

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kedaulatan rakyat merupakan salah satu diantara 5 (lima) teori populer di dunia yang membicarakan negara dan praktiknya. Teori ini menjadi dasar berdirinya sebuah konsep pemerintahan yang didalamnya menyatakan bahwa kekuasaan negara sepenuhnya berada ditangan rakyat. Oleh karenanya, kekuasaan itu datang dari rakyat maka yang mempunyai kekuasaan tertinggi adalah rakyat.¹ Konsep ini dikenal dengan sebutan Demokrasi.

Zulfikri Sulaiman mengungkapkan bahwa gagasan tentang demokrasi bermula dari negara-negara Barat, khususnya Inggris, Amerika Serikat, dan Perancis.² Adapun istilah itu sendiri berasal dari bahasa Yunani Kuno yang berarti kekuasaan pemerintahan oleh rakyat, menunjuk pada praktik demokrasi langsung di negara kota Athena 26 abad yang lalu.³ Dalam buku Dr. Suyatno M. Si, beliau mengutip sepenggal kalimat dari Huntington yakni:

“.. demokrasi yang sesungguhnya adalah kebebasan, persamaan, persaudaraan, warga negara yang secara efektif mengontrol kebijakan,

¹Saiful Islam, *Prinsip-prinsip Otonomi Daerah Dalam Negara Islam*, (Jakarta: Pustaka Panjimas, 2002), Hlm. 13

²*Ibid.*, Hlm. 8

³*Ibid.*

*pemerintah yang bertanggung jawab, jujur dan terbuka dalam politik, yang memiliki pertimbangan yang rasional dan luas, kekuasaan partisipasi yang setara, dan kebijakan-kebijakan lain dalam masyarakat.”*⁴

Sedangkan demokrasi menurut Abraham Lincoln adalah pemerintahan yang berasal dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.⁵

Salah satu kegiatan yang mencerminkan bahwa sebuah negara merupakan negara demokrasi yakni dilaksanakannya kegiatan pemilihan umum. Sebagaimana didalam buku Muhtar Haboddin, ia menuliskan bahwa dalam karya Rober Dahl yang banyak dijadikan rujukan yang berjudul *Perihal Demokrasi*, dimana sebuah negara bisa dikatakan demokrasi bila memenuhi enam syarat yakni,⁶ (1) Para pejabat yang dipilih; (2) Pemilu yang adil, bebas, dan berkala; (3) Kebebasan berpendapat; (4) Akses kepada sumber-sumber alternatif; (5) Otonomi asisosional; (6) Hak kewarganegaraan yang inklusif.

Demokrasi Pancasila merupakan manifestasi nilai-nilai Pancasila dalam bentuk demokrasi atau pemerintahan rakyat.⁷ Manifestasi nilai-nilai Pancasila tidak terbatas pada satu bidang kehidupan saja akan tetapi dalam segala bidang kehidupan.⁸ Pemilihan umum kepala daerah merupakan salah

⁴Suyatno, *Menjelajahi Demokrasi*, (Bandung: Humaniora, 2008), Hlm. 33

⁵C. Douglas Lummis, *Radical Democracy*, (New York: Cornell University Press, 1996), Hlm. 23

⁶Muhtar Haboddin, *Dinamika Pilkada dan Dinamika Lokal di Indonesia*, (Malang: UB Press, 2016), Hlm. 22

⁷Fokky Fuad Wasitaatmadja, Jumanta Amdayama, dan Heri Herdiawanto, *Spiritualisme Pancasila*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2018), Hlm. 220

⁸*Ibid.*

satu manifestasi dari Demokrasi Pancasila itu sendiri yang didalamnya terkandung nilai Pancasila Sila ke-4 dan pelaksanaan pemilu di Indonesia dilandasi oleh Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 pada alinea ke-4 yaitu:

“.. disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat”

Pemilu yang demokratis dapat terwujud apabila terdapat pengawasan pada setiap tahapannya. Pengawasan sangat diperlukan untuk mencegah dan meminimalisir hal-hal yang menyimpang dalam proses pemilu tersebut. Sebab tak jarang, ditemukan berbagai kendala hingga tindak kecurangan yang terjadi selama proses kegiatan Pemilu. Seperti politik uang (*money politic*) yang kerap mendominasi baik pada tingkat pusat/daerah. Selain itu juga kegiatan curang lainnya seperti, penggelembungan jumlah suara hingga teridentifikasinya bentuk ketidaknetralan sebagian orang (*oknum*) penyelenggara pemilu yang cenderung berpihak pada satu pasangan calon saja dan lain sebagainya.

Menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu, fungsi pengawasan pemilu dilaksanakan oleh Badan Pengawas Pemilu yang selanjutnya disebut Bawaslu. Bawaslu adalah lembaga penyelenggara pemilu yang mengawasi penyelenggaraan pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁹ Adapun fungsi

⁹Fajlurrahman Jurdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2019), Hlm. 258

pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu dibagi menjadi beberapa tingkatan yakni baik pengawasan di tingkat pusat, provinsi, kabupaten/kota, kecamatan, lapangan hingga luar negeri.

Pada tanggal 9 Desember 2020 yang lalu, Indonesia telah mengadakan pemilihan kepala daerah serentak. Tak terkecuali di Kabupaten Seruyan Kalimantan Tengah. Walaupun, pemilihan tersebut harus dilaksanakan ketika negara dalam keadaan sedang darurat wabah Pandemi Covid-19. Pandemi Covid-19 merupakan penyakit infeksi yang disebabkan oleh virus baru yang tiba-tiba muncul pada akhir tahun 2019.¹⁰ Virus ini awalnya ditemukan di China, yang kemudian penyakit itu secara bertahap menyebar ke wilayah lain diseluruh dunia, menyebabkan wabah yang fatal dan peningkatan tajam dalam jumlah orang yang terinfeksi.¹¹ Tentu ini menjadi salah satu tantangan berat bagi Bawaslu Kabupaten Seruyan yangmana harus mengawasi proses kegiatan pemilukada ditengah situasi ini dimana mereka bertanggungjawab dalam mewujudkan pemilukada yang demokratis dan aman. Penyelenggaraan pemilukada di situasi pandemik Covid-19, selain rentan untuk terjadi klaster baru Covid-19, juga sangat rentan terjadi tindak pelanggaran, penyimpangan maupun kecurangan-kecurangan. Selain itu, dalam proses pemilukada ini juga tidak

¹⁰Piwat Suppawittaya, Pakara Yiemphat, dan Pratchayapong Yasri, *Effects of Sosial Distancing, Self-Quarantine and Self-Isolation during the Covid-19 Pandemic on People's Well-Being, and How to Cope with It*, International Journal of Science and Helathcare Research Bangkok Christian College, Bangkok-Thailand, Mahidol University, Nakhon Pathom – Thailand, Vol. 5 Issue 2, April-June 2020

¹¹*Ibid.*

lepas dari adanya kendala atau hambatan dalam penyelenggaraannya yang mana pilukada kali ini penyelenggaraannya berbeda dengan pilkada yang telah lalu.

Adanya hal tersebut maka perlu dilakukan kegiatan evaluasi, yang bertujuan untuk menilai semua proses tahapan kegiatan. Tahapan tersebut meliputi:¹²

1. Persiapan sebelum berlangsungnya pilukada, seperti pengawasan terhadap perencanaan dan penetapan jadwal tahapan pemilu; perencanaan pengadaan logistik oleh KPU; sosialisasi penyelenggaraan pemilu dan lain sebagainya.
2. Ketika berlangsungnya pilukada, seperti pengawasan pemukhtahiran data pemilih dan penetapan daftar pemilih sementara serta daftar pemilih tetap; penataan dan penetapan daerah pemilihan DPRD kabupaten/kota; penetapan peserta pemilu, pelaksanaan dan dana kampanye dan lain sebagainya.
3. Hingga sesudah berlangsungnya pilukada, seperti mengevaluasi pengawasan pemilu.

Atas dasar hal tersebut Peneliti sangat tertarik dan ingin melakukan penelitian seputar proses dan tahapan kegiatan serta masalah apa yang timbul dalam pilukada tahun 2020 yang terjadi pada pilukada

¹²Dikutip dari <https://kediri.bawaslu.go.id/tugas-wewenang-dan-kewajiban/> pada tanggal 27 Januari 2021

Kabupaten Seruyan dengan judul penelitian “Evaluasi Penyelenggaraan Pemilukada Serentak Tahun 2020 Ditengah Situasi Pandemi Covid-19 di Kabupaten Seruyan”

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana penyelenggaraan serta kendala pemilihan umum kepala daerah tahun 2020 di tengah situasi Pandemi Covid-19 di Kabupaten Seruyan?
2. Apa evaluasi terhadap penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah tahun 2020 di tengah situasi pandemi Covid-19 di kabupaten Seruyan?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menjelaskan bagaimana penyelenggaraan dan kendalanya pada pemilihan umum kepala daerah tahun 2020 di tengah situasi Pandemi Covid-19 di Kabupaten Seruyan.
2. Untuk mengevaluasi penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah tahun 2020 di tengah situasi pandemi Covid-19 di kabupaten Seruyan.

D. Signifikansi Penelitian

Sejalan dengan tujuan penelitian di atas, diharapkan penelitian ini dapat memiliki kegunaan atau manfaat sebagai berikut:

1. Untuk menambah wawasan serta memperluas pengetahuan baik bagi Peneliti, mahasiswa(i) prodi Hukum Tatanegara, maupun mahasiswa(i) Universitas Islam Negeri Antasari Banjarmasin dalam aspek kajian Hukum Tatanegara.
2. Sebagai sumbangsih pemikiran Peneliti yang diharapkan dapat turut memberikan kontribusi berguna terkait dengan kepentingan ilmiah pada bidang Hukum Tatanegara.
3. Sebagai bahan acuan atau referensi bagi peneliti lain yang akan mengadakan penelitian seputar persoalan yang sama di masa yang akan datang.
4. Sebagai bahan bacaan sehingga turut menambah Khazanah kepustakaan baik bagi perpustakaan fakultas syariah maupun perpustakaan UIN Antasari.
5. Untuk memenuhi tugas terakhir dan sebagai syarat untuk memperoleh gelar Sarjana 1 (S1) Hukum Tatanegara (Siyasah) pada Fakultas Syariah UIN Antasari Banjarmasin.

E. Definisi Operasional

Demi menghindari adanya kekeliruan dalam memahami tulisan ini serta untuk memperjelas lagi judul yang akan diteliti, berikut Peneliti uraikan definisi atau batasan istilah dalam judul penelitian ini:

1. Evaluasi adalah penilaian.¹³ Biasanya ditujukan untuk menilai sejauh mana keefektifan suatu kebijakan publik guna dipertanggungjawabkan kepada konstituennya.¹⁴ Tujuan dari evaluasi adalah bukan untuk menyalah-nyalahkan melainkan untuk melihat seberapa besar kesenjangan antara pencapaian dan harapan dari suatu kebijakan publik.¹⁵ Dalam hal ini evaluasi yang dimaksud adalah evaluasi terhadap penyelenggaraan Pilkada di masa Pandemi.
2. Penyelenggaraan dapat diartikan sebagai proses.¹⁶ Proses dalam hal ini yakni proses kegiatan pemilihan kepala daerah ditahun 2020.
3. Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada) merupakan salah satu kegiatan pemilihan umum di tingkat lokal (daerah). Pilkada bertujuan untuk memilih Bupati, Walikota atau Gubernur lewat jalur perseorangan maupun yang disokong oleh partai politik.¹⁷ Adapun pada penelitian ini adalah pemilihan kepala daerah yang diselenggarakan pada tahun 2020 di Kabupaten Seruyan.
4. Pandemi atau *Pandemic* (dalam bahasa Inggris) berasal dari bahasa Yunani *Pan* yang berarti “Semua” dan *Demos* yang artinya “Orang-

¹³Dikutip dari <https://kbbi.web.id/evaluasi> pada tanggal 2 Desember Pukul 17.34 Wita

¹⁴Aswar Annas, *Interaksi Pengambilan Keputusan dan Evaluasi Kebijakan*, (Makassar: Celebes Media Perkasa, 2017), Hlm. 55

¹⁵*Ibid.*, Hlm. 55

¹⁶Dikutip dari <https://kbbi.web.id/selenggara> pada tanggal 2 Desember 2020 pukul 17.56 Wita

¹⁷Muhammad Syaoki dan Muhammad Fikri, *Pertarungan Simbol Komunikasi Politik Dalam KabupatenLombok Utara*, Volume 18 Nomor 2 Desember 2020

Orang” dan biasanya diartikan sebagai epidemi penyakit menular yang tersebar luas diseluruh negara atau satu atau lebih benua pada waktu yang sama.¹⁸ Pandemi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah wabah penyakit menular di seluruh dunia tak terkecuali di Indonesia.

5. Covid-19 merupakan sebuah virus yang sangat menular dan telah menyebar keseluruh dunia yang telah menyebabkan pandemi Covid-19 yangmana saat ini diperkirakan berasal dari kelelawar dan melalui perantara seperti trenggiling yang didapati di pasar basah tempat spesies satwa liar hidup dijual untuk konsumsi manusia di Wuhan, Tiongkok.¹⁹ Jadi, adapun maksud dari Covid-19 yakni adalah sebuah penyakit berbahaya yang dapat menular dari manusia yang satu ke manusia yang lainnya dan memerlukan protokoler kesehatan yang tepat untuk menghindarinya.

F. Kajian Pustaka/ Penelitian Terdahulu

Pada proses penyusunan penelitian ini, dibutuhkan beberapa studi terdahulu yang relevan dengan penelitian yang berjudul “Evaluasi Penyelenggaraan Pemilkada Tahun 2020 Ditengah Situasi Pandemi Covid-19 Di Kabupaten Seruyan” dengan harapan peneliti dapat mengetahui perbedaan antara penelitian yang akan diteliti dengan penelitian yang telah

¹⁸Mark Honigsboun, *Pandemic*, Trust Center For The History Of Medicine at University College London, Vol. 373 June 6, 2009

¹⁹David o Wiebers dan Valery L. Veigin, *What The COVID-19 Crisis Is Telling Humanity*, US National Library of Medicine National Institutes of Health, Neuroepidemiology 2020 Jun 4, 1-4

dilakukan sebelumnya. Selain itu, peneliti juga berharap dapat mencermati kekurangan maupun kelebihan antara penelitian terdahulu dengan penelitian sekarang.

Pertama, penelitian yang dilakukan oleh Fibri Ariani tahun 2018 dari Program Studi Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta dengan judul “**Evaluasi Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Oleh Panitia Pengawas Pemilu Di Kabupaten Purworejo Tahun 2015**”. Adapun dalam penelitian ini membicarakan beberapa hal yang menjadi bahan evaluasi dari penyelenggaraan pilkada di Kabupaten Purworejo tahun 2015. Berdasarkan penelitian tersebut, dalam penyelenggaraan pilkada tahun 2015 di Kabupaten Purworejo terdapat beberapa kendala baik dalam jumlah keikutsertaan pemilih, kontur tanah di Kabupaten Purworejo, data kependudukan, tingginya tingkat golput di masyarakat dan lain sebagainya.²⁰ Selain itu, dalam penelitian ini juga membahas solusi digunakan dalam menangani kendala-kendala tersebut.

Kedua, penelitian yang dilakukan oleh Jaka Tampati ditahun 2012 dari Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Sultan Ageng Tirtayasa Serang Banten yang berjudul “**Evaluasi Pemilihan Kepala Dearah Secara Langsung Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 (Studi Kasus Pilkada Kabupaten Pandeglang dan Kota Tangerang Selatan Tahun 2010)**”. Adapun penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi pemilihan kepala

²⁰Fibri Ariani, *Evaluasi Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Oleh Panitia Pengawas Pemilu Di Kabupaten Purworejo Tahun 2015*, (Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, 2018), Hlm. abstrak

daerah secara langsung dengan menggunakan sudut pandang UU Nomor 32 Tahun 2004.²¹

Ketiga, penelitian yang dilakukan oleh Rudy, Martha Riananda, Utia Meylina dari Fakultas Hukum Universitas Lampung pada tahun 2014 dalam sebuah jurnal yang berjudul “**Evaluasi Pemilu Serentak Tahun 2014 di Provinsi Lampung**”. Pada penelitian mereka ini, ditemukan bahwasanya pemilu yang dilaksanakan pada tanggal 9 April tahun 2014 di Lampung masih banyak terdapat bahan pengoreksian.²² Salah satu bahan koreksi tersebut terdapat pada kapasitas KPUD Lampung, waktu pelaksanaan dan biaya pelaksanaan serta koreksi yang lebih mendalam terletak pada penundaan Pemilihan Gubernur Lampung yang telah tiga kali dilakukan penundaan.²³

Keempat, penelitian yang dilakukan oleh Efriza di tahun 2019 dari Sekolah Tinggi Ilmu Pemerintahan Abdi Negara (STIP-AN) Jakarta Selatan dengan judul “**Evaluasi Pemilu Serentak 2019 dan Sistem Presidensial**”. Efriza mengungkapkan dalam hasil penelitiannya bahwa dinamika pada pemilu 2019 ini memang harus diakui menimbulkan dua perasaan yang saling bertolak belakang, yangmana diawali dengan penuh rasa antusias sebab dilakukannya sistem Pemilu Serentak akan tetapi, disamping itu juga

²¹Jaka Tampati, *Evaluasi Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 (Studi Kasus Pilkada Kabupaten Pandeglang dan Kota Tangerang Selatan Tahun 2010)*, (Universitas Sultan Ageng Tirtayasa Serang Banten, 2012), Hlm. abstrak

²²Rudy, Martha Riananda, Utia Meylinda, *Evaluasi Pemilu Serentak Tahun 2014 di Provinsi Lampung*, Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum Volume 8 No. 4, Oktober-Desember 2014, Universitas Lampung, Hlm. 593

²³*Ibid.*

tumbuh rasa kecewa dengan tetap diberlakukannya *presidential thresold*.²⁴ Maka dari hasil penelitiannya Efriza memberi saran bahwa perlunya dipikirkan untuk penyederhanaan menuju sistem multipartai sederhana serta dilakukan evaluasi atas penyelenggaraan sistem pemilu serentak yang telah diselenggarakan.²⁵

Kelima, penelitian yang dilakukan oleh Pangi Syarwi Chaniago di tahun 2016 yang berasal dari Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah dengan judul penelitian “**Evaluasi Pilkada Pelaksanaan Pilkada Serentak Tahun 2015**”. Pada penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi penyelenggaraan pilkada serentak tahap pertama tahun 2015, dalam rangka peningkatan kualitas demokrasi. Dimana dalam kesimpulannya, pilkada serentak pertama tahun 2015 belum mampu mencapai efisiensi anggaran dan tingkat partisipasi pemilih juga masih rendah.²⁶ Regulasi UU No. 8 Tahun 2015 juga belum mampu meminimalisir celah politik uang dengan dugaan masih banyak laporan dugaan politik uang pada pilkada serentak 2015.²⁷

Berdasarkan penelitian diatas, meskipun terdapat persamaan pada bagian yang diangkat yakni mengenai seputar evaluasi pemilihan umum,

²⁴Efriza, *Evaluasi Pemilu Serentak 2019 dan Sistem Presidensial*, Jurnal Renaissance Volume 4 Nomor 1, Mei 2019, Hlm. 502

²⁵*Ibid.*

²⁶Pangi Syarwi Chaniago, *Evaluasi Pilkada Pelaksanaan Pilkada Serentak Tahun 2015*, Jurnal Unnes Politik Indonesia: Indonesian Political Science Review Volume 1 Nomor 2 Tahun 2016 Universitas Negeri Semarang, Hlm. 209

²⁷*Ibid.*

akan tetapi terdapat perbedaan dengan penelitian yang akan Peneliti teliti yaitu selain lokasi penelitian yang berbeda, kondisi pemilihan umum pun cukup berbeda dengan pemilu sebelum-sebelumnya dikarenakan kondisi pemilukada tahun 2020 sedang berada dalam situasi pandemi Covid-19.

G. Sistematika Penelitian

Secara garis besar Penelitian dalam penelitian ini akan dipaparkan dalam lima pokok pembahasan (Bab) dan dalam masing-masing bab tersebut dibagi kedalam beberapa sub bab yakni, untuk Bab I berisi pendahuluan, dimana pada bagian ini akan diuraikan tentang latar belakang masalah yang diteliti, yang selanjutnya dapat ditarik menjadi sebuah rumusan masalah. Kemudian terdapat tujuan serta manfaat yang akan berguna orang lain baik digunakan sebagai tambahan wawasan maupun referensi dibidang akademik. Serta terdapat pula kajian pustaka sebagai bahan referensi bagi Peneliti, kemudian dilanjutkan dengan sistematika Penelitian.

Bab II membahas mengenai teori-teori yang relevan dengan judul penelitian yang diangkat Peneliti. Kemudian pada Bab III berisi metodologi penelitian digunakan oleh Peneliti dalam melakukan penelitian yang diteliti. Didalamnya juga berisikan uraian mengenai jenis penelitian, sifat penelitian, data dan sumber data, teknik pengumpulan data serta teknik pengolahan dan analisis data.

Pada Bab IV membahas tentang gambaran umum objek penelitian yang diteliti dan pada Bab V merupakan bagian yang memaparkan hasil penelitian dan pembahasan yang Peneliti lakukan serta kesimpulan yang didapat dari penelitian tersebut.