



CAKRAWALA HUKUM

MAJALAH ILMIAH FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS WIJAYA KUSUMA

Volume 22 Issue 2, September 2020

P-ISSN: 1411-2191

E-ISSN : 2723-0856

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

Penundaan Tahapan Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Sebagai Dampak Covid-19 Dilihat Dari Aspek Hukum Ketatanegaraan

Esti Ningrum

Fakultas Hukum Universitas Wijayakusuma Purwokerto, Indonesia

Abstract

Article History:

- Submitted: 1/7/2020
- Accepted: 2/8/2020
- Published: 10/9/2020

How to cite:

Ningrum E., (2020),
Penundaan Tahapan Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Sebagai Dampak Covid-19 Dilihat Dari Aspek Hukum Ketatanegaraan. 22 (2), 126-131

The delay phase of the election of Regional Head (elections) as the impact COVID-19 from the aspect of constitutional law has mendapatkan legal basis ie Government Regulation in Lieu of Law (Perppu) No. 2 of 2020 concerning Third Amendment Act No. 1 of 2015 concerning Establishment of Government Regulation in Lieu of Law Number 1 of 2014 concerning Election of Governors, Regents and Mayors Into Act.2. Preparation of regulations in anticipating problems that arise in the postponement of the stages of the implementation of the election of Regional Heads as a result of COVID-19 has been regulated in Law Number 10 Year 2016 concerning Second Amendment to Law Number 1 Year 2015 concerning Establishment of Government Regulations Substituting Laws Number 1 of 2014.

Keywords: *The stages of implementing the Regional Head Election, Covid-19, Legal Aspects of Constitutionality*

Abstrak. Penundaan tahapan pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) sebagai dampak COVID-19 dilihat dari aspek hukum ketatanegaraan telah mendapatkan payung hukum yaitu 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 Walikota Menjadi Undang-Undang. Persiapan regulasi dalam mengantisipasi persoalan yang muncul dalam penundaan tahapan pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah sebagai dampak COVID-19 telah diatur di dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014.

Kata kunci : Tahapan pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah, Covid-19, Aspek Hukum Ketatanegaraan

Copyright © 2019 Cakrawala Hukum. All rights reserved.

I. Pendahuluan

Penyebaran *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) yang telah dinyatakan sebagai pandemi oleh Organisasi Kesehatan Dunia (*World Health Organization*) yang terjadi di sebagian besar negara-negara di seluruh dunia, termasuk di Indonesia, yang telah menimbulkan banyak korban jiwa dan menunjukkan peningkatan dari waktu ke waktu, telah ditetapkan sebagai bencana nasional. Dengan demikian untuk penanggulangan penyebaran COVID-19 sebagai bencana nasional tentunya perlu diambil kebijakan dan langkah-langkah luar biasa baik di tingkat pusat maupun daerah, termasuk perlunya dilakukan penundaan tahapan pelaksanaan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota serentak tahun 2020, tujuannya agar pemilihan tersebut tetap dapat berlangsung secara demokratis dan berkualitas serta untuk menjaga stabilitas politik dalam negeri.

Untuk mencapai tujuan tersebut pada tanggal 4 Mei 2020 telah ditandatangani 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 Walikota Menjadi Undang-Undang. Perppu tersebut mengatur penundaan tahapan pelaksanaan Pilkada 2020 dari September menjadi Desember atau bisa lebih lama lagi tergantung situasi pandemi Covid-19 di Tanah Air.

Dalam Perppu tersebut ada sejumlah pasal yang diubah dan ditambahkan, yaitu Pasal 201 dan Pasal 202 disisipkan satu pasal, yakni Pasal 201 A yang mengatur mengenai penundaan pemungutan suara. Ayat (1) pasal tersebut mengatur bahwa pemungutan suara pilkada 2020 ditunda karena bencana non alam, dalam hal ini adalah pandemi virus corona (Covid-19) di Tanah Air. Kemudian pada Ayat (2) disebutkan bahwa pemungutan suara dilaksanakan pada bulan Desember 2020. Dan dalam ayat (3) diatur bahwa pemungutan suara dapat diundur lagi apabila memang pada bulan Desember 2020 pemungutan suara belum bisa dilaksanakan. Pemungutan suara bisa digelar setelah bencana non alam berakhir melalui persetujuan KPU, pemerintah dan DPR.¹ Dengan demikian Pilkada di 270 daerah ditunda tahapan pelaksanaannya. Dan penundaan tahapan pelaksanaan Pilkada telah mempunyai payung hukumnya dengan Perppu Nomor 2 Tahun 2020.

Dari aspek hukum ketatanegaraan payung hukum Penundaan tahapan Pilkada Serentak di 270² daerah telah selesai, hanya dalam pelaksanaannya berpotensi menimbulkan tiga masalah baru. Ketiga masalah itu adalah pertanggungjawaban anggaran, berakhirnya masa jabatan sejumlah kepala daerah yang penunjukan pelaksana tugas (Plt) nantinya cukup politis, serta daftar pemilih. Persoalan pertama soal anggaran, tentunya nanti akan ada perubahan-perubahan nomenklatur. Untuk kekuatan hukum perlu diterbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) yang baru mengenai hal tersebut, karena soal Naskah Perjanjian Hibah Daerah (NHPD) dan segala macamnya terkait ini diatur dalam Permendagri Nomor 13/2006.

Kendala lainnya jika pelaksanaan Pilkada 2020 dilakukan setelah bulan Februari 2021, tentu akan ada banyak kepala daerah yang masuk akhir masa jabatan mereka. Sering diperdebatkan soal status Plt karena sudah bukan rahasia umum bahwa selama ini pengisian Plt ini pertimbangannya politis, mencabut orang yang sedang menjabat kemudian diganti dengan Plt. Dengan demikian pada penetapan Plt itu harus mempertimbangkan masukan-masukan, termasuk pertimbangan di DPR.RI. Ketiganya adalah soal data pemilih. Kalau pada akhirnya pilkada mundur sampai setahun, tentu

¹ 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 Walikota Menjadi Undang-Undang.

² Pilkada serentak 2020 merupakan Pilkada serentak gelombang ke empat yang dilakukan untuk kepala daerah hasil pemilihan Desember 2015. 270 daerah rinciannya adalah 9 propinsi, 224 kabupaten dan 37 kota. Pilkada 2020 seharusnya diikuti 269 daerah, namun menjadi 270, karena Pilkada Kota Makasar diulang pelaksanaannya.

akan ada perubahan pada data pemilih berapa yang sudah meninggal, berapa yang memasuki umur 17 tahun. Ini persoalan teknis yang perlu diantisipasi terutama oleh Komisioner Pemilihan Umum (KPU). Disamping 3 hal tersebut di atas peta kekuatan para calon akan jadi menarik, karena calon petahana sudah berakhir masa kerjanya.

Dari uraian di atas maka dapat diambil rumusan masalah sebagai berikut : Bagaimanakah penundaan tahapan pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) sebagai dampak COVID-19 dilihat dari aspek hukum ketatanegaraan?; dan Bagaimanakah proses menetapkan anggaran dan Pelaksana tugas (Plt) kepala daerah yang telah habis masa jabatannya dalam penundaan tahapan pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah sebagai dampak COVID-19?.

II. Metode Penelitian

Metodologi yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif disebut juga penelitian hukum doktrinal. Pada penelitian hukum seperti ini, acapkali hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis di dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berprilaku manusia yang dianggap pantas.

Untuk itu, spesifikasi sumber datanya hanyalah data sekunder, yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan tersier.

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari norma atau kaidah dasar, peraturan dasar, peraturan perundang-undangan, bahan hukum yang tidak dikodifikasi seperti hukum adat, dan yurisprudensi.
2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian atau pendapat para pakar.
3. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus hukum dan ensiklopedia.

Penyusunan kerangka teoritis dipergunakan perumusan-perumusan yang terdapat di dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar penelitian. Jenis Penelitian yaitu Penelitian Inventarisasi Hukum Positif. Penelitian ini merupakan kegiatan mengkritisi yang bersifat mendasar untuk melakukan penelitian hukum dari tipe-tipe yang lain. Ada 3 (tiga) kegiatan pokok dalam melakukan penelitian inventrisasi hukum positif tersebut, yaitu :

- Penetapan kriteria identifikasi untuk menyeleksi norma-norma yang dimasukan sebagai norma hukum positif dan norma yang dianggap norma sosial yang bukan hukum.
- Mengumpulkan norma-norma yang sudah diidentifikasi sebagai norma hukum tersebut.
- Dilakukan pengorganisasian norma-norma yang sudah di identifikasikan dan di kumpulkan kedalam suatu sistem yang menyeluruh (kompherensif).

Konsep pokok dalam melakukan kriteria identifikasi yaitu Persepsi Legistis Positivistis, yaitu bahwa hukum identik dengan norma-norma tertulis yang dibuat dan diundangkan oleh lembaga atau oleh pejabat yang berwenang. Berdasarkan konsep tersebut pada kegiatan berikutnya hanya dikumpulkan hukum perundang-undangan atau peraturan-peraturan tertulis saja. Konsepsi yang menekankan pentingnya norma hukum tidak tertulis untuk ikut serta disebut sebagai hukum. Meski tidak tertulis apabila norma itu secara konkrit dipatuhi oleh anggota masyarakat setempat maka norma ini harus dianggap sebagai hukum. Konsepsi bahwa hukum identik dengan putusan hakim.

III. Hasil dan Pembahasan

1. Penundaan Tahapan Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Sebagai Dampak COVID-19 Dilihat Dari Aspek Hukum Ketatanegaraan

Komisi Pemilihan Umum (KPU) telah mengumumkan penundaan beberapa tahapan Pilkada 2020 akibat perkembangan wabah corona belakangan ini. Keputusan KPU tersebut tertuang dalam Keputusan KPU RI Nomor: 179/PL.02.Kpt/01/KPU/III/2020 dan Surat Edaran Nomor 8 Tahun 2020, tertanggal 21 Maret 2020. Dalam surat edaran yang ditandatangani Ketua KPU, disebutkan hal yang ditunda adalah pelantikan Panitia Pemungutan Suara (PPS) dan verifikasi syarat dukungan calon perorangan yang belum disahkan. Selain itu juga, menunda pembentukan petugas pemutakhiran data pemilih. Dan yang terakhir adalah tahapan menunda pemutakhiran dan penyusunan daftar pemilih Pilkada 2020. Sementara untuk pemungutan suara masih sesuai jadwal pada 23 September 2020. Karena tentunya jadwal pemungutan suara akan ditunda pula dengan adanya 4 penundaan kegiatan tersebut.

Dilihat dari aspek hukum kenegaraan penundaan tahapan Pilkada itu sangat mungkin dilakukan sebagai sikap terhadap wabah corona di tanah air. Tetapi mestinya diubah untuk sementara dengan Perppu sampai dengan Perppu tersebut disahkan, termasuk soal penggeseran alokasi APBN, soal pembatasan kebebasan dan Hak Asasi Manusia. Perppu bukan soal tunda jadwal Pilkada saja. Akan tetapi ada sejumlah hal lain yang perlu diatur melalui kewenangan pemerintah tersebut.

Tanpa Perppu, Belum Ada Payung Hukum Penundaan Pilkada Serentak Lambannya dikeluarkan Perppu terkait Pilkada adalah indikator dari aktor utama kepemiluan di tanah air memiliki problem dalam menghasilkan kepastian hukum terkait pemilu.

Hampir satu bulan Pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), dan penyelenggara Pemilu menyepakati penundaan pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) serentak melalui rapat kerja yaitu Selasa (30/3) lalu. Dalam rapat tersebut pula disampaikan rencana pemerintah melalui Kementerian Dalam Negeri menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu).

Perppu ini menjadi penting sebagai dasar hukum penundaan hari pemungutan suara yang oleh Pasal 201 ayat 6 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 (UU Pilkada) secara jelas menyebutkan hari pelaksanaan pemungutan suara Pilkada serentak 2020 sedianya jatuh pada 23 September 2020. Perppu menjadi dasar penundaan pelaksanaan seluruh tahapan dan persiapan teknis menuju hari pemungutan suara Pilkada serentak. Perppu untuk menjamin kepastian hukum pelaksanaan penundaan pemungutan suara dan penundaan tahapan-tahapan Perppu harus segera diterbitkan. Penyelenggara Pemilu baik KPU, Bawaslu dan jajarannya tidak bisa mengambil keputusan tanpa adanya dasar hukum berupa Perppu. Dengan demikian langkah yang diambil tidak bisa berdasarkan kesepakatan politik. Mesti Perppu yang menjadi payung hukum. Sifat kemendesakan Perppu untuk segera terbit.

Perppu Nomor 2 Tahun 2020 yang telah ditandatangani Presiden tentang perubahan jadwal pelaksanaan pemilihan kepala daerah (Pilkada) serentak, menciptakan ketidakpastian dalam penyelenggaraan Pilkada. Hal itu karena aturan Pasal 201A ayat (3) yang menyebutkan penyelenggaraan Pilkada serentak akan ditunda lagi apabila pandemi Covid-19 masih belum teratasi pada bulan Desember 2020. Pasal tersebut menimbulkan masalah ketatanegaraan. Mestinya Pilkada dimulai saat diumumkan Covid-19 berakhir supaya lebih aman. Dalam Perppu ini seharusnya juga ditambah jeda, KPU diberi waktu 2 bulan setelah Covid-19 diumumkan berakhir.³

³ Agus Riwanto, Dosen Hukum Tata Negara (HTN) Universitas Sebelas Maret (UNS) Solo, <https://www.galamedianews.com/nasional/257964/pakar-htn-uns-pasal-dalam-perppu-perubahan-jadwal-pilkada--bisa-timbulkan-msalahketatanegaraan.html>.

Penerbitan Perppu No. 2/2020 menimbulkan kesan penyelenggaraan Pilkada serentak dipaksakan digelar pada tahun 2020, sehingga penyelenggaraan Pilkada serentak hanya sebagai formalitas belaka, untuk menjawab kejajegan jabatan satu periode yang berlangsung selama 5 tahun bagi kepala daerah. Karena penyelenggaraan Pilkada serentak tidak hanya ditekankan pada pergantian kepemimpinan politik di daerah semata, yang lebih penting dan harus menjadi perhatian dalam penyelenggaraan Pilkada adalah tingkat partisipasi publik.

Dalam dinamika politik, penundaan Pilkada serentak tahun 2020 ada peluang bagi KPU sebagai penyelenggara Pemilu yang tidak independen. Hal itu, karena ada campur tangan DPR dan pemerintah dalam pelaksanaan Pilkada yang seharusnya menjadi tanggung jawab penuh KPU.

2. Persiapan regulasi untuk mengantisipasi persoalan Pelaksana tugas (Plt) dan anggaran yang muncul dalam penundaan tahapan pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah sebagai dampak COVID-19.

Substansi Perppu No 2 tahun 2020 terdapat empat hal yaitu perubahan pasal 120 karena ada bencana non-alam, penundaan Pilkada pada pasal 122A tentang konsultasi KPU dengan DPR dan pemerintah, serta perubahan jadwal pada pasal 201A dari September ke Desember. Sedangkan norma keempat adalah Pilkada ditunda lagi bila pada Desember 2020 tidak terlaksana dengan persetujuan DPR dan pemerintah.

Apabila diperhatikan penyelenggaraan Pilkada 2020 menyalahi tiga hal. Pertama, kontestasi seharusnya tak dapat digelar saat terjadinya bencana, dalam hal ini pandemi Covid-19 disebut bencana non-alam. Kedua, adalah faktor epidemiologi yang harus diperhatikan oleh penyelenggara. Sebab, ia tak ingin masyarakat menggunakan hak suaranya dengan perasaan cemas. Berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada kekosongan kepala daerah dapat digantikan oleh pelaksana tugas (Plt). Komisi II, KPU, dan Kemendagri setuju bahwa Pilkada 2020 tetap digelar pada 9 Desember 2020. Hal tersebut dipertimbangkan karena Gugus Tugas Penanganan Covid-19 sudah setuju melalui Surat Ketua Gugus Tugas Nomor: B 196/KA GUGAS/PD.01.02/05/2020.

Tahapan lanjutannya dimulai pada 15 Juni 2020, dengan syarat bahwa seluruh tahapan Pilkada harus dilakukan sesuai dengan protokol kesehatan. Pemerintah dan DPR juga menyetujui penambahan anggaran sebesar Rp 4,7 triliun untuk Komisi Pemilihan Umum (KPU). Penambahan anggaran dilakukan untuk menambah protokol pencegahan Covid-19 selama tahapan pemilihan kepala daerah (Pilkada) 2020. Selain KPU, Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) juga mendapat tambahan anggaran sebesar Rp 478 miliar. Serta, tambahan anggaran sebesar Rp 39 miliar untuk Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).

Sesuai jadwal awal, pemerintah tetap melanjutkan gelaran pemilihan kepala daerah atau Pilkada Serentak 2020 di sejumlah daerah di tengah pandemi wabah virus corona atau Covid-19. Dampak dari Pilkada Serentak 2020 dilanjutkan adalah peningkatan anggaran KPU dan Bawaslu. Tambahan anggaran untuk KPU sebesar Rp 4.768.653.968.000. Kemudian tambahan anggaran untuk Bawaslu sebesar Rp 478.923.004.000 dan Dewan Kehormatan Penyelenggara (DKPP) sebesar Rp 39.052.469.000 terkait penyelenggaraan tahapan lanjutan pilkada serentak tahun 2020. Anggaran ini akan didukung dengan anggaran yang bersumber dari APBN, dengan memperhatikan kemampuan APBD masing-masing daerah.⁴

KPU sendiri membagi besaran tersebut menjadi 3 tahapan yaitu tahap 1 sebesar Rp 1,02 triliun, tahap 2 sebesar Rp 3,29 triliun dan tahap 3 sebesar Rp 0,46 triliun untuk untuk memenuhi pelaksanaan Pilkada di 270 daerah.

⁴ Kementerian Keuangan (Kemenkeu), hasil kesimpulan rapat kerja atau Rapat Dengar Pendapat (RDP) Komisi II DPR dan pemerintah.

Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 disebutkan bahwa seluruh kegiatan pemilihan dibebankan kepada APBD, namun terdapat juga kalimat dapat didukung oleh APBN sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Penyelenggaraan pesta demokrasi dilanjutkan dengan mempertimbangkan masukan dari Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) terkait Covid-19. Yang mana, virus ini akan ada dan hidup berdampak dengan manusia selamanya.

IV. Penutup

Penundaan tahapan pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) sebagai dampak COVID-19 dilihat dari aspek hukum ketatanegaraan telah mendapatkan payung hukum yaitu 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 Walikota Menjadi Undang-Undang.

Persiapan regulasi dalam mengantisipasi persoalan yang muncul dalam penundaan tahapan pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah sebagai dampak COVID-19 telah diatur di dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014.

Daftar Pustaka

- Asshiddiqie, Jimly, 2017, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Kementerian Keuangan (Kemenkeu), hasil kesimpulan rapat kerja atau Rapat Dengar Pendapat (RDP) Komisi II DPR dan pemerintah.
- Riwanto, Agus, Dosen Hukum Tata Negara (HTN) Universitas Sebelas Maret (UNS) Solo, <https://www.galamedianews.com/nasional/257964/pakar-htn-uns-pasal-dalam-perppu-perubahan-jadwal-pilkada-bisa-timbulkan-msalahketatanegaraan.html>.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang.
- 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 Walikota Menjadi Undang-Undang.