

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Negara Indonesia merupakan negara hukum sebagaimana tercantum pada ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kedudukan hukum di Indonesia difungsikan sebagai alat untuk menjaga keutuhan Negara Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai konstitusi Negara Indonesia telah mengalami beberapa kali perubahan. Pada amandemen terakhir UUD 1945, bunyi Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 berubah menjadi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.”

Perubahan atas kedaulatan tersebut diiringi dengan perubahan terhadap cara rakyat memberikan mandat pada penyelenggara kekuasaan negara. Prinsip kedaulatan rakyat pasca amandemen UUD 1945 memiliki mekanisme dalam melaksanakannya yaitu melalui Pemilihan Umum atau yang biasa disingkat dengan pemilu. Secara umum, pemilu lahir dari konsepsi dan gagasan besar terhadap demokrasi yang berarti merujuk pada John Locke dan Rousseau, yaitu keterjaminan kebebasan, keadilan dan kesetaraan bagi individu dalam segala bidang. Dalam demokrasi, terdapat nilai-nilai partisipatif dan kedaulatan yang dijunjung tinggi dan harus dijalankan oleh warga negara dan instrumen negara.¹

¹ Farahdiba Rahma Bactiar, “Pemilu Indonesia: Kiblat Negara Demokrasi dari Berbagai Representasi” dimuat pada Jurnal Politik Profetik, Vol. 3, No. 1, 2014, hlm. 2.

Secara historis upaya perubahan keberadaan kedaulatan rakyat terus dilakukan, Plato sebagaimana dicantumkan dalam jurnal yang ditulis oleh Nike K Rukomoy, yang beranggapan bahwa kedaulatan rakyat dapat terwujud dalam suatu pemerintahan yang dipimpin oleh orang yang bijaksana. Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota tidak terlepas dari peraturan mengenai pemerintahan daerah yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Menurut UU ini, Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota (selanjutnya disebut “Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah”) mempunyai peran yang sangat strategis dalam rangka pengembangan kehidupan demokratis, keadilan, pemerataan, kesejahteraan masyarakat, memelihara hubungan yang serasi antara Pemerintah dan Daerah untuk menjaga keutuhan Negara Republik Indonesia. Maka secara mendalam seharusnya fungsi dari pemilihan kepala daerah sangat berperan penting dalam merawat dan menjaga iklim demokrasi yang sehat dan menjaga stabilitas negara.²

Kedaulatan Rakyat secara realitas dapat diimplementasikan dalam kehidupan nyata berupa adanya pemilihan umum secara langsung dan dilakukan oleh seluruh rakyat Indonesia tanpa terkecuali dan tanpa adanya bayang-bayang pihak manapun. Sesuai amanat konstitusi bahwa proses pemilihan kepala daerah harus dilakukan secara demokratis, transparan, jujur, dan adil dan dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil yang dirangkum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 dan dijelaskan juga pada Undang-Undang no 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

² Nike K. Rumokoy, “Kedaulatan dan Kekuasaan dalam UUD 1945 dalam Pembentukan Hukum di Indonesia” dimuat pada Jurnal Hukum Unsrat, Vol. 23, No. 9, April 2017, hlm. 1.

Kualitas pilkada juga dapat ditentukan oleh produk dari pilkada itu sendiri, yakni mampu menghasilkan pemimpin yang baik dan berkualitas. Permasalahan lain yaitu pemilihan tidak menjamin kepemimpinan politik-pemerintahan yang terpilih berorientasi pada kebutuhan dan kepentingan masyarakat luas. Pilkada seharusnya ditempatkan sebagai media untuk mendapatkan kepala daerah yang lebih akuntabel dan responsif dalam mengantarkan pelayanan publik dan kesejahteraan bersama yang lebih baik bagi warga masyarakat di daerah. Hal ini menuntut komitmen partai politik untuk mengusung calon yang memiliki kapabilitas sebagai pertimbangan dalam merekrut calon, bukan pada kemampuan finansialnya sebagaimana kecenderungan yang ada saat ini.

Pilkada langsung dalam penyelenggaraannya memiliki beberapa dampak positif ataupun kelebihan, contohnya adalah menghasilkan kepala daerah yang mendapat dukungan secara luas dari rakyat sehingga memiliki legitimasi yang kuat.³ Namun bukan hanya dampak positif, dampak negatif juga ada dalam pilkada langsung yaitu memerlukan anggaran biaya yang sangat besar, mengutamakan calon berdasarkan aspek akseptabilitas, dan mengurangi kapabilitasnya untuk memimpin organisasi maupun masyarakat, kemungkinan terjadinya konflik antar pendukung, terjadinya kolusi dan money politics.

Sebelumnya, Pilkada tahun 2020 mengalami penundaan, berdasarkan UU 6/2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan, Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat, PP 21/2020 tentang PSBB dan Keputusan Nomor 179/PL.02-Kpt/01/KPU/III/2020 tentang Penundaan Pilkada

³ Wasistiono, S., & Sumihardjo, T. Kapita selekta : *manajemen Pemerintahan Daerah*. (Bandung: Vokus Media, 2003), hlm. 122.

Serentak Tahun 2020 Peraturan tersebut, telah menghambat tahapan Pilkada yang meliputi pelantikan PPS, pembentukan PPDP, serta penyusunan dan pemutakhiran daftar pemilih. Namun, penundaan Pilkada berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 yang semula ditetapkan pada 9 Desember 2020, dapat ditunda lagi jika jumlah kasus Covid-19 terus meningkat.

Sudah hampir satu tahun lebih lamanya kasus Corona virus/ COVID-19 menjadi bencana nasional sejak bulan Maret 2020 lalu. Pandemi seperti ini juga telah mengakibatkan krisis tata kelola dan kebijakan penanganan pandemi di berbagai negara di dunia.⁴ Indonesia sebagai negara hukum dalam menghadapi wabah pandemi COVID-19 melakukan upaya pencegahan terhadap jenis penyakit menular tersebut wajib dibentuk dalam sebuah aturan atau regulasi.

Banyak sektor dalam kehidupan manusia mengalami dampak karena adanya wabah COVID-19. Tidak hanya sektor kesehatan publik saja yang mengalami dampak yang signifikan, tetapi juga banyak sektor lain mulai dari pendidikan, ekonomi, budaya, sosial, politik, hingga pemerintahan. Pada tahun 2020 ini, Indonesia memang akan melaksanakan pesta demokrasi yaitu pemilihan kepala daerah / pilkada serentak.

Indonesia memiliki agenda untuk menyelenggarakan Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pilkada) di bulan September 2020. Namun, melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (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, Pemerintah Indonesia memutuskan untuk

⁴ Jurnal Crepido, Volume 02, Nomor 02, November 2020, halaman 85-96

menjadwalkan ulang pilkada menjadi tanggal 9 Desember 2020.⁵ Keputusan tersebut tentunya menimbulkan perdebatan di masyarakat. Menyikapi penundaan beberapa tahapan pilkada pada masa pandemic *COVID-19* dapat menimbulkan berbagai dampak dalam penyelenggaraannya, baik yang sifatnya positif maupun negatif.

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 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. Disisi lain memang dalam Pasal 120 Ayat (1) dan (2) Undang – Undang Nomor 1 Tahun 2015, terdapat kekosongan hukum terkait pengaturan adanya bencana “Non Alam”. Sehingga dengan adanya kekosongan hukum tersebut. Pemerintah Indonesia kesulitan untuk menerapkan dan menjalankan penundaan Pemilihan Kepala Daerah serentak di tahun 2020 ini.⁶

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut pertama, apa pertimbangan hukum penyelenggaraan pemilihan kepala daerah serentak di indonesia dalam keadaan pandemi covid19?

⁵ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (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

⁶ Rezky Panji Perdana Martua Hasibuan, *Urgensitas Perppu Pilkada Di Kala Wabah Pandemi Covid-19*. Jakarta. Hlm 124

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dari latar belakang di atas dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut : Apa pertimbangan hukum dan yang melatarbelakangi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota dalam melaksanakan pemilihan kepala daerah serentak di Indonesia dalam keadaan pandemi *Covid - 19* ?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian dari latar belakang diatas tujuan diadakanya penelitian ini adalah untuk mengetahui apa latar belakang dan pertimbangan hukum dari terbitnya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota dalam melaksanakan pemilihan kepala daerah serentak di Indonesia dalam keadaan pandemi *Covid – 19*.

1.4 Manfaat Penelitian

- a. Manfaat Akademis : Penelitian ini dapat dijadikan acuan mengenai regulasi yang mengatur tentang diadakanya pemilihan kepala daerah secara serentak dalam keadaan pandemi covid- 19.
- b. Manfaat Prektis : Penelitian ini dapat menghasilkan implikasi yang signifikan kepada para pembuat kebijakan dalam memecahkan permasalahan pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara serentak dalam keadaan pandemi covid19.

1.5 Metode penelitian

Metode penelitian dapat diartikan sebagai proses prinsip-prinsip dan tata cara untuk memecahkan masalah yang dihadapi dalam melakukan penelitian. Metode

yang digunakan dalam penelitian hukum berbeda dengan penelitian sosial. Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan *know-how* dalam ilmu hukum, yang dilakukan untuk memecahkan suatu isu hukum yang dihadapi. Penelitian hukum dalam bahasa Inggris yaitu *legal research* dan dalam bahasa Belanda yaitu *rechtssonderzoek*. Dan fungsi dari metode penelitian ini adalah untuk memberikan rancangan bagi penulis untuk mempermudah penelitian ini.⁷

1.5.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini merupakan jenis penelitian normatif. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder. Data sekunder penelitian hukum normatif yaitu berupa penelitian kepustakaan untuk mendapatkan data-data berupa dokumen hukum, baik itu, Peraturan Pemerintah, Peraturan/keputusan Menteri, Peraturan Komisi Pemilihan Umum, yurisprudensi, Jurnal-jurnal hukum, dan buku-buku yang berkaitan dengan pokok permasalahan yang diteliti.

1.5.2 Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian ini kami menggunakan 3 macam metode pendekatan yaitu antara lain, pendekatan perundang – undangan, pendekatan konseptual dan pendekatan kasus, maksud dari ketiganya adalah :

1. Pendekatan Perundang – undangan (*Statue Aproach*), yaitu dengan menganalisa semua undang – undang dan regulasi yang berkaitan dengan

⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cet. XII, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2016, hlm. 60.

judul penelitian ini, sehingga pada nantinya hasil dari analisa ini menjadi argument untuk memecahkan isu yang diteliti sesuai dengan dasar hukum, pendekatan semacam ini sangat diperlukan dalam penelitian hukum, karena dengan adanya pendekatan hukum ini penelitian yang ditulis oleh penulis dapat dikategorikan sebagai penelitian hukum.⁸

2. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*), yaitu suatu metode pendekatan melalui pendekatan dengan merujuk dari pandangan – pandangan dan doktrin – doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Sehingga dengan adanya pendekatan konseptual yang abstrak akan memberikan pandangan kepada pembaca ataupun penulis gambaran secara general suatu konsep yang akan dikaitkan dengan isu hukum.⁹
3. Pendekatan Kasus (*Case Approach*), dilakukan dengan cara melakukan pendekatan dengan kasus yang berkaitan dengan isu yang akan diteliti, setelah itu kasus tersebut dikaitkan dengan regulasi atau peraturan perundang – undangan serta analisa dengan konsep – konsep hukum yang berkaitan dengan kasus tersebut. Sehingga dengan adanya pendekatan kasus dalam penelitian ini dapat diketahui bahwasanya kasus ini merupakan suatu kasus yang perlu diselesaikan dengan regulasi dan konsep hukum.¹⁰

⁸ *Ibid*, Hal 136

⁹ *Ibid*, Hal.177

¹⁰ *Ibid*, 158

1.5.3 Bahan Hukum

Sumber bahan hukum yang digunakan untuk melengkapi data penelitian ini meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Adapun sumber-sumber bahan hukum tersebut, sebagai berikut:

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari peraturan perundang-undangan maupun putusan hakim. Bahan hukum primer dalam penulisan skripsi ini yaitu:

- a. Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. 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.
- c. Undang – Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
- d. Undang – Undang Nomor 6 tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan.
- e. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang kebijakan keuangan negara dan stabilitas sistem keuangan untuk penanganan pandemi corona virus disease 2019 (covid19) dan atau dalam rangka menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan atau stabilitas sistem keuangan.
- f. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (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.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Adapun bahan hukum sekunder yang penulis gunakan pada penulisan skripsi ini, antara lain berupa : buku, jurnal ilmiah, laporan penelitian, skripsi, majalah dan situs internet. Yang relevan dengan judul penelitian.

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang lebih dikenal dengan nama bahan acuan hukum atau bahan rujukan bidang hukum.

1.5.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan cara penulis melakukan study ke perpustakaan yaitu dengan menginventarisir bahan – bahan pustaka yang berkaitan dengan judul penelitian. Setelah itu penulis mempelajari regulasi – regulasi, Peraturan Perundang – Undangan, teori – teori, dan tulisan – tulisan yang terdapat dalam literatur. Sehingga dalam penelitian ini, penulis mendapatkan landasan teoritis dan landasan secara normatif sehingga penulisan atau penelitian hukum ini dapat dipertanggungjawabkan dasar penulisan dan penelitiannya.

1.5.5 Teknik Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum yang digunakan pada penulisan skripsi adalah menggunakan metode analisa data secara kualitatif yaitu penelitian yang mengacu kepada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan pengadilan dan norma-norma hukum yang ada dalam masyarakat. Teknik analisis kualitatif dilakukan dengan cara menganalisis bahan hukum berdasarkan konsep, teori, peraturan perundang-undangan, pandangan pakar maupun pandangan penulis sendiri, kemudian dilakukan interpretasi untuk menarik suatu kesimpulan dari permasalahan penelitian ini.

