

Politik Hukum Penundaan Pemilihan Umum Kepala Daerah Serentak 2020

Syadila Maulidina Prasetya*
Universitas Jember, Indonesia

Iwan Rachmad Soetijono
Universitas Jember, Indonesia

Abstrak:

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji politik hukum penundaan pemilihan umum kepala daerah serentak 2020. Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Serentak diamanatkan dalam Pasal 201 ayat (6) UU No.10/2016 harus mengalami penundaan setelah ditetapkannya Pandemi Covid-19 sebagai bencana non-alam yang berdampak pada berbagai sektor. UU Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota tidak memberi kewenangan pada KPU untuk menunda Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota serentak 2020, sehingga dengan diterbitkannya Perppu Nomor 2 Tahun 2020 menjadi dasar hukum yang mengikat penundaan pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Serentak 2020. Permasalahan dalam penulisan ini di antaranya adalah Pertama, Justifikasi Pandemi Covid-19 menjadi Alasan Penundaan Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Serentak 2020. Kedua, Implikasi Penundaan Pemilihan Kepala Daerah Serentak 2020 Terhadap Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Dibawah Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Daerah. Ketiga, Prospek Politik Hukum Pemilihan Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Serentak Di Masa Yang Akan Datang Apabila Terjadi Pandemi Seperti Saat ini.

Kata Kunci: Politik Hukum; Pemilihan Kepala Daerah Serentak; Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Abstract:

This study aims to examine the legal politics of delaying the simultaneous 2020 regional head elections. The simultaneous election of governors, regents and mayors is mandated in Article 201 paragraph (6) of Law No. 10/2016 must be postponed after the stipulation of the Covid-19 pandemic as a non-hazardous disaster. nature that has an impact on various sectors. The Law on the Regional Head Elections doesn't authorized the KPU to postpone of the 2020 Simultaneous Regional Head Elections, so that with the issuance of Perppu Number 2 of 2020, it becomes the legal basis that binds the postponement of the 2020 the 2020 Simultaneous Regional Head Election. The results of This research includes First, the Justification for the Covid-19 Pandemic as the Reason for Delaying the Implementation of the 2020 Simultaneous Regional Head Election. Second, the Implications of Postponing the 2020 Simultaneous Regional Head Election on the Implementation of Regional Head Elections Under the Acting Regional Head. Third, the Prospects of the Political Law of Elections for the Implementation of Simultaneous Regional Head Elections in the Future If a Pandemic Occurs Like Today.

Keywords: *Politics of Law; the Simultaneous Regional Elections; The Government Regulation in lieu of Law.*



Copyright © 2022 by Author(s)

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License. All writings published in this journal are personal views of the authors and do not represent the views of this journal and the author's affiliated institutions.

HOW TO CITE:

Prasetya, Syadila Maulidina, et al., "Politik Hukum Penundaan Pemilihan Umum Kepala Daerah Serentak 2020" (2022) 2:1 Jurnal Kajian Konstitusi 48-68.

ISSN : 2962 - 3707 DOI: <<https://doi.org/10.19184/jkk.v1i3.31761>>

Submitted: 17/01/2022 | Reviewed: 19/02/2022 | Accepted: 28/06/2022

I. PENDAHULUAN

Menurut Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota dipilih secara demokratis diatur lebih lanjut dalam UU No.1 Tahun 2015 tentang Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi UU dan UU Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi UU bahwa Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dilakukan secara langsung. Pemilihan umum secara langsung merupakan salah satu ciri dari negara yang menganut sistem demokrasi. Pemilihan umum menjadi salah satu wadah dalam menjalankan amanat bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UU¹ sebagaimana pelaksanaannya sesuai pada asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota serentak tahun 2020 memiliki tantangan tersendiri dibandingkan pada Pemilihan kepala daerah tahun-tahun sebelumnya, karena pelaksanaan tahapan-tahapan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang sudah diatur didalam peraturan per-UU-an harus tertunda karena Covid-19 yang menyebar diseluruh dunia, termasuk di Indonesia. Dijelaskan pada keetentuan Pasal 22E Ayat (5) UUD NRI 1945 dalam prosesnya Pemilu harus terlaksana oleh Komisi Pemilihan Umum (selanjutnya disebut KPU). Namun, didalam UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi UU yang selanjutnya disebut UU Pemilihan Kepala Daerah

¹ Tercantum pada Pasal 1 Ayat (2) UU NRI Tahun 1945

(UU Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota) ini KPU tidak mendapatkan kewenangan sifatnya atribusi terhadap pengakomodiran penyelenggaraan penundaan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota serentak dimasa pandemi yang menyeluruh di daerah pemilihan. Perlu adanya upaya agar mengisi ketiadaan hukum, sehingga presiden menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) sebagai produk hukum karena adanya hal kegentingan memaksa untuk menekankan kebutuhan hukum yang mendesak.

Inisiatif yang perlu diambil oleh pemerintah dengan menetapkan Perppu karena ketiadaan hukum yang mengatur tentang penjadwalan ulang serta penundaan pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Serentak ditengah pandemi Covid-19 telah disediakan khusus pada Pasal 22 UUD NRI 1945. Perppu yang diberlakukan menjadi dasar hukum yang mengikat dimasa pandemi sebagai upaya dari penundaan pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Serentak. Pemerintah menerbitkan Perppu Nomor 2 Tahun 2020 sebagai langkah menampung segala ketentuan mengenai Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Serentak 2020 masa pandemi Covid-19 berskala nasional dan KPU ditetapkan sebagai lembaga yang memiliki wewenang dalam penetapan jadwal Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Serentak lanjutan yang sebelumnya tidak diatur secara tegas tentang kewenangan menunda pelaksanaan pemilihan kepala daerah serentak karena adanya bencana non alam sehingga, adanya penguatan terhadap lembaga penyelenggara yaitu KPU untuk menunda ataupun melanjutkan Pemilihan kepala daerah serentak di 270 daerah pemilihan. Perppu No.2/2020 menjadi landasan yuridis terhadap penundaan pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota serentak. Hal ini menjadi acuan sebuah garis hukum kebijakan yang diambil pemerintah akan diterapkan untuk negara dimasa pandemi Covid-19 disebut dengan politik hukum. Politik hukum menurut Mahfud MD merupakan *legal policy* sebagai garis kebijakan yang berlaku secara resmi dalam tercapainya tujuan suatu negara dengan dibuatnya hukum baru atau mengganti hukum lama.²

Berdasarkan penjelasan di atas, sangat menarik untuk membahas tentang politik hukum dimana suatu kebijakan yang diambil dalam penundaan pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Serentak pasca diterbitkannya Perppu Nomor 2 Tahun 2020 karena penundaan ini juga berimplikasi pada jalannya penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Adapun masalah yang akan dijawab dalam tulisan ini adalah Apa Yang Menjustifikasi Pandemi Covid-19 Menjadi Alasan Penundaan Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Serentak 2020? kedua, Apa Implikasi Penundaan

² Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: Rajawali, 2010) h.1

Pemilihan Kepala Daerah Serentak 2020 Terhadap Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Dibawah Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Daerah?, ketiga Bagaimana Prospek Politik Hukum Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Serentak Di Masa Yang Akan Datang Apabila Terjadi Pandemi Seperti Saat ini?

Tipe penelitian dalam yang digunakan adalah yuridis normatif (*legal research*), yaitu penelitian yang substansi per-UU-annya ditelaah dan dianalisis terhadap permasalahan hukum yang konsisten dengan asas-asas hukum yang ada.³ Tipe penelitian ini digunakan untuk mengetahui secara kajian dan analisis terkait politik hukum penundaan pemilihan umum kepala daerah serentak 2020 yang mana harus dilakukan penundaan akibat adanya pandemi *Covid-19*. Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*), Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*), dan Pendekatan Historis (*Historical Approach*). Penelitian ini mengumpulkan bahan hukum dari buku-buku cetakan yang diperoleh dari koleksi pribadi penulis dan koleksi perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Jember, peraturan per-UU-an yang dapat diakses pada laman internet yakni <https://peraturan.go.id/> serta berbagai jurnal dan artikel yang berhubungan dengan isu hukum yang berkaitan dengan penundaan pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Serentak 2020 diperoleh dari laman <https://scholar.google.com/>.

II. JUSTIFIKASI PANDEMI COVID-19 MENJADI ALASAN PENUNDAAN PELAKSANAAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH SERENTAK 2020

Mengutip pendapat Miriam Budiarjo dalam buku karya Saldi Isra dan Khairul Fahmi bahwa Pemilihan Umum merupakan instrumen atau sarana untuk melaksanakan demokrasi, bahkan di banyak negara demokrasi, pemilu dianggap sebagai lambang sekaligus tolak ukur demokrasi.⁴ Kata Demokrasi diartikan sebagai paham kedaulatan rakyat (*democracy*). Rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi, dimana kekuasaan itu dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat itu sendiri. Secara eksplisit juga telah dijelaskan dalam UUD NRI 1945 bahwa demokrasi sebagai prinsip pemerintahan di Indonesia yang menjadikan pesta demokrasi yakni pemilu merupakan instrumen dalam mewujudkan kedaulatan rakyat. Prinsip demokrasi sejalan dengan pelaksanaan demokrasi melalui sarana pemilu diperkuat dengan cara mengadopsi pengaturan prinsip-prinsip dasar penyelenggaraan pemilu dalam konstitusi hasil perubahan yakni UUD NRI 1945. Dalam hal ini terlihat bahwa antara nilai-nilai demokrasi dan Pemilu memiliki sebuah keterkaitan yaitu

³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2014). h.32

⁴ Miriam Budiarjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik (Edisi Revisi)* (Jakarta; Gramedia Pustaka Utama, 2008), h.461

bahwa demokrasi membutuhkan lembaga perwakilan dan pemerintahan untuk mewujudkan tujuannya sedangkan lembaga tersebut hanya dapat diwujudkan melalui pemilu.⁵

Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 menjelaskan bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat, dan pada Pasal (3) UUD NRI 1945 dijelaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Pemilu di Indonesia telah mengalami banyak perkembangan sejak Amandemen UUD NRI Tahun 1945 mulai tahun 1999 sampai dengan 2002. Dalam Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945 disebutkan bahwa Pemilu yang berlangsung harus berdasarkan pada asas-asas sesuai dengan UUD yaitu secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (LUBER JURDIL) yang mana pelaksanaan Pemilu ini setiap 5 tahun sekali. Secara terperinci pengaturan ikhwal penyelenggaraan pemilu yang didelegasikan telah diatur dalam UU, tetapi meskipun konstitusi telah memberi delegasi UU tentang pemilu tetap harus mengacu terhadap asas-asas penyelenggaraan pemilu yang diatur dalam UUD NRI 1945.

Pelaksanaan pemilu tidak hanya untuk memilih pelaksana tugas pemerintahan tingkat nasional, tetapi juga dilaksanakan untuk memilih penyelenggara tugas yang ada ditingkat daerah. Pada proses pemilihan kepala daerah dan DPRD tingkat provinsi, kabupaten/kota untuk urusan pemerintahan daerah yang pemilihannya melalui Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota sesuai dengan amanat UUD NRI 1945. sehingga dapat disimpulkan penyelenggaraan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota untuk memilih penyelenggara pada urusan tingkat di pemerintahan daerah, dalam hal ini kepala daerah pada dasarnya telah berlandaskan pada prinsip suatu negara hukum karena mekanisme ini telah diatur dalam konstitusi negara. Pemilihan Kepala Daerah (selanjutnya disebut Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota) Serentak yang dilakukan setiap 5 tahun sekali pun telah diatur dalam UUD NRI 1945. Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Serentak berjalan sejak diundangkannya UU Nomor 8 Tahun 2015 jo. UU Nomor 10 Tahun 2016. dijelaskan dalam Pasal 3 ayat (1) UU Nomor 8 Tahun 2015 bahwa Pemilihan secara serentak dilaksanakan setiap lima tahun sekali di seluruh wilayah NKRI. Pada Pasal 201 ayat (1) sampai dengan ayat (7) UU Nomor 8 Tahun 2015 yang telah diamandemen dengan Pasal 201 ayat (1) sampai dengan ayat (8) UU Nomor 10 Tahun 2016 mengatur tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Serentak dilaksanakan pada tahun 2015, 2017, 2018, 2020, dan serentak nasional tahun 2024.

Terselenggaranya Pemilihan kepala daerah bertujuan untuk memperkuat otonomi daerah dalam lingkup NKRI sebagaimana pelaksanaannya harus

⁵ Abdul Bari Azed dan Amir Makmur, *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2013), h. 11.

berpedoman pada prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah yang diatur dalam UU Penda yakni:

1. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemetaan serta potensi dan keanekaragaman daerah.
2. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik sebagai fungsi legislatif, fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan Pemerintah daerah.
3. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar – daerah.

Corona Virus Disease atau *Covid-19* yang menyebar di seluruh dunia, pertamakali terdeteksi di Kota Wuhan China bulan Desember 2019. *World Health Organization* (WHO) secara resmi menyatakan bahwa *Covid-19* merupakan pandemi menyebar di seluruh dunia. Penyebaran virus pandemi Covid-19 tidak hanya melumpuhkan sektor kesehatan terhadap publik saja, melainkan juga berpengaruh terhadap pendidikan, sosial, ekonomi, budaya, dan politik.⁶ Hal ini menjadi sangat penting agar menjadi fokus pemerintah dalam untuk menekan angka penyebaran Covid-19 dan pemerintah harus menjamin keselamatan serta perlindungan warga negara di masa pandemi.

Setiap orang berhak dan sifatnya wajib mendapatkan kesehatan secara baik dan keadaannya sehat yang mana hak kesehatan termasuk dalam Hak Asasi Manusia (HAM). Berdasarkan pada Pasal 28 H ayat (1) UUD NRI 1945 dijelaskan bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. Pelaksanaan ketentuan UUD NRI 1945 tersebut kemudian dituangkan sebagaimana Hak asasi manusia sebagai serangkat hak yang telah melekat sejak dilahirkannya manusia juga dijamin dengan diterbitkannya UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM dan UU Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan. Selain hak kesehatan, hak memilih dan dipilih juga termasuk dalam HAM yang dimiliki setiap orang sebagaimana hak ini telah dijamin oleh konstitusi. Hak atas kesehatan sebagai hak yang fundamental selayaknya dihormati dan negara wajib untuk memberikan perlindungan terhadap hak atas kesehatan yang dimiliki oleh seluruh warga negara sejalan dengan apa yang dinyatakan oleh WHO yaitu

⁶ Aprista Ristyawati, *Efektivitas Pelaksanaan Pilkada Serentak 2020 Pada Masa Pandemi Darurat Covid-19 Di Indonesia*, Jurnal Crepido, Vol.2, No.2, 2020, h.86

Negara dalam hal ini Pemerintah mempunyai tanggung jawab terhadap kesehatan dari warga negaranya.

Termaktub dalam Keppres No.11 Tahun 2020 bahwa penyebaran Covid-19 yang bersifat luar biasa dengan ditandai peningkatan jumlah korban kematian disetiap harinya Pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Serentak yang telah diamanatkan dalam UU, bahwa melaksanakan pemilu yang demokratis, dapat dijalankan secara langsung maupun tidak langsung. Pada tahun 2020 ini, Indonesia akan melaksanakan pemilihan kepala daerah/ Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota serentak yang akan dilangsungkan di 270 daerah meliputi 9 provinsi, 224 kabupaten dan 37 kota. Pemerintah melakukan upaya-upaya agar dapat menekan penyebaran, salah satunya dengan diberlakukannya PSBB di berbagai daerah tentu menghambat tahapan-tahapan yang harus dilakukan oleh penyelenggara, mekanisme penundaan dan penjadwalan ulang akibat adanya pandemi ini terkendala karena ketiadaan hukum yang mengatur secara jelas dalam mengakomodir penundaan yang bersifat nasional. Karena Covid-19 merupakan bencana non-alam yang terjadi di lebih dari satu daerah, sedangkan pada UU Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota diatur bahwa penundaan Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota akan ditetapkan dengan pemilihan lanjutan dan susulan sebagaimana ketentuan pada UU Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota.

Pemilihan lanjutan dilakukan dalam hal terjadi hambatan pada sebagian atau seluruh wilayah pemilihan, sehingga perlu dilakukan Pemilihan lanjutan yang dimulai dari tahap penyelenggaraan Pemilihan yang terhenti, sementara Pemilihan susulan dilakukan pada suatu wilayah dan dilakukan untuk seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilihan. Terdapat perbedaan dalam pelaksanaan Pemilihan Lanjutan dan Susulan, apabila dilaksanakan Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota lanjutan gangguan terjadi di sebagian atau seluruh wilayah yang mengganggu sebagian tahapan. Tetapi, untuk gangguan terjadi tidak diseluruh bagian tetapi mengganggu seluruh tahapan. Sedangkan, gangguan terhadap pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Serentak 2020 karena adanya pandemi Covid-19 diseluruh wilayah dan seluruh tahapan yang ada.

KPU sebagai penyelenggara mengeluarkan kebijakan dalam pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Serentak tahun 2020 ditengah pandemi *COVID-19* yaitu Keputusan KPU Nomor 179/PL.02-Kpt/01/KPU/III/2020 mengatur tentang Penundaan Tahapan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Tahun 2020 dalam Upaya Pencegahan Penyebaran *COVID-19*. Terdapat empat tahapan resmi yang ditunda oleh KPU yakni Pelantiakn Panitia Pemungutan Suara/PPS, Verifikasi Syarat Dukungan Calon Perseorangan/Independen,

Pembentukan Petugas Pemuktahiran Data Pemilih, serta Pemuktahiran dan Penyusunan Daftar Pemilih.⁷ Nampaknya diperkuat dengan diterbitkan PKPU No.5 Tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga Atas PKPU No.15 Tahun 2019 Tentang Tahapan, Program Dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Dan/Atau Wali Kota Dan Wakil Wali Kota Tahun 2020. Peraturan ini mengatur berbagai tahapan, program dan jadwal penyelenggaraan yang sempat tertunda karena adanya *Covid-19*, sehingga pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota tetap dapat dilaksanakan setelah adanya kewenangan dari UU kepada lembaga penyelenggara yakni KPU untuk menunda dan menjadwalkan kembali.

Pada Pasal 8C PKPU No.15/2020 menyatakan semua tahapan, program dan jadwal dari pemilihan lanjutan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota serentak harus dilaksanakan dengan protokol kesehatan, protokol kesehatan ini telah ditetapkan setelah KPU berkoordinasi dengan Ketua Gugus Tugas Percepatan Penanganan *Covid-19* dan Menteri Kesehatan. Keseluruhan tahapan secara teknis telah ditetapkan sesuai dengan menerapkan protokol kesehatan yang diatur dalam PKPU. Negara dalam menjamin hak konstutusal seluruh rakyat dalam pemenuhan HAM, baiknya tidak boleh lalai dan abai atas hak fundamental yakni kesehatan hanya untuk memenuhi kontes politik dalam pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota serentak ditengah pandemi. Namun, disisi lain hak untuk memilih sebagaimana telah diatur konstitusi juga harus dipenuhi sehingga tetap dilaksanakan agar berlangsung hak konstutusal yang dimiliki oleh rakyat sekalipun dimasa pandemi Covid-19 tentunya Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota serentak 2020 meskipun terlihat memaksakan pelaksanaannya tetapi apresiasi harus diberikan kepada pemerintah menjalankan amanat UUD NRI 1945 dalam pemenuhan dua hak sekaligus didalam pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota pada masa pandemi Covid-19.

Kondisi kedaruratan kesehatan yang disebabkan oleh *Covid-19* ini berdampak dalam serangkaian tahapan Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Serentak sebagaimana telah diatur dalam UU Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Namun, UU Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota ini KPU tidak mendapatkan kewenangan yang bersifat atributsi terhadap pengakomodiran penyelenggaraan penundaan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dimasa pandemi yang menyeluruh di daerah pemilihan. Perlu adanya upaya agar mengisi ketiadaan hukum yang memerlukan suatu teori tentang kepastian hukum, sehingga presiden menetapkan Peraturan

⁷ Dina Kurnia Sari Utami, *Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Serentak Tahun 2020 di Tengah Pandemi Covid19 Berdasarkan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2020*, Jurnal Hukum dan Demokrasi Vol.1,2021, h.15.

Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) No.2 Tahun 2020 sebagai produk hukum yang dapat mengakomodir kebutuhan yang mendesak untuk mengisi ketiadaan hukum yang mengatur tentang penjadwalan ulang serta penundaan pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Serentak tahun 2020 ditengah pandemi *Covid-19*.

Pasal 22 UUD NRI 1945 dapat disimpulkan sebagaimana dikutip oleh Maria Farida, Perppu merupakan peraturan pemerintah yang bertindak sebagai suatu UU atau Perppu merupakan peraturan pemerintah yang kewenangannya sama dengan UU.⁸ Presiden memiliki hak untuk menetapkan Perppu hanya dapat dilakukan atau dilaksanakan dalam hal ikhwal kegentingan memaksa.⁹ Kegentingan memaksa tidak harus merujuk kepada keadaan yang membahayakan (*dangerous threat*). Secara sederhana frasa “kegentingan memaksa” bermakna suatu kondisi yang ditafsirkan Presiden terdapatnya kebutuhan melakukan pengaturan di satu sisi dan di sisi lain adalah terbatasnya waktu untuk melakukan proses legislasi biasa.¹⁰

Berkaitan dengan teori kepastian hukum dalam pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Serentak 2020 pada saat merebaknya pandemi *Covid-19* di seluruh daerah dengan diterbitkannya Perppu No.2/2020 untuk memberi suatu kepastian hukum terhadap ketiadaan hukum yang mengikat penundaan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota akibat adanya bencana non-alam, sehingga pelaksanaan tahapan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota serentak yang mana tetap dilaksanakan tetapi dengan adanya penundaan dikarenakan pandemi *Covid-19* yang tidak diketahui kapan berakhirnya, memberikan ruang terkait kewenangan lembaga penyelenggara dalam menjadwalkan kembali pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota kali ini serta harus mengantisipasi bahwa pelaksanaan tahapannya harus dilaksanakan dengan menyediakan protokol kesehatan yang ketat untuk menjamin keselamatan rakyat dalam memberikan hak pilih sebagaimana telah dijamin oleh konstitusi.

Suatu negara umumnya memiliki politik hukum yang berperan sebagai kebijakan dasar dalam penyelenggaraan di negara sehingga dibentuknya kebijakan ini memiliki arah, bentuk serta isi hukum yang menentukan secara jelas. Termasuk pada diciptakannya peraturan per-UU-an yang mana dibentuk salah satunya dengan politik hukum sebagaimana menurut kehendak pemerintah yang berkuasa. Sehingga mekanisme penciptaan hukum yang ada di Indonesia saat ini adalah berdasarkan kehendak dan kewenangan

⁸ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan*, (Yogyakarta:Kanius, 2007), h. 191

⁹ *Ibid*,h.192.

¹⁰ Fitra Arsil dan Quratta Ayuni, *Model Pengaturan Kedaruratan Dan Pilihan Kedaruratan Indonesia Dalam Menghadapi Pandemi Covid-19*, Jurnal Hukum & Pembangunan Vol.50, No.2, 2020, h.431

pemegang tampuk kekuasaan. menurut Mahfud MD mengemukakan bahwa politik hukum merupakan *legal policy* sebagai garis kebijakan yang berlakusecara resmi dalam tercapainya tujuan suatu negara dengan dibuatnya hukum baru atau mengganti hukum lama.¹¹

Dalam Perppu No.2 Tahun 2020 yang menjadi dasar legalitas penundaan pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Serentak 2020, terdapat 3 perubahan yang menjadi dasar dalam penundaan pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Serentak 2020. Pertama, pada 120 dinyatakan faktor bencana non-alam sebagai alasan terhadap penundaan rangkaian/tahapan Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota. Secara utuh, Pasal 120 menyebutkan bahwa 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 sebaagian tahapan penyelenggaraan Pemilihan atau Pemilihan serentak tidak dapat dilaksanakan, dilakukan Pemilihan lanjutan atau Pemilihan serentak lanjutan. Pelaksanaan Pemilihan lanjutan atau Pemilihan serentak lanjutan dimulai dari tahapan penyelenggaraan Pemilihan atau Pemilihan serentak yang terhenti.

Kedua, dalam ketentuan Pasal 122A disebutkan bahwa pertama Pemilihan serentak lanjutan dilaksanakan setelah diterbitkannya penetapan penundaan tahapan pelaksanaan pemilihan serentak dengan keputusan KPU. Dijelaskan pada Pasal 122A bahwa penundaan dan penetapan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota lanjutan ditetapkan berdasarkan kesepakatan bersama antara KPU, DPR dan Pemerintah.

Ketiga, berdasarkan Pasal 201A, Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang semula dijadwalkan pada September 2020 ditunda dan dilaksanakan pada bulan Desember 2020 karena alasan bencana non-alam pandemi Covid-19, bila pada bulan Desember 2020 Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota belum dapat dilaksanakan maka akan ditetapkan kembali sebagaimana pada Pasal 122A.

III. IMPLIKASI PENUNDAAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH SERENTAK 2020 TERHADAP PENYELENGGARAAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH DIBAWAH PELAKSANA TUGAS (PLT) KEPALA DAERAH

Penundaan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang seharusnya dilaksanakan bulan September ini berdampak pada penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Tidak dapat dipungkiri bahwa dalam penundaan

¹¹ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: Rajawali, 2010) h.1

pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Serentak 2020 yang diikuti oleh 270 daerah, terdapat kekosongan jabatan selama penundaan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Serentak 2020. Pengisian kekosongan jabatan sejatinya telah diatur dalam peraturan per-UU-an yang dilakukan melalui penunjukan/pelimpahan jabatan sesuai dengan kebutuhan. Sesuai dengan peraturan dan UU yang berlaku, maka pengisi Jabatan yang kosong oleh pejabat publik lainnya dapat berupa Pejabat Publik (Pj.), Pelaksana Tugas Harian (Plh.) dan Pelaksana Tugas (Plt).¹²

Penunjukan pelaksana tugas untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah bersangkutan berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya untuk jabatan Gubernur berdasarkan Pasal 201 ayat (8) UU No. 8 Tahun 2015 dan jabatan pimpinan tinggi pratama untuk jabatan Bupati/ Walikota berdasarkan Pasal 201 UU No. 8 Tahun 2015. Penunjukan Plt oleh Menteri Dalam Negeri (Mendagri) saat ini serupa dengan sistem pilkada yang pernah dilakukan Indonesia meskipun pada waktu itu subjek yang dipilih adalah untuk menjadi kepala daerah tetap. Pelaksana tugas mengisi kekosongan jabatan kepala daerah hingga pelantikan kepala daerah tetap hasil Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota serentak.

Pengisian kekosongan kepala daerah sangat berpengaruh terhadap penyelenggaraan pemerintahan sebagaimana terdapat 3 fungsi yang mempengaruhi penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Pertama, Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota sesuai dengan keinginan masyarakat bersama di daerah, harapannya agar dapat paham dan menjalankan keinginan masyarakat di daerah tersebut. Kedua, pemilihan masyarakat dalam Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota tadi daerah diharapkan sesuai visi dan misi, program yang diusung calon, serta kualitas dan integritas calon agar keberhasilan pemerintah daerah menentu dan tercapai. Ketiga, Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota merupakan instrumen akuntabilitas, kontrol politik serta evaluasi publik atas seorang leader yang didukung dengan kekuatan politik. Dengan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota masyarakat di daerah dapat menentukan berlanjut atau berakhirnya masa jabatan kepala daerah. Oleh karena itu, pemilihan kepala daerah harus demokratis dalam kerangka pemilu agar dapat memenuhi peran dan fungsi tersebut.

Pasal 70 Ayat (3) huruf (a) dan (b) UU No.10 Tahun 2016 disebutkan bahwa jika kepala daerah yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama maka pada masa kampanye ada 2 ketentuan yakni menjalani cuti diluar tanggungan negara dan dilarang dalam penggunaan fasilitas berkaitan dengan

¹² Dewi Triwahyuni dan Fuqoha, *Efektivitas Jabatan Pejabat Pelaksana Tugas (Plt.) Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, Jurnal Administrasi Negara, Volume 3, Nomor 2, 2015, h.35

jabatan. Pengisian jabatan ini juga bertujuan agar penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan pada publik terhadap masyarakat tetap berjalan dengan baik. Bentuk solusi dalam pengisian jabatan kepala daerah akibat tertundanya pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Serentak yakni dengan penunjukan Pelaksana Tugas (Plt) yakni agar pelaksanaan tugas serta wewenang seorang kepala daerah dapat dilaksanakan oleh Plt selama kepala daerah berhalangan dikarenakan beberapa alasan tertentu.

Dimulainya Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Serentak yang terselenggara tahun 2016, istilah Plt kepala daerah muncul sebagai pejabat publik pengganti yang memiliki tugas untuk melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah selama kepala daerah dan wakil kepala daerah melaksanakan cuti kampanye. Mengutip dalam buku Pengantar Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah dijelaskan dalam UU No.23/2014 tentang Pemda tentang tugas Kepala Daerah yakni:

1. Kepala daerah memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sesuai dengan peraturan per-UUan serta bersama dengan DPRD menetapkan kebijakan;
2. Memelihara ketentramandan ketertiban masyarakat;
3. Menyusun dan mengajukan rancangan peraturan daerah terkait RPJPD dan rancangan peraturan daerah terkait RPJMD untuk dibahas bersama dengan DPRD dan juga dalam penyusunan dan menetapkan RKPD;
4. Mewakili daerah yang dipimpinnya di dalam maupun luar pengadilan, dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakili kepala daerah tersebut sesuai dengan ketentuan di dalam peraturan per-UUan;
5. Seorang kepala daerah dapat mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan
6. Melaksanakan tugas lain sesuai ketentuan yang berlaku didalam peraturan per-UUan.

Pengisian kekosongan jabatan oleh Plt Kepala daerah yang daerahnya akan melaksanakan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Serentak karena Gubernur, Bupati dan Walikota yang mencalonkan kembali di daerah yang sama untuk satu (1) kali periode lagi harus mengajukan Cuti dengan memperhatikan ketentuan sebagaimana pada Pasal 70 Ayat (3) UU No.10/2016. Ketentuan yang diatur dalam Cuti Kepala Daerah yang akan maju kembali pada pemilihan Kepala daerah di daerah yang sama juga diatur dalam Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 Tentang Cuti Diluar Tanggungan Negara Bagi Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Wali

Kota Dan Wakil Wali Kota, maka selama menjalani cuti sampai dengan selesainya masa kampanye yang telah ditetapkan oleh KPU ditunjuk Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Daerah sesuai dengan peraturan per-UU-an yang berlaku. Plt Untuk Jabatan Gubernur ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri, dan untuk Plt Jabatan Bupati/Walikota diusulkan kepada Menteri Dalam Negeri oleh Gubernur di Provinsi masing-masing daerah. Penetapan Plt Kepala Daerah ini memiliki dasar yakni dengan adanya Surat Perintah yang diberikan oleh Menteri Dalam Negeri dan berakhir pada saat cuti di luar tanggungan negara Kepala Daerah telah selesai.¹³

Namun, dalam perkembangannya Mendagri melakukan revisi terkait ketentuan cuti kampanye seorang kepala daerah yang mendaftarkan diri kembali sebagai calon kepala daerah melalui diterbitkannya Permendagri Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 Tentang Cuti Diluar Tanggungan Negara Bagi Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota Dan Wakil Wali Kota. Dalam revisi peremndagri ini dijelaskan terkait istilah Pelaksana tugas ini digunakan hanya untuk pejabat yang berhalangan karena kasus hukum. Agar dapat dibedakan dengan istilah tentang Pejabat sementara dalam permendagri No.1/2018 untuk mengisi posisi kepala daerah dan wakil kepala daerah yang cuti kampanye.

Nomenklatur istilah pejabat publik yang menjalankan tugas sementara seorang pejabat definitif yang mencalonkan diri kembali dan mengajukan cuti disaat masa kampanye terdapat pembeda dengan istilah yang sebelumnya digunakan, dimana sebelumnya diatur bahwa pejabat pengganti bisa diisi oleh ASN yang berada di lingkungan pemerintah pusat dan tidak harus dari lingkup pemerintahan dalam negeri atau pemerintahan daerah provinsi saja sebagaimana sebelumnya. Istilah seorang Plt kepala daerah sebagai pejabat publik pengganti selama kepala daerah petahana melaksanakan cuti kampanye, diganti menjadi Pejabat Sementara (Pjs) kepala daerah. Nomenklatur terkait penggantian jabatan sementara ini dilakukan mengingat Plt kepala daerah seharusnya hanya dapat diisi oleh wakil kepala daerah karena kedudukannya yang sejajar dengan kepala daerah yang dipilih oleh rakyat secara langsung melalui proses politik dalam pemerintahan Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota.

Dasar hukum Plt ini khusus untuk berhalangan bilamana ada kasus hukum tercantum dalam Pasal 65 ayat (4) sampai dengan ayat (6) UU tentang Pemda, yakni didalam Ayat (4) dijelaskan bahwa dalam hal kepala daerah sedang menjalani masa tahanan, sebagaimana dimaksud pada ayat (3) atau berhalangan sementara, wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan

¹³ Ibid

wewenang kepala daerah. Pada Ayat (5) dijelaskan yakni Apabila kepala daerah sedang menjalani masa tahanan, atau berhalangan sementara, dan tidak ada wakil kepala daerah maka sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah. Selanjutnya pada Ayat (6), kepala daerah dan wakil kepala daerah yang sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara, Sekda melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah.

Kewenangan seorang Plt yang sifatnya hal strategis tentu dibatasi karena dalam hal ini ia hanya melanjutkan roda pemerintahan pejabat definitif yang sedang berhalangan menjalankan tugasnya.¹⁴ Tidak menutup kemungkinan ada daerah yang akan dipimpin oleh plt selama rentan waktu dua tahun apabila pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Serentak 2024 serentak untuk seluruh daerah hasil Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota tahun 2017 dan 2018. Ini tentu akan menghambat roda pemerintahan yang berjalan. Seorang petahana atau pejabat definitif yang akan mencalonkan kembali harus melaksanakan cuti selama masa kampanye agar dapat meminimalisir penyalahgunaan kekuasaan yang diemban atau abuse of power sebagaimana kita sering ketahui banyak sekali penyalahgunaan dalam program dan kegiatan pemerintahan daerah, penyalahgunaan fasilitas negara yang melekat dan berkaitan dengan jabatan sebagai seorang pejabat pemerintahan yang diembannya.

Plt kepala daerah yang dibatasi kewenangannya pada hal-hal yang sifatnya strategis bukan tanpa alasan, karena telah diatur sejatinya hanya menjadi pejabat yang mengisi kekosongan jabatan sementara agar roda pemerintahan tetap berjalan bukan seperti kepala daerah definitif yang memiliki kewenangan penuh terhadap arah kebijakan yang dikeluarkan.¹⁵ Namun tidak dapat dipungkiri, batasan-batasan kewenangan seorang Plt kepala daerah akan menghambat jalannya roda pemerintahan. Batasan kewenangan seorang Plt Kepala daerah ini berimplikasi pada penyelenggaraan pemerintahan daerah terhadap kewenangan yang diembannya. Penjelasan keputusan atau tindakan strategis yang berdampak terhadap perubahan status hukum yang mana keputusan ini hanya dapat dijalankan oleh pejabat definitif. Dampak dari keputusan dan/atau tindakan yang bersifat strategis yang dimaksud sangat signifikan yakni terhadap penetapan perubahan rencana strategis dan rencana kerja pemerintah.

¹⁴ Nandang A Deliarnoor, *Problematika Pelaksana Tugas (Plt) Dalam Masa Transisi Pemerintahan (Pra Dan Pasca Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Serentak*, Jurnal Ilmu Pemerintahan Vol.1, No.2, 2015, h.331

¹⁵ Dewi Triwahyuni dan Fuqoha, *Op.cit*, , h.42

IV. PROSPEK POLITIK HUKUM PELAKSANAAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH SERENTAK DI MASA YANG AKAN DATANG APABILA TERJADI PANDEMI SEPERTI SAAT INI

Secara substansi UUD NRI 1945 telah memuat berbagai prinsip sebagai bentuk politik hukum. Berangkat dari pengertian politik hukum yang dikemukakan oleh Mahfud MD bahwa garis kebijakan yang berlaku dengan dibuatnya hukum baru atau dengan mengganti hukum yang lama untuk mencapai tujuan negara.¹⁶ Segala aspek kehidupan dalam negara hukum termasuk aspek pemerintahan harus didasarkan pada hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional yang berlaku. Salah satu konsep kehidupan berbangsa dan bernegara yang harus dijamin oleh pemerintah karena termaktub dan diatur dalam peraturan per-UUan yakni dalam rangka pelaksanaan Pilkada Serentak yang telah diatur sejak diselenggarakannya Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Serentak pertama kali pada tahun 2015.

Sepanjang penyelenggaraan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Serentak pada tahun 2015, 2017, 2018 dan 2020 yang telah dilaksanakan sesuai dengan regulasi yang berlaku. Namun, pada tahun 2020 memiliki tantangan tersendiri dalam pelaksanaannya karena adanya pandemi *Covid-19* yang mengancam. Langkah-langkah yang dilakukan dengan memberlakukan kebijakan PSBB, Protokol Kesehatan di seluruh sektor kehidupan. Pandemi *Covid-19* ditetapkan menjadi bencana non-alam yang diikuti dengan dikeluarkan Keppres No.11 Tahun 2020 dan Keppres No.12 Tahun 2020, sehingga pada akhirnya diputuskan bersama antara pemerintah, KPU dan DPR dalam menetapkan jadwal pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Serentak yang harus diselenggarakan di tengah pandemi. Pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Serentak yang sebelumnya tidak mengakomodir KPU dalam menunda pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Serentak, setelah adanya Perppu No.2/2020 yang dikeluarkan oleh Presiden untuk memberikan legalitas terhadap pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.¹⁷

Dinamika pemilihan kepala daerah di negara ini mengalami pandangan baru saat dilaksanakannya Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Serentak 2020 sebagaimana diamanatkan dalam peraturan per-UU-an. Penyelenggaraan yang dinilai “terpaksa” ditengah-tengah adanya bencana non-alam yakni Pandemi *Covid-19*. Dilema yang dialami pemerintah dalam menangani pandemi *Covid-19* bersamaan dengan pelaksanaan Pemilihan

¹⁶ Lihat, Mahfud MD, Ibid, h.1.

¹⁷ Catur Joko Santoso dkk, *Politik Hukum Nasional Dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Pemilukada) Serentak Saat Pandemi Covid-19*, Jurnal Lex Specialis, Vol.1 No.1, 2021, h.36

Gubernur, Bupati dan Walikota Serentak 2020 yang harus mengalami penundaan ini menjadi sangat menarik saat diperlukannya dasar hukum yang mengikat dalam pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang mengakomodir keseluruhan daerah yang sifatnya nasional. Ditetapkannya Perppu No.2/2020 tentang Perubahan Ketiga Atas UU No.1/2015 Tentang Perppu No.1/2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi UU oleh Presiden menjadi pijakan oleh seluruh lembaga penyelenggara dalam menyusun seluruh tahapan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota sesuai dengan regulasi yang berlaku tanpa mengesampingkan hak kesehatan rakyat ditengah Pandemi.

Prospek politik hukum dalam pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota serentak yang akan menjadi perhelatan setiap 5 tahun sekali harus tetap berdasar pada penegakan hukum dalam menjaga terjaminnya hak pilih rakyat di seluruh daerah pemilihan dalam melangsungkan Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota ditengah-tengah Pandemi *Covid-19*. Langkah dan upaya sebagai bentuk antisipasi pemerintah kedepan dalam mengatasi pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota apabila terjadi pandemi *Covid-19* agar tidak terjadi penundaan seperti Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota serentak 2020, pemerintah dan lembaga penyelenggara dapat mendesain dengan beberapa pilihan pelaksanaan sesuai dengan peraturan per-UU-an yang berlaku di Indonesia.

Prospek politik hukum Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota serentak yang dapat diberlakukan apabila terjadi pandemi seperti saat ini adalah pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota secara tidak langsung atau oleh DPRD, pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dengan menggunakan musyawarah untuk mencapai mufakat dan dengan cara E-Voting. Persiapan dalam menangani hambatan yang terjadi terhadap Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota serentak akibat adanya bencana alam ataupun non-alam yang pastinya hal ini melumpuhkan segala sektor termasuk pada aspek ketatanegaraan yang telah diatur oleh konstitusi dijamin pemerintah untuk tetap dilaksanakan ditengah-tengah hambatan tersebut.

1. Pemilihan kepala daerah secara tidak langsung

Pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Serentak yang telah diamanatkan dalam UU, bahwa melaksanakan pemilu yang demokratis, dapat dijalankan secara langsung maupun tidak langsung.¹⁸ Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota tidak langsung merupakan sistem pemilihan kepala daerah yang dipilih oleh DPRD atau yang dikenal dengan sistem

¹⁸ W. Melfa, *Penataan Hukum*, Op.cit, h. 211.

perwakilan. Pendapat juga dikemukakan oleh Mahfud MD dan Jimly Asshiddiqie bahwa Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota secara langsung oleh rakyat maupun tidak langsung dengan melalui DPRD, keduanya haruslah diartikan sebagai pemilihan yang sama-sama demokratisnya. Sehingga keduanya pun dipandang konstitusional.¹⁹

Pasal 18 Ayat (4) UUD NRI 1945 menurut Bagir Manan sudah sesuai dengan semangat mewujudkan pembentukan pemerintahan daerah yang mandiri dan demokratis, DPRD saat ini memiliki kewenangan untuk memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah. Disimpulkan bahwa negaramengakui dan menggunakan sistem pemilihan oleh wakil rakyat sebagai lembaga legislatif atau DPRD meski hanya sebatas terjadi kekosongan jabatan seorang wakil kepala daerah. Pasal 317 dan Pasal 366 ayat (1) UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3 menjelaskan kewenangan DPRD sebagai bentuk demokrasi pada sistem keterwakilan yang sama artinya dengan Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota secara tidak langsung atau oleh DPRD.

2. Pemilihan kepala daerah dengan menggunakan Musyawarah

Dasar negara yakni Pancasila UUD NRI 1945 jelas mengatur dasar hukum yang jelas untuk dilaksanakannya musyawarah untuk mencapai mufakat. Sila keempat Pancasila yang berbunyi “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan”. Selain dijelaskan dalam Pancasila, permusyawaratan juga tercantum dalam UUD NRI 1945 bahwa adanya sebuah Lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat yang akan melaksanakan musyawarah dalam menyelesaikan permasalahan kehidupan berbangsa dan bernegara. Indonesia menegakkan musyawarah untuk mencapai kata mufakat yang termasuk didalam konsep demokrasi. Pendiri bangsa juga telah merumuskan dasar hukum musyawarah tidak hanya pada tingkat nasional yakni di dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat, akan tetapi juga pelaksanaan musyawarah sebagai sistem pemerintahan baik pada tingkat pusat maupun daerah memiliki dasar hukum yang sangat jelas di dalam Pasal 18 UUD 1945.

3. Pemilihan dengan menggunakan E-voting

Alternatif yang dapat digunakan dalam pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota yakni dengan cara E-voting atau dengan cara elektronik apabila pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota secara tidak langsung tidak dapat digunakan/ditolak secara sistem, dengan menggunakan elektronik dalam pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati,

¹⁹ Richard Kennedy dan Bonaventura Pradana Suhendarto, *Op.cit*, h.194

Dan Walikota serentak dimasa pandemi sangat dimungkinkan terjadi tetap dengan menerapkan kebijakan yang ditentukan pemerintah yakni protokol kesehatan yang ketat.

Sistem pemilihan dengan cara E-Voting tetap harus dirancang dan mengakomodasi seluruh asas-asas yang dalam Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota sebagaimana telah ditentukan dalam UU yakni LUBER JURDIL. Sistem E-Voting masih tergolong sangat baru dan masih jarang digunakan, pelaksanaannya pertama pada saat pemilihan kepala dusun di Kabupaten Jembarana, Bali dengan menggunakan E-KTP. Namun, apabila di implementasikan dalam pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota yang mana cakupan pemilih tidak sedikit dan tidak semua pemilih memiliki E-KTP ini merupakan tantangan yang harus dipersiapkan oleh pemerintah dalam menjamin hak pilih warga negara.

Proses dalam pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota secara elektronik tentu memiliki tantangan, tentunya terdapat kelebihan dan kekurangan. Perlu kajian, penyesuaian dan implementasi dalam menerapkan sistem dengan pemilihan elektronik. Pemilihan secara elektronik juga harus mamadai agar keamanan dan kerahasiaan dapat dipastikan pada pemilihan. Oleh karena itu, inovasi terhadap sistem untuk pemilihan pasti akan terus berkembang ke arah perbaikan yang lebih sempurna karena hal ini juga terkait dengan hak asasi manusia dan juga nilai partisipasi pemilih untuk kemajuan demokrasi di suatu negara.²⁰ Diperlukan kesiapan instrumen hukum sebagai legalitas dalam pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota secara elektronik. Hal ini berkaitan pada prospek dalam penerapan politik hukum dari masa ke masa, seperti pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Serentak ini tetap harus dilakukan penyempurnaan sesuai dengan kondisi pada tahapan penyelenggaraannya, sehingga dapat berjalan dengan baik sesuai agar tercapai tujuan negara dan konsep demokrasi yang berlaku.

V. KESIMPULAN

Justifikasi pandemi Covid-19 dalam penundaan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Serentak 2020 yang diamanatkan dalam Pasal 201 ayat (6) UU Nomor 10 Tahun 2016 harus mengalami penundaan akibat adanya bencana non-alam yakni pandemi Covid-19. Langkah penjadwalan ulang serta penundaan pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Serentak 2020 ditengah pandemi Covid-19, Presiden menerbitkan Perppu No.2/2020 sebagai legalitas dalam penundaan. Di sisi lain hak kesehatan sebagai hak

²⁰ Richard Kennedy dan Bonaventura Pradana Suhendarto, *Op.cit*, h.197

fundamental, hak memilih dan dipilih juga termasuk dalam HAM yang dimiliki setiap orang sebagaimana hak ini telah dijamin oleh konstitusi. Implikasi Penundaan Pemilihan Kepala Daerah Serentak 2020 Terhadap Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Dibawah Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Daerah bahwa kewenangan seorang Plt kepala yang sifatnya strategis dibatasi karena ia hanya melanjutkan roda pemerintahan pejabat definitif yang sedang berhalangan saat cuti kampanye sebagaimana diatur dalam Permendagri No.1/2018 tentang Perubahan atas Permendagri No.74/2016. Batasan kewenangan seorang Plt Kepala daerah ini berimplikasi pada penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana Pasal 14 ayat (7) UUP menjelaskan bahwa pejabat pemerintah tidak berwenang mengambil keputusan dan/atau tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran. Perubahan status hukum berkaitan dengan organisasi dalam menetapkan perubahan pada struktur organisasi yang ada dalam lingkungan pemerintahan daerah. Perubahan status hukum kepegawaian yakni menjalankan pengangkatan, pemindahan (mutasi) dan memberhentikan pegawai di lingkungan pemerintahan daerah, perubahan status hukum pada aspek alokasi anggaran, sebagaimana kita ketahui setiap daerah memiliki alokasi anggaran yang berbeda-beda yang berdampak pada perubahan status hukum karena melakukan perubahan anggaran yang sudah ditetapkan alokasinya terlebih pada saat penundaan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota serentak 2020 dampak pada alokasi anggaran yang telah ditetapkan, contohnya perlu adanya refocusing anggaran untuk penanganan Covid-19.

Prospek politik hukum dalam Pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota serentak dimasa yang akan datang apabila terjadi pandemi seperti saat ini Pemerintah membuat kebijakan dalam menentukan hukum agar dapat mengakomodir keseluruhan tahapan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Serentak. Alternatif yang dapat digunakan dengan cara pemilihan kepala daerah secara tidak langsung yang mana hal ini dilakukan oleh DPRD sebagai wakil rakyat, dengan cara musyawarah untuk mencapai mufakat bentuk konsep demokrasi dan dapat juga menggunakan sistem pemilihan *E-voting*.

Saran yang dapat penulis sampaikan yakni perlu adanya mengeluarkan kebijakan untuk penguatan dan penyesuaian agar memiliki kepastian hukum sebagai bentuk dan langkah mitigasi resiko dalam Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota di tahun selanjutnya agar tidak lagi terjadi penundaan di pemilihan tahun-tahun berikutnya. Dengan adanya penguatan sebagai dasar regulasi dalam mengeluarkan diskresi dalam konteks pandemi yang sifatnya darurat, seorang Plt Kepala Daerah memiliki kewenangan dalam mengeluarkan diskresi namun, tetap harus mendapatkan rekomendasi dan

persetujuan dari Kemendagri mengingat statusnya sebagai seorang Plt yang kewenangannya dibatasi. Dan apabila di masa yang akan datang terjadi pandemi seperti saat ini, disarankan dapat menggunakan konsep pemilihan dengan cara musyawarah mencapai mufakat dengan menerapkan daerah pemilihan (dapil) seperti dalam pemilihan legislatif namun tetap sesuai asas-asas pemilihan umum yang telah ditetapkan.

DAFTAR PUSTAKA

- Aprista Ristyawati, *Efektivitas Pelaksanaan Pilkada Serentak 2020 Pada Masa Pandemi Darurat Covid-19 Di Indonesia*, Jurnal Crepido, Vol.2, No.2, 2020.
- Arsil Fitra dan Ayuni, Quratta. *Model Pengaturan Kedaruratan Dan Pilihan Kedaruratan Indonesia Dalam Menghadapi Pandemi Covid-19*, Jurnal Hukum & Pembangunan Vol.50, No.2, 2020.
- Azed, Abdul Bari dan Makmur, Amir. 2013. *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia
- Budiardjo, Miriam . 1992. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta : Gramedia Pustaka
- Catur Joko Santoso dkk, *Politik Hukum Nasional Dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Pemilukada) Serentak Saat Pandemi Covid-19*, Jurnal Lex Specialis, Vol.1 No.1, 2021.
- Dewi Triwahyuni dan Fuqoha, *Efektivitas Jabatan Pejabat Pelaksana Tugas (Plt.) Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, Jurnal Administrasi Negara, Volume 3, Nomor 2, 2015.
- Dina Kurnia Sari Utami, *Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Serentak Tahun 2020 di Tengah Pandemi Covid19 Berdasarkan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2020*, Jurnal Hukum dan Demokrasi Vol.1,2021.
- Indrati, Maria. 2007. *Ilmu Perundang-Undangan*. Yogyakarta: Kanius
- Kennedy, Richard Kennedy dan Suhendarto, Bonaventura Pradana. *Diskursus Hukum: Alternatif Pola Pengisian Jabatan Kepala Daerah di Masa Pandemi Covid-19*, Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia, Vol. 2 No.2,2020.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2014, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

M.D, Moh. Mahfud. 2010. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali.

Nandang A Deliarnoor, Problematika Pelaksana Tugas (Plt) Dalam Masa Transisi Pemerintahan (Pra Dan Pasca Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Serentak, *Jurnal Ilmu Pemerintahan* Vol.1, No.2, 2015.

W. Melfa, *Penataan Hukum Menuju Hukum Ideal Dalam Pengaturan Pemilukada*, *Masalah-Masalah Hukum*, Vol. 42, No. 2, 2013.