

### **BAB III**

#### **PENYAJIAN BAHAN HUKUM**

##### **A. Penundaan dalam perseptif Undang-Undang Pilkada**

Perkembangan penyebaran wabah pandemi secara signifikan terus meningkat dan masih belum terlihat pasti kapan bias berakhir, tidak terkecuali negara Indonesia menjadi negara terdampak akibat wabah pandemi ini. Dengan mengingat bahaya wabah tersebut, melalui mandat yang tertuang dalam pasal 12 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Presiden kemudian menerbitkan Keputusan Presiden (Keppres) Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019 (COVID-19).<sup>47</sup>

Merujuk ke dalam kajian hukum tata negara darurat, penentuan keadaan darurat ini masih dalam lingkup *staatsnoodrecht* dimana negara diwajibkan mengeluarkan kebijakan untuk menghadapi situasi darurat (Asshiddiqie, 2012).<sup>48</sup> mplementasi kebijakan tersebut tertuang kedalam penerapan Pembatasan Sosial Berskala Besar berupa pembatasan-pembatasan yang mulai dilakukan dan himbauan untuk menghindari kegiatan yang melibatkan orang banyak mulai diterapkan. Pemerintah pun juga menetapkan kebijakan larangan mudik guna memutus mata rantai penyebaran wabah pandemic covid-19.

---

<sup>47</sup> *Op.cit*, Jurnal Crepido, Volume 02, Nomor 02, November 2020, hlm 87

<sup>48</sup> Asshiddiqie, J. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: 2012 Rajawali Press. Hlm. 76

## **B. Dampak Positif dan Dampak Negatif Tetap diselenggarakannya Pilkada Serentak 2020 di tengah pandemi COVID-19**

Jika melihat secara masif dan komprehensif, akibat dari pandemi ini ternyata berdampak keberbagai lini sektor, salah satunya ialah sektor ketatanegaraan. Kebijakan penundaan agenda ketatanegaraan mulai dilakukan dan menjadi pertimbangan. Dalam hal ini, yang menjadi sorotan adalah ketika pandemi datang pada saat tahun politik yakni agenda Pilkada atau Pemilihan kepala daerah. Dengan tetap diselenggarakannya Pilkada Serentak 2020 di tengah pandemi COVID-19 ini dengan aturan yang berlaku tentunya memiliki dampak positif dan juga dampak negatif. Dampak positifnya antara lain<sup>49</sup> :

### **1. Amanat Regulasi yang berlaku tetap terlaksana**

Dengan diselenggarakannya Pilkada Serentak tahun 2020 berarti pula merupakan pelaksanaan amanat yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Pasal 201 ayat 6 dapat terlaksana yang mana berbunyi “Pemungutan suara serentak Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota hasil pemilihan tahun 2015 dilaksanakan pada bulan September tahun 2020”<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> *Op.cit*, Jurnal Crepido, Volume 02, Nomor 02, November 2020, halaman 87

<sup>50</sup> Pasal 201 ayat 6 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 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang

Akibat pandemi covid-19 ini pilkada serentak ditunda dengan dikeluarkannya Perpu Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, yang mana terdapat pada Pasal 201A ayat (2) yaitu “Pemungutan suara serentak yang ditunda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan pada bulan Desember 2020”, yang mana penundaan pilkada serentak ini tetap dilaksanakan di tahun yang sama yaitu bulan desember 2020.<sup>51</sup>

Pilkada serentak ini memang harus tetap diselenggarakan namun tentunya dengan protokol Kesehatan yang ketat, karena peran dan posisi dari kepala daerah memang sangat dibutuhkan untuk saling bersinergi dan berkolaborasi dengan pemerintah pusat guna mempercepat penanganan COVID-19 serta percepatan proses pemulihan pasca-COVID-19.<sup>52</sup>

## **2. Hak Konstitusional Peserta Pilkada dan Masyarakat tetap terpenuhi**

Implementasi dari kedaulatan rakyat salah satunya ialah dengan diselenggarakannya pemilihan umum. Mengingat tahun 2020 ini Indonesia akan menyelenggarakan pilkada serentak, maka pilkada serentak ini harus tetap dilaksanakan walaupun berada ditengah-tengah wabah pandemi covid-19 namun tentunya juga tetap menerapkan protokol Kesehatan.

---

<sup>51</sup> *Op.cit*, Jurnal Crepido, Volume 02, Nomor 02, November 2020, halaman 85

<sup>52</sup> *Ibid.*

Pilkada serentak ini merupakan salah satu sarana penyaluran hak asasi warga negara yang sangat principal, maka dari itu dalam rangka pelaksanaan hak-hak asasi warga negara sudah seharusnya pemerintah menjamin terlaksananya pilkada serentak tahun 2020 apalagi sudah seharusnya pula Pemerintah menjamin agar pelaksanaan pilkada serentak jangan sampai tertunda lebih lama lagi.<sup>53</sup>

### **3. Mengurangi praktik kepemimpinan pemerintah daerah yang terlalu banyak dipimpin oleh pejabat sementara**

Kewenangan yang dimiliki oleh Pejabat sementara atau pelaksana tugas (Plt) sangat terbatas. Hal tersebut tidak memungkinkan mereka dapat mengambil kebijakan yang strategis. Artinya para pejabat sementara tidak dapat mempunyai wewenang untuk membuat aturan yang mana sangat penting sekali diberlakukannya aturan yang dapat menyelesaikan persoalan di masa pandemic COVID-19 ini dan juga dianggap kurang efektif karena kewenangan yang dimiliki oleh Pejabat sementara sangat terbatas, sehingga akan memperlambat kinerja. Kepala Daerah dan wakil kepala daerah Bukan sekadar simbol pemerintahan, tapi gubernur, wali kota atau bupati memiliki kewenangan yang lebih powerful, misalnya dalam bidang penataan organisasi birokrasi, SDM atau kepegawaian maupun soal alokasi anggaran untuk merealisasikan janji-janji kampanyenya pada rakyat yang telah memilihnya.

---

<sup>53</sup> *Ibid.*

Dampak positif tersebut akan terwujud apabila penyelenggaraan pilkada serentak 2020 ini dilakukan dengan tetap menerapkan protokol Kesehatan secara ketat dan baik. Selain dampak positif, dengan diselenggarakannya pilkada juga membuat kekhawatiran sehingga ada potensi menimbulkan dampak negatif, antara lain :<sup>54</sup>

### **1. Risiko Penularan COVID-19 Semakin Tinggi**

Dengan tetap diselenggarakannya Pilkada ini memang tidak dapat dipungkiri sangat berpotensi memunculkan kerumunan-kerumunan massa yang mana potensi penularan sangat tinggi. Pilkada di masa pandemi punya risiko besar. Seperti tecermin pada hari pertama pendaftaran pasangan calon pada tanggal 4 September lalu, banyak pasangan calon di berbagai daerah memancing kerumunan dengan melakukan konvoi yang kebanyakan tidak memperhatikan protokol Kesehatan covid19. Terlebih lagi, kini sejumlah bakal calon juga terinfeksi virus Corona. Hal tersebut tentunya sangat membuat semakin resah apalagi nanti pada saat menjelang pilkada dilaksanakan, yang ditakutkan lonjakan kasus covid-19 Bisa menciptakan krisis yang semakin meresahkan semua masyarakat. Hal tersebut tentu sangat berpotensi menciptakan klaster besar apalagi di daerah-daerah yang sebelumnya masih berkategori zona hijau bisa jadi dengan diselenggarakannya pilkada bisa berpotensi menjadikan daerah

---

<sup>54</sup> *Ibid.*

tersebut zona merah jika semua orang tidak memiliki kesadaran untuk tetap melaksanakan protokol Kesehatan covid-19.<sup>55</sup>

## **2. Berpotensi adanya praktik kecurangan yang semakin rawan**

Dengan tetap diselenggarakannya pilkada tahun 2020 tentunya akan membuat kekhawatiran terhadap potensi terjadinya praktik kecurangan. Sebagai contoh adanya potensi politik uang yang semakin marak di tengah kondisi pandemi. Perekonomian yang melemah berdampak banyak warga yang mengalami kesulitan untuk memenuhi kebutuhan hidup. Hal tersebut ditakutkan para pemilih memilih calon kepala daerah

tanpa mempertimbangkan kualitas yang baik hanya karena diiming-imingi uang saja yang bahkan jumlahnya pun tidak seberapa. Selain itu, potensi pelanggaran pada hari pelaksanaan pilkada serentak tahun 2020 ini dapat berpotensi terjadi pada tiga tahapan pilkada, yaitu pada tahapan pemungutan, penghitungan dan rekapitulasi. Terutama pada tahapan rekapitulasi adalah pembukaan kotak suara di luar ketentuan, pemungutan di tengah pandemi covid ini menggunakan hal baru di dalam hal penggunaan teknologi dan ditakutkan adanya penyalahgunaan dalam penggunaan teknologi tersebut.

## **3. Penolakan Pilkada Berpotensi Meningkatkan Angka Golput**

Keputusan pemerintah terkait penyelenggaraan pemilihan kepala daerah atau biasa di sebut Pilkada mendapatkan protes oleh beberapa

---

<sup>55</sup> *Ibid.*

masyarakat. Dikhawatirkan dengan tetap dilaksanakannya Pilkada serentak tahun 2020 ini diprediksi akan berpotensi memunculkan masyarakat yang tidak menggunakan hak pilihnya dengan bijak atau biasa disebut dengan istilah Golput (Golongan Putih) karena alasan kesehatan dan keselamatan warga.

Menjadi Golput boleh jadi adalah pilihan yang paling rasional mengingat kesehatan dan keselamatan publik tengah terancam di tengah situasi wabah covid-19 yang sangat membuat resah. Hal yang ditakutkan adalah jika pemerintah tetap menerapkan kebijakannya untuk tetap menyelenggarakan pilkada serentak yang berpotensi memiliki risiko akan membuat kepercayaan publik terhadap negara akan menurun. Apalagi situasi yang ada saat ini diperparah dengan maraknya spekulasi tentang kolusi dan menguatnya politik dinasti di kalangan pemerintah serta maraknya politik uang karena perekonomian Indonesia yang semakin terpuruk sehingga Pilkada yang bersih dan jujur sulit untuk diselenggarakan.<sup>56</sup>

#### **4. Tumpang tindih kewenangan Plt (Pelaksana Tugas)**

Ditelaah lebih lanjut mengenai penundaan pilkada berdampak pada Kekosongan pada jabatan kepala daerah maka akan digantikan oleh pelaksana tugas (Plt) yang mana dalam hal ini sepenuhnya diserahkan pergantian jabatan oleh Kementrian Dalam Negeri, sehingga plt bisa saja tumpang tindih kewenangan karena mereka sudah pasti mengemban tugas

---

<sup>56</sup> Ibid.

tertentu yang berkaitan dengan publik. Hal ini harus di jawab oleh Perppu. Apakah Peraturan Pemerintah Pengganti (Perppu) tetap sama dengan Pasal 201 ayat (10) dan (11) Undang-undang No 10 tahun 2016 tentang pilkada yang mengatur mekanisme pengisian lowong jabatan. dampak yang terjadi pada tahun 2020 tidak hanya kepala daerah yang mengalami namun seluruh masyarakat Indonesia, terlebihnya rasa takut kepada sesama manusia untuk bersalaman, berdekatan, bahkan kita di anjurkan untuk jaga jarak, bekerja di liburkan, sekolah di liburkan, rasa takut menghantui kita pada masa genting covid 19 awal-awal tahun 2020

Dalam konteks pemilihan kepala daerah Tahun 2020, seluruh aktor pilkada meliputi penyelenggara, bakal calon hingga partai partai politik sepenuhnya menunggu respon dan sikap tanggap pemerintah terkait keadaan bahwa pandemi covid-19. Dengan penentuan status kedaruratan kesehatan, pembatasan interaksi mempersulit pergerakan dan menghambat kinerja penyelenggara pemilu, aksi bakal calon dan pergerakan partai politik meraih masa untuk persiapan agenda penyelenggaraan pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota di 270 daerah yang akan Pilkada di 2020 serta masa jabatan kepala daerah juga terhambat dengan wabah pandemi.<sup>57</sup>

Secara teknis sebagai antisipasi penyebaran covid-19, Komisi Pemilihan Umum telah mengeluarkan kebijakan yang tertuang di dalam Keputusan KPU

---

<sup>57</sup> Panji Rezky PMH. *Urgensitas Perppu Pilkada Di Kala Wabah Pandemi Covid-19*, 2020 Jurnal Buletin Hukum dan Keadilan, Vol. 4, No. 1, hlm. 122



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. Keputusan tersebut secara garis besar terdapat 4 tahapan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang ditunda meliputi pelantikan panitia pemungutan suara, verifikasi syarat dukungan calon perseorangan, pembentukan Panitia Pemuktahiran Data Pemilih, serta pemuktahiran dan penyusunan daftar pemilih.

Melihat kedalam muatan materinya, keputusan tersebut hanya terbatas kepada penundaan penyelenggaraan teknis pilkada sampai tahap penetapan daftar pemilih, namun tahapan penyeleggaran pilkada serentak tetap akan dilaksanakan pada September 2020. Ketentuan tersebut disandarkan kepada maklumat yang tertuang dalam Pasal 201 ayat (6) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang perubahan kedua atas UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Apabila menganalisis dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang perubahan kedua atas UU No. 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, sejatinya terdapat mekanisme yang dapat dilakukan apabila terdapat kondisi yang memaksa atau memungkinkan tahapan pemilihan kepala daerah harus ditunda. Pilihan tersebut berupa dilakukan pemilihan lanjutan dan pemilihan susulan.

Pasal 120 Undang-Undang Pilkada menyebutkan bahwa pemilihan lanjutan adalah sebuah mekanisme penundaan pilkada yang nanti melanjutkan tahapan yang terhenti, adapun syarat ditetapkan pemilihan lanjutan, tertuang dalam pasal 120 ayat (1) berbunyi:

*“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 maka dilakukan Pemilihan lanjutan.”*

Selain melalui mekanisme tersebut, adapun alternatif lain lain yaitu pemilihan susulan yang sesuai dengan Pasal 121 ayat (2) mekanisme tersebut dilakukan untuk seluruh tahapan dalam artian dimulai dari awal (Rohim, 2016)<sup>58</sup>. Adapun syaratnya tertuang didalam Pasal 121 ayat (1) berbunyi:

*“Dalam hal di suatu wilayah Pemilihan terjadi bencana alam, kerusuhan, gangguan keamanan, dan/atau gangguan lainnya yang mengakibatkan terganggunya seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilihan maka dilakukan Pemilihan susulan.”*

Dengan merujuk keadaan saat ini akibat wabah pandemi covid-19, mekanisme pemilihan lanjutan lebih tepat untuk diterapkan dan ditetapkan sebagai pilihan. Namun yang menjadi kendala pilihan tersebut hanya merujuk

---

<sup>58</sup> Rohim Nur, *Gagasan Pemilukada Serentak dan Implikasinya Terhadap Pesta Demokrasi yang Efektif dan Efisien*, 2016 Jurnal Nanggroe, Vol. 3 No. 3 hlm. 156

kepada suatu wilayah masing-masing. Menjadi dilematik bahwa undang-undang tersebut tidak memaparkan terkait keadaan bahaya secara nasional, sehingga harus secara serentak harus ditunda akibat semakin meluasnya penyebaran wabah ini dan demi menjaga kesehatan rakyat. Namun sebagai upaya mitigasi resiko yang lebih besar, perlu diapresiasi ketika Komisi Pemilihan Umum mengeluarkan langkah untuk menunda 4 tahapan Pilkada 2020 sebagai Langkah tepat dan responsive menyikapi keadaan saat ini untuk menekan penyebaran wabah pandemic covid-19 yang semakin luas.<sup>59</sup>

### **C. Urgensi Perppu Penundaan Pilkada**

Ketika pilkada ditunda, berdampak juga pada masa jabatan pimpinan daerah, sebab jabatan ini boleh lowong. Ketua Komisi II DPR RI Ahmad Doli Kurnia mewanti-wanti dampak tersebut. Status pemimpin suatu daerah yang ikut pilkada, akan berakhir pada Februari 2021. Karenanya, pemerintah harus mempersiapkan opsi pelaksana tugas (plt) atau justru memperpanjang masa jabatan kepala daerah tersebut, selagi menunggu pelantikan kepala daerah yang baru. "Status plt memang diperdebatkan. Kita tahu, selama ini pertimbangannya politis, mencabut orang yang sedang menjabat kemudian

---

<sup>59</sup> David GG, Ni Made D, *Urgensi Penyelenggaraan Pilkada Pada Masa Pandemi Covid 19 di Indonesia*, Jurnal Locus Delicti, 2020, Vol 1 No, 1, hlm. 13

diganti dengan plt. Ada yang mengusulkan (pemerintah) coba dipelajari aturannya, apa diperpanjang saja (masa jabatan)," tutur Doli.<sup>60</sup>

Peraturan pemerintah mengeluarkan undang-undang (Perppu) untuk menunda melaksanakan penyelenggaraan Pilkada 2020 dinilai sudah memenuhi syarat untuk diterbitkan Presiden, mengingat pandemi global Covid-19 yang sudah menyebar di 34 provinsi sehingga berpotensi mengancam seluruh warga negara di seluruh wilayah Indonesia. Sepanjang sejarah ketatanegaraan Indonesia, menerbitkan Perppu sebagai instrumen hukum untuk mengakomodir aspirasi rakyat dan menyelamatkan negara dari keadaan genting (darurat) merupakan pilihan yang harus dilakukan Presiden. Secara teoritis, tindakan-tindakan Presiden tersebut berlandaskan pada teori hukum darurat negara (*staatsnoodrecht*). *Staatsnoodrecht* berarti keadaan darurat negara sehingga hukum yang berlaku adalah hukum yang memang dimaksudkan untuk urusan dalam keadaan darurat (Jimly Asshiddiqie, 2007).<sup>61</sup>

Meskipun begitu sebelum mengeluarkan Perppu Penundaan Pilkada, Presiden juga harus tunduk pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138 / PUU-VII/2009 yang mengatur Syarat lahirnya Perppu yaitu kegentingan yang memaksa. Hal ini harus di selesaikan sesuai UU, sementara KPU tidak berwenang membuat ataupun merubah UU sehingga Presiden harus

---

<sup>60</sup> Meidanti Irfan, *Membaca Dampak dari Penundaan Pilkada 2020 Akibat COVID-19* <https://voi.id/bernas/4261/membaca-dampak-dari-penundaan-pilkada-2020-akibat-covid-19>

<sup>61</sup> Budiman, *19 Covid Pandemi dalam 19 Perspektif*, IAIN Parepare Nusantara Press, Hlm 119

mengeluarkan Perppu agar jadwal pelaksanaan Pilkada mempunyai kepastian hukum yang jelas. UU yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum atau ada UU tapi tidak menyelesaikan masalah. UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada, tidak dapat menyelesaikan masalah karena tidak memiliki ketentuan yang memberikan alternatif yang mengatur proses penyelenggaraan pilkada yang terjadi apabila bencana dengan waktu yang tidak pasti. Ketidakpastian yang dimaksud adalah soal pandemi Covid-19 yang tidak memiliki kepastian kapan akan berakhir.<sup>62</sup>

Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan membuat UU secara prosedur biasa karena menggunakan waktu yang cukup lama. Jika opsi yang di usulkan KPU menunda Pilkada 2020 selama 1 tahun tentu tidak sejalan dengan Putusan MK karena jika berdasar pada putusan MK, keadaan mendesak harus diselesaikan seketika itu juga. Jadi perlu kepastian hukum agar problematika yang dihadapimenjelang tahapan Pilkada bisa melaksanakan dan penyelenggaraan bisa memikirkan hal-hal lain untuk proses penyelenggaraan ke depannya. Oleh karena itu, sudah sangat memungkinkan untuk Presiden menyatakan bahwa telah ada hal ihwal kegentingan memaksa. Dengan demikian, diperlukan Perppu untuk menyelamatkan proses penyelenggaraan pilkada agar pelaksanaan pesta demokrasi di daerah serta pemenuhan hak

---

<sup>62</sup> *Ibid*, hlm. 120

memilih dan pilih setiap warga negara yang mempunyai landasan yuridis yang jelas.<sup>63</sup>

#### **D. Antisipasi Melalui Penundaan Pilkada Secara Total**

Melihat kondisi saat ini, seluruh tahapan pemilihan kepala daerah seharusnya ditunda secara total. Dalam lingkupannya tahapan hari pemilihan harus turut ditunda karena pondasi dasar tahapan sudah ditunda dan perlu dipahami bahwa tidak mungkin menyelenggarakan pilkada sesuai agenda yang tertuang dalam undang-undang, jika pandemi covid-19 belum selesai sepenuhnya. Secara pertimbangan, seharusnya negara harus fokus terlebih dahulu ke dalam hal-hal yang dasar dan fundamental yaitu upaya penanganan wabah pandemi covid-19 yang menyerang Indonesia serta mengupayakan kesejahteraan rakyatnya secara merata.

Pilkada 2020 yang merupakan Pilkada serentak gelombang keempat yaitu pilkada digelar serentak sejak tahun 2015, 2017, 2018, dan 2020, merupakan ajang pemilihan kepala daerah baik tingkat Kabupaten / Kota maupun Provinsi yang merupakan pengulangan kedua setelah kepala daerah hasil Pilkada serentak 2015 yang masa jabatannya sudah habis, karena pada awalnya Pilkada dilaksanakan sendiri-sendiri sesuai jadwal yang ditetapkan di daerahnya masing-masing sesuai dengan berakhirnya masa jabatan kepala

---

<sup>63</sup> *Ibid*, hlm. 121

daerah setempat. Penyelenggaraan Pilkada serentak dilakukan melalui 7 (tujuh) gelombang (Presiden Republik Indonesia, 2015).<sup>64</sup>

Gelombang pertama pilkada dilaksanakan pada Tahun 2015, untuk kepala daerah (Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota) yang periode / masa jabatannya selesai pada tahun 2015 dan bulan Januari sampai dengan bulan Juni tahun 2016. Gelombang kedua, Pilkada dilaksanakan pada bulan Februari tahun 2017 untuk kepala daerah yang periode / masa jabatannya selesai pada bulan Juli sampai dengan bulan Desember 2016 serta yang masa jabatannya selesai pada Tahun 2017. Gelombang ketiga, pilkada dilaksanakan pada bulan Juni 2018 untuk kepala daerah yang masa jabatannya selesai pada Tahun 2018 dan 2019. Dan saat ini Pilkada 2020 merupakan Pilkada Gelombang keempat, yang akan diselenggarakan pada Tanggal 9 Desember 2020 untuk pemilihan kepala daerah hasil pilkada serentak tahun 2015. Gelombang kelima, Pilkada serentak tahun 2022 untuk pemilihan kepala daerah hasil Pilkada serentak tahun 2017. Gelombang keenam, Pilkada serentak tahun 2023 untuk pemilihan kepala daerah hasil Pilkada Serentak tahun 2018, dan Gelombang terakhir yaitu ketujuh, Pilkada serentak tahun 2027 untuk pemilihan kepala daerah (Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan wakili Bupati, Walikota dan Wakil Walikota) hasil Pilkada di seluruh Provinsi, Kabupaten/Kota yang ada di Indonesia.

---

<sup>64</sup> Lucky Nugroho, Amalia E Maulana, Asep S Bahri, *Indonesia Maju dan Bangkit*, CV Penerbit Qiara Media, 2020, pasuruan Jawa Timur, hlm. 53

Sehingga pada tahun 2027 penyelenggaraan penyelenggaraan pilkada dilaksanakan serentak secara nasional di seluruh Provinsi, Kabupaten/Kota yang ada di Indonesia.<sup>65</sup>

Dengan penyelenggaraan pilkada serentak ini, jika terdapat daerah yang masa jabatannya sudah berakhir namun belum diselenggarakan pemilihan, sehingga terjadi kekosongan pemerintahan maka menurut Pasal 201 ayat (8) dan (9) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, akan pejabat Gubernur yang berasal dari jabatan tinggi madya sampai dengan pelantikan Gubernur. Sedangkan untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati / Walikota, akan diangkat pejabat Bupati / Walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pelantikan Bupati dan Walikota.<sup>66</sup>

#### **E. Perppu Pilkada sebagai Legalitas Penundaan**

Dalam kajian negara hukum, negara harus mampu merespon keadaan yang dimanifestasikan dalam wujud peraturan perundangan-undangan sebagai jaminan konstitusionalitas penundaan Pilkada 2020. Secara original intens, peraturan tersebut harus mampu bertindak untuk melindungi rakyat dan menjamin kesejahteraan (Pembukaan UUD NRI Tahun 1945). Sesuai dengan adagium yang digaungkan oleh Marcus Tullius Cicero dalam karyanya yaitu

---

<sup>65</sup> *Ibid*, hlm. 54

<sup>66</sup> *Ibid*, hlm. 55



*“Salus populi suprema lex esto”*.<sup>67</sup> Jika melihat dalam konteks keadaan genting, memaksa dan ketidakmampuan Undang-Undang Pilkada menyikapi keadaan saat ini, kebijakan dalam bentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah hal yang tepat. Hal tersebut disandarkan kepada Pasal 22 ayat 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia bahwa :<sup>68</sup>

*“Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti Undang-Undang.”*

Perppu Pilkada sejatinya dapat digunakan sebagai legalitas terhadap penundaan pelaksanaan pilkada 2020. Dalam muatan materi setidaknya harus mencakup beberapa hal meliputi status tahapan pasca penundaan, skema pengisian jabatan kepala daerah bagi daerah yang mengalami kekosongan kepala daerah sebelum terlaksananya pilkada, mekanisme realokasi anggaran pilkada 2020 dan penetapan sumber anggaran pilkada pasca penundaan dan setidaknya memperhatikan pelaksanaan pilkada dengan desain penataan pemilu yang khususnya termaktub dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 tentang konstitusionalitas model keserentakan pemilu agar tidak terjadi tambal sulam dalam penentuan jadwal pilkada dikemudian hari. Maka apabila negara sudah tepat secara responsif menanggapi penundaan pilkada melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang -Undang dengan

---

<sup>67</sup> S Soekanto, *Faktor-faktor yang mempengaruhi Penegakan Hukum*, 2002, Jakarta: Rajawali Press, hlm. 176

<sup>68</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Pasal 22 Ayat 1, op. cit., hlm.2

segala pertimbangan hukum dan berbagai bidang kajian lainnya. Maka hukum telah dapat berjalan sebagaimana fungsi yang menurut Mochtar Kusuma Adtmaja bahwa “hukum harus bisa dijadikan sarana untuk memecahkan problematika dalam penyelenggaraan Negara”.<sup>69</sup>

Menurut Fadli Ramadhanil (Perludem) penundaan Pilkada yang diatur melalui Pemilihan Lanjutan dan Pemilihan Susulan dalam Pasal 120 dan Pasal 121 UU No. 1 Tahun 2015, tidak mampu memberikan landasan hukum bagi penundaan pilkada secara nasional.<sup>70</sup> UU tentang Pilkada tidak menyebutkan secara eksplisit adanya wabah penyakit sebagai salah satu faktor untuk menetapkan Pemilihan serentak lanjutan sebagaimana diatur dalam Pasal 120 UU Pilkada. Untuk itu, Perppu diperlukan sebagai dasar hukum menunda Pilkada 2020.

Saat ini telah ada 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 (“Perpu Pilkada”),<sup>71</sup> yang ditetapkan

---

<sup>69</sup> Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*, 2002, Bandung: Alumni. Pembukaan UUD NRI Tahun 1995, hlm. 68

<sup>70</sup> Astuti Indriyani, UU Pilkada tak Cukup jadi Landasan Hukum Penundaan,” 29 Maret 2020, <https://mediaindonesia.com/read/detail/299715-uu-pilkada-tak-cukup-jadi-landasan-hukum-penundaan>, diakses 27 Desember 2020

<sup>71</sup> Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020

Presiden pada tanggal 4 Mei 2020. Perpu Pilkada merupakan perubahan atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (“Perpu 1/2014”) yang ditetapkan sebagai undang-undang melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015.

Perpu 1/2014 pun telah diubah pertama kali dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 dan kedua kali dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 (“UU 10/2016”). Seperti banyak diketahui, Perpu Pilkada merupakan dasar hukum penundaan pelaksanaan pemilihan kepala daerah (“Pilkada”) serentak dari 23 September 2020 menjadi 9 Desember 2020. Namun lebih dari itu, Perpu Pilkada ini juga menyesuaikan aturan main mengenai pemilihan lanjutan dan pemilihan susulan, yang menjadi dasar bagi pelaksanaan Pilkada pada saat wabah berlangsung.

Pasal 120 Perpu Pilkada mengatur bahwa:

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

Pasal 120 Perpu Pilkada tersebut hanya menambahkan satu frasa dari Pasal 120 yang diatur dalam ketentuan sebelumnya, yaitu ‘bencana

nonalam'. Namun penambahan ini esensial karena pandemi COVID-19 ini sudah dinyatakan sebagai bencana nonalam, berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Nonalam Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) sebagai Bencana Nasional.<sup>72</sup>

Berdasarkan ketentuan itulah, diatur bahwa pemungutan suara serentak Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota hasil pemilihan tahun 2015 yang sedianya dilaksanakan pada bulan September 2020, ditunda karena terjadi bencana-bencana nonalam.<sup>73</sup> Selanjutnya, dinyatakan secara eksplisit bahwa pemungutan suara serentak yang ditunda, dilaksanakan pada bulan Desember 2020.<sup>74</sup>

Melihat kondisi penanggulangan COVID-19 sampai dengan saat ini atau paling tidak sampai dengan Perpu Pilkada dikeluarkan pada 4 Mei 2020, menurut penulis sangat tidak tepat untuk melaksanakan Pilkada memang sudah di pastikan di tunda. Berdasarkan data yang ada, jumlah penderita dan kematian akibat COVID-19 masih sangat tinggi. Pemerintah masih banyak mendapat kritik karena keterlambatan dalam bertindak dan kesimpangsiuran informasi dan koordinasi di lapangan, sehingga banyak protokol kesehatan yang tidak dilaksanakan oleh masyarakat.

---

<sup>72</sup> Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Nonalam Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) sebagai Bencana Nasional.

<sup>73</sup> Undang-Undang Pilkada Pasal 201A Ayat 1, perpu pilkada jo, op. cit., hlm. 2

<sup>74</sup> Undang-Undang Pilkada Pasal 201A Ayat 2, perpu pilkada jo, op. cit., hlm..2

Pelaksanaan Pilkada sebenarnya pada Desember 2020 seperti yang ditetapkan dalam Perpu Pilkada, hanya soal hari pencoblosan. Persiapan Pilkada, mulai dari pendaftaran calon, verifikasi, sampai kampanye, berlangsung sejak pertengahan Juni 2020. Padahal pada Juni 2020, data COVID-19 masih menunjukkan angka yang sangat tinggi. Bila pelaksanaan dilaksanakan sejak Juni, dikhawatirkan data ini akan terus naik, tidak melandai seperti yang diharapkan dan sudah terjadi di banyak negara lain. Di sisi lain, ada masalah keuangan juga. Kondisi perekonomian Indonesia tengah menurun, sementara protokol kesehatan yang ketat justru menimbulkan pembengkakan biaya pelaksanaan Pilkada. Mulai dari perlengkapan sanitasi, masker, sampai fasilitasi tunggu dan mencoblos yang harus dimodifikasi agar ada jarak memadai bagi para pencoblos.<sup>75</sup>

Pilkada sebenarnya tidak perlu dipaksakan untuk dilaksanakan pada 2020 ini. Salah satu alasan mendesaknya Pilkada yang dimuat dalam Perpu Pilkada adalah untuk menjaga stabilitas politik dalam negeri.<sup>76</sup> Walau tidak dijelaskan lebih lanjut dalam Perpu Pilkada, menurut penulis, ada kekhawatiran karena ada masa jabatan yang sudah habis, sementara Pilkada 2020 merupakan salah satu Pilkada yang dibuat serentak. Mengenai hal ini, sebenarnya Perpu 1/2014 dan perubahannya telah mengatur mengenai adanya pelaksana tugas bagi

---

<sup>75</sup> Susanti Bivitri, *Pilkada di Tengah Pandemi COVID-19, Haruskah Tetap Dilaksanakan?*, Jurist Seleb, <https://m.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt5efc763f109f2/pilkada-di-tengah-pandemi-covid-19-haruskah-tetap-dilaksanakan-di> akses 27 Desember 2020

<sup>76</sup> Perpu Pilkada, Bagian menimbang hurup b

kepala daerah yang habis masa jabatannya. Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat pejabat Gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>77</sup>

Sedangkan untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati/Walikota, diangkat pejabat Bupati/Walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pelantikan Bupati, dan Walikota.<sup>78</sup> Perubahan Pilkada menjadi serentak memang menimbulkan konsekuensi logis adanya kepala daerah yang masa jabatannya habis sampai dengan Pilkada serentak berikutnya. Dengan demikian, tidak ada masalah hukum di sini. Yang ada adalah kontestasi kepentingan politik di daerah. Padahal, nyawa warga akan menjadi taruhannya.<sup>79</sup>

#### **F. Undang-undang Pilkada Jadi Acuan Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah**

Kepala Pusat Penerangan (Kapuspen) Kemendagri, Bahtiar, pengisian kekosongan jabatan kepala daerah melalui pelaksana tugas (Plt) tersebut tetap mengacu pada Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, tentang Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada). "Kalau untuk bupati wali kota itu diisi oleh

---

<sup>77</sup> Undang-Undang Pilkada Pasal 201 Ayat 10, *op. cit.*, hlm. 2

<sup>78</sup> Undang-Undang Pilkada Pasal 201 Ayat 11, *op. cit.*, hlm. 2

<sup>79</sup> Susanti Bivitri, *op.cit.*, di akses 27 Desember 2020

pejabat tinggi pratama (eselon 2), dari provinsi biasanya. Kemudian kalau gubernur pejabat tinggi madya atau eselon 1," kata Bahtiar, dalam tulisan tertulisnya, Pendapat Bahtiar, penunjukan pejabat gubernur, bupati, dan wali kota tidak ada yang berbeda meskipun pilkada serentak. Menurutnya tidak ada masalah terkait ketentuan tersebut. Kendati demikian, penunjukan pelaksana tugas dilakukan jika DPR dan pemerintah setuju melayani pilkada serentak pada Maret 2021 atau September 2021. Dua waktu tersebut mengacu pada simulasi Komisi Pemilihan Umum (KPU) RI. Bahtiar mengungkapkan, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) penundaan pilkada hingga saat ini belum ada. "Konkretnya hingga hari ini penundaan pilkada serentak itu belum ada, belum ada penundaan, baru, belum ada keputusan," katanya. "Artinya pemerintah menghargai upaya cepat teman-teman KPU membuat langkah-langkah, dan melakukan simulasi-simulasi untuk dalam skenario tahapan yang belum tuntas dan belum dilaksanakan,"<sup>80</sup>

Pasal 201 ayat (10) UU Pilkada menyatakan, untuk mengisi kekosongan jabatan gubernur, diangkat pejabat gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan-undangan.<sup>81</sup> Kemudian, Pasal 201 ayat (11) menyatakan, untuk mengisi kekosongan jabatan bupati / wali kota, diangkat pejabat bupati

---

<sup>80</sup> Eko Budiono, *UU Pilkada Jadi Acuan Pengisian Kekosongan Kepala Daerah*, Jakarta, InfoPublik [Http://infopublik.id/kategori/nasional-politik-hukum/448967/uu-pilkada-jadi-acuan-pengisian-kekosongan-kepala-daerah](http://infopublik.id/kategori/nasional-politik-hukum/448967/uu-pilkada-jadi-acuan-pengisian-kekosongan-kepala-daerah) di akses 30 Desember 2020

<sup>81</sup> Undang-Undang Pilkada pasal 201 ayat 10, hlm. 85

/ wali kota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pelantikan bupati, dan wali kota sesuai dengan peraturan-peraturan-undangan.<sup>82</sup>

KPU RI telah mengubah pemilihan kepala daerah (pilkada) serentak 2020 ditunda akibat wabah virus corona, sehingga sejumlah daerah yang akan menggelar pilkada serentak yang mengalami kekosongan jabatan. Sedangkan Komisi II DPR RI belum melakukan pembahasan tentang pengisian jabatan kepala daerah plt. DPR dan pemerintah belum menyepakati sampai kapan penangguhan pilkada 2020 dilakukan."Rata-rata akhir masa jabatan kepala daerah yang pilkada 2020 pada bulan Februari 2021. Kesepakatan antara DPR, pemerintah, KPU, Bawaslu dan DKPP baru pada tahap penundaan pilkada," kata Wakil Ketua Komisi II DPR Saan Mustopa.<sup>83</sup>

Penjabat gubernur berasal dari Aparatur Sipil Negara (ASN) berpangkat tinggi madya dan penjabat walikota/bupati dari ASN berpangkat pimpinan tinggi pratama. Mereka akan menjabat sampai kepala daerah baru dilantik. Merujuk kepada Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU)<sup>84</sup> Nomor 15 tahun 2019 tentang yang mengatur tahapan, program dan jadwal penyelenggaraan pemilihan Gubernur dan wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan atau Walikota dan wakil Walikota Pilkada tahun 2020, jangka

---

<sup>82</sup> Undang-Undang Pilkada pasal 201 ayat 11, hlm. 85-86

<sup>83</sup> Eko Budiono, *Op. cit*, di akses 30 Desember 2020

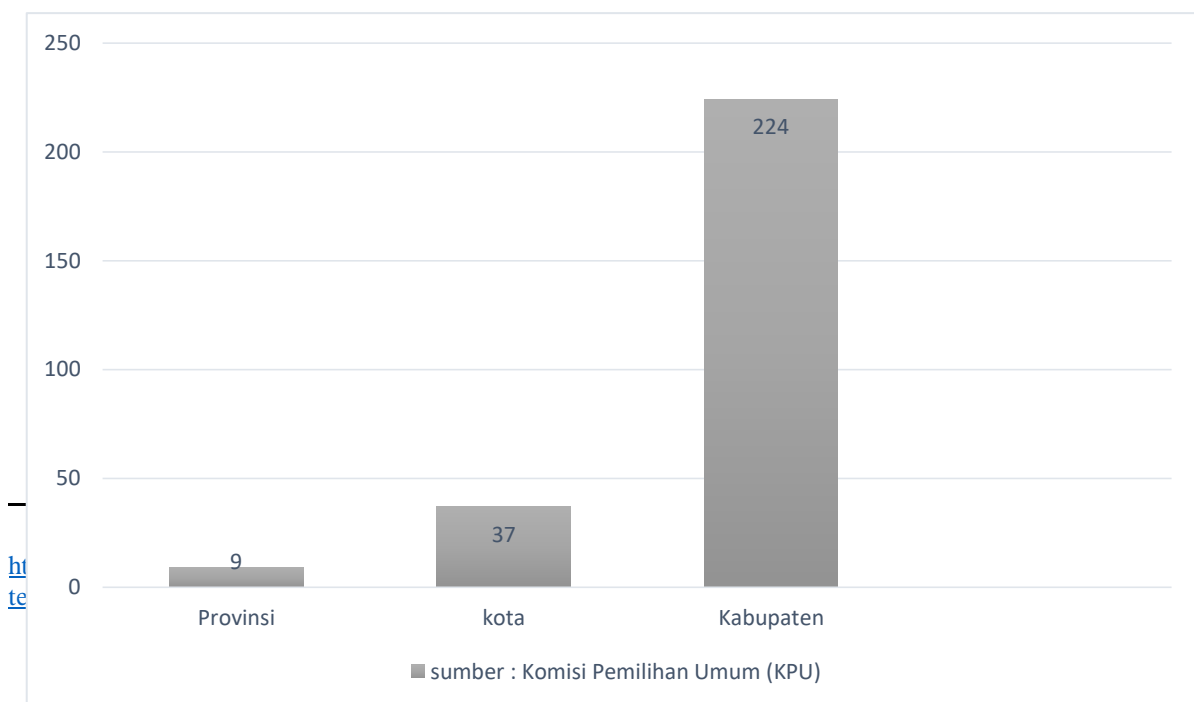
<sup>84</sup> PKPU 15 Tahun 2019, *semarangkota.go.id*,



waktu dari masa pendaftaran yang mengharuskan calon petahana melepaskan jabatannya sampai penetapan pemenang oleh KPU adalah lima bulan.

Berkaca ke pemilu-pemilu sebelumnya, jeda penetapan pemenang sampai pelantikan adalah 2 bulan. Maka, seorang Pjs di seluruh daerah harus menjabat selama 7 bulan. Berbeda jika Pilkada 2020 berlangsung sesuai terjadwal, maka pejabat hanya berlaku bagi kepala daerah petahana yang mencalonkan diri kembali. Berdasar pernyataan Mendagri Tito Karnavian pada 27 Januari lalu, sebanyak 224 daerah memiliki kepala daerah yang baru menjabat satu periode dan berpotensi menjadi kandidat petahana di Pilkada 2020. Angka itu masih berpotensi berkurang dengan asumsi tak semua petahana mencalonkan diri lagi. Sehingga jumlah Pjs kepala daerah tak sebanyak ketika Pilkada ditunda.<sup>85</sup>

### Daerah Pemilihan pada Pilkada 2020



Direktur Eksekutif Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem), Titi Anggraini pendapatnya juga menilai lowong jabatan massal akan berdampak kepada kesiapan pemerintah dalam mengisinya. Karena ASN tingkat madya dan pratama tentu telah mengemban tugas tertentu yang berkaitan dengan kepentingan publik. Ia khawatir hal ini bisa menciptakan tumpang tindih kewenangan yang bisa berakibat buruk pada pelayanan publik dan pelaksanaan birokrasi. Apalagi, kata Titi, saat ini pemerintah mesti melakukan penanggulangan virus Corona yang membutuhkan tenaga ASN di seluruh tingkatan, menyusul penetapan Keppres Kedaruratan Kesehatan oleh Presiden Jokowi. Tumpang tindih, bahkan rangkap jabatan yang mungkin terjadi pada Pjs, kepala daerah bisa membuat langkah penanggulangan virus Corona tidak berjalan efektif. “Ini yang harus dijawab oleh Perppu.”<sup>86</sup>

Apakah Perppu yang di keluarkan tetap sama dengan Pasal 201. Pendapat Titi, saat ini pemerintah belum mempunyai payung hukum yang mengatur penundaan pelaksanaan Pilkada atas keputusan nasional. Selama ini sesuai Undang-Undang Nomor 1 tahun 2015 Pasal 120 penundaan Pilkada bersifat bottom up. Daerah mengusulkan penundaan karena keadaan memaksa seperti kerusuhan dan bencana alam kepada KPU Daerah yang kemudian meneruskan ke KPU Pusat. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) diharapkan Titi bisa segera dibuat pemerintah, agar menjadi payung hukum bagi penundaan Pilkada 2020 beserta mengatur mekanisme pengisian lowong

---

<sup>86</sup> *Ibid.*

jabatan. Selain agar tidak terjadi tumpang tindih jabatan. Pendapat Titi, perlu pengaturan mekanisme pengisian lowong jabatan untuk memastikan Pjs adalah ASN. Sebab dikhawatirkan penunjukan perwira polisi aktif sebagai Pjs seperti pada Pilkada 2018 akan terulang dan justru menambah masalah dalam pelaksanaan kembali Pilkada 2020.<sup>87</sup>

Pada Pilkada 2018, misalnya M. Iriawan yang merupakan perwira tinggi polisi diangkat menjadi Pjs Gubernur Jawa Barat setelah Ahmad Heryawan habis masa jabatan. Ombudsman RI saat itu menilai pengangkatan M. Iriawan melanggar Undang-Undang Nomor 2 tahun 2002 tentang Polri dan Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 tentang Pilkada. Kedua Undang-Undang itu mengatur perwira polisi aktif dilarang berpolitik praktis, termasuk mengisi jabatan politik seperti Pjs Gubernur. “Jadi harus dipastikan jangan lagi ada polisi. Harus birokrat karier agar bisa mengurus pemerintahan. Karena birokrat karier yang mengerti nomenklatur birokrasi sipil,” kata Titi penulis sepakat dengan pendapat titi.

ASN Bisa Tak Netral Peneliti Center for Strategic and International Studies (CSIS) Arya Fernandez berpendapat kemungkinan ASN tak berlaku imparial saat Pilkada 2020 digelar kembali. Sesuai Pasal 71 Undang-Undang Pilkada, kepala daerah dilarang melakukan mutasi jabatan terhitung 6 bulan sebelum tahapan penetapan calon hingga jabatannya berakhir. Bila Pilkada 2020 berjalan semestinya, maka per Januari lalu mereka sudah tak bisa

---

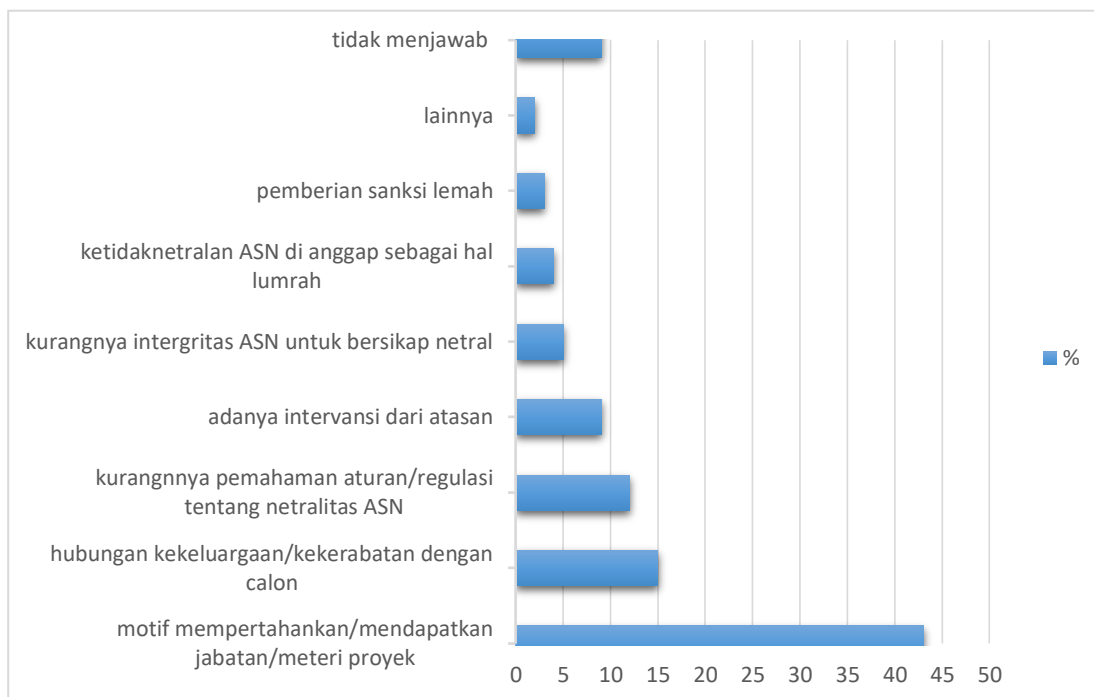
<sup>87</sup> *Ibid.*

memutasi pejabatnya. Dengan kondisi saat ini, mutase berpeluang tetap dilakukan.

Hal itu, kata Arya, bisa memberi peluang bagi petahana untuk menempatkan orang kepercayaannya di posisi strategis. Sehingga saat jabatannya berakhir dan tahapan pemilu dimulai kembali, orang-orang itu bisa membantu upaya petahana memenangi Pilkada. Arya menyatakan penundaan Pilkada 2020 akan membuat ongkos politik akan membengkak, mengingat persiapan akan semakin panjang dan modal yang telah keluar sebelumnya belum tentu mendapatkan hasil elektoral. Maka dengan mengatur orang kepercayaan di posisi strategis, petahana bisa memainkan anggaran daerah untuk kepentingan politiknya. Berpeluang juga orang kepercayaan itu terpilih menjadi Pjs Gubernur atau Wali Kota yang semakin menguntungkan petahana. Sebab sangat mungkin di antara mereka sudah berpangkat pejabat tinggi madya dan pratama.

Pejabat dinas di daerah yang terjadi biasanya para lebih memilih setia kepada kepala daerah petahana karena peluang terpilihnya itu lebih besar. Dengan begitu jabatan mereka aman, Pendapat Arya tak berlebihan. Hasil penelitian Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) pada 2018 di Jawa Barat, Papua, Nusa Tenggara Timur, Sulawesi Tenggara, Jambi, dan Kalimantan Timur menemukan tujuh penyebab ASN tidak imparial. Dari seluruhnya,

motif mendapatkan atau mempertahankan jabatan mendapat nilai tertinggi



sebesar 43,4%. Selengkapnya bisa dilihat dalam grafik di bawah ini:<sup>88</sup>

89

Dalam penjelasan penelitian itu, KASN menyatakan motif mendapatkan/mempertahankan jabatan menjadi paling tinggi karena kepala daerah berperan juga sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK). Wewenang PPK adalah memutasi, mempromosikan dan mendemosi ASN. Akibatnya, ASN menjadi dilematis antara tetap menjaga netralitasnya atau mengikuti kepentingan politik kepala daerah. Sejak Pilkada serentak dilakukan

---

<sup>88</sup> *Ibid.*

<sup>89</sup> *Ibid.*

pada 2015 sampai 2018, KASN menerima 627 aduan pelanggaran di seluruh Indonesia. Jumlah aduan tertinggi adalah pada 2018 sebanyak 491. Paling sedikit pada 2015 sebanyak 29 aduan. Dari rentang tahun itu, aduan paling banyak datang dari Provinsi Sulawesi Selatan sejumlah 117, disusul Sulawesi Utara sejumlah 112 aduan, lalu Lampung dengan 31 aduan.

Pelanggaran ASN, kata Arya, akan membuat kualitas pemilu memburuk. Selurus dengan itu, kualitas kepala daerah yang dihasilkan pun akan buruk. Kondisi ini sangat merugikan publik yang terdampak langsung dari pelaksanaan birokrasi di daerah. Kerja Kepala Daerah Terpilih pun Tak Maksimal Menurut Arya, implikasi lain penundaan Pilkada 2020 adalah kepala daerah terpilih nantinya tak akan bisa bekerja secara maksimal. Asumsinya, dengan melihat tren virus Corona saat ini yang belum mengalami penurunan di Indonesia, maka paling ideal penundaan dilakukan setahun. Termasuk memperhitungkan upaya pemerintah dalam memulihkan kembali kondisi sosial dan ekonomi masyarakat pasca pandemi Corona. Sebab pemilu mustahil berjalan lancar bila semuanya belum pulih.<sup>90</sup>

Penundaan setahun akan membuat kepala daerah terpilih mulai menjabat secepatnya akhir 2021 dan selambatnya awal 2022. Sedangkan, Pasal 201 ayat (7) Undang-Undang Pilkada menyatakan kepala daerah terpilih hasil Pilkada 2020 mempunyai masa jabatan sampai 2024. Sebab pada 2024 akan berlangsung Pilkada serentak nasional berbarengan dengan Pilpres dan Pileg.

---

<sup>90</sup> *Ibid.*

Artinya, kepala daerah terpilih nanti hanya akan menjabat selama lebih kurang dua tahun. Menurut Arya, ini membuat kerja mereka tak maksimal karena Rancangan Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dipersiapkan untuk waktu 5 tahun.<sup>91</sup> “Setahun awal kepala daerah biasanya fokus penyesuaian kebijakan baru dan anggaran. Setahun sisanya mereka sudah harus memulai persiapan tahapan pemilu. Programnya akhirnya tidak terlaksana,” kata Arya. Kondisi tersebut mengancam penurunan kualitas pelaksanaan birokrasi di daerah-daerah tersebut. Efek lanjutannya adalah penurunan indeks reformasi birokrasi.

Mengacu hasil evaluasi Kemenpan-RB pada 2018, indeks reformasi birokrasi di daerah belum mencapai 70 poin di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Di tingkat provinsi hanya mengalami kenaikan 0,98 poin dari 61,75 poin pada 2017 menjadi 62,73 poin. Di tingkat kabupaten/kota menurun dari 57,72 poin menjadi 53,54 poin. Guna mengantisipasi hal itu, Arya menyarankan aturan Pilkada serentak nasional pada 2024 diubah. Dengan begitu masa jabatan kepala daerah akan sampai 5 tahun seperti semestinya dan kerja-kerja pembangunan daerah bisa terpenuhi.

Dari sisi partai politik yang menjadi peserta resmi dan berkepentingan, penundaan Pilkada 2020 tak menuai penolakan, seperti dari Nasdem, Golkar dan PKB. Nasdem menjadi yang paling banyak menang di Pilkada 2018 dengan 10 provinsi. Golkar memenangi 9 provinsi. Sementara PKB menang di

---

<sup>91</sup> *Ibid.*

6 provinsi. Saat itu ada 15 Provinsi yang menyelenggarakan Pilkada. Ketua DPP Golkar, TB Ace Hasan Syadzily menyatakan partainya memandang penundaan Pilkada sangat penting demi menjaga warga tidak tertular virus Corona. Partainya pun telah menginstruksikan seluruh kader di daerah, khususnya para anggota legislatif, untuk turut serta menyukseskan program Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) pemerintah. “Kami instruksikan mereka mengawasi penggunaan dana penanganan Corona di daerah dan meminta kepala daerah menganggarkan semaksimal mungkin,” kata Ace kepada Wakil Ketua Umum Nasdem, Ahmad M Ali menyatakan saat ini partainya tak lagi fokus pada kepentingan politik elektoral termasuk Pilkada 2020, tapi bantuan kemanusiaan untuk pengentasan Corona. Sehingga, ditunda berapa lama pun tahapan Pilkada 2020 Nasdem tak masalah. “Partai gila kalau masih bicara konsolidasi.” Sementara Ketua DPP PKB Yaquut Cholil Qoumas menegaskan “bagi PKB kemanusiaan jauh lebih penting dibanding politik.”<sup>92</sup>

Ketiga pengurus teras partai itu, pun tak khawatir akan mengalami penurunan suara dari yang telah ditargetkan. Mereka telah mempersiapkan strategi guna menyongsong segala kemungkinan buruk. Salah satunya menimbang ulang rekomendasi yang sebelumnya telah dikeluarkan berdasarkan kondisi politik terbaru usai masa penundaan Pilkada 2020. Menanggapi sikap tiga partai ini, peneliti Saiful Mujani Research and Consulting (SMRC) Sirojudin Abbas menganggap wajar. Sebab dalam Pilkada

---

<sup>92</sup> *Ibid.*



figur lebih menentukan ketimbang partai politik. “yang paling tertekan adalah tokoh-tokoh publik yang berkeinginan maju di Pilkada 2020 nanti. Seandainya ada partai yang terdampak, menurut Sirojudin adalah PDIP. Partai ini memiliki kaitan langsung dengan Presiden Jokowi yang tengah disorot publik dalam menangani virus Corona. Bila salah langkah dan membuat publik tak puas, besar kemungkinan memengaruhi persepsi PDIP secara nasional. Walhasil kandidat yang diusung PDIP di Pilkada 2020, terutama yang murni kader mereka, akan mendapat sentimen negatif dari publik. Namun, menurut Sirojudin, survei lembaganya yang belum dipublikasikan terkait persepsi publik terhadap langkah Jokowi dalam mengatasi Corona sejauh ini menunjukkan sentimen positif. “Publik masih confident dengan langkah Pak Jokowi.”<sup>93</sup>

Pada tanggal 4 Mei 2020, Presiden telah menetapkan 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 (Perppu Penundaan Pilkada). Dalam Tulisan ini membahas substansi Perppu dan tindak lanjut yang perlu dilakukan oleh penyelenggara dan pembentuk undang-undang. Substansi Perppu pada dasarnya merupakan ketentuan sebagai landasan hukum untuk menunda pelaksanaan Pilkada serentak 2020.<sup>94</sup> Pertama, faktor yang sudah terjadi

---

<sup>93</sup> *Ibid.*

<sup>94</sup> Murtri novianto, *Tindak Lanjut Perppu Penundaan Pilkada*, Vol XII, No.10/II/Puslit/mei/2020 berkas.dpr.go.id, di akses 03 januari 2021

bencana nonalam sebagai penyebab utama pemilihan tidak dapat dilaksanakan. Kedua, pemungutan suara perlu di ubah waktunya dari bulan September 2020 menjadi bulan Desember 2020. Ketiga, mengamanatkan KPU untuk menetapkan Keputusan KPU dan mengatur ketentuan lebih lanjut dalam Peraturan KPU. KPU sangat di perlukan untuk menghitung mundur dari bulan Desember 2020 untuk menentukan kapan tahapan dilanjutkan kembali. Selain membahas Perppu, DPR perlu membahas ketentuan pada pasal 201 ayat (10) dan (11) UU Nomor 10 tahun 2016 tentang pilkada yang mengtur mekanisme lowong jabatan dalam permasalahan penundaan pilkada kepada daerah. Hal ini menurut penulis juga ada skema baru. Serta perlu pengaturan mekanisme pengisian lowong jabatan untuk memastikan Pjs adalah ASN. Sebab dikhawatirkan penunjukan perwira polisi aktif sebagai Pjs seperti pada Pilkada 2018 akan terulang dan justru menambah masalah dalam pelaksanaan kembali Pilkada 2020.

#### **G. Analisis Bahan Hukum**

Sesuatu yang menjadi polemik pada penelitian ini adalah mengenai pada masa sekarang Pemilihan Pemimpin Kepala Daerah dan Wakil kepala daerah mengalami masa wabah covid19. Dimana dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah/pilkada tidak bisa kita laksanakan. Untuk menghindar dari rantai penularan covid19, Pemerintah penyelenggara menetapkan penundaan pilkada. Sebelumnya pilkada pernah di tunda di beberapa wilayah dengan perbedaan

masalah alam yang terjadi. Pada masa sekarang ini wabah covid19 pada tahun 2020 akan mengganggu berjalannya suatu pemerintahan. Salah satu adalah pilkada serentak di 9 provinsi, 224 kabupaten dan 37 kota.

Perpu Pilkada merupakan dasar hukum penundaan pelaksanaan pemilihan kepala daerah (“Pilkada”) serentak dari 23 September 2020 menjadi 9 Desember 2020. Namun lebih dari itu, Perpu Pilkada ini juga menyesuaikan aturan main mengenai pemilihan lanjutan dan pemilihan susulan, yang menjadi dasar bagi pelaksanaan Pilkada pada saat wabah berlangsung.

Pasal 120 Perpu Pilkada mengatur bahwa:

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

Pasal 120 Perpu Pilkada tersebut hanya menambahkan satu frasa dari Pasal 120 yang diatur dalam ketentuan sebelumnya, yaitu ‘bencana nonalam’. Namun penambahan ini esensial karena pandemi COVID-19 ini sudah dinyatakan sebagai bencana nonalam, berdasarkan Keputusan Presiden Nomor

12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Nonalam Penyebaran COVID-19 sebagai Bencana Nasional.

Penundaan pilkada ini berkaitan dengan penanggulangan penyebaran Covid19 sebagai bencana nasional perlu di ambil kebijakan dan langkah yang luar biasa, baik tingkat pusat maupun daerah termasuk perlu dilakukannya penundaan tahapan pelaksanaan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil walikota serentak 2020 agar pemilihannya tetap dapat berlangsung secara demokratis dan berkualitas serta untuk menjaga stabilitas politik dalam negeri

Ditelaah lebih lanjut mengenai penundaan pilkada berdampak pada Kekosongan pada jabatan kepala daerah maka akan digantikan oleh pelaksana tugas (Plt) yang mana dalam hal ini sepenuhnya diserahkan pergantian jabatan oleh Kementerian Dalam Negeri. Adapun aturan penunjukkan Pelaksana tugas (Plt) Kepala Daerah termuat dalam UU Pilkada yaitu UU No 10 Tahun 2016 Pasal 201 Ayat 10 dan 11 Tentang Pemilihan Kepala Daerah: *“Untuk mengisi kekosongan jabatan gubernur, di angkat pejabat gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi mada sampai dengan pelantikan gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan”*. Dalam penelitian ini menurut penulis Kekosongan jabatan kepala daerah berpotensi membuat lowong jabatan di seluruh daerah penyelenggara pilkada 2020. Karena rata-rata akhir dari jabatan kepala daerah di 270 daerah penyelenggara akan berakhir di februari dan juni 2021. Sesuai dengan waktu terpilih mereka pada pilkada 2015. Pemerintah pun harus menyiapkan 270 pejabat sementara (pjs) sesuai

dengan pasal di atas. Pejabat gubernur berasal dari Aparatur Sipil Neagara (ASN) berpangkat tinggi madya dan pejabat walikota/bupati dari ASN berpangkat pimpinan tinggi pratama. Dan mereka akan menjabat sampai pejabat baru di lantik.

Lowong jabatan ini akan berdampak pada kesiapan pemerintan dalam mengisinya. Karena Aparatur Sipil Negara (ASN) tingkat madya dan pratama tentu telah mengemban tugas tertentu yang berkaitan dengan kepentingan public. Penulis khawatir hal ini bisa saja menjadi tumpang tindih kewenangan yang bisa saja berakibat buruk pada pelayanan public dan pelayanan birokrasi, karena saat ini pemerintah mesti melakukan penanggulangan covid19 yang membutuhkan tenaga ASN di seluruh tingkatan. Adanya penetapan Keppres Kedaruratan Kesehatan Oleh Presiden Jokowi. Tumpang tindih, bahkan rangkap jabatan yang mungkin bisa terjadi pada Pjs, kepala daerah bisa membuat langkah penanggulangan covid-19 tidak berjalan efektif.

Dampak penundaan pilkada covid-19 pada tahun 2020 di sisi lain, ada masalah keuangan juga. Kondisi perekonomian Indonesia tengah menurun, sementara protokol kesehatan yang ketat justru menimbulkan pembengkakan biaya pelaksanaan Pilkada. Mulai dari perlengkapan sanitasi, masker, sampai fasilitasi tunggu dan mencoblos yang harus dimodifikasi agar ada jarak memadai bagi para pencoblos. Pilkada tidak perlu dipaksakan untuk dilaksanakan pada 2020 ini. Salah satu alasan mendesaknya Pilkada yang dimuat dalam Perpu Pilkada adalah untuk menjaga stabilitas politik dalam negeri. Walau tidak dijelaskan lebih lanjut dalam Perpu Pilkada, menurut

penulis, ada kekhawatiran karena ada masa jabatan yang sudah habis, sementara Pilkada 2020 merupakan salah satu Pilkada yang dibuat serentak.

Penundaan pilkada akibat wabah covid19 ini baru pertama kali dalam sejarah, dampak yang terjadi pada tahun 2020 tidak hanya kepala daerah yang mengalami namun seluruh masyarakat Indonesia, terlebihnya rasa takut kepada sesama manusia untuk bersalaman, berdekatan, bahkan kita di anjurkan untuk jaga jarak, bekerja di liburkan, sekolah di liburkan, rasa takut menghantui kita pada masa genting covid 19 awal-awal tahun 2020. Namun berjalannya waktu pilkada 2020 di laksanakannya pilkada new normal, data gugus tugas percepatan penanganan covid19 dari 13 juni 2020 dari data yang penulis dapatkan bahwa di 270 daerah yang melaksanakan pilkada, terdapat 40 kabupaten/kota berada dalam zona merah, 99 kabupaten/kota zona orange, 72 zona kuning, dan 43 berada dalam zona merah. Dari data yang penulis dapatkan maka 40 kabupaten dan 9 provinsi berada dalam resiko tinggi covid-19.

Pemerintah menetapkan hari Rabu tanggal 9 Desember 2020 sebagai hari libur nasional pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta walikota dan wakil walikota, secara serentak. Kualitas pilkada di tengah pandemic menjadi tantangan sekaligus harapan yang perlu di bangun penyelenggara dan pemilih. Dengan pertimbangan utama keselamatan public dan keselamatan penyelenggara, maka semangat pilkada yang memenuhi tuntutan rutinitas procedural yang berdampak juga kepada keselamatan rakyat.