

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perubahan ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) dalam Pasal 1 ayat (1) berbunyi : negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Selanjutnya Pasal 1 ayat (2) berbunyi : kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Selanjutnya Pasal 1 ayat 3 berbunyi : Negara Indonesia adalah negara hukum. Berdasarkan pasal 1 ayat 1, 2, dan 3 tersebut, maka salah satu prinsip penting dari negara demokrasi yaitu, adanya jaminan kebebasan berpendapat, berkumpul serta ekonomi, budaya dan hukum.¹

Negara Indonesia terdiri dari tiga puluh tiga (33) provinsi yang mana setiap provinsi dipimpin oleh pemerintah daerah, yang memiliki tugas dan wewenang untuk mengatur daerahnya masing-masing. Pemerintah daerah dipilih secara langsung oleh rakyatnya melalui pemilihan kepala daerah, yang dilaksanakan lima (5) tahun sekali.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945, Pasal 18 ayat 4 berbunyi : Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis, dalam Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, diatur mengenai pemilihan kepala

¹Ibnu Affan, *Problematika Eksekusi Putusan Perkara PPHI (Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial) Rekonstruksi Polikik Hukum Berbasis Hukum Progresif*, Perdana Publishing, Medan, 2018, h.2.

daerah, dan wakil kepala daerah yang dipilih secara langsung oleh rakyat yang diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik, maka Pemilu sebagai sarana untuk menyalurkan aspirasi rakyat merupakan wujud paling nyata sebagai pelaksanaan demokrasi.²

Pemilu merupakan wujud partisipasi politik rakyat dalam sebuah negara demokrasi dan untuk mencapainya diperlukan kejujuran dan keadilan pelaksanaan Pemilu akan mencerminkan kualitas demokrasi di negara yang bersangkutan.

Perkembangan penyebaran wabah pandemik secara signifikan terus meningkat, tidak terkecuali negara Indonesia menjadi negara terdampak akibat wabah pandemik ini. Dengan mengingat bahaya wabah tersebut, melalui mandat yang tertuang dalam Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945, Presiden kemudian menerbitkan Keputusan Presiden (Keppres) Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan.

Merujuk ke dalam kajian Hukum Tata Negara, penentuan keadaan darurat ini masih dalam lingkup *staatsnoodrecht*, dimana negara diwajibkan mengeluarkan kebijakan untuk menghadapi situasi darurat. Implementasi kebijakan tersebut tertuang ke dalam penerapan Pembatasan Sosial Berskala Besar berupa pembatasan-pembatasan yang mulai dilakukan dan himbuan untuk menghindari kegiatan yang melibatkan orang banyak mulai diterapkan.³

²Rozali Abdullah. ***Mewujudkan Pemilu Yang Lebih Berkualitas (Pemilu Legislatif)***, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, h.7

³Rezky Panji Perdana Martua Hasibuan, "Urgensitas Perppu Pilkada Di Kala Wabah Pandemi Covid-19", *Jurnal Buletin Hukum dan Keadilan*", Volume 4 Nomor 1 2020, h.122.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 telah mengatur bahwa Pilkada serentak dilakukan secara bertahap sampai dengan pelaksanaan pilkada serentak secara nasional tahun 2024.

Pelaksanaan pilkada serentak secara bertahap tersebut dilakukan sebagai upaya penyamaan masa jabatan kepala daerah, hal ini diperlukan karena terdapat disparitas rentang waktu yang cukup tajam diantara 523 daerah provinsi, kabupaten, dan kota yang akan menyelenggarakan Pilkada. Tujuan yang ingin dicapai dari keserentakan tersebut dimaksudkan sebagai upaya dalam rangka mengefektifkan dan mengefisienkan jalannya proses pemilihan penyelenggara negara.⁴

Melaksanakan Pilkada di tengah terjadinya *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) mungkin dianggap sebagai suatu rencana yang berbahaya dan berpotensi merugikan banyak pihak, namun perlu juga mengetahui sisi-sisi yang lain agar mengetahui urgensi pelaksanaan Pilkada tersebut. Kondisi kedaruratan yang mengakibatkan tetap harus berlangsungnya Pilkada di masa Pandemi Covid-19 ini adalah :

1. Berakhirnya masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah hasil Pilkada serentak tahun 2015.
2. Terganggunya jadwal keserentakan Pilkada di tahun 2024.⁵

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

⁴Achmadudin Rajab, "Urgensi Pelaksanaan Pilkada Di Tengah Pandemi Covid-19 Pada Tahun 2020 Sesuai Perpu No. 2 Tahun 2020", *Jurnal Rechts Vinding Online*, Volume 1 Nomor 3 Juli 2020, h.3.

⁵*Ibid*, h.4.

Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota Menjadi Undang-Undang.

Dengan diundangkannya Peraturan Pemerintah Penganti Undang-Undang Nomor 2 tahun 2020 Tentang Pilkada menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, telah memberikan landasan hukum pelaksanaan Pilkada di tahun 2020 yang pemungutan suaranya dilakukan pada bulan Desember 2020. Wujud solusi dari beberapa problematika yang muncul dari ketidak pastian kapan waktu diselenggarakannya pemungutan suara Pilkada di tahun 2020, maka hadir Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota, merupakan perwujudan kepastian hukum.

Secara teknis sebagai antisipasi penyebaran covid-19, Komisi Pemilihan Umum telah mengeluarkan kebijakan yang tertuang di dalam Keputusan KPU Nomor 179/PL.02-Kpt/01/KPU/III/2020 tentang Penundaan Tahapan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Tahun 2020. Keputusan tersebut secara garis besar terdapat 4 (empat) tahapan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang ditunda meliputi :

1. Pelantikan panitia pemungutan suara,
2. Verifikasi syarat dukungan calon perseorangan,
3. Pembentukan Panitia Pemuktahiran Data Pemilih, serta

4. Pemuktahiran dan penyusunan daftar pemilih⁶

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 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota (selanjutnya disebut Undang-Undang Pilkada).

Apabila menganalisis dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang termasuk dalam Undang-Undang Pilkada, 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."

⁶Hasil Wawancara dengan Erdian Wirajaya, Ketua Komisaris Komisi Pemilihan Umum Daerah Serdang Bedagai, senin ,5 juli 2021 Pukul 11 : 10 WIB

Dengan merujuk keadaan saat ini akibat wabah pandemik covid-19, mekanisme pemilihan lanjutan lebih tepat untuk diterapkan dan ditetapkan sebagai pilihan. Namun yang menjadi kendala pilihan tersebut hanya merujuk 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, maka Komisi Pemilihan Umum Serdang Bedagai melakukan penundaan terhadap pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Serdang Bedagai.

Penundaan itu dikarenakan adanya satu partai politik memberikan dukungan kepada dua pasangan calon yang akan maju di pilkada serentak serdang bedagai serta dugaan salah satu calon peserta yang ikut serta dalam kontes pilkada 2020 yang diduga terinfeksi Covid-19, untuk tetap menjaga keselamatan masyarakat Komisi Pemilihan Umum Serdang Bedagai, mengambil langkah langkah sebagai berikut :

1. Menunda pelaksanaan pelantikan dan masa kerja Panitia Pemungutan Suara (PPS).
2. Menunda pembentukan tugas Petugas Pemuktahiran Data Pemilih (PPDP).
3. Menunda pelaksanaan pemuktahiran dan penyusunan daftar pemilih.
4. Pelaksanaan tahapan sebagaimana yang dimaksud 1 s/d 3 ditunda sampai batas waktu yang akan ditentukan kemudian.⁷

Berdasarkan latar belakang di atas, maka untuk menyelesaikan pendidikan pada program studi S-1 ilmu hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Sumatera Utara, penulis memilih judul skripsi: **“Pelaksanaan**

⁷[https://kabserdangbedagai.kpu.go.id/KeputusanKomisi Pemilihan Umum Kabupaten Serdang Bedagai Nomor43/PL-02-7/Kpt/1218KPU/kab/2021Tentang-PenetapanPasanganCalonBupatiDanWakilBupatiSerdang BedagaiTahun2020](https://kabserdangbedagai.kpu.go.id/KeputusanKomisi%20Pemilihan%20Umum%20Kabupaten%20Serdang%20Bedagai%20Nomor43/PL-02-7/Kpt/1218KPU/kab/2021Tentang-PenetapanPasanganCalonBupatiDanWakilBupatiSerdang%20BedagaiTahun2020), diakses Senin 9 Agustus 2021.

Pemilihan Kepala Daerah Serentak Pada Masa Pandemi Covid-19 Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 (Studi Penelitian Kantor Komisi Pemilihan Umum Serdang Bedagai)

B. Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana Pengaturan Hukum Pemilihan Kepala Daerah Serentak Pada Masa Pandemi Covid-19 Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020.?
2. Bagaimana Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Serentak Pada Masa Pandemi Covid-19 di Serdang Bedagai.?
3. Bagaimana Hambatan pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Serentak Pada Masa Pandemi Covid-19 dan bagaimana upaya yang dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum Serdang Bedagai dalam melaksanakan Pilkada serentak.?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian adalah :

1. Untuk mengetahui pengaturan hukum terhadap pemilihan kepala daerah serentak pada masa pandemi covid-19 menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020.
2. Untuk mengetahui pelaksanaan pemilihan kepala daerah pada masa pandemi covid-19 di Serdang Bedagai.

3. Untuk mengetahui hambatan pelaksanaan pemilihan kepala daerah pada masa pandemi covid-19 dan bagaimana upaya yang dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum Serdang Bedagai dalam melaksanakannya

D. Manfaat Penelitian

Kegiatan penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat baik secara teoritis maupun secara praktis.

1. Secara teoritis penelitian ini diharapkan berguna sebagai bahan untuk pengembangan wawasan dan kajian lebih lanjut dalam bidang studi Hukum Tata Negara dan ilmu politik khususnya tentang Pilkada serentak.
2. Secara Praktis :
 - a. Untuk memberikan sumbangan pemikiran kepada pemerintah, Komisi Pemilihan Umum dan masyarakat khususnya memberikan informasi ilmiah mengenai Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.
 - b. Untuk sumbangan pemikiran bagi penegakan hukum dalam menyelesaikan masalah dalam pemilihan kepala daerah Serdang Bedagai.

E. Definisi Operasional.

Definisi operasional dalam penelitian ini adalah:

1. Pelaksanaan adalah suatu tindakan dari sebuah rancangan yang sudah disusun secara matang dan terperinci baik berbentuk keputusan,

kebijakan, undang-undang, atau dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan.⁸

2. Dalam Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dinyatakan bahwa, ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang. Undang-Undang adalah suatu aturan yang dibuat oleh Presiden dan anggota DPR, dengan tujuan untuk kepentingan orang banyak atau masyarakat luas.
3. Pemilihan Kepala Daerah serentak Pasal 1 angka 3 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 Wali Kota Menjadi Undang-Undang adalah pemilihan umum untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Menurut A Hafidz Az Anshary bahwa Pemilu kada meliputi Pemilu Gubernur dan Wakil Gubernur, Pemilu Bupati dan Wakil Bupati, Pemilu Wali Kota dan Wakil Wali Kota.⁹

⁸Abdul Wahab Solichin, *Pengantar Analisis Kebijakan Negara*, Rineka Cipta, Jakarta, 2016, h.14

⁹A Hafidz Az Anshary, *Buku Panduan KPPS Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah*. Australian Elektrolar, Jakarta, 2014, h.6

4. Komisi Pemilihan Umum Pasal 1 ayat (7) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Wali Kota Menjadi Undang-Undang adalah lembaga penyelenggara pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam undang-undang yang mengatur mengenai penyelenggara pemilihan umum yang diberikan tugas dan wewenang dalam penyelenggaraan Pemilihan berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang ini. Menurut AS.Tambunan Komisi Pemilihan Umum adalah lembaga penyelenggara pemilu. Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota adalah, penyelenggara Pemilu di kabupaten/Kota.¹⁰

¹⁰AS.Tambunan, *Pemilu Demokratis Kompetitif*, Tiara Wacana Yogya, Yogyakarta, 2012, h.2.