bisa terjadi sebab berdasarkan pengalaman pada situasi normal saja, dari sejumlah kasus pada Pilkada Serentak sebelumnya, verifikasi syarat dukungan pasangan perseorangan ini banyak menimbulkan sengketa.¹⁶³

Tingkat kemungkinan malpraktik pada verifikasi syarat dukungan calon perseorangan bisa menjadi kendala bagi penyelenggara apabila tidak dilakukan secara hati-hati. Problem lain yang bisa menimbulkan malpraktik pada Pilkada 2020 ialah pendaftaran dan pemutakhiran data pemilih. Persoalan ini menjadi salah satu isu krusial dalam sejarah pemilu di Indonesia karena basis data pemilih selalu berbeda dan tidak sama, sehingga sering menimbulkan perselisihan antara penyelenggara dengan peserta pemilu (termasuk pilkada). Salah satu tingkat kesulitan dalam pilkada ditengah pandemic covid-19 adalah terkait dengan pemenuhan hak suara dari penduduk yang berada diluar daerah pemilihannya. Meskipun KPU dalam menyusun tahapannya bisa memberikan kelonggaran bahwa tahapan pemutakhiran pemilih bisa dilakukan hingga 9 Desember 2020, langkah itu justru menunjukkan KPU tidak yakin akan data yang dimilikinya. Pola itu mungkin

¹⁶³ *Ibid.*, hlm. 65

dilakukan mengingat tahapan sebelumnya, KPU menetapkan agenda pemutakhiran pemilih dilakukan hingga 23 September 2020.¹⁶⁴

Selain persoalan ketidakpastian data, tidak akuratnya data pemilih juga bisa berpengaruh pada tingkat partisipasi pada pilkada. Akibatnya, selain tidak bisa dilakukan pemutakhiran sehingga data kurang *update* dan tidak sesuai dengan pemilih yang aktual, seringkali penyelenggara juga kesulitan untuk mencari alamat pemilihnya. Situasi seperti itu, lagi-lagi terjadi pada situasi normal. Pada situasi Covid-19 saat ini, kegiatan pemutakhiran data pemilih tidak dapat dilaksanakan secara optimal. Permasalahan Daftar Pemilih Khusus (DPK) dan Daftar Pemilih Tambahan (DPTb) yang terus menerus terjadi dan tidak ada perbaikan oleh penyelenggara, sebenarnya masuk sebagai bagian dari malpraktik penyelenggaraan pemilu. Masalah DPTb yang terjadi pada Pemilu 2019 lalu umumnya adalah pemilih yang ingin menggunakan hak pilihnya di suatu tempat yang berbeda dengan tempat tinggalnya, ternyata mengalami berbagai kesulitan akibat proses pengurusan yang rumit.¹⁶⁵

Di masa PSBB dengan pembatasan *physical distancing* atau *social distancing*, hal tersebut tentu harus diantisipasi oleh penyelenggara pilkada. Potensi malpraktik berikutnya adalah pada saat penghitungan suara. Peserta Pilkada 2020, baik calon dari partai maupun perseorangan, harus memenuhi target untuk menyediakan saksi di setiap Tempat Pemungutan Suara (TPS). Psikologi pemilih untuk menjaga jarak sosial dalam masa PSBB bisa menjadi kendala bagi munculnya

¹⁶⁴ *Ibid*

¹⁶⁵ *Ibid.*, hlm. 66

pengawasan yang sifatnya partisipatif. Selain itu, pada situasi sulit di tengah PSBB bisa jadi calon juga kesulitan mencari saksi, dan situasi yang sama juga bisa dialami oleh pengawas pemilu.

Beratalian dengan itu, setidaknya ada dua permasalahan pokok mengenai pelaksanaan pilkada serentak 2020 diantaranya adalah: *Pertama*, kegiatan kampanye yang tidak memungkinkan dalam situasi pandemi covid-19, unsur kampanye bagi calon atau peserta pilkada menjadi situasi yang sulit untuk dilaksanakan terkait dengan waktu dan peserta kampanye. Waktu yang sulit dan situasi, tidak memungkinkan bagi calon untuk mengumpulkan massa. Padahal, kampanye dalam proses pemilihan di Indonesia identik dengan pengumpulan massa. Dengan pengaturan kampanye tipe simbolik, dimana calon akan cenderung mengerahkan massa, sementara ada kebijakan PSBB yang salah satunya mengatur soal *physical distancing* atau *social distancing*, tentu hal ini tidak mudah bagi calon. Apakah KPU bisa menabrak aturan PSBB apabila suatu daerah yang menyelenggarakan pilkada ternyata situasi pandemi belum usai? Tidak ada aturan yang menjelaskan hal ini, dan Perppu Nomor 2 tahun 2020 juga tidak menyinggungnya.¹⁶⁶

Sementara dalam praktik pemilu dan/atau pilkada, diskresi yang dilakukan oleh KPU akan memunculkan perdebatan karena KPU bisa dianggap melampaui batas kewenangannya dalam mengambil keputusan. Meskipun situasi pandemi Covid-19 bisa memicu situasi sulit bagi pengaturan Pilkada 2020, namun pilkada di tengah pandemi ini juga bisa mendorong para calon kepala daerah untuk

¹⁶⁶ *Ibid*

mengurangi kampanye simbolik dan mobilisasi massa. Penggunaan aplikasi teknologi di dunia maya akan menggantikan metode kuno kampanye tatap muka dengan kerumunan massa dalam jumlah besar. Calon kepala daerah harus mulai terbiasa dengan cara ini. Pandemi Covid-19 ini bisa dijadikan sebagai momentum kebangkitan kampanye narasi yang dipenuhi dengan ide dan gagasan yang didialogkan secara santai dan nyaman. Para calon perlu mempersiapkan diri untuk melakukan inovasi kampanye digital.¹⁶⁷

Orientasi calon yang masih terlalu meyakini kampanye dengan cara tradisional melalui pengumpulan massa, perlu ditinggalkan. Demikian pula cara berpikir jalan pintas, karena proses elektoral kita di era reformasi, baik pemilu maupun pilkada masih kurang mengeksplorasi narasi calon sebagai kekuatan untuk menarik massa. Konsekuensinya, para calon harus menjual gagasan atau ide. Ada pertarungan ide-ide besar yang harus ditawarkan kepada para pemilih. Tidak lagi kampanye model bantuan sosial (bansos) dengan bagi-bagi uang dan sembako, yang hingga kini menimbulkan polemik apakah termasuk pelanggaran atau tidak bila bansos ditemplei dengan foto petahana yang menjadi calon.

Problem ini yang tidak diselesaikan oleh Perppu Nomor 2 tahun 2020. Alih-alih bisa menjadi landasan bagi penyelenggara Pilkada Serentak untuk mengambil tindakan-tindakan dalam situasi darurat, Perppu ini masih jauh dapat dianggap sebagai dasar atau payung bagi KPU untuk mengambil tindakan dalam situasi yang sulit atau darurat. Dalam konteks pengaturan kampanye, KPU bisa saja mengalami dilema di tengah situasi PSBB. Hal ini karena adanya “tradisi politik” yang sudah

¹⁶⁷ *Ibid.*, hlm. 69

terlanjur menjadi kebiasaan bahwa calon dalam proses elektoral tidak terlalu penting untuk menjual gagasan. Perilaku pemilih yang cenderung transaksional menyebabkan proses kampanye dalam pemilu dan pilkada lebih didominasi oleh kampanye model lama, mobilisasi massa yang sifatnya pragmatis.¹⁶⁸

Kampanye model lama lebih mengedepankan politik transaksional di satu sisi dan politik imbalan di sisi yang lain. Cara transaksional dalam kampanye ini mulai mewabah sejak Pemilu 2004, dan diteruskan hingga saat ini. Akibatnya, calon kepala daerah dihantui keraguan pilihan berkampanye, apakah cara digital baik melalui media poster atau media lainnya seperti *teleconference* di zoom dapat menggantikan pola hubungan kampanye. Pilkada 2020 di tengah pandemi diharapkan dapat mengubah cara berkampanye yang tidak lagi simbolik dan tradisional. Para kandidat dan tim pemenang calon akan dipaksa lebih kreatif menemukan inovasi baru dalam melakukan kampanye dialogis melalui perbincangan sosial yang lebih naratif dan edukatif.

Kedua, Antisipasi Pihak Penyelenggara Pilkada 2020, baik KPU maupun Bawaslu harus membuat sejumlah peta jalan (*road map*) untuk mengantisipasi berbagai tingkat kemungkinan malpraktik yang disebutkan di atas. Tujuannya jelas, agar Pilkada 2020 tidak disebut sebagai pilkada yang paling buruk atau pilkada yang tidak berintegritas. Beberapa antisipasi perlu dilakukan oleh penyelenggara pilkada, khususnya KPU dan Bawaslu.¹⁶⁹

¹⁶⁸ *Ibid*

¹⁶⁹ *Ibid.*, hlm. 67-68

- 1) KPU perlu membuat Peraturan KPU (PKPU) yang menerjemahkan Perppu Nomor 2 tahun 2020, khususnya berkaitan dengan ukuran-ukuran sebuah pilkada dapat ditunda atau tidak dilaksanakan. Meskipun bisa dianggap “anomali”, tetapi ini menjadi salah satu antisipasi yang bisa dilakukan. Koordinasi antara KPU, Bawaslu, Komisi II, dan Kementerian Dalam Negeri dalam menetapkan peta jalan antisipasi dapat meminimalisir kemungkinan yang tidak terduga sebagai dampak situasi pandemi Covid-19 dalam penyelenggaraan Pilkada 2020.
- 2) Bawaslu sejak awal dapat mengantisipasi berbagai kemungkinan malpraktik Pilkada 2020 sesuai dengan Indeks Kerawanan Pilkada 2020 yang pernah disusun, dengan melakukan koordinasi bersama KPU, khususnya untuk membuat berbagai skema inovatif dalam rangka mengantisipasi *bottleneck* yang terjadi dalam penyelenggaraan Pilkada 2020.
- 3) Antisipasi lain adalah dengan membahas penggunaan anggaran dan beberapa kemungkinan pengalihan anggaran dalam penyelenggaraan Pilkada 2020 akibat situasi darurat.
- 4) Apabila KPU ingin mendesain sebuah e-rekapitulasi elektronik sebagaimana wacana yang berkembang untuk mengantisipasi malpraktik yang mungkin terjadi pasca-pemberian suara, KPU harus memastikan tingkat keamanan dan kesahihan data e-rekapitulasi elektronik yang menjadi data resmi hasil pilkada.

Pengalaman permasalahan rumit mengenai Situng pada Pemilu 2019 lalu harus menjadi evaluasi bersama, yaitu e-rekapitulasi elektronik sebagai data resmi pilkada akan rawan gugatan apabila tidak dipastikan tingkat keamanan dan keakuratannya dengan proses e-rekapitulasi yang transparan dan terpercaya. Terakhir, penting untuk memastikan bahwa data pemilih akurat sebab perselisihan soal data pemilih ini telah mereduksi tingkat kepercayaan masyarakat kepada penyelenggara pemilu. Keakuratan data pemilih dapat mengakhiri permasalahan lama terkait elektoral yang bersumber dari sengkabut data pemilih yang selama ini terjadi. KPU harus berani memastikan bahwa data pemilih yang dimilikinya adalah data pemilih yang akurat. Hal itu dengan mudah bisa dibuktikan apabila pemilih yang menggunakan Data Pemilih Khusus (DPK) tidak terlalu banyak atau tidak signifikan.

B. PROSES PENYELENGGARAAN PILKADA SERENTAK TAHUN 2020 di KABUPATEN SLEMAN

Pemilihan kepala daerah diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dengan diawasi oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota. Terkhusus di daerah Aceh Pemilihan Umum diselenggarakan oleh Komisi Independen Pemilihan (KIP).¹⁷⁰ KPU dalam menyelenggarakan Pemilihan memiliki beberapa prinsip utama sebagai berikut; (a) mandiri; (b) jujur; (c) adil; (d) berkepastian hukum; (e) tertib; (f) terbuka; (g) proporsional (i) akuntabel; (j) efektif; dan (k) efisien.¹⁷¹

¹⁷⁰ Wilma Silalah..., *Op.Cit.*, hlm. 28

¹⁷¹ Pasal 3 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Penyelenggaraan Pilkada Tahun 2020 di Kabupaten Sleman secara umum telah mengikuti aturan terkait penyelenggaraan Pilkada di Kabupaten Sleman. Sejatinya KPU telah memenuhi ketentuan-ketentuan yang diatur baik dalam Perpu Nomor 2 Tahun 2020 maupun PKPU Nomor 6 Tahun 2020 baik dengan melakukan penundaan Pilkada tahun 2020 yang awal mulanya diselenggarakan bulan September 2020, dimana Pilkada di undur pada tanggal 9 Desember 2020. Selain itu dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pilkada juga harus menerapkan protokol kesehatan untuk mencegah terjadinya penyebaran covid-19 atau kluster covid Pilkada serentak. Adapun mengenai tahapan pelaksanaan pilkada serentak 2020 di Kabupaten Sleman adalah sebagai berikut:

1. Tahap Persiapan

a. Perencanaan Progam dan Anggaran

Tahapan Perencanaan Program dan Anggaran kegiatan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tahun 2020 dimulai oleh KPU Kabupaten Sleman pada bulan Maret 2019. KPU Kabupaten Sleman dalam melaksanakan perencanaan berkoordinasi dengan Tim Anggaran Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman yang terdiri dari Badan Keuangan dan Aset Daerah, Badan Kesatuan Bangsa dan Politik, Inspektorat dan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, berdasarkan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 1312/HK.03.1-Kpt/01/KPU/VIII/2019 tentang Standar dan Petunjuk Teknis Penyusunan Anggaran Kebutuhan Barang/Jasa dan Honorarium Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Tahun 2020 sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Komisi

Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 444/HK.03.1-Kpt/01/KPU/IX/2020 tentang Perubahan Ketiga atas Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 1312/HK.03.01-Kpt/01/KPU/VIII/2019 tentang Standar dan Petunjuk Teknis Penyusunan Anggaran Kebutuhan Barang/Jasa dan Honorarium Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Tahun 2020.¹⁷²

KPU Kabupaten Sleman kemudian mengajukan usulan dana hibah Pemilihan kepada Bupati Sleman sebesar Rp 50.591.778.733,- (lima puluh milyar lima ratus sembilan puluh satu juta tujuh ratus tujuh puluh delapan ribu tujuh ratus tiga puluh tiga rupiah) setelah program dan anggaran selesai disusun. Usulan KPU Kabupaten Sleman tersebut kemudian diperiksa dan ditelaah oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) Kabupaten Sleman. Setelah melalui proses pemeriksaan dan rapat pembahasan TAPD, kemudian disepakati usulan kebutuhan anggaran yang diusulkan oleh KPU Kabupaten Sleman dan disahkan dalam bentuk penandatanganan NPHD. Penandatanganan NPHD adalah langkah awal dalam penyelenggaraan Pemilihan, seperti yang diamanatkan dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2019 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Tahun 2020 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum

¹⁷² Tim KPU, *Laporan Akhir Tahapan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Sleman Tahun 2020*, Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Sleman, Sleman, 2021, hlm. 8

Nomor 15 Tahun 2019 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Tahun 2020.¹⁷³

Pada tanggal 30 September 2019 telah dilaksanakan penandatanganan NPHD antara Bupati Sleman dan Ketua KPU Kabupaten Sleman. Penandatanganan NPHD ini juga sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2019 tentang Pendanaan Kegiatan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Wali Kota yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dalam bentuk hibah. Anggaran hibah yang telah disepakati dalam NPHD untuk Pemilihan sebesar Rp 25.154.687.000,- (dua puluh lima milyar seratus lima puluh empat juta enam ratus delapan puluh tujuh ribu rupiah). Mekanisme pembayaran dana hibah kepada KPU Kabupaten Sleman dibayarkan dalam 2 (dua) tahap, hal ini sesuai dengan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 900/9629/SJ tanggal 18 September 2019. Pada tahun 2019 dana hibah kepada KPU Kabupaten Sleman dibayarkan sejumlah Rp 7.500.000.000,- (tujuh milyar lima ratus juta rupiah) dan sisanya dibayarkan di tahun 2020.¹⁷⁴

KPU Kabupaten Sleman telah melakukan pencermatan dan optimalisasi anggaran dana hibah untuk melaksanakan tahapan lanjutan Pemilihan yang menerapkan protokol kesehatan Covid-19. Hal ini berkenaan dengan pelaksanaan Pemilihan dalam kondisi bencana nonalam (Pandemi Covid-19). Dari hasil optimalisasi dan penghitungan kembali kebutuhan anggaran tersebut, KPU

¹⁷³ *Ibid*

¹⁷⁴ *Ibid.*, hlm. 9

Kabupaten Sleman mengajukan tambahan anggaran hibah ke Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman. Setelah melalui proses pemeriksaan dan rapat pembahasan TAPD, disetujui tambahan anggaran hibah dari Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman sebesar Rp 4.300.000.000,- (empat milyar tiga ratus juta rupiah). Persetujuan tersebut disahkan dalam bentuk penandatanganan NPHD antara Bupati Sleman dengan Ketua KPU Kabupaten Sleman pada tanggal 22 Juni 2020. Total anggaran hibah yang diterima oleh KPU Kabupaten Sleman untuk melaksanakan Pemilihan sebesar Rp 29.454.687.000,- (dua puluh sembilan milyar empat ratus lima puluh empat juta enam ratus delapan puluh tujuh ribu rupiah).¹⁷⁵

KPU Kabupaten Sleman selain mendapatkan tambahan anggaran dari Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman, juga menerima tambahan anggaran dari APBN. Penambahan tersebut terkait perubahan ketentuan pembatasan pemilih per TPS yang semula maksimal 800 pemilih per TPS menjadi 500 pemilih per TPS serta guna mencukupi pemenuhan protokol Covid-19 dalam pelaksanaan tahapan Pemilihan. Total tambahan dari APBN sebesar Rp 23.548.447.000,- (dua puluh tiga milyar lima ratus empat puluh delapan juta empat ratus empat puluh tujuh ribu rupiah).¹⁷⁶

b. Penyusunan Keputusan Penyelenggaraan Pemilihan

Dasar hukum dalam penyelenggaraan pilkada serentak 2020 di Kabupaten Sleman adalah Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 1442/HK.03.1-Kpt/3404/JPU-Kab/XI/2019 tentang Pedoman Penyusunan Keputusan di

¹⁷⁵ *Ibid*

¹⁷⁶ *Ibid*

Lingkungan Komisi Pemilihan Umum. Adapun bagan prosedur penyusunan keputusan dibagi menjadi empat tahap sebagai berikut:¹⁷⁷

Bagan 1: Tahap Pengusulan Keputusan Pemilihan



Sumber: website kpu.sleman.go.id

Tahap pengusulan keputusan penyelenggaraan pemilihan dimulai dari rapat pleno KPU Kabupaten sleman, yang kemudian hasil rapat dituangkan dalam berita acara. Setelah itu kemudian dirumuskan rancangan keputusan yang diajukan oleh Divisi Pengusulan di KPU Kabupaten Sleman sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya. Proses itu harus di disposisi oleh Ketua atau Sekretaris KPU Kabupaten Sleman. Dalam hal rancangan keputusan KPU Kabupaten Sleman merupakan perubahan atas keputusan yang sudah ada, maka harus dilengkapi dengan persandingan keputusan yang akan diubah dengan rancangan keputusan perubahan. Setelah itu Kasubag Pengampu mengajukan rancangan (*hardcopy & softcopy*) melalui nota dinas yang dilampiri dengan rancangan keputusan, diajukan kepada Kasubag Hukum dengan disertai dokumen pendukung dan/atau daftar inventaris masalah apabila yang dilakukan berupa pedoman teknis.¹⁷⁸

¹⁷⁷ *Ibid.*, hlm. 13

¹⁷⁸ *Ibid*

Bagan 2: Tahap Penyusunan dan Pembahasan Keputusan Pemilihan



Sumber: website kpu.sleman.go.id

Adapun tahapan dalam penyusunan dan pembahasan keputusan tersebut dimulai dari nota dinas kepada Kasubag Hukum, setelah itu staf melakukan *legal drafting* dan/atau kajian rancangan Keputusan KPU Kabupaten Sleman. Kemudian dilanjutkan dengan rakor harmonisasi atau pembahasan dengan divisi atau sub bagian pengusul. Kasubag hukum menyampaikan kembali rancangan keputusan KPU Kabupaten Sleman hasil *legal drafting* kepada Kasubag pengusul melalui nota dinas untuk dilakukan pencermatan kembali atas substansi rancangan keputusan hasil *legal drafting*. Setelah itu Kasubag Pengusul mengirimkan kembali rancangan keputusan hasil pencermatan kepada Kasubag Hukum. Jika telah disetujui, maka segera ditandatangani oleh Ketua KPU, penomoran keputusan, dan publikasi hasil keputusan KPU Kabupaten Sleman.¹⁷⁹

Pada tahun 2019 KPU kabupaten Sleman mengeluarkan empat keputusan dengan rincian sebagai berikut:

Tabel 5: Rincian Keputusan KPU Kabupaten Sleman 2019

No.	Tahapan	Jenis Keputusan	Jumlah
1	Perencanaan Penyelenggaraan yang Meliputi Penetapan Tata Cara dan Jadwal Tahapan Pelaksanaan Pemilihan	Pedoman Teknis	2

¹⁷⁹ *Ibid.*, hlm. 14

2	Pemenuhan Persyaratan Dukungan Pasangan Calon Perseorangan	Penetapan	1
3	Sosialisasi Kepada Masyarakat	Pedoman Teknis	1
4	Pemberitahuan dan Pendaftaran Pemantau Pemilihan	Pedoman Teknis	1

Ket: Data diolah dari laporan KPU Kab. Sleman

Pada tahun 2020 KPU Kabupaten Sleman mengeluarkan beberapa keputusan sebagai berikut:

Tabel 6: Rincian Keputusan KPU Kabupaten Sleman 2020

No.	Tahapan	Jenis Keputusan	Jumlah
1	Perencanaan Penyelenggaraan yang Meliputi Penetapan Tata Cara dan Jadwal Tahapan Pelaksanaan Pemilihan	Pedoman Teknis	2
2	Pembentukan Kelompok Kerja	Penetapan	12
3	Pembentukan Badan Adhoc dan Penggantian Antar Waktu	Pedoman Teknis dan Penetapan	352
4	Pemberitahuan dan Pendaftaran Pemantau Pemilihan	Penetapan	1
5	Pemenuhan Persyaratan Dukungan Pasangan Calon Perseorangan	Penetapan	1
6	Pelaksanaan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Sleman Tahun 2020	Penetapan	3
7	Data Pemilih	Pedoman Teknis dan Penetapan	4
8	Pencalonan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Sleman Tahun 2020	Pedoman Teknis dan Penetapan	7
9	Kampanye	Pedoman Teknis dan Penetapan	8
10	Dana Kampanye	Penetapan	7
11	Pengadaan dan Pendistribusian Perlengkapan Pemungutan dan Perhitungan Suara	Pedoman Teknis	2
12	Pemungutan dan Perhitungan Suara	Pedoman Teknis dan Penetapan	4

13	Rekapitulasi Penghitungan Perolehan Suara	Pedoman Teknis dan Penetapan	2
----	-------------------------------------------	------------------------------	---

Ket: Data diolah dari laporan KPU Kab. Sleman

Sedangkan terkait dengan keputusan pada tahun 2021 KPU Kabupaten Sleman hanya mengeluarkan 1 buah Keputusan terkait dengan tahapan Penetapan pasangan calon terpilih. Keputusan KPU Kabupaten Sleman terkait penyelenggaraan Pemilihan dipublikasikan melalui website KPU Kabupaten Sleman www.kab.sleman.kpu.go.id atau pada JDIH KPU Kabupaten Sleman www.jdih.kpu.go.id/diy/sleman. Selain itu, penyampaian informasi dan publikasi Keputusan kepada masyarakat khususnya pemangku kepentingan dilakukan dengan sosialisasi, rapat koordinasi atau bimbingan teknis baik secara daring ataupun luring.

Gambar 5: Rapat Pembentukan Keputusan KPU Kab. Sleman 2019



Sumber: KPU Kabupaten Sleman, 2021.

c. Perencanaan Penyelenggaraan yang Meliputi Penetapan Tata Cara dan Jadwal Tahapan Pelaksanaan Pemilihan

1) Sosialisasi Kepada Masyarakat

a) Dasar Kegiatan Surat Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Sleman Nomor 21/HK.03.1-Kpt/3404/KPU-Kab/VI/2020, tentang Perubahan ketiga atas Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Sleman Nomor 160/HK.03.1- Kpt/3404/KPU-Kab/VI/2020 tentang Pedoman Teknis Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Sleman Tahun 2020. Secara khusus dalam kegiatan sosialisasi, KPU Kabupaten Sleman juga mendasarkan pada Surat Keputusan KPU Kabupaten Sleman Nomor 162/HK.03.1-Kpt/3404/KPU-Kab/XI/2019 tentang Pedoman Teknis Pelaksanaan Sosialisasi, Pendidikan Pemilih dan Partisipasi Masyarakat.

b) Proses Kegiatan Tahapan sosialisasi, pendidikan pemilih dan partisipasi masyarakat dilaksanakan mulai terhitung awal persiapan tahapan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Sleman Tahun 2020 sampai dengan berakhirnya rekapitulasi penghitungan suara dan penetapan pasangan calon. Bentuk sosialisasi, pendidikan pemilih dan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Sleman di masa pandemi Covid-19 dapat dijabarkan sebagai berikut :

- Sosialisasi dan Pendidikan Pemilih Metode tatap muka
Kegiatan yang telah dilaksanakan menggunakan metode tatap muka

baik yang dilaksanakan dengan menjalin kerja sama dengan instansi terkait maupun yang dilaksanakan oleh KPU Kabupaten Sleman.

- Sosialisasi dan Pendidikan Pemilih dengan Metode Daring Sosialisasi dan pendidikan pemilih dalam penyelenggaraan Pemilihan di masa bencana nonalam Covid-19 dilaksanakan dengan menggunakan metode dalam jaringan (daring).
- Sosialisasi dan Pendidikan Pemilih melalui Media Elektronik (Radio dan Televisi) KPU Kabupaten Sleman beberapa kali diundang sebagai narasumber dalam acara talkshow baik di Televisi maupun Radio.

Selama masa pandemi kegiatan sosialisasi menggunakan metode tatap muka kurang optimal, hal ini dikarenakan wilayah Kabuapten Sleman termasuk dalam zona merah penyebaran virus Covid-19. Solusi atas permasalahan ini adalah KPU Kabupaten Sleman mengoptimalkan kegiatan sosialisasi dengan memanfaatkan teknologi informasi dengan cara sosialisasi menggunakan metode daring melalui aplikasi *Zoom Cloud Meeting* serta mengoptimalkan penggunaan media sosial resmi KPU Kabupaten Sleman serta website resmi KPU Kabupaten Sleman untuk mensosialisasikan tahapan pelaksanaan Pemilihan. Sosialisasi yang telah dilaksanakan menghasilkan angka partisipasi masyarakat sebesar 75,82% (Tujuh puluh lima koma delapan puluh dua persen). Capaian ini meningkat bila dibandingkan dengan penyelenggaraan Pilkada sebelumnya.

Pada prinsipnya, Bawaslu Kabupaten Sleman sudah mengikuti intruksi dari Bawaslu RI terkait dengan penundaan Pilkada tahun 2020. Selanjutya terkait dengan penyelenggaraan Pilkada tahun 2020 terdapat perbedaan yang sangat

signifikan di banding Pilkada sebelum-sebelumnya. Hal yang pertama dari sisi regulasi dimana tidak ada pembatasan terkait dengan upaya sosialisasi yang dilakukan oleh KPU maupun Bawaslu terkait pencegahan Covid-19.¹⁸⁰

Kedua berkaitan dengan mekanisme dan penyelenggaraan tahapan Pilkada dimana pada masa normal tidak adanya kewajiban untuk penggunaan protokol kesehatan, namun dengan terjadinya pandemi mengharuskan serta mewajibkan penyelenggara Pilkada dalam hal ini baik KPU Provinsi maupun Kabupaten/Kota ataupun Bawaslu Provinsi maupun Kabupaten/Kota untuk menerapkan protokol kesehatan disetiap tahapan Pilkada khususnya tahapan Pilkada yang berpotensi terjadi kerumunan masa misalnya kampanye dan juga hari pencoblosan.

Dalam hal ini tentu Bawaslu dan KPU Kabupaten Sleman seyogyanya telah menerapkan protokol kesehatan disetiap tahapan Pilkada Kabupaten Sleman terkhusus tahapan kampanye yang mana pada Pilkada sebelumnya tidak ada pembatasan jumlah masa yang hadir dan biasanya dilakukan diruang terbuka atau pun tempat-tempat seperti lapangan yang tentu dihadiri oleh banyak masa, tetapi dengan adanya covid-19 mengharuskan penyelenggara pemilu yakni KPU Kabupaten Sleman dan Bawaslu Kabupaten Sleman membatasi jumlah masa yang bisa menghadiri kampanye maksimal 50 orang dan pelaksanaan kampanye tersebut tidak lagi di ruang atau tempat-tempat terbuka melainkan dilaksanakan dalam gedung tertutup dan harus menerapkan protokol kesehatan seperti cuci tangan

¹⁸⁰ Wawancara dengan Bapak Karim selaku Komisioner Bawaslu Kabupaten Sleman pada tanggal 24 November 2020 di Kantor Bawaslu Sleman.

sebelum masuk keruangan, memakai masker, memakai *hand sanitizer* dan juga menjaga jarak minimal 1 meter dari peserta lainnya.¹⁸¹

Selain itu Bawaslu Sleman juga telah memastikan kesiapannya untuk melakukan pengawasan berkaitan dengan pelaksanaan semua tahapan Pilkada Tahun 2020, khusus dalam tahapan kampanye Bawaslu Sleman akan memastikan agar tidak terjadi pelanggaran terhadap penerapan protokol kesehatan. Salah satunya memastikan tidak adanya kerumunan masa yang disebabkan oleh kampanye yang dilakukan oleh para paslon. Sebab sesuai dengan ketentuan Pasal PKPU Nomor 6 Tahun 2020 disebutkan bahwa: Pasal 11 ayat (1) Setiap Penyelenggara Pemilihan, Pasangan Calon, Tim Kampanye, Penghubung Pasangan Calon, serta para pihak yang terlibat dalam Pemilihan Serentak Lanjutan wajib melaksanakan protokol kesehatan pencegahan dan pengendalian Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 sampai dengan Pasal 9 paling kurang berupa penggunaan masker yang menutupi hidung dan mulut hingga menutup dagu.

Dalam ketentuan lainnya Pasal 58 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2020 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2020 Tentang Pelaksanaan Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Dan/Atau Wali Kota Dan Wakil Wali Kota Serentak Lanjutan Dalam Kondisi Bencana Nonalam covid-19 menyebutkan, pelaksanaan kampanye yang dilaksanakan secara tatap muka, harus mematuhi protokol kesehatan dengan menyediakan sarana sanitasi berupa air mengalir, sabun,

¹⁸¹ *Ibid*

atau *hand sanitizer*. Peserta kampanye terbatas maksimal 50 orang. Selanjutnya dalam Pasal 11 ayat (2) PKPU Nomor 6 Tahun 2020 menyebutkan” Dalam hal terdapat pihak yang melanggar kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, atau PPS memberikan teguran.

2. Tahap Penyelenggaraan

a. Pendaftaran Pasangan Calon

Tahapan pendaftaran pasangan calon bupati dan wakil bupati dimulai dari penetapan persyaratan pencalonan Bakal Pasangan Calon yang diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik. Hal ini kemudian dituangkan dalam Keputusan KPU Kabupaten Sleman Nomor: 38/HK.03.1-Kpt/3404/KPU-Kab/VIII/2020 sebagaimana diubah melalui KPU Kabupaten Sleman Nomor 44/HK.03.1-Kpt/3404/KPU-Kab/VIII/2020. Dalam keputusan ini diatur tentang persyaratan pencalonan yang diusulkan partai politik atau gabungan partai politik dalam Pemilihan. Partai politik yang dapat mengusulkan adalah yang memperoleh kursi di DPRD Kabupaten Sleman hasil Pemilihan Umum Tahun 2019. Adapun ketentuannya adalah partai politik atau gabungan partai politik memperoleh paling sedikit 10 (sepuluh) kursi atau memperoleh akumulasi perolehan suara paling sedikit sejumlah 167.341 suara sah.¹⁸²

KPU Kabupaten Sleman mengumumkan Pendaftaran Bakal Pasangan Calon dalam Pemilihan dengan menerbitkan Pengumuman KPU Kabupaten Sleman Nomor 280/PL.02.2-PU/3404/KPU-Kab/VIII/2020 tentang Pendaftaran Bakal Pasangan Calon dalam Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Sleman Tahun 2020

¹⁸² Tim KPU, *Laporan Akhir Tahapan Pemilihan Bupati..., Op.Cit.*, hlm. 78

diumumkan sejak tanggal 28 Agustus 2020 hingga 3 September 2020 melalui media cetak, website resmi KPU Kabupaten Sleman, media elektronik (radio) dan papan pengumuman di KPU Kabupaten Sleman, kecamatan dan desa Se-Kabupaten Sleman serta Instansi terkait. Pengumuman memuat syarat pencalonan dan syarat calon serta waktu dan tempat penerimaan pendaftaran.

Dalam proses itu, pada hari pertama tanggal 4 September 2020, pimpinan Partai Politik PDI-Perjuangan dan PAN datang untuk mendaftarkan Bakal Pasangan Calon atas nama Dra. Hj. Kustini Sri Purnomo dan Danang Maharsa, SE. Bakal Pasangan Calon ini diusulkan oleh Gabungan Partai Politik PDI-Perjuangan dengan perolehan kursi di pemilihan umum legislatif 2019 sejumlah 15 Kursi dan PAN dengan perolehan kursi di pemilihan umum legislatif 2019 sejumlah 6 Kursi sehingga total 21 kursi.¹⁸³

Pada hari kedua tanggal 5 September 2020, pimpinan Partai Golkar, Partai Nasdem dan Partai Keadilan Sejahtera (PKS) datang mendaftarkan Bakal Pasangan Calon atas nama Dra. Hj. Sri Muslimatun, M.Kes dan Amin Purnama, SH. Adapun perolehan kursi di pemilihan umum legislatif tahun 2019 partai Golkar 5 kursi, PKS 6 kursi, Nasdem 3 kursi sehingga total 14 kursi. Ketiga partai politik diwakili oleh ketua dan sekretaris pengurus tingkat kabupaten.¹⁸⁴

Pada hari ketiga tanggal 6 September 2020, pimpinan Partai Gerindra, Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) dan Partai Persatuan dan Pembangunan (PPP) datang ke KPU Kabupaten Sleman mendaftarkan Bakal Pasangan Calon atas nama Danang

¹⁸³ *Ibid.*, hlm. 82

¹⁸⁴ *Ibid.*, hlm. 83

Wicaksana Sulistya, ST dan Raden Agus Choliq, SE. Perolehan kursi di pemilihan legislatif tahun 2019 Partai Gerindra 6 kursi, Partai Kebangkitan Bangsa 6 kursi dan Partai Persatuan dan Pembangunan 3 kursi, total sejumlah 15 kursi. Partai Gerindra dan PKB pendaftaran dilakukan oleh ketua dan sekretaris pengurus tingkat kabupaten, sedangkan PPP diambil alih oleh pengurus tingkat pusat.¹⁸⁵

Penelitian administrasi pendaftaran bakal pasangan calon dalam Pemilihan dilaksanakan selama 2 (dua) hari yaitu pada tanggal 7 hingga 8 September 2020. KPU Kabupaten Sleman melaksanakan penelitian dokumen syarat calon yang telah diterima dengan melibatkan Bawaslu Kabupaten Sleman dan pihak – pihak terkait apabila diperlukan konfirmasi terkait keabsahan dokumen. KPU Kabupaten Sleman juga melakukan verifikasi terhadap ijazah calon atas nama Dra. Hj. Kustini Sri Purnomo untuk memastikan keabsahannya karena nama yang tercantum dalam ijazah dan KTP berbeda sehingga dapat dipastikan orang yang sama. Berdasarkan hasil penelitian administrasi yang telah dilakukan, KPU Kabupaten Sleman menindaklanjuti dengan menyampaikannya kepada bakal pasangan calon dan partai politik dalam rapat pleno terbuka penyampaian hasil penelitian persyaratan Pemilihan yang dilaksanakan secara daring (dalam jaringan) melalui aplikasi *Zoom Cloud Meeting* pada tanggal 14 September 2020.

¹⁸⁵ *Ibid.*, hlm. 84

Gambar 6: Pasangan Calon Pilkada di Kabupaten Sleman



Sumber: KPU Kabupaten Sleman, 2021.

b. Pelaksanaan Kampanye

Sesuai dengan tahapan, masa Kampanye dalam Pemilihan dimulai pada tanggal 26 September 2020 sampai dengan 5 Desember 2020. Sebelum melaksanakan tahapan ini, KPU Kabupaten Sleman telah beberapa kali melakukan koordinasi dengan sejumlah pihak. Pada koordinasi awal KPU Kabupaten Sleman melaksanakan koordinasi pada tanggal 21 September 2020 melalui *Zoom Cloud Meeting* bersama dengan Ketua Tim Kampanye, Ketua Bawaslu Sleman, Kepala Kesbangpol Sleman, Kepala Kepolisian Resor Sleman, Komandan Komando Distrik Militer 0732/Sleman, Kepala Satpol PP Kabupaten Sleman, Kepala Gugus tugas Penanganan *Covid-19* untuk membahas fasilitasi alat peraga kampanye dan bahan kampanye.¹⁸⁶ Pada tanggal 22 September 2020 koordinasi juga dilakukan untuk membahas terkait penentuan zonasi pemasangan alat peraga kampanye

¹⁸⁶ *Ibid.*, hlm. 90

bersama tim kampanye masing-masing pasangan calon dan Bawaslu Kabupaten Sleman.

KPU Kabupaten Sleman memfasilitasi beberapa bentuk kampanye yakni alat peraga kampanye (APK) dan bahan kampanye (BK), iklan di media massa cetak dan media elektronik serta debat publik antar Pasangan Calon. Dalam memfasilitasi APK, BK, dan iklan kampanye, KPU Kabupaten Sleman menerima materi desain sepenuhnya dari peserta Pemilihan. Sebelum diproduksi oleh KPU Kabupaten Sleman terlebih dahulu mengundang peserta guna approval desain APK. Bentuk kampanye lain yang difasilitasi oleh KPU Kabupaten Sleman adalah debat publik antar pasangan calon. Dalam mempersiapkan debat publik, KPU Kabupaten Sleman menunjuk tim penyusun materi melalui Surat Keputusan KPU Kabupaten Sleman Nomor 62.2/PL.02.4-Kpt/3404/KPU-Kab/X/2020 tentang penunjukan dan penetapan Tim Penyusun Materi Debat Publik Pasangan Calon dalam Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Sleman Tahun 2020.¹⁸⁷

c. Penghitungan Suara

Persiapan dalam rangka pemenuhan kebutuhan logistik untuk Pemilihan mengalami beberapa kali perubahan. Hal ini dikarenakan terdapat perubahan aturan dari KPU RI berkaitan dengan Kondisi Bencana Nonalam *Corona Virus Disease* 2019 (*Covid-19*). Dalam melaksanakan Pemilihan, para penyelenggara Pemilihan membutuhkan Alat Pelindung Diri (APD) untuk menjalankan tugasnya sebagai bentuk pencegahan penularan *Covid-19*. Pengadaan APD sebagai upaya pencegahan penularan *Covid-19* dilaksanakan berdasarkan Keputusan KPU RI

¹⁸⁷ *Ibid.*, hlm. 91-93

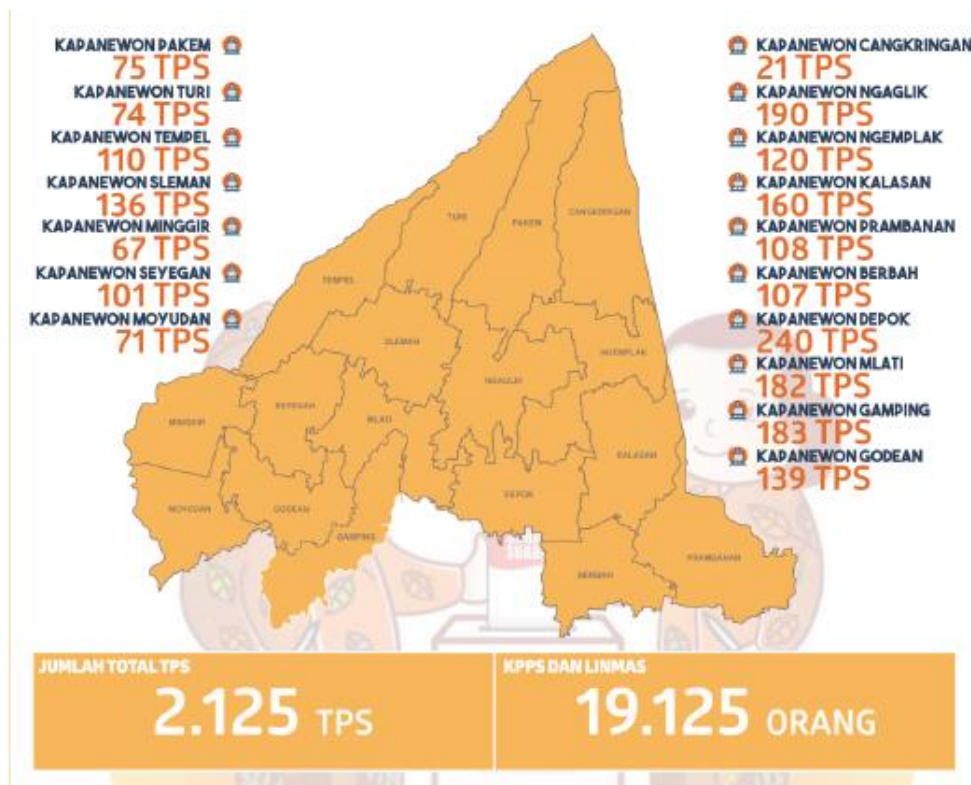
Nomor 421/HK.03-Kpt/07/KPU/IX/2020 tentang Pedoman Teknis Tata Kelola Pemeliharaan dan Inventarisasi Logistik Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota. Berdasarkan Pasal 3 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 7 tahun 2020 tentang Perlengkapan Pemungutan Suara dan Perlengkapan Lainnya dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota, disebutkan bahwa Penyediaan Perlengkapan Pemilihan dilaksanakan berdasarkan prinsip tepat jumlah, tepat jenis, tepat sasaran, tepat waktu, tepat kualitas, dan efisien.

Setelah kebutuhan logistik pilkada tercukupi dengan baik, secara serentak pemilihan dilaksanakan pada tanggal 9 Desember 2020 sesuai jadwal yang telah ditentukan yaitu dimulai pukul 07.00 WIB. Pemungutan dilaksanakan di 17 kecamatan yang terdiri dari 86 desa dan terbagi menjadi 2125 TPS.¹⁸⁸ Setelah proses pemilihan selesai, selanjutnya dilanjutkan pada tahap penghitungan suara secara berurutan di tingkat tempat pemungutan suara, kecamatan, dan terakhir pleno di kabupaten. Rapat pleno rekapitulasi penghitungan suara Pemilihan dilaksanakan selama 1 (satu) hari. KPU Kabupaten Sleman menuangkan hasil rapat pleno ke dalam Berita Acara dan Sertifikat Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara dari setiap kecamatan di tingkat kabupaten dalam Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Sleman Tahun 2020 serta dituangkan dalam Keputusan KPU Kabupaten Sleman Nomor 389/PL.02.6-Kpt/3404/KPU-Kab/XII/2020 tentang Penetapan

¹⁸⁸ *Ibid.*, hlm. 125-126

Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Sleman Tahun 2020.

Gambar 7: Secaran tempat pemilihan di Kabupaten Sleman



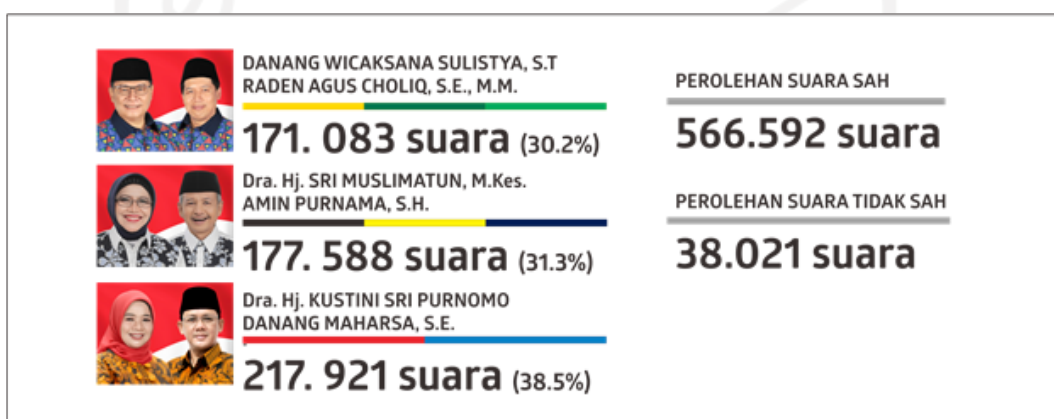
Sumber: KPU Kabupaten Sleman, 2021.

d. Penetapan Pasangan Calon Terpilih

KPU Kabupaten Sleman melaksanakan koordinasi dengan KPU D.I. Yogyakarta pada tanggal 15 Januari 2021 secara daring melalui aplikasi *Zoom Cloud Meeting*. Dalam rapat koordinasi dibahas tentang waktu pelaksanaan Rapat Pleno Terbuka Penetapan Pasangan Calon Terpilih dan peserta yang diundang mengingat rapat pleno terbuka dilaksanakan pada saat penerapan Pengetatan Secara Terbatas Kegiatan Masyarakat di wilayah DIY. Arahan KPU DIY peserta rapat sesuai dengan PKPU 6 Tahun 2020 tentang Pemilihan pada masa pandemi *Covid-*

19. Waktu rapat pleno menunggu surat Mahkamah Konstitusi tentang Buku Registrasi Perkara Konstitusi disampaikan kepada KPU RI yang dalam Peraturan MK ditetapkan tanggal 18 Januari 2021. KPU Kabupaten Sleman telah memutuskan melalui rapat pleno rutin Rapat Pleno Terbuka Penetapan Pasangan Calon Terpilih akan dilaksanakan pada tanggal 21 Januari 2021.

Gambar 8: Perolehan Suara Pilkada 2020 Kabupaten Sleman



Sumber: KPU Kabupaten Sleman, 2021.

Pasca terbitnya Surat Panitera Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 165/PAN.MK/01/2021 tentang Keterangan Perkara PHP-Gub/Kab/Kot Tahun 2021 yang Diregistrasi di Mahkamah Konstitusi dan surat Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 60//PL.02.7-SD/03/KPU/I/2021 tanggal 20 Januari 2021 perihal Penetapan Pasangan Calon Terpilih Pemilihan Serentak Tahun 2020, KPU Kabupaten Sleman melaksanakan penetapan pasangan calon terpilih. KPU Kabupaten Sleman menyampaikan undangan Rapat Pleno Terbuka Penetapan Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Sleman Terpilih dalam Pemilihan

Serentak Lanjutan Tahun 2020. Undangan nomor 08/PL.02.7-Und/3404/KPU-Kab/I/2021 tanggal 18 Januari 2021 disampaikan kepada peserta rapat.¹⁸⁹

Rapat Pleno Terbuka Penetapan Pasangan Calon Terpilih dalam Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Sleman Tahun 2020 dilaksanakan pada Kamis, 21 Januari 2021 bertempat di The Rich Jogja Hotel. Rapat Pleno Terbuka Penetapan Pasangan Calon Terpilih dalam Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Sleman Tahun 2020 dipimpin oleh Ketua KPU Kabupaten Sleman dan diikuti oleh anggota KPU Kabupaten Sleman. Rapat Pleno Terbuka Penetapan Pasangan Calon Terpilih dalam Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Sleman Tahun 2020 menetapkan Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Terpilih sebagai berikut:¹⁹⁰

- Nama Calon Bupati : Dra. Hj. Kustini Sri Purnomo
- Nama Calon Wakil Bupati : Danang Maharsa, SE
- Nomor Urut : 3 (tiga)
- Perolehan Suara : 217.921
- Partai Politik Pengusul : PDI dan PAN

C. FAKTOR PENDUKUNG DAN PENGHAMBAT PELAKSANAAN PILKADA PADA MASA PANDEMI DI KABUPATEN SLEMAN

Setiap pelaksanaan pemilihan kepala daerah, evaluasi terhadap tahapan pelaksanaannya sangat penting untuk dilakukan, hal ini bertujuan untuk meningkatkan kualitas pelaksanaan pemilihan kepala daerah dimasa yang akan datang. Evaluasi terhadap pelaksanaan Pilkada juga sebagai sarana untuk memastikan bahwa demokrasi yang hendak dikembangkan bukan hanya sebatas demokrasi prosedural saja melainkan demokrasi substansial yang selain harus

¹⁸⁹ *Ibid.*, hlm. 139

¹⁹⁰ *Ibid.*, hlm. 140

benar-benar sejalan dengan kehendak rakyat, juga harus berpegangan dengan nilai-nilai luhur sebagaimana tercermin dalam frasa sila kelima Pancasila yaitu “kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan”.¹⁹¹

1. Dilihat dari Aspek Regulasi

Regulasi merupakan hal pokok dalam penyelenggaraan pilkada sehingga perlu dianalisis faktor pendukung dan penghambatnya. *Pertama*, faktor pendukung. Terbitnya payung hukum perppu pilkada khusus masa pandemi yang sudah disahkan menjadi undang-undang merupakan faktor pendukung utama pilkada serentak 2020. Penundaan pilkada 2020 membawa implikasi pada banyak hal. Mulai dari dampak hukum, teknis, anggaran, sampai ke status personel penyelenggara di lapangan. Meskipun sudah ada kesepakatan diantara DPR, Pemerintah, dan Penyelenggara Pemilu, namun hal itu bukanlah produk hukum resmi yang bisa menjadi landasan legal penundaan pilkada. Kesepakatan mereka hanyalah kebijaksanaan sementara sampai keluarnya dasar hukum yang memadai. Harus disediakan dasar hukum yang kuat sebagai jaminan konstitusionalitas penundaan Pilkada 2020 sehingga tidak timbul gugatan ataupun permasalahan hukum di kemudian hari atas penundaan pilkada yang dilakukan saat pandemi.

Pengaturan yang ada dalam undang-undang pilkada (sebelum perppu) tidak mampu menjawab situasi pandemi COVID-19 yang mengharuskan dilakukan penundaan terhadap pelaksanaan tahapan di seluruh daerah yang pilkada. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota memang menyediakan mekanisme penundaan pilkada berupa Pemilihan Lanjutan

¹⁹¹ Wilma Silalahi, *Op.Cit*, Hlm 63.

dan Pemilihan Susulan. Namun kedua mekanisme itu sama-sama menggunakan pendekatan penundaan secara parsial, berbasis daerah per daerah.

Pemilihan Lanjutan bisa dilakukan dalam hal sebagian atau seluruh wilayah pemilihan terjadi kerusuhan, gangguan keamanan, bencana alam, atau gangguan lainnya yang mengakibatkan sebagian tahapan penyelenggaraan pemilihan tidak dapat dilaksanakan. Sedangkan Pemilihan Susulan terjadi apabila di suatu wilayah pemilihan terjadi bencana alam, kerusuhan, gangguan keamanan, dan/atau gangguan lainnya yang mengakibatkan terganggunya seluruh tahapan penyelenggaraan pemilihan.¹⁹²

Penetapan penundaan pilkada dalam skema Pemilihan Lanjutan dan Pemilihan Susulan dilakukan secara berjenjang, dari bawah ke atas, oleh masing-masing KPU di daerah. Pemilihan Gubernur akan ditetapkan penundaannya oleh Menteri berdasarkan usulan KPU Provinsi di daerah tersebut. Sedangkan Pemilihan Bupati dan Walikota ditetapkan penundaannya oleh Gubernur di daerah itu berdasarkan usulan dari KPU Kabupaten/Kota yang berpilkada. Mekanisme ini tidak mampu merespons kebutuhan penundaan pilkada karena pandemi COVID-19. Di mana penundaan pilkada perlu dilakukan bersamaan untuk keseluruhan 270 daerah yang pilkada. Karenanya, harus ada pengaturan setingkat undang-undang yang menjadi payung hukum keputusan penundaan pilkada di semua wilayah.¹⁹³

Perppu adalah pilihan paling tepat. Sebab, bila dilakukan revisi terbatas undang-undang pilkada, waktu dan situasinya tidak akan memungkinkan. Saat itu

¹⁹² Titi Anggraeni, *Op.Cit...*, hlm. 3

¹⁹³ *Ibid*

konsentrasi semua pihak terfokus pada upaya penanganan COVID-19. Proses pembentukan legislasi tidak akan bisa berjalan secara normal. Perppu Pilkada dapat menjadi legalitas dan legitimasi penundaan pilkada. Mengandalkan Keputusan dan Surat Edaran KPU sama sekali tidak cukup. Selain tidak dikenal nomenklatur hukum “penundaan pilkada secara nasional oleh KPU”, hal itu juga sangat rentan digugat di kemudian hari apabila ada pihak-pihak yang tidak puas dan mempersoalkannya. Presiden Joko Widodo mesti telah tepat menerbitkan Perppu Pilkada yang menjadi faktor pendukung dalam menjamin konstitusionalitas dan legitimasi penundaan pilkada secara nasional.¹⁹⁴

Kedua, faktor penghambat. Pada dasarnya opsi penundaan pilkada terbuka hingga tahun 2021. Hal ini pernah disampaikan oleh KPU dalam kesempatan rapat dengan DPR pada maret, awal mula Covid-19 terdeteksi di Indonesia. KPU menawarkan tiga opsi hari pemungutan suara sebagai konsekuensi bergesernya jadwal tahapan akibat kebijakan penundaan pilkada yang diambil. KPU mengemasnya dalam bentuk Opsi A, Opsi B, dan Opsi C. Opsi A, hari pemungutan suara pilkada dilaksanakan Rabu, 9 Desember 2020. Opsi B, pemungutan suara pada Rabu, 17 Maret 2021. Serta Opsi C, pemungutan suara pada Rabu, 29 September 2021.¹⁹⁵

Dalam rapat tersebut, Mendagri Tito Karnavian juga menyampaikan apabila Pilkada serentak itu harus digelar pada tahun 2021, maka harus kembali

¹⁹⁴ *Ibid.*, hlm. 4

¹⁹⁵ DPR RI, “Laporan Singkat II DPR RI (Bidang Pemerintahan dalam Negeri dan Otonomi Daerah, Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Pertanahan dan Kepemiluan), Rapat Ke-2, Masa Persidangan III, Tahun Sidang 2019-2020”, dalam <https://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/K2-14-73e4ac3e77f0f4bc732467ea8a8541e9.pdf>, diakses pada 01/11/2021 pukul 10.15 WITA

mendapatkan persetujuan bersama oleh Penyelenggara Pemilu, DPR dan pemerintah.¹⁹⁶

“Kalau tidak bisa (digelar pada 2020) maka pada 2021, tapi harus ada kesepakatan antara penyelenggara Pemilu, pemerintah dan DPR. Jadi di akhir masa tanggap darurat Covid-19 atau setelah tanggal 29 Mei 2020, harus ada pertemuan lagi,” ujarnya.

Pernyataan itu tertuang dalam risalah sidang pembahasan perppu pilkada masa pandemi. Namun demikian, Mendagri menyampaikan optimis yang cukup tinggi bahwa pilkada masa pandemi dapat dilaksanakan pada tahun 2020. Hal ini dikarenakan tidak ada satu negarapun yang dapat memprediksi kapan pandemi ini akan berakhir. Keputusan akhirnya pilkada tetap dilaksanakan pada 2020. Menurut hemat penulis, hal ini menjadi salah satu faktor penghambat pelaksanaan pilkada masa pandemi. Hal itu dikarenakan kesepakatan untuk tetap melaksanakan pada tahun 2020 sangat cukup berisiko mengingat belum ditemukannya vaksin yang terdistribusi dengan baik ke berbagai negara. Sehingga sangat disayangkan kenapa opsi penundaan tidak dilaksanakan pada awal atau akhir tahun 2021 sebagaimana pernah dibahas dalam rapat.

Menurut hemat penulis, pelaksanaan pilkada tahun 2021 lebih dimungkinkan untuk meminimalisir penyebaran Covid-19 mengingat vaksin mulai berjalan bahkan sudah mulai terbentuk *herd immunity* di penghujung tahun 2021. Meskipun tidak terdapat kekeliruan yang cukup fatal dalam pelaksanaan pilkada 2020, namun setidaknya kesepakatan untuk segera melaksanakan pilkada tersebut tidak konsisten dengan hasil kesepakatan yang telah dibahas pada tahap perumusan undang-

¹⁹⁶ *Ibid*

undang. Dalam risalah sidang tercatat bahwa pilkada harus dilaksanakan sesegara mungkin namun dengan protokol kesehatan yang sangat ketat. Faktanya, faktor kepatuhan terhadap protokol kesehatan menjadi catatan penting dalam pelaksanaan pilkada masa pandemi ini. Apa yang diinginkan oleh perumus undang-undang ternyata berbeda dengan pelaksanaannya, sehingga menjadi faktor penghambat terhadap suksesnya pilkada masa pandemi.

Faktor penghambat lainnya ialah pengaturan kampanye dan iklan di media sosial belum mendapat porsi pengaturan yang memadai dalam konteks kampanye di masa pandemi. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 secara prinsip hanya memberikan payung hukum terkait pelaksanaan pilkada masa pandemi, sementara hal teknis bagaimana pilkada itu dilaksanakan sepenuhnya mengacu pada Peraturan KPU Nomor 13 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Pilkada dalam Kondisi Bencana Non-alam Covid-19. Sayangnya, pengaturan terkait kampanye di media massa elektronik, media cetak, media sosial, dan media daringnya tidak secara rinci diatur.

PKPU 13 Tahun 2020 dalam Bab VI secara khusus mengatur mengenai kegiatan Kampanye para pasangan calon kepala daerah. Seperti yang dinyatakan dalam Pasal 57 peraturan terkait disebutkan bahwa Kampanye Pilkada 2020 masih dapat dilakukan dengan cara sebagai berikut: “pertemuan terbatas; pertemuan tatap muka dan dialog; debat publik atau debat terbuka antar-pasangan calon; penyebaran bahan Kampanye kepada umum; pemasangan alat peraga Kampanye; penayangan Iklan Kampanye di media massa cetak, media massa elektronik, Media Sosial, dan/atau Media Daring; dan/atau kegiatan lain yang tidak melanggar larangan Kampanye dan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Selanjutnya dalam Pasal 58 ayat (1) PKPU 13/2020 menganjurkan kegiatan yang melibatkan pertemuan tatap muka dalam ruang publik dilaksanakan melalui media sosial maupun media daring lainnya. Namun apabila pertemuan tatap muka maupun dialog publik dirasa tidak dapat dilaksanakan melalui daring, menurut Pasal 58 ayat (2) PKPU 13/2020, kegiatan tersebut dapat dilakukan secara langsung namun dengan beberapa syarat yakni: dilaksanakan dalam gedung/ruangan; tidak melebihi 50 (lima puluh) orang peserta dengan memperhatikan *social distancing*; memakai alat pelindung diri; secara rutin memakai *hand sanitizer* maupun mencuci tangan menggunakan sabun; dan tetap mematuhi aturan protokol kesehatan pencegahan dan pengendalian penyebaran Covid-19.¹⁹⁷ Artinya pengaturan kampanye di media daring lebih bersifat alternatif dan tidak ada sanksi yang tegas terhadap pelanggaran kampanye daring.

2. Dilihat dari Aspek Implementasi

Pelaksanaan pilkada di masa pandemi sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 ini mempunyai konsekuensi berbeda dari pelaksanaan pilkada sebelumnya. Jika pilkada pada masa normal hanya cukup memperhatikan standar electoral, tetapi pilkada era pandemi harus memperhatikan standar electoral dan standar kesehatan secara bersamaan. Standar electoral mengacu pada aspek kepemiluan seperti soal aturan kampanye, penegakan hukum pemilu, pencalonan, pemilihan, dan seterusnya. Standar kesehatan mengacu pada

¹⁹⁷ Pasal 58 ayat (2) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2020 Tentang Pelaksanaan Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Dan/Atau Wali Kota Dan Wakil Walikota Serentak Lanjutan dalam Kondisi Bencana Non Alam Coronavirus Disease 2019 (COVID-19).

kepatuhan terhadap protokol kesehatan dalam proses pemenuhan standar electoral itu, seperti dalam proses kampanye atau pemilihan tidak boleh berkerumun, memakai masker, pengecekan suhu tubuh dan lain sebagainya.

Adapun faktor pendukung dan faktor penghambat pelaksanaan pilkada masa pandemi yang dilakukan dengan standar ganda tersebut ialah sebagai berikut: *Pertama*, faktor pendukung. Keputusan pemerintah tetap menggelar pemilihan kepala daerah di tengah pandemi memang memunculkan pro dan kontra. Namun, upaya adaptasi segala tahapan pemilihan dengan protokol kesehatan menjadi jalan tengah bagi pelaksanaan pilkada tersebut. Upaya ini dituangkan oleh Komisi Pemilihan Umum dalam Peraturan KPU Nomor 13 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Pilkada dalam Kondisi Bencana Non-alam Covid-19. Salah satu yang diatur dalam peraturan KPU tersebut berkaitan dengan kampanye di tengah pandemi. Bentuk pertemuan terbatas, tatap muka, dan dialog didorong untuk dilakukan melalui media sosial dan media daring.

Ajakan penggunaan jalur virtual untuk kampanye ini diapresiasi publik. Jajak pendapat Kompas awal Oktober 2020 lalu mencatat, lebih dari separuh responden sepakat dengan optimalisasi kampanye secara daring dalam pilkada ini. Separuh lebih responden (63,4 persen) beralasan, hal ini penting untuk menghindari penularan Covid-19. Meskipun demikian, masih ada 23,3 persen responden yang menyatakan menolak model kampanye daring ini. kelompok responden yang setuju terhadap kampanye virtual lebih melihat kemudahan di tengah pandemi ini. Sepertiga responden menilai, kampanye daring atau lewat internet lebih efektif menjangkau konstituen pada masa pandemi. Kampanye model daring juga

dipandang lebih mudah dijangkau dan hemat biaya, terlebih model kampanye ini bisa mencegah kerumunan yang berpotensi melahirkan kluster penyebaran Covid-19.¹⁹⁸

Kedua, faktor penghambat pelaksanaan pilkada 2020 saat pandemi di Kabupaten Sleman dipengaruhi oleh berbagai hal yang terkait dengan standar electoral dan standar kesehatan, diantaranya:

- a. Tingkat partisipasi pemilih di Kabupaten Sleman tidak memenuhi target nasional. Mulanya, target partisipasi pemilih dalam pilkada ditargetkan mencapai angka 80%, namun karena situasi pandemi Covid-19 target tersebut diturunkan ke angka 77,5%.¹⁹⁹ Meskipun secara keseluruhan pilkada di Kabupaten Sleman berjalan dengan baik, namun angka partisipasi pemilihnya tidak mencapai target atau sebesar 75,82% atau terendah dari kabupaten lainnya di DIY (Bantul 81,39% dan Gunung Kidul 80,18%).²⁰⁰

- b. Adanya dugaan penggunaan fasilitas pemerintah untuk bansos penanganan Covid-19, tetapi ditunggangi untuk kepentingan kampanye pilkada.

Indikasi ini berdasarkan hasil penelusuran Bawaslu Sleman terhadap paslon Kustini Sri Purnomo, yang merupakan istri dari Bupati Sleman yang masih aktif menjabat. Sayangnya, minim sekali informasi terkait

¹⁹⁸ Susanti Agustina, “Menghadapi Tantangan Kampanye Daring” dalam <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2020/10/12/menghadapi-tantangan-kampanye-daring/>, diakses pada 03/12/2021 pukul 08.34 WITA

¹⁹⁹ Eko A. Wibowo, “Target 77,5 Persen Partisipasi Pemilih Pilkada 2020, KPU: Ada Libur Nasional”, dalam nasional.tempo.co/read/1406495/target-775-persen-partisipasi-pemilih-pilkada-2020-kpu-ada-libur-nasional/full&view=ok, diakses pada 03/12/2021 pukul 18.41 WITA

²⁰⁰ Pradito R. Pertana, “3 Pilkada di DIY, KPU Catat Partisipasi di Sleman Paling Rendah”, dalam <https://news.detik.com/berita-jawa-tengah/d-5293601/3-pilkada-di-diy-kpu-catat-partisipasi-di-sleman-paling-rendah>, diakses pada 03/12/2021 pukul 19.11 WITA

kelanjutan kasus ini tidak jelas ujungnya meskipun sudah dilaporkan ke KPK dan Kepolisian.²⁰¹

- c. *Jogja Corruption Watch* juga menemukan adanya indikasi penggunaan politik uang dalam kampanye di Pilkada Sleman 2020. Temuan ini sejalan dengan praktik penggunaan dana bansos Covid-19 untuk kepentingan kampanye.²⁰²
- d. Persoalan keterpenuhan proses cukup mendapatkan porsi perhatian publik yang besar ketimbang dimensi electoral. Mengingat pilkada tersebut dilaksanakan di masa pandemi, sehingga kepatuhan terhadap protokol kesehatan menjadi penting. Dalam laporannya, KPU Kabupaten Sleman mencatat setidaknya dari hal-hal terkecil protokol kesehatan terabaikan. Misalnya pada saat penyediaan surat suara, mensortir dan melipat surat suara, pengepakan logistik, dan pendistribusian logistik.²⁰³
- e. Di tingkat pengawas adhoc ada kecenderungan menurun animo menjadi pengawas pemilihan karena kekhawatiran dilakukan rapid tes. (Pengawas TPS). Bahkan layanan tenaga kesehatan (Rapid dan Swab) terhadap Pengawas TPS tidak sepenuhnya berjalan dengan semestinya, karena daya dukung Layanan Kesehatan yang kewalahan mengakomodir kebutuhan untuk penyelenggara.²⁰⁴

²⁰¹ Jauh H. Wawan, "Bawaslu Telusuri Dugaan Istri Bupati Sleman Pakai Bansos Untuk Kampanye", dalam <https://news.detik.com/berita-jawa-tengah/d-5286901/bawaslu-telusuri-dugaan-istri-bupati-sleman-pakai-bansos-untuk-kampanye>, diakses pada 04/12/2021 pukul 08.10 WITA

²⁰² SL. Harjanto, "Peningkatan Pemahaman Kalangan Pemilih Pemula tentang Bahaya Politik Uang dalam Pilkada Sleman", *Jurnal Padma Sri Kreshna*, Vol. 3, No. 1, 2021, hlm. 2

²⁰³ Tim KPU, *Laporan Akhir Tahapan Pemilihan Bupati...*, *Op.Cit.*, hlm. 121

²⁰⁴ Bagus Sarwono, "Evaluasi Pengawasan Pilkada 2020 di DIY", disampaikan pada acara Diskusi Online di Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 7 Januari 2021, hlm. 29

- f. Persoalan prokes paling mengemuka pada saat pendaftaran Paslon dimana terjadi kerumunan diluar area KPU Kabupaten Sleman yang belum diatur secara khusus. Hal ini misalnya dapat dilihat dalam proses penentuan nomor urut paslon Kustini Sri Purnomo dan Danang Maharsa yang diikuti oleh puluhan kerumunan massa dengan atribut.²⁰⁵ Artinya Belum sepenuhnya timbul kesadaran para pendukung paslon (masyarakat) untuk benar-benar mematuhi aturan hukum penyelenggaran Pilkada yang bersih dan bebas dari kecurangan, maupun kepatuhan masyarakat untuk menerapkan protokol covid-19 agar menghindari kluster covid baru selama proses Pilkada di Sleman.
- g. Kampanye Tatap Muka/Pertemuan Terbatas menjadi primadona kampanye. Sementara kampanye dalam bentuk daring belum menjadi pilihan menarik kandidat. Misalnya, jumlah kampanye tatap muka terbatas di Gunung Kidul sebesar 3.775 kali, di Bantul 935 kali, dan di Sleman 96 kali. Kampanye medsos di Gunung Kidul sebanyak 772, di Bantul 216, dan di Sleman 1426. Sementara di tiga daerah tersebut tidak ada yang memanfaatkan kampanye daring via zoom, televisi, atau platform lainnya.²⁰⁶
- h. Kampanye dalam bentuk tatap muka rata-rata dilakukan hanya dalam waktu sebentar, namun ada kecenderungan menumpangki kegiatan sosial masyarakat untuk kampanye dengan tidak perlu mengurus ijin

²⁰⁵ CNN Indonesia, “Kerumunan Pendukung Paslon Masih Terjadi di Yogya dan Kepri”, dalam <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200924162528-32-550543/kerumunan-pendukung-paslon-masih-terjadi-di-yogya-dan-kepri>, diakses pada 06/12/2021 pukul 08.10 WITA

²⁰⁶ Bagus Sarwono..., *Op.Cit.*, hlm. 14

kampanye.²⁰⁷ Selain itu, belum adanya aturan mengenai pemberian sanksi yang tegas kepada para paslon yang melanggar protokol covid-19 dalam kampanye yang mengakibatkan terjadinya kerumunan massa, khususnya dari Satgas Covid-19.

- i. Kesiapan masyarakat dalam bermedia sosial dengan bijak dan dewasa. Jajak pendapat merekam, lebih dari separuh responden menilai, mental masyarakat menghadapi dampak kampanye daring, seperti hoaks, pengumpulan opini, perang tagar, dan saling serang antarpending secara daring, masih belum siap. Terlebih, kehadiran pendengung (buzzer) berpeluang memberi informasi bias. Bias informasi ini dapat membuat kegaduhan di antara kontestan dan pendukungnya. Akibatnya, publik pun bisa jadi mendapat informasi yang tidak akurat.²⁰⁸ Selain itu, penegakan iklan medsos yang melanggar ada ditingkat pusat, punya kecenderungan lambat dalam hal eksekusi.²⁰⁹
- j. Ada beberapa pemilih yang sakit tidak bisa dilayani oleh TPS Mobile dengan alasan khawatir tertular Covid-19 serta tidak semua “TPS mobile” yang melayani pemilih “karantina mandiri” dapat dilakukan pengawasan.²¹⁰
- k. Kesenjangan akses internet menjadi tantangan yang harus dihadapi pasangan calon dalam Pilkada 2020. Indonesia masih menduduki posisi

²⁰⁷ *Ibid.*, hlm. 30

²⁰⁸ Susanti Agustina, “Menghadapi Tantangan Kampanye Daring” dalam <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2020/10/12/menghadapi-tantangan-kampanye-daring/>, diakses pada 03/12/2021 pukul 08.34 WITA

²⁰⁹ Bagus Sarwono..., *Loc. Cit.*

²¹⁰ *Ibid.*, hlm. 31

ke-57 dari 100 negara terkait akses internet menurut data *The Inclusive Internet Index 2020*. Akses internet masih belum merata dan terjangkau di seluruh wilayah Indonesia. Penetrasi media sosial baru mencapai 59 persen di Indonesia. Hal ini berdampak pada keterbatasan pemanfaatan media sosial untuk media kampanye dalam pilkada serentak karena tidak dapat dilakukan di seluruh wilayah Indonesia.



BAB V

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian permasalahan diatas, maka kesimpulan dalam penelitian ini ialah sebagai berikut: *Pertama*, penyelenggaraan pilkada tahun 2020 nampak berbeda dari pilkada sebelumnya yang dilaksanakan dalam situasi normal. Situasi tidak terduga yang terjadi pada tahun 2020 yakni adanya bencana kesehatan wabah pandemi Covid-19 menjadikan pilkada harus didesain sedemikian rupa dengan standar kepatuhan terhadap protokol kesehatan. Sejak awal bulan Januari 2020, Covid-19 telah menginfeksi jutaan jiwa di seluruh dunia, bahkan juga tidak sedikit korban yang meninggal dunia. Kondisi ini menimbulkan problematika tersendiri dalam pelaksanaan pilkada di masa pandemi. Jika tidak dilaksanakan pilkada, maka akan berpotensi menimbulkan instabilitas politik mengingat akan banyak kekosongan kepala daerah di Indonesia, sementara jika tetap dilaksanakan ada wabah Covid-19 yang selalu mengintai.

Kedua, secara umum penyelenggaraan pilkada 2020 di Kabupaten Sleman terlaksana dengan baik dan berjalan dengan lancar. Beberapa tahapan Pemilihan yang dibuat oleh KPU RI sempat ditunda pada tanggal 21 Maret 2020 karena adanya pandemi Covid-19 dan dilanjutkan kembali pada sekitar bulan juni dengan jadwal pemilihan pada 9 Desember 2020. Namun demikian, berdasarkan risalah sidang pembahasan Perppu pilkada ditegaskan bahwa ada penawaran tiga opsi pemungutan suara tersebut dengan pilihan Opsi A, Opsi B, dan Opsi C. Opsi A, hari pemungutan suara pilkada dilaksanakan Rabu, 9 Desember 2020. Opsi B,

pemungutan suara pada Rabu, 17 Maret 2021. Opsi C, pemungutan suara pada Rabu, 29 September 2021. Mengingat tidak ada satu negarapun yang dapat menjamin kapan berakhirnya pandemi Covid-19 sehingga opsi A dipilih, walaupun masih terbuka untuk penyelenggaraan pilkada dengan opsi B atau C.

Ketiga, Pelaksanaan pilkada di masa pandemi sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 ini mempunyai konsekuensi berbeda dari pelaksanaan pilkada sebelumnya. Jika pilkada pada masa normal hanya cukup memperhatikan standar electoral, tetapi pilkada era pandemi harus memperhatikan standar electoral dan standar kesehatan secara bersamaan. Dari segi regulasi, terdapat faktor pendukung berupa payung hukum perppu pilkada masa pandemi yang sudah disahkan menjadi undang-undang. Dari segi implementasi, keputusan pemerintah tetap menggelar pemilihan kepala daerah di tengah pandemi dengan upaya adaptasi segala tahapan pemilihan dengan protokol kesehatan menjadi jalan tengah bagi pelaksanaan pilkada tersebut. Namun sayangnya, praktik ini tidak sejalan dengan rumusan yang diinginkan oleh pembentuk undang-undang. Aspek kepatuhan terhadap protokol kesehatan menjadi isu yang paling menarik perhatian publik mengingat masih banyak ditemukan pelanggaran dalam pelaksanaannya.

B. SARAN

Adapun saran dalam penelitian ini ialah: *Pertama*, bagi pemerintah atau perumus undang-undang perlu kajian yang lebih komprehensif terhadap upaya pengaturan pesta demokrasi yang dilaksanakan dalam kondisi tidak normal, seperti bencana alam atau bencana non alam lainnya. Pelaksanaan pilkada di masa pandemi

ini nampaknya tidak dapat diantisipasi sebelumnya, sehingga mengharuskan pengaturan yang serba cepat untuk dijadikan payung hukum. Meskipun itu dimungkinkan berupa Perppu yang menjadi instrumen hukum darurat, tetapi kajian yang lebih komprehensif, mendalam, dan visioner mengatur hal-hal yang masih bersifat *ius constituendum* perlu dibudayakan dalam perumusan undang-undang.

Kedua, bagi instansi perguruan tinggi diperlukan riset-riset lanjutan terhadap efektivitas penerapan rumusan undang-undang oleh legislatif. Tujuannya ialah agar undang-undang yang dibuat tidak bersifat tambal sulam terhadap isu yang sama. Dalam konteks pilkada, penulis mencatat bahwa sejak tahun 2004 pengaturan pilkada telah direvisi atau diubah berulang kali hingga 11 kali, bahkan tidak jarang selalu dengan payung hukum darurat seperti perppu. Oleh karena itu, riset ini secara khusus merekomendasikan kajian yang komprehensif terhadap penerapan aturan pilkada di masa pandemi agar dapat menjangkau praktik penyelenggaraan pilkada yang lebih baik kedepan, baik itu dilaksanakan dalam kondisi normal ataupun dalam kondisi tidak normal.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- A. Hamis S. Attamimi, *Teori Perundang-Undangan Indonesia: Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan Indonesia Yang Menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman*, Perpustakaan UI, Jakarta, 2008.
- A. Rosyid A. Atok, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan; Teori, Sejarah, dan Perbandingan dengan Beberapa Negara Bikameral*, Setara Press, Malang, 2015.
- Abdul A. Hakim, *Kuasa Rakyat dalam Pemilu, Cet. Pertama*, Toga Press, Yogyakarta, 2010.
- Abdul A. Hakim, *Kuasa Rakyat dalam Pemilu, Cet. Pertama*, Toga Press, Yogyakarta.
- Abdul M. Fadjar, *Partai Politik dalam Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia, Edisi Revisi*, Setara Press, Malang, 2013.
- Abdul M. Fadjar, *Pemilu Perselisihan Hasil Pemilu dan Demokrasi, Cet. Pertama*, Setara Press, Malang, 2013.
- Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004.
- Ahmad Nadir, *Pilkada Langsung dan Masa Depan Demokrasi*, Averroes Press, Malang, 2005.
- Burhan Ashofa, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 1996.
- Eduardus M. Bo, *Teori Negara Hukum dan Kedaulatan Rakyat, Cet. Pertama*, Setara Press, Malang, 2019.
- Edwar, "Peran KPU dalam Mencegah Terjadinya Konflik Sara dalam Pelaksanaan Pilpres dan Wapres 2018/2019 di Kota Mataram", Skripsi, Universitas Muhammadiyah Mataram, Mataram, 2020.
- Esrah D.Benu, "Dampak Covid-19 pada Pelaksanaan Pilkada Serentak 2020" dalam David B. Pandie, dkk., *Vaksin Ilmiah: Kumpulan Esai tentang Covid-19 dari Berbagai Perspektif Ilmu*, Penerbit Lakeisha, Klaten, 2020.
- Georg Sorensen, *Demokrasi dan Demokratisasi: Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang Sedang Berubah (terjemahan)*, Cet. Kedua, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014.
- Hani Adhani, "Proses Penyelesaian Sengketa Pilkada Pasca Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah", Tesis, Universitas Indonesia, Jakarta, 2009.
- Haryono, *Arsitektur Demokrasi Indonesia: Gagasan Awal Demokrasi para Pendiri Bangsa, Cet. Pertama.*, Setara Press, Malang, 2013.
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid II*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006.
- Joko S. Kahar dan Adib Susila, *Pokok-Pokok Pikiran Bung Hatta*, Buku Litera Yogyakarta, 2012.
- King F. Sulaiman, *Teori Peraturan Perundang-Undangan dan Aspek Pengujiannya*, Thafa Media, Yogyakarta, 2017.
- Kurniawati H. Dewi dan Nyimas L.L. Aziz, *Gagasan Pemilihan Umum Kepala Daerah Asimetris, Cet. Pertama*, Calpulis, Yogyakarta, 2016.
- Kurniawati H. Dewi, *Pemilukada Asimetris dalam Perspektif NKRI*, LIPI, Jakarta, 2015.

- L. Sumartini, *Money Politics Dalam Pemilu*, BPHN, Jakarta, 2004.
- Leo Agustino, *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*, Cet. Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009.
- M. Solly Lubis, *Politik Hukum di Era Reformasi*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2000.
- Maria F. Indrati, dkk., *Materi Pokok Ilmu Perundang-Undangan*, Universitas Terbuka, Tangerang Selatan, 2015.
- Maria F. Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan 1*, Cet. Kelima, Kanisius, Yogyakarta, 2020.
- Mastorat, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan*, Scopindo Media Pustaka, Surabaya, 2021.
- Moh. Mahfud M.D, *Politik Hukum di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012.
- Nasrullah dan Tanto Lailam, *Politik Hukum Pilkada dan Desain Badan Peradilan Khusus*, Cet. Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2019.
- Ni'matul Huda, *Pilkada Serentak, Hubungan Pusat dan Daerah Dan Kebijakan Penanganan Covid-19*, Cet. Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2020.
- Noor M. Aziz, *Laporan Akhir Pengkajian Hukum tentang Pemilihan Kepala Daerah*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kemendiknas RI, Jakarta, 2009.
- Pan M. Faiz, *Amandemen Konstitusi*, Cet. Pertama, Rajawali Pers, Depok, 2019.
- Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah, *Ilmu Perundang-undangan*, Pustaka Setia, Bandung, 2012.
- Prayudi, Ahmad Budiman, dan Aryojati Ardipandanto, *Dinamika Politik Pilkada Serentak*, Cet. Pertama, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, Jakarta, 2017.
- Putrera Astomo, *Ilmu Perundang-Undangan: Teori dan Praktik di Indonesia*, Cet. Pertama, Rajawali Pers, Depok, 2018.
- Saldi Isra dan Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum Demokratis Prinsip-Prinsip dalam Konstitusi Indonesia*, Cet. Pertama, Rajawali Pers, Depok, 2019.
- Saldi Isra dan Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum Demokratis: Prinsip-Prinsip dalam Konstitusi Indonesia*, Cet. Pertama, Rajawali Pers, Depok, 2019.
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya, Bandung, 2004.
- Sayidiman S. Hadiprojo, *Mengobarkan Kembali Api Pancasila*, Kompas, Jakarta, 2014.
- Sodikin, *Hukum Pemilu: Pemilu Sebagai Praktek Ketatanegaraan*, Gramata Publishing, Bekasi, 2014.
- Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Stepi Anriani, *Inteljen dan Pilkada*, Gramedia, Jakarta, 2018.
- Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Penerbit Alumni, Bandung, 2007.
- Suharizal, *Pemilukada, Regulasi, Dinamika dan Konsep Mendatang*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012.
- Tim PSHK UII, *Pilkada Pasca Reformasi Dinamika, Permasalahan dan Gagasan Penyempurnaan*, PSHK FH UII, Yogyakarta, 2021.

Tri D. Sulisworo, Dikdik Wahyuningsih, dan Baegaqi Arif, *Demokrasi*, Universitas Ahmad Dahlan, Yogyakarta, 2012.

Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Wilma Silalahi, *Demokrasi, Pilkada, dan Penyelesaian Hasil Pilkada di Mahkamah Konstitusi*, Cet. Pertama, Rajawali Pers, Depok, 2020.

Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010.

B. Peraturan-Perundang-undangan

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2020 Tentang Pelaksanaan Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Dan/Atau Wali Kota Dan Wakil Walikota Serentak Lanjutan dalam Kondisi Bencana Non Alam Coronavirus Disease 2019 (COVID-19).

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) 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 Wali kota

Tim KPU, *Laporan Akhir Tahapan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Sleman Tahun 2020*, Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Sleman, Sleman, 2021.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-undang Nomor 6 Tahun 2020 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang 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 menjadi Undang-Undang

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

C. Jurnal

Ahmad Zaini, M. Zainor Ridho, Riza Pahlefi, "Legalitas Perppu Pilkada di Masa Pandemi Covid-19", *Jurnal Al-Qisthas*, Vol. 12, No. 1, 2021.

Andrian Habibi, "Upaya Menyelamatkan Pemilihan Umum Di Tahun 2020", 'Adalah: Buletin Hukum dan Keadilan', Vol. 4, No. 1, 2020.

Aprista Ristyawati, "Efektivitas Pelaksanaan Pilkada Serentak 2020 Pada Masa Pandemi Darurat Covid-19 Di Indonesia", *Jurnal Crepido*, Vol. 02, No. 02, 2020.

Aryo Wasisto dan Prayudi, "Antisipasi Implikasi Demokratis Pilkada Serentak Tahun 2020", *Info Singkat*, Vol. 12, No.12, 2020.

Awaluddin, "Malpraktik Pemilu di Tempat Pemungutan Suara pada Pemungutan dan Penghitungan Suara Pemilu Serentak Tahun 2019", *Jurnal Tata Kelola Pemilu Indonesia*, Vol. 1, No. 1, 2019.

Bella R. Ulyanisa, "Hambatan dan Tantangan Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Serentak 2020", *Jurnal Legal Reasoning*, Vol. 3, No. 2, 2021.

Benny B. Irawan, "Perkembangan Demokrasi di Negara Indonesia", *Hukum Dan Dinamika Masyarakat*, Vol. 5, No. 1, 2007.

Dhani Kurniawan, "Demokrasi Indonesia dalam Lintasan Sejarah yang Nyata dan yang Seharusnya", *Mozaik Jurnal Sosial Humaniora*, Vol. 8, No.1, 2016.

Gofridus G. Seran, "Konstitusionalitas dan Desain Pemilukada Langsung Serentak Nasional", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 16, No. 3, 2019.

Heru Nugroho, "Demokrasi dan Demokratisasi: Sebuah Kerangka Konseptual untuk Memahami Dinamika Sosial Politik di Indonesia", *Jurnal Pemikiran Sosiologi*, Vol. 1 No. 1, 2012.

Himawan Indrajat, "Demokrasi Terpimpin Sebuah Konsepsi Pemikiran Soekarno tentang Demokrasi", *Jurnal Sosiologi*, Vol. 18, No. 1, 2016.

Idil Akbar, "Pilkada Serentak dan Geliat Dinamika Politik dan Pemerintahan Lokal di Indonesia", *Jurnal Ilmu Pemerintahan CosmoGov*, Vol. 2 No. 1, 2016.

Juri Ardiantoro, "Catatan Singkat Penyelenggaraan Pilkada Serentak 2017", *Jurnal Pemilu dan Demokrasi*, Vol. 10, 2017.

Leo Agustino, "Analisis Kebijakan Penanganan Wabah Covid-19: Pengalaman Indonesia", *Jurnal Borneo Administrator*, Vol. 16, No. 2, 2020.

Pan M. Faiz, "Memaknai Salus Populi Suprema Lex", *Majalan Konstitusi*, No. 159, 2020.

Parbuntian Sinaga, "Pemilihan Kepala Daerah dalam Konstruksi UUD NRI 1945", *Binamulia Hukum*, Vol. 7, No. 1, 2018.

Rezky P.P.M. Hasibuan, "Urgensitas Perppu Pilkada Di Kala Wabah Pandemi Covid-19", 'Adalah: Buletin Hukum dan Keadilan, Vol. 4, No. 1, 2020.

Sarip, Diana Fitriana, dan Ely K. Dewi, "Mendudukan Fatwa Majelis Ulama Indonesia sebagai Doktrin Perundang-Undangan", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 16, No. 3, 2019.

SL. Harjanto, "Peningkatan Pemahaman Kalangan Pemilih Pemula tentang Bahaya Politik Uang dalam Pilkada Sleman", *Jurnal Padma Sri Kreshna*, Vol. 3, No. 1, 2021.

Titi Anggraeni, "COVID-19 dan Penundaan Pilkada: Masalah dan Jalan Keluarnya", *CSIS Commentaries DMRU-031-ID*, 2020.

Yusuf A. Hilman, Khoirurrosyidin, Niken Lestarini, "Peta Politik Pemilukada Kabupaten Ponorogo 2020 di Tengah Pandemi Covid-19", *Politicon*, Vol. 2, No. 2, 2020.

D. Website

Ade M. Karunia, "Imbas Corona, Lebih dari 3,5 Juta Pekerja Kena PHK dan Dirumahkan" dalam <https://money.kompas.com/read/2020/08/04/163900726/imbac-corona-lebih-dari-3-5-juta-pekerja-kena-phk-dan-dirumahkan?page=all>, diakses pada 04/10/2020 pukul 08.34 WITA

Andhika Prasetya, "Jokowi Resmi Terbitkan Perppu, Pilkada 2020 Digeser ke Desember" dalam <https://news.detik.com/berita/d-5003710/jokowi-resmi-terbitkan-perppu-pilkada-2020-digeser-ke-desember>, diakses pada 03/11/2021 pukul 10.44 WITA

Badan Pembinaan Hukum Nasional, "Komisi II DPR RI Setuju Perppu Nomor 2 Tahun 2020 dibawa Ke Rapat Paripurna", dalam <https://bphn.go.id/pubs/news/read/2020063008530043/> komisi-ii-dpr-ri-

setuju-perppu-nomor-2-tahun-2020-dibawa-ke-rapat-paripurna, diakses pada 04/11/2021 pukul 14.35 WITA

Bagus Sarwono, “Evaluasi Pengawasan Pilkada 2020 di DIY”, disampaikan pada acara Diskusi Online di Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 7 Januari 2021.

CNN Indonesia, “Kerumunan Pendukung Paslon Masih Terjadi di Yogya dan Kepri”, dalam <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200924162528-32-550543/kerumunan-pendukung-paslon-masih-terjadi-di-yogya-dan-kepri>, diakses pada 06/12/2021 pukul 08.10 WITA

DPR RI, “Laporan Singkat II DPR RI (Bidang Pemerintahan dalam Negeri dan Otonomi Daerah, Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Pertanahan dan Kepemiluan), Rapat Ke-7, Masa Persidangan IV, Tahun Sidang 2019-2020” dalam <https://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/K2-14-cd36e1ceba1aaa4de5e6e7b3e49f1ba7.pdf>, diakses pada 04/11/2021 pukul 11.04 WITA

DPR RI, “Laporan Singkat II DPR RI (Bidang Pemerintahan dalam Negeri dan Otonomi Daerah, Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Pertanahan dan Kepemiluan), Rapat Ke-13, Masa Persidangan IV, Tahun Sidang 2019-2020”, dalam <https://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/K2-14-814bf569d508ce0332eb9256cc89a75b.pdf>, diakses pada 05/11/2021 pukul 10.15 WITA

DPR RI, “Laporan Singkat II DPR RI (Bidang Pemerintahan dalam Negeri dan Otonomi Daerah, Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Pertanahan dan Kepemiluan), Rapat Ke-4, Masa Persidangan III, Tahun Sidang 2019-2020”, dalam <https://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/K2-14-62bde7fd643ef3f87321e4a15c53238a.pdf>, diakses pada 10/11/2021 pukul 08.15 WITA

DPR RI, “Laporan Singkat II DPR RI (Bidang Pemerintahan dalam Negeri dan Otonomi Daerah, Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Pertanahan dan Kepemiluan), Rapat Ke-5, Masa Persidangan III, Tahun Sidang 2019-2020”, dalam <https://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/K2-14-f2da60bc3501e9b1905dd2b8062f0bdd.pdf>, diakses pada 10/11/2021 pukul 18.10 WITA

DPR RI, “Laporan Singkat II DPR RI (Bidang Pemerintahan dalam Negeri dan Otonomi Daerah, Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Pertanahan dan Kepemiluan), Rapat Ke-10, Masa Persidangan III, Tahun Sidang 2019-2020”, dalam <https://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/K2-14-f2da60bc3501e9b1905dd2b8062f0bdd.pdf>, diakses pada 11/11/2021 pukul 11.10 WITA

DPR RI, “Laporan Singkat II DPR RI (Bidang Pemerintahan dalam Negeri dan Otonomi Daerah, Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Pertanahan dan Kepemiluan), Rapat Ke-5, Masa Persidangan III, Tahun Sidang 2019-2020”, dalam <https://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/K2-14-f2da60bc3501e9b1905dd2b8062f0bdd.pdf>, diakses pada 12/11/2021 pukul 09.30 WITA

DPR RI, “Laporan Singkat II DPR RI (Bidang Pemerintahan dalam Negeri dan Otonomi Daerah, Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Pertanahan dan Kepemiluan), Rapat Ke-9, Masa Persidangan III, Tahun Sidang 2019-2020”, dalam <https://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/K2-14-c3a9144b03819cdf6b897aa53ff2db6b.pdf>, diakses pada 12/11/2021 pukul 11.10 WITA

DPR RI, “Risalah Rapat Paripurna DPR RI pada Masa Rapat Ke-18, Masa Persidangan IV, Tahun Sidang 2019-2020”, dalam <https://www.dpr.go.id/doksetjen/dokumen/persipar-Risalah-Rapat-Risalah-Rapat-Paripurna-DPR-RI-ke-18-1620021785.pdf>, diakses pada 05/11/2021 pukul 13.15 WITA

DPR RI, “Laporan Singkat II DPR RI (Bidang Pemerintahan dalam Negeri dan Otonomi Daerah, Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Pertanahan dan Kepemiluan), Rapat Ke-2, Masa Persidangan III, Tahun Sidang 2019-2020”, dalam <https://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/K2-14-73e4ac3e77f0f4bc732467ea8a8541e9.pdf>, diakses pada 01/11/2021 pukul 10.15 WITA

Eko A. Wibowo, “Target 77,5 Persen Partisipasi Pemilih Pilkada 2020, KPU: Ada Libur Nasional”, dalam nasional.tempo.co/read/1406495/target-775-persen-partisipasi-pemilih-pilkada-2020-kpu-ada-libur-nasional/full&view=ok, diakses pada 03/12/2021 pukul 18.41 WITA

Fitria C. Farisa, “Setelah 3 Bulan Tertunda, Tahapan Pilkada Dilanjutkan Mulai Hari Ini”, dalam <https://nasional.kompas.com/read/2020/06/15/12032331/setelah-3-bulan-tertunda-tahapan-pilkada-dilanjutkan-mulai-hari-ini?page=all>, diakses pada 04/11/2021 pukul 10.44 WITA

Halida Bunga, “KPU Luncurkan Tahapan Pemilihan Pilkada 2020”, dalam <https://nasional.tempo.co/read/1217900/kpu-luncurkan-tahapan-pemilihan-pilkada-2020/full&view=ok>, diakses pada 03/11/2021 pukul 08.34 WITA

Jauh H. Wawan, “Bawaslu Telusuri Dugaan Istri Bupati Sleman Pakai Bansos Untuk Kampanye”, dalam <https://news.detik.com/berita-jawa-tengah/d-5286901/bawaslu-telusuri-dugaan-istri-bupati-sleman-pakai-bansos-untuk-kampanye>, diakses pada 04/12/2021 pukul 08.10 WITA

Komisi II DPR RI, “Laporan Singkat II DPR RI (Bidang Pemerintahan dalam Negeri dan Otonomi Daerah, Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Pertanahan dan Kepemiluan), Rapat Ke-11, Masa Persidangan IV, Tahun Sidang 2019-2020”, dalam <https://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/K2-14-00156525b533d1676ce8b3a24c2ce044.pdf>, diakses pada 04/11/2021 pukul 14.15 WITA

Nibras N. Nailufar, “Periode Demokrasi di Indonesia: Karakteristik dan Peralihannya”, dalam <https://www.kompas.com/skola/read/2020/03/09/100000169/periode->

demokrasi-indonesia--karakteristik-dan-peralihannya?page=all, diakses pada 30/09/2020 Pukul 09.01 WITA

Pradito R. Pertama, “3 Pilkada di DIY, KPU Catat Partisipasi di Sleman Paling Rendah”, dalam <https://news.detik.com/berita-jawa-tengah/d-5293601/3-pilkada-di-diy-kpu-catat-partisipasi-di-sleman-paling-rendah>, diakses pada 03/12/2021 pukul 19.11 WITA

Susanti Agustina, “Menghadapi Tantangan Kampanye Daring” dalam <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2020/10/12/menghadapi-tantangan-kampanye-daring/>, diakses pada 03/12/2021 pukul 08.34 WITA

World Health Organization, “WHO Director-General’s Opening Remark at the Media Briefing on Covid-19”, dalam <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>, diakses pada 03/11/2021 pukul 09.44 WITA

World Health Organization, “Overview Coronavirus disease (Covid-19), dalam https://www.who.int/health-topics/coronavirus#tab=tab_1/, diakses pada 04/10/2020, Pukul 10.56 WITA

