



RINGKASAN EKSEKUTIF

ARGUMENTASI PENTINGNYA MENERBITKAN PERPPU PENUNDAAN PILKADA TERKAIT WABAH COVID-19

Oleh :

**Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) FH Universitas Andalas; Network for
Democracy and Electoral Integrity (Netgrit); Perkumpulan untuk Pemilu dan
Demokrasi (Perludem); Rumah Kebangsaan**

Dokumen ringkasan eksekutif ini adalah bagian yang tidak terpisahkan dari analisa mendalam Kami terhadap pentingnya bagi pemerintah untuk segera menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) sebagai dasar hukum untuk menunda pilkada, dengan segala konsekuensi logisnya.

Adapun beberapa poin utama kenapa pemerintah perlu untuk segera menerbitkan perppu yang berkaitan dengan penundaan Pilkada 2020 adalah sebagai berikut:

1. Presiden Republik Indonesia telah mengeluarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Noor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Nasional Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) Sebagai Bencana Nasional. Sebagai bencana nasional yang telah menyerang seluruh provinsi Indonesia, tentu seluruh perhatian perangkat negara, mesti fokus untuk melakukan penanganan Covid-19, guna menyelamatkan setiap jiwa warga negara Indonesia;
2. Terdapat instruksi dari Presiden Republik Indonesia yang meminta seluruh masyarakat untuk bekerja, beraktifitas, dan beribadah di rumah, termasuk membatasi interaksi antar warga. Sementara pelaksanaan tahapan Pilkada, memiliki banyak sekali aktifitas di luar rumah, serta interaksi yang sangat intensif antar warga negara. Oleh sebab itu, perlu kiranya dilakukan penundaan terhadap tahapan Pilkada 2020 sampai wabah Covid-19 dapat ditanggulangi secara penuh, dan memastikan keselamatan jiwa manusia dari ancaman penularan Covid-19;

3. Ada kekosongan hukum yang sangat terang, terkait lembaga yang berwenang menerbitkan penundaan pilkada di seluruh daerah pemilihan, yakni 270 daerah yang mestinya melaksanakan Pilkada di September 2020. Selain itu, juga tidak ada aturan terkait dengan lembaga mana yang berwenang memulai kembali tahapan pilkada;
4. Ada kekosongan hukum terkait realokasi anggaran pilkada di daerah, untuk penanganan Covid-19. Ini perlu dasar hukum yang jelas, agar tidak terjadi kesalahan dalam pertanggungjawaban keuangan negara. Selain itu, perlu juga dasar hukum yang jelas dan pasti, terkait dengan anggaran untuk melanjutkan kembali tahapan pilkada;
5. Wabah Covid-19 yang menyerang Indonesia, adalah kondisi darurat yang berdampak langsung kepada pilkada. Oleh sebab itu, perlu penyesuaian segera ketentuan penundaan pilkada, agar ada kepastian hukum terkait dengan penundaan pilkada.

Demikianlah Kami sampaikan, semoga dapat menjadi bahan masukan untuk mengambil keputusan, ditengah Pandemi Covid-19 yang semakin menyebarluas di seluruh Provinsi Indonesia.



ARGUMENTASI PENTINGNYA MENERBITKAN PERPPU PENUNDAAN PILKADA TERKAIT WABAH COVID-19

Oleh :

Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) FH Universitas Andalas; Network for Democracy and Electoral Integrity (Netgrit); Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem); Rumah Kebangsaan

I. PENGANTAR

Perndapat ini Kami sampaikan sebagai wujud kepedulian terhadap upaya pemerintah di dalam penanganan pandemi Covid-19. Salah satu agenda ketatanegaraan yang terdampak dari serangan Covid-19 ini adalah Pilkada 2020. Pemungutan suara untuk Pilkada 2020 sejatinya akan dilaksanakan pada 23 September 2020. Tapi kini, tahapan Pilkada 2020 mesti terhenti. Semakin luasnya penyebaran Covid-19 membuat tahapan pilkada tidak mungkin terus dilaksanakan.

Sebab hampir semua tahapan pilkada mengandung aktifitas yang mengumpulkan orang banyak, serta interaksi antar manusia yang cukup tinggi. Semua kegiatan tersebut mestilah dihindari di dalam upaya menekan laju penyebaran Covid-19. Membatasi kegiatan yang mengumpulkan banyak orang. Mengurangi aktifitas di luar rumah. Serta menjaga jarak komunikasi antar manusia. Sesuatu yang hampir sulit dipenuhi jika tahapan pilkada terus berjalan.

Komisi Pemilihan Umum (KPU) memang sudah menunda pelaksanaan beberapa tahapan pilkada sejak pertengahan Maret 2020 lalu. Namun, penundaan ini belum sampai kepada penundaan hari pemungutan suara.

Salah satu penyebabnya adalah pelaksanaan pilkada pada September 2020, sesuai dengan Pasal 201 ayat (6) UU No. 10 Tahun 2016. Meskipun ada mekanisme pemilihan lanjutan dan pemilihan susulan di dalam UU Pilkada, tetap saja ada banyak kekosongan hukum untuk mengatur tata kelola pelaksanaan pilkada ditengah Covid-19 ini. Mulai dari keputusan penundaan oleh KPU yang sebetulnya tidak disebutkan eksplisit di dalam UU Pilkada. Kemudian ketentuan terkait pelaksanaan pilkada dapat dimulai kembali. Dampak anggaran, dampak terhadap daftar pemilih, serta

konsekuensi penyelenggara ad hoc sebagai akibat dari penundaan pilkada. Masalah utamanya tentu saja tidak ada yang bisa memastikan hingga hari ini, kapan pandemi Covid-19 ini selesai dan betul-betul meninggalkan Indonesia. Sementara, di dalam UU Pilkada, terdapat pelaksanaan pilkada yang mesti dilaksanakan pada September 2020. Rapat Dengar Pendapat (RDP) Komisi II DPR, Kementrian Dalam Negeri, dan penyelenggara pemilu pada 30 Maret 2020 lalu, telah membuat kesimpulan bahwa pelaksanaan pilkada mesti ditunda. Bahkan, salah satu kesimpulan rapat itu juga menyepakati bahwa anggaran pelaksanaan pilkada diminta direalokasi untuk penanganan Covid-19, khususnya di 270 daerah yang melaksanakan pilkada. Satu hal penting lagi, di dalam rapat tersebut juga, Komisi II DPR dan Pemerintah telah sepakat perlunya PERPPU untuk mengatur lebih lengkap dan detail terkait dengan penundaan pilkada. Oleh sebab itu, melalui tulisan ini Kami hendak menyampaikan masukan, khususnya alasan-alasan hukum, untuk membantu pemerintah di dalam penyusunan PERPPU, yakni PERPPU tentang perubahan ketiga undang-undang pilkada.

Pendapat ini dilandasi dasar hukum sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan berikut ini

- **UUD 1945:**
 1. Pasal 22E Ayat (1) dan Ayat (5) UUD 1945
 2. Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945
- **UU Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota:**
 3. UU Nomor 10 Tahun 2016 jo
 4. UU Nomor 8 Tahun 2015 jo
 5. UU Nomor 1 Tahun 2015 jo
 6. PERPPU Nomor 1 Tahun 2014 jo
- **Peraturan Komisi Pemilihan Umum:**
 7. PKPU Nomor 8 Tahun 2018 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota

II. PERMASALAHAN

2.1. Status Darurat Kesehatan Masyarakat dan PSBB

Presiden, telah mengumumkan status “Keadaan Darurat Kesehatan Masyarakat” berdasarkan Pasal 12 UUD 1945 tentang kewenangan Presiden menyatakan “Keadaan Bahaya” (*state of emergency*) terkait penyebaran wabah virus korona (Covid-19). Walaupun pemerintah hanya melandaskan pengumuman itu kepada UU Nomor 6 Tahun 2018, akan tetapi hal itu memiliki landasan konstitusional berdasarkan Pasal 12 UUD 1945 tentang negara dalam keadaan bahaya (*staatsnoodrecht*).

Dalam konteks hukum tata negara darurat di Indonesia, penentuan keadaan darurat negara saat ini masih berada dalam situasi *staatsnoodrecht* dalam keadaan objektif, dimana negara diwajibkan terus bertindak berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada atau yang diadakan untuk menghadapi situasi darurat. Termasuk pula kiranya dalam wabah Covid-19 ini dan persiapan menghadapi

penyelenggaraan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota di 270 daerah yang akan Pilkada di 2020. Sementara, hingga hari ini, 34 provinsi di Indonesia sudah terserang wabah Covid-19.

Pemerintah telah mengumumkan status Darurat Kesehatan yang memberikan penekanan pada beraktifitas, bekerja, beribadah, di dalam rumah saja. Intinya, membatasi kegiatan di luar rumah, dan interaksi antar manusia. Sementara, tahapan pelaksanaan pilkada memiliki banyak sekali aktifitas di luar rumah, dan membuat interaksi antar manusia yang sangat banyak.

Berdasarkan UU Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota terdapat mekanisme Pemilihan Lanjutan dan/atau Pemilihan Susulan sebagai mekanisme untuk menghadapi situasi darurat/bahaya atau bencana dan/atau gangguan lainnya yang menghambat proses penyelenggaraan pemilihan.

2.2. Dampak bagi penyelenggaraan Pemilukada

Seluruh aktor pemilu, mulai dari penyelenggara, bakal calon peserta, partai politik, sepenuhnya bergantung pada sikap Pemerintah terkait wabah Covid-19. Status darurat kesehatan yang menekankan tindakan untuk menahan diri agar tidak keluar rumah, serta membatasi interaksi antar manusia di luar rumah, tentu akan mempersulit kinerja penyelenggara pemilu dan menghambat upaya peserta untuk meyakinkan pemilih karena tidak mungkin mengadakan kampanye. Pemilih juga akan kesulitan untuk memberikan dukungan dengan ikut serta kampanye dan hadir pada saat hari pemungutan suara. Tidak mungkin pula bagi penyelenggara untuk melakukan penghitungan suara secara terbuka dan dapat disaksikan saksi-saksi dan pihak-pihak lain berkepentingan.

Karena kondisi itu, tidak memungkinkan bagi penyelenggara untuk melaksanakan proses pilkada hingga hari pemungutan suara pada 23 September 2020 nanti. Karena, hingga hari ini, sama sekali tidak dapat dipastikan, kapan pandemi Covid-19 ini akan selesai. Satu hal prinsip yang perlu dipahami oleh seluruh *stakeholder* kepemiluan, tidak mungkin menyelenggarakan tahapan pilkada, jika pandemi Covid-19 belum selesai sepenuhnya.

Artinya, dengan adanya himbauan untuk membatasi kegiatan di luar rumah, dan adanya upaya untuk melakukan pembatasan sosial berskala besar, 270 daerah (9 Provinsi, 224 Kabupaten, dan 37 Kota) harus ditunda dalam setiap tahapan. Problematikannya adalah perangkat norma yang mengatur penundaan itu tidak memadai. Terdapat kekosongan hukum karena tidak diaturnya penundaan pilkada terkait wabah Covid-19. Artinya, saat ini, belum ada aturan yang dapat menjadi rujukan di dalam melakukan penundaan terhadap seluruh daerah pemilihan pilkada yang berjumlah 270 daerah untuk Pilkada 2020.

Apalagi, Indonesia ada di dalam keadaan dimana waktu berakhirnya wabah Covid-19 sama sekali tidak bisa diprediksi. Bahkan, kondisinya hari ini, jumlah korban yang terinfeksi dan meninggal dunia terus bertambah. Dalam kondisi ini, syarat objektif untuk menerbitkan PERPPU oleh presiden sesungguhnya sudah terpenuhi.

2.3. Analisa peraturan perundang-undangan

Berikut ini merupakan analisa dari ketentuan peraturan perundang-undangan terkait penundaan penyelenggaraan pilkada karena imbas dari keadaan-keadaan tertentu. UU Nomor 10 Tahun 2016 jo UU Nomor 8 Tahun 2015 jo UU Nomor 1 Tahun 2015 jo PERPPU Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota tersebut di atas mengatur tentang Pemilihan Lanjutan dan Pemilihan Susulan dalam pilkada jika terdapat kondisi-kondisi yang memaksa atau tidak memungkinkan tahapan pilkada harus ditunda karena tidak dapat dilaksanakan. Apa saja kondisi, akibat dan pilihan hukum terkait penundaan karena wabah Covid-19 itu. Berikut uraian unsur-unsur dan tabelisasi perbedaan berdasarkan pasal-pasal terkait:

2.3.1. Pemilihan lanjutan

Salah satu mekanisme penundaan pilkada yang tersedia adalah pemilihan lanjutan yang diatur Pasal 120. Apa saja unsur-unsurnya, berikut uraiannya:

Pasal 120 berbunyi:

ayat (1):

“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.”

ayat (2):

“Pelaksanaan Pemilihan lanjutan dimulai dari tahap penyelenggaraan Pemilihan yang terhenti.”

Berdasarkan ketentuan tersebut, berikut unsur-unsur Pasal 120 UU Nomor 1 Tahun 2015 jo PERPPU Nomor 1 Tahun 2014:

- i. Dalam hal **sebagian atau seluruh wilayah Pemilihan**
- ii. terjadi:
 - kerusuhan;
 - gangguan keamanan;
 - bencana alam; atau
 - **gangguan lainnya**
- iii. yang **mengakibatkan sebagian tahapan penyelenggaraan Pemilihan tidak dapat dilaksanakan**
- iv. maka dilakukan **Pemilihan lanjutan**

Solusinya menurut Pasal 120 ayat (2):

- v. Pelaksanaan Pemilihan lanjutan dimulai dari tahap penyelenggaraan Pemilihan yang terhenti**
(artinya tahapan telah dilaksanakan dan terhenti karena kondisi tersebut di atas)

2.3.2. Kesesuaian dengan masalah dan pilihan Pemilu lanjutan

Penundaan pilkada berlangsung di seluruh wilayah pemilihan (unsur I, tapi ketentuan ini tidak mengakomodir seluruh daerah pemilihan) dikarenakan meluasnya penyebaran wabah Covid-19 (gangguan lainnya; unsur ii) yang mengakibatkan sebagian tahapan penyelenggaraan pemilihan tidak dapat dilaksanakan (KPU telah menunda 4 tahapan, unsur iii).

2.3.4. Pemilihan susulan

Selain pemilihan lanjutan, maka terdapat alternatif penundaan lain pilkada yaitu pemilihan susulan yang diatur Pasal 121. Apa saja unsur-unsurnya, berikut uraiannya:

Pasal 121

ayat (1):

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

ayat (2):

“Pelaksanaan Pemilihan susulan dilakukan untuk seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilihan.”

Berdasarkan ketentuan tersebut, berikut Unsur-unsur Pasal 121 UU Nomor 1 Tahun 2015 jo PERPPU Nomor 1 Tahun 2014:

- i. Dalam hal di suatu wilayah Pemilihan;**
- ii. Terjadi:**
 - bencana alam,
 - kerusakan,
 - gangguan keamanan, dan/atau
 - **gangguan lainnya**
- iii. yang mengakibatkan terganggunya seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilihan**
- iv. maka dilakukan Pemilihan susulan;**

Solusinya menurut Pasal 121 ayat (2):

- v. Pelaksanaan Pemilihan susulan dilakukan untuk seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilihan.

2.3.5. Kesesuaian dengan masalah dan pilihan Pemilu susulan

Penundaan pilkada terjadi di seluruh daerah pemilihan (tidak sesuai unsur i) terkait wabah covid-19 (seuai unsur ii) yang mengakibatkan terganggunya seluruh tahapan penyelenggaraan (mungkin sesuai dengan unsur iii apabila KPU merasa seluruh tahapan terganggu atau berdampak karena kondisi tidak pasti). Tapi kondisinya hari ini, KPU baru menunda empat tahapan pilkada. Terkait tahapan setelahnya, termasuk hari pemungutan suara, sama sekali belum ada kepastian.

2.3.6. Pilihan hukum

Berdasarkan unsur-unsur yang ada di dalam pasal-pasal diatas, dan dibandingkan dengan kondisi hari ini, pilihan hukum yang paling mendekati adalah Pemilihan lanjutan karena KPU pada dasarnya telah menjalankan beberapa tahapan. Namun, opsi Pemilihan lanjutan tersebut menjadi tidak tepat jika memahami maksud dari sebagian atau seluruh wilayah adalah terkait wilayah satu daerah pemilihan kepala daerah saja. Misalnya, sebagian atau seluruh wilayah dalam pemilihan Gubernur dari Provinsi Sumatera Barat, sebagai salah satu daerah yang akan menyelenggarakan pemilihan gubernur di tahun 2020. Artinya beberapa daerah desa, kecamatan, dan/atau kabupaten kota terimbas oleh Covid-19 di Sumatera Barat yang berakibat terimbas pada tahapan-tahapan tertentu dalam penyelenggaraan Pilkada.

Pilihan itu menjadi tidak tepat jika makna wilayah tidak sama dengan daerah pemilihan provinsi dan kabupaten/kota yang akan menyelenggarakan pemilihan kepala daerah. Karena faktanya hari ini, 270 daerah yang akan melaksanakan pemilihan kepala daerah sudah tidak bisa melaksanakan tahapan pilkada terpaksa ditunda karena wabah Covid-19 yang semakin meluas. Kondisi seluruh daerah pemilihan yang akan melaksanakan pilkada tidak bisa melanjutkan tahapan pilkada seperti kondisi hari ini, pengaturan yang spesifik tidak ada di dalam UU Pilkada.

Hal itu bermakna, UU Pilkada tidak mengatur dampak sebesar yang ditimbulkan Covid-19. Terkait hal itu dapat pula dibuktikan di dalam pasal-pasal lain terkait permasalahan ini.

Ketentuan di dalam Pasal 9 huruf a UU No. 10 Tahun 2016, yang mengatur tentang tugas dan kewenangan KPU untuk menyusun dan menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan pilkada, juga tidak dapat menjadi dasar hukum yang kuat, bahwa penundaan pilkada secara keseluruhan di 270 daerah pemilihan dapat dilakukan. Begitu juga dengan ketentuan Pasal 10A UU No. 8 Tahun 2015 yang mengatur bahwa KPU adalah penanggung jawab akhir dari pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Dua pasal ini tidak cukup menjadi dasar bagi KPU untuk menertbitkan penundaan pilkada. Penyebabnya adalah, terdapat ketentuan yang sangat eksplisit di dalam Pasal 201 ayat (6) UU No. 10 Tahun 2016, yang memerintahkan pelaksanaan pemilihan kepala daerah itu pada September 2020. Selain itu, mekanisme yang memungkinkan pemilihan tidak

dilaksanakan pada September 2020, memang diatur di dalam ketentuan pemilihan lanjutan dan pemilihan susulan.

Tetapi, sebagaimana yang sudah diuraikan pada bagian diatas, pengaturan pemilihan lanjutan dan susulan, hanya berdasarkan wilayah untuk masing-masing pemilihan. Tidak ada pengaturan penundaan atau pemberhentian tahapan pilkada secara bersamaan untuk seluruh daerah pemilihan, yang dapat dilakukan oleh KPU RI. Meskipun, langkah untuk menunda 4 tahapan Pilkada 2020 yang sejauh ini sudah dilaksanakan KPU adalah keputusan yang tepat, sebagai upaya untuk menekan penyebaran Covid-19 yang semakin meluas.

III. Kriteria Penundaan Pilkada dan aparat berwenang

Kebutuhan terhadap regulasi hari ini adalah, bagaimana mekanisme penundaan pilkada di seluruh daerah pemilihan, yang ditetapkan oleh KPU RI karena adanya wabah Covid-19.

Dalam ketentuan Pasal 122 yang mengatur tentang penerbitan surat keputusan tentang penetapan penundaan pelaksanaan pilkada yang pada pokoknya harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

3.1. Berdasarkan jumlah wilayah terdampak yang minim

- i. Diterbitkan oleh KPU Kab/Kota atas usul PPK dalam hal penundaan pelaksanaan pemilihan:
 - a. meliputi 1 (satu) atau beberapa Desa atau sebutan lain/Kelurahan;
 - b. meliputi 1 (satu) atau beberapa Kecamatan; atau
- ii. Diterbitkan oleh KPU Provinsi atas usul KPU Kabupaten/Kota dalam hal penundaan pelaksanaan Pemilihan:
 - a. meliputi 1 (satu) atau beberapa Kabupaten/Kota.

Ketentuan pasal ini mengatur kriteria dampak yang terganggu sehingga dapat ditentukan aparat yang berwenang untuk menerbitkan surat keputusan (SK) tentang penundaan pilkada. Jika hanya terdiri dari satu atau beberapa desa (atau sebutan lainnya), kelurahan, dan kecamatan maka SK penundaan itu diterbitkan KPU Kab/Kota atau usul Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK).

Permasalahan hukum: Dalam hal permasalahan itu menimpa satu atau beberapa kabupaten/kota, SK penundaan diterbitkan KPU Provinsi. Tetapi ketentuan ini tidak mengatur tentang siapa yang kemudian berhak kemudian membatalkan SK Penundaan itu, sehingga pelaksanaan pilkada dapat dilanjutkan kembali.

Harusnya, dalam konteks administrasi negara, sebuah SK dapat dibatalkan jika dicabut, diubah, atau dibatalkan oleh institusi yang mengeluarkannya. Dalam kondisi lain, SK dapat dibatalkan oleh institusi yang memiliki kewenangan di atasnya, atau dibatalkan oleh pengadilan. Dalam situasi hari ini, dimana KPU RI sudah mengeluarkan penundaan pilkada di seluruh daerah pemilihan. Kewenangan penundaan ini juga masih tidak jelas di dalam UU Pilkada. Termasuk juga nanti kewenangan untuk memulai kembali tahapan pilkada. Konteks inilah yang tidak dapat diatur di dalam pengaturan pilkada lanjutan di dalam UU Pilkada

3.2. Berdasarkan jumlah tingginya persentase wilayah dan pemilih terdampak ditentukan Pilkada lanjutan atau susulan

- i. Diterbitkan oleh Menteri Dalam Negeri atas usul KPU Provinsi dalam hal pemilihan Gubernur:
 - a. tidak dapat dilaksanakan di 40 Persen jumlah Kab/Kota; atau
 - b. 50 Persen dari jumlah Pemilih terdaftar tidak dapat menggunakan haknya untuk memilih
- ii. Diterbitkan oleh Gubernur atas usul KPU Kab/Kota dalam hal pemilihan Bupati dan Walikota:
 - a. tidak dapat dilaksanakan di 40 Persen jumlah Kecamatan; atau
 - b. 50% (lima puluh persen) dari jumlah pemilih terdaftar tidak dapat menggunakan haknya untuk memilih.

Permasalahan hukum: pada bagian ini yang ditentukan adalah siapa yang berwenang menentukan dilakukannya pilkada lanjutan atau susulan di suatu kabupaten/kota atau provinsi dengan mengeluarkan surat keputusan penetapan pemilihan lanjutan atau susulan. Persyaratannya adalah pemilihan tidak dapat dilaksanakan pada 40 persen wilayah pemilihan atau 50 persen jumlah pemilih tidak dapat menggunakan hak pilihnya. Pertanyaan besarnya adalah dengan kriteria yang luar biasa itu, siapakah yang berwenang untuk menerbitkan surat keputusan penundaan pemilihan. Apakah dengan tidak terpenuhinya 40 persen wilayah melaksanakan pilkada atau 50 persen pemilih tidak dapat menggunakan hak pilihnya itu, maka otomatis pilkada ditunda. Pertanyaan berikutnya adalah, siapakah yang berwenang untuk menentukan bahwa telah terpenuhinya kriteria tersebut? Meskipun secara teoritik tentu dapat dijawab adalah kewenangan penyelenggara, maka pertanyaannya penyelenggara pada tingkatan mana. Sementara pada ketentuan Pasal 122 ayat (2) UU Pilkada ditentukan bahwa penyelenggara tingkat daerah yang menentukan. Namun kalau terjadi kekacauan keamanan atau bencana di daerah tersebut yang membuat penyelenggara tidak dapat bekerja, siapakah yang kemudian menentukan. Aturan ini banyak “bolongnya”. Tidak jelas dalam menghadapi kendala yang ditentukan Pasal 120 ataupun 121 UU Pemilukada.

IV. TABEL PERBEDAAN PEMILIHAN LANJUTAN DAN SUSULAN

No	Ketentuan UU	Problematika/ Keadaan	Solusi	Kelemahan hukum terkait wabah Covid-19
1	Pilkada Lanjutan: Pasal 120 mengatur tentang: Seluruh atau sebagian wilayah pemilihan	1.kerusuhan; 2.gangguan keamanan; 3.bencana alam; atau 4.gangguan lainnya	Pemilihan lanjutan dimulai dari tahap penyelenggaraan Pemilihan yang terhenti	1. Ketentuan ini tidak diperuntukan bencana seluas sebaran Covid 19. 2. Hanya diperuntukan untuk daerah-daerah tertentu terdampak, tidak untuk seluruh wilayah Indonesia; 3. Penyerahan kewenangan penentuan penundaan didasari kepada usulan penyelenggara di bawah KPU RI atau Kementerian, dan bukan KPU RI ini membuktikan bahwa penundaan itu parsial 4. Jadwal dan lain-lain terkait untuk Pilkada Lanjutan ditentukan Penyelenggaraan tingkat provinsi dan kab/kota 5. Masing-masing Provinsi dan/atau Kab/Kota dapat melakukan perbedaan dalam menentukan apakah pilkada Lanjutan dan/atau Susulan jika terdapat tafsir yang berbeda.
2	Pemilukada Susulan: Pasal 121 mengatur tentang: di suatu wilayah Pemilihan	1. bencana alam; 2.kerusuhan; 3.gangguan keamanan; dan/atau 4.gangguan lainnya	Pemilihan susulan dilakukan untuk seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilihan.	

V. PERPPU SEBAGAI SOLUSI

Rapat Kerja/Rapat Dengar Pendapat Komisi II DPR dengan Menteri Dalam Negeri (Mendagri), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu), dan Dewan Penyelenggara Pemilu (DKPP) pada Senin (30/3/2020) lalu menyepakati kesimpulan untuk melakukan penundaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (Pilkada) 2020.

Ada empat kesimpulan yang dihasilkan Rapat tersebut. Pertama, melihat perkembangan pandemi Covid-19 yang hingga saat ini belum terkendali dan demi mengedepankan keselamatan masyarakat, Komisi II DPR RI menyetujui penundaan tahapan Pilkada Serentak 2020 yang belum selesai dan belum dapat dilaksanakan. Kedua, Pelaksanaan Pilkada Lanjutan akan dilaksanakan atas persetujuan bersama antara KPU, Pemerintah, dan DPR. Ketiga, Dengan penundaan pelaksanaan Pilkada Serentak 2020, maka Komisi II DPR RI meminta Pemerintah untuk menyiapkan payung hukum baru berupa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU). Keempat, dengan penundaan pelaksanaan Pilkada Serentak 2020, Komisi II DPR RI meminta kepada kepala daerah yang akan melaksanakan Pilkada Serentak 2020 merealokasi dana Pilkada Serentak 2020 yang belum terpakai untuk penanganan pandemi Covid-19.

Meskipun bukan produk hukum resmi, kesepakatan politik antara aktor utama kepemiluan itu bisa dipahami dan diterima oleh pemangku kepentingan. Kesepakatan tersebut mendukung dan meneguhkan Keputusan KPU beberapa waktu lalu (21/3) yang lebih dulu memutuskan untuk menunda empat aktivitas tahapan Pilkada 2020. Dalam Keputusan 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 Dalam Upaya Pencegahan Penyebaran Covid-19, empat tahapan yang ditunda meliputi pelantikan Panitia Pemungutan Suara (PPS), verifikasi syarat dukungan calon perseorangan, pembentukan Panitia Pemutakhiran Data Pemilih (PPDP), serta pemutakhiran dan penyusunan daftar pemilih.

Keseluruhan tahapan yang ditunda adalah aktivitas pilkada yang berlangsung sampai dengan 28 Mei 2020. Penundaan ini sejalan dengan Keputusan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) Nomor 13.A Tahun 2020 tentang Perpanjangan Status Keadaan Tertentu Darurat Bencana Wabah Penyakit Akibat Virus Corona di Indonesia, yang mengatur status darurat bencana selama 91 (sembilan puluh satu) hari, terhitung 29 Februari 2020 sampai dengan 29 Mei 2020.

Dalam kesempatan Rapat di DPR itu pula, KPU menawarkan tiga opsi hari pemungutan suara sebagai konsekwensi bergesernya jadwal tahapan akibat kebijakan penundaan

pilkada yang diambil. KPU mengemasnya dalam bentuk Opsi A, Opsi B, dan Opsi C. Opsi A, hari pemungutan suara pilkada dilaksanakan Rabu, 9 Desember 2020. Opsi B, pemungutan suara pada Rabu, 17 Maret 2021. Serta Opsi C, pemungutan suara pada Rabu, 29 September 2021.

Bila melihat koherensinya dengan keputusan untuk merealokasi dana Pilkada Serentak 2020 bagi penanganan pandemi Covid-19, maka kemungkinan penyelenggaraan Pilkada baru bisa berlanjut pada 2021. Sebab bila memperhitungkan siklus penyusunan anggaran kita, diperlukan waktu untuk kembali menyusun usulan anggaran pembiayaan pilkada pasca penundaan. Setelah sebelumnya sisa anggaran Pilkada 2020 dialihfungsikan sepenuhnya untuk penanganan Covid-19.

Dengan disepakatinya penundaan Pilkada ini, Indonesia menjadi negara ke-38 yang menurut International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) memutuskan untuk menunda aktivitas elektoralnya di masa pandemi Covid-19.¹ Memang tidak semua negara menunda pemilunya, sebut saja Israel, Perancis, Bavaria di Jerman, Moldova, Republik Dominika, Polandia, Mali, Vanuatu, beberapa negara bagian di Amerika Serikat (Arizona, Florida, dan Illinois), serta negara bagian Queensland di Australia adalah beberapa yang tetap memutuskan melanjutkan pemilu legislatif, pemilu lokal, pemilu pendahuluan, ataupun referendurnya.

Namun, di negara yang tetap menggelar pemilihan di masa pandemi Covid-19, terjadi penurunan angka partisipasi pemilih yang cukup signifikan. Misalnya di putaran pertama Pemilu Lokal Perancis, tercatat kurang dari separuh pemilih hadir dalam pemungutan suara, Minggu (15/3), di tengah kekhawatiran wabah virus corona. Hanya sekitar 46 persen pemilih datang ke TPS bila dibandingkan dengan 63,5 persen untuk putaran pertama pemungutan suara pada pemilihan lokal terakhir pada tahun 2014.² Hal ini mendorong Presiden Perancis, Emmanuel Macron mengambil kebijakan untuk menunda putaran kedua Pemilu Lokal mereka, ke 21 Juni 2020.³

5.1. Legalitas Penundaan

Penundaan pilkada 2020 membawa implikasi pada banyak hal. Mulai dari dampak hukum, teknis, anggaran, sampai ke status personel penyelenggara di lapangan. Meskipun sudah ada kesepakatan diantara DPR, Pemerintah, dan Penyelenggara Pemilu, namun hal itu bukanlah produk hukum resmi yang bisa menjadi landasan legal

¹ <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact- elections>.

² <https://www.euronews.com/2020/03/15/france-voters-take-to-the-polls-amid-coronavirus- fears>.

³ <https://www.france24.com/en/20200316-france-set-to-postpone-second-round-of-local- elections-over-coronavirus-fears>.

penundaan pilkada. Kesepakatan mereka hanyalah kebijaksanaan sementara sampai keluarnya dasar hukum yang memadai. Harus disediakan dasar hukum yang kuat sebagai jaminan konstitusionalitas penundaan Pilkada 2020 sehingga tidak timbul gugatan ataupun permasalahan hukum di kemudian hari atas penundaan pilkada yang dilakukan saat ini.

Oleh karena itu, penerbitan PERPPU harus disegerakan. Mengapa harus dalam bentuk PERPPU? Karena pengaturan yang ada dalam undang-undang pilkada saat ini tidak mampu menjawab situasi pandemi Covid-19 yang mengharuskan dilakukan penundaan terhadap pelaksanaan tahapan di seluruh daerah yang pilkada. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota memang menyediakan mekanisme penundaan pilkada berupa Pemilihan Lanjutan dan Pemilihan Susulan. Namun kedua mekanisme itu sama-sama menggunakan pendekatan penundaan secara parsial, berbasis daerah per daerah.

PERPPU adalah pilihan paling tepat. Sebab, bila dilakukan revisi terbatas undang-undang pilkada, waktu dan situasinya tidak akan memungkinkan. Saat ini konsentrasi semua pihak terfokus pada upaya penanganan Covid-19. Proses pembentukan legislasi tak akan bisa berjalan secara normal. PERPPU Pilkada harus segera dikeluarkan karena diperlukan bagi legalitas dan legitimasi penundaan pilkada. Mengandalkan Keputusan dan Surat Edaran KPU sama sekali tidak cukup. Selain tidak dikenal nomenklatur hukum “penundaan pilkada secara nasional oleh KPU”, hal itu juga sangat rentan digugat di kemudian hari apabila ada pihak-pihak yang tidak puas dan mempersoalkannya. Maka, demi konstitusionalitas dan legitimasi penundaan pilkada secara nasional, Presiden Joko Widodo mesti segera menerbitkan PERPPU Pilkada.

Materi muatan yang mesti diatur PERPPU Pilkada setidaknya meliputi status tahapan pilkada pasca penundaan, implikasi penundaan pada personel maupun kelembagaan penyelenggara, mekanisme realokasi anggaran pilkada untuk penanganan Covid-19 dan sumber pembiayaan untuk pilkada setelah penundaan, serta skema pengisian jabatan kepala daerah bagi daerah yang mengalami kekosongan kepala daerah sebelum terlaksananya pemilihan.

5.2. Penataan Jadwal Pilkada

Dalam menentukan tahapan pilkada, PERPPU Pilkada perlu mempertimbangkan keterhubungan pelaksanaan pilkada dengan desain penataan pemilu Indonesia secara keseluruhan. Khususnya terkait keberadaan Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019 soal konstitusionalitas model keserentakan pemilu. Supaya tak tambal sulam, dalam menentukan jadwal dan tahapan pilkada pasca penundaan mestinya juga disimulasikan agar sinkron dengan skema penjadwalan pemilu serentak yang akan dipilih sebagai pelaksanaan Putusan MK dimaksud.

Jika memperhitungkan waktu, anggaran, situasi sosial masyarakat, dan akhir masa jabatan kepala daerah, maka lebih memungkinkan penyelenggaraan pilkada dilakukan setelah Juni 2021. Hal ini mempertimbangkan bahwa harus ada waktu yang cukup untuk mempersiapkan pelaksanaan tahapan setelah konsentrasi penuh pada penanganan Covid-19, memastikan ketersediaan anggaran di tengah proses pemulihan ekonomi yang pasti terdampak wabah corona, serta memperhitungkan agar posisi kepala daerah tidak terlalu lama mengalami kekosongan.

Selain itu demi efektivitas dan efisiensi, pilkada 2021 mestinya diselenggarakan bagi semua daerah yang kepala daerahnya berakhir masa jabatannya (AMJ) pada 2021 sampai dengan Juli 2022. Sementara untuk daerah-daerah yang AMJ kepala daerahnya setelah Juli 2022 sampai 2024, tetap diselenggarakan pilkada pada 2022 atau paling lambat awal 2023. Skema pilkada serentak secara nasional pada November 2024 mestinya direkonstruksi ulang, sebab secara beban maupun desain politik, sangat berat bagi penyelenggara, peserta, dan pemilih karena akan diselenggarakan berbarengan dengan pemilu legislatif dan pemilu presiden. PERPPU Pilkada bisa jadi pintu masuk untuk penataan ini.

Kesimpulan Rapat DPR (30/3) lalu menyebut bahwa pelaksanaan Pilkada Lanjutan akan dilaksanakan atas persetujuan bersama antara KPU, Pemerintah, dan DPR. Merujuk hal ini, nampaknya DPR, Pemerintah, dan penyelenggara pemilu berpandangan tahapan pilkada pasca penundaan tak akan sepenuhnya mulai dari awal lagi. Maka sebagai konsekwensinya, PERPPU harus menyebut dengan jelas, tahapan mana yang akan menjadi titik mulai dilanjutkannya tahapan pilkada. Sebab, sebelum diputuskan ditunda, ada sejumlah tahapan yang sudah berlangsung. Antara lain, penyusunan anggaran dan peraturan pelaksanaan pemilihan, pembentukan panitia *ad hoc* pemilihan (PPK, PPS, Panwas Kecamatan, dan PPL), pengumpulan dan verifikasi administrasi syarat dukungan calon perseorangan, serta sinkronisasi DP4 dan data pemilih tetap Pemilu 2019.

Bila mempertimbangkan tahapan yang sudah berlangsung, maka Pilkada Lanjutan mestinya tetap mempertahankan keberadaan personel *ad hoc* pemilihan yang sudah direkrut, sehingga tidak perlu melakukan rekrutmen baru. Tentu dengan catatan sepanjang personel bersangkutan masih memenuhi syarat. Sementara itu, untuk aktivitas teknis tahapan mestinya diulang kembali. Misal, ketentuan untuk *updating* status syarat dukungan oleh bakal calon perseorangan dengan tanpa mengabaikan syarat dukungan yang sudah diserahkan sebelumnya. Sebab, sangat mungkin ada pendukung yang tidak lagi memenuhi syarat, misal karena meninggal dunia ataupun alih profesi menjadi TNI/Polri. Demikian pula data pemilih, syarat pemilih tentu berubah seiring dengan perubahan hari pemungutan suara. Maka harus pula dilakukan penyerahan ulang Daftar Penduduk Potensial Pemilih (DP4) sebagai basis penyusunan data pemilih yang baru.

Untuk memastikan PERPPU mampu menjawab implikasi teknis penundaan pilkada dengan baik, maka KPU perlu berkontribusi aktif menyiapkan Daftar Inventarisasi

Masalah (DIM) yang memuat dampak atau konsekuensi penundaan pilkada secara komprehensif, pilihan-pilihan skenario dan simulasi jadwal pilkada yang baru, serta informasi menyeluruh soal implikasi teknis dari penundaan yang akan dihadapi penyelenggara, peserta, maupun pemilih. Tentu penyusunan DIM ini harus memperhatikan prinsip-prinsip pemilihan yang demokratis dengan tetap memperhatikan keselamatan dan perlindungan terhadap warga negara.

Langkah proaktif KPU ini juga harus diambil dengan tetap membuka ruang bagi publik dan pemangku kepentingan kepilwuan untuk bisa terlibat, berpartisipasi, dan memberikan masukan dalam penyusunan DIM maupun berbagai skenario jadwal dimaksud.

5.3. APBN untuk Pilkada

Salah satu yang paling kompleks dalam persiapan pilkada adalah penyusunan anggaran untuk pembiayaannya. UU Pilkada mengatur bahwa pilkada dibiayai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dalam prosesnya, tidak sedikit kendala yang dihadapi penyelenggara di daerah untuk sampai pada penandatanganan Naskah Perjanjian Hibah Daerah (NPHD) sebagai basis pembiayaan pilkada. Mulai dari sulitnya mencapai kesepakatan alokasi anggaran yang diperlukan, politisasi anggaran oleh petahana, sampai ketidaksetaraan alokasi anggaran antara satu daerah dengan daerah lain akibat penyesuaian dengan kemampuan keuangan masing-masing daerah. Tidak jarang pula, penyusunan anggaran pilkada dari APBD ini menjadi bancakan beberapa oknum penyelenggara untuk memperoleh fasilitas dan layanan berlebih dari dana daerah meskipun tidak sejalan dengan prinsip efektif dan efisien dalam menyelenggarakan pemilihan.

Dengan mempertimbangkan hal itu, juga untuk memastikan ketersediaan anggaran pilkada, maka sebaiknya penganggaran pilkada pasca penundaan tidak lagi bersumber dari APBD. Melainkan diambil dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Ini demi proses pengajuan, persetujuan, pencairan, serta pertanggungjawaban anggaran pilkada yang lebih efektif dan akuntabel. Pembiayaan pilkada dari APBN juga untuk menghindari politisasi dalam proses penganggarnya yang bisa mengganggu kemandirian dan imparsialitas para penyelenggara pemilu. Serta lebih menjamin keadilan dan kesetaraan bagi semua daerah, terlepas apapun kondisi kemampuan keuangannya, terutama pasca pandemi Covid-19.

Tentu kondisi keuangan negara belum sepenuhnya pulih pasca penanganan pandemi, oleh karena itu bisa saja dilakukan penyesuaian pos-pos pembiayaan pilkada. Salah satunya dengan menghapus pembiayaan kampanye oleh negara. Dalam UU Pilkada diatur bahwa penyebaran bahan kampanye, pemasangan alat peraga, iklan di media massa cetak dan elektronik, serta debat terbuka pasangan calon dibiayai oleh negara melalui fasilitasi KPU. Untuk efisiensi pembiayaan, ketentuan ini bisa disesuaikan dengan melimitasi pembiayaan negara sebatas pada fasilitasi pelaksanaan debat terbuka pasangan calon saja. Selain itu demi mengatur kompetisi yang setara, metode

kampanye juga didorong dibuat dalam format yang lebih murah dengan mengoptimalkan penggunaan teknologi.

5.4. Akuntabilitas Proses

Kita memahami merespon dampak pandemi Covid-19 pada penyelenggaraan pilkada mestilah cepat dan responsif. Namun, tetap harus diingat bahwa berbagai kebijakan yang diambil harus tetap bersandar pada prinsip-prinsip demokrasi dan upaya mewujudkan pilkada yang berintegritas. Maka, Pemerintah tetap harus terbuka dan memberi ruang partisipasi secara proporsional dalam menyusun PERPPU. Agar materi muatan yang akan diatur PERPPU dapat mencakup seluruh kebutuhan hukum bagi legalitas penyelenggaraan pilkada dan mampu berkontribusi dalam mewujudkan pilkada yang jujur dan demokratis. Termasuk dengan memanfaatkan fasilitas teknologi untuk menjemput partisipasi publik.

VI. Penutup

Semoga masukan ini dapat membantu pemerintah mempertimbangkan untuk diterbitkannya PERPPU sebagai langkah cepat dan tepat dalam menyelamatkan Pemilu dan demokrasi Indonesia. Sebagai simpulan inti dari kajian ini, sudah cukup alasan bagi pemerintah untuk menerbitkan PERPPU, sebagai berikut:

1. Ada kekosongan hukum yang sangat terang, terkait lembaga yang berwenang menerbitkan penundaan pilkada di seluruh daerah pemilihan, yakni 270 daerah yang mestinya melaksanakan Pilkada di September 2020. Selain itu, juga tidak ada aturan terkait dengan lembaga mana yang berwenang memulai kembali tahapan pilkada;
2. Ada kekosongan hukum terkait realokasi anggaran pilkada di daerah, untuk penanganan Covid-19. Ini perlu dasar hukum yang jelas, agar tidak terjadi kesalahan dalam pertanggungjawaban keuangan negara. Selain itu, perlu juga dasar hukum yang jelas dan pasti, terkait dengan anggaran untuk melanjutkan kembali tahapan pilkada;
3. Wabah Covid-19 yang menyerang Indonesia, adalah kondisi darurat yang berdampak langsung kepada pilkada. Oleh sebab itu, perlu penyesuaian segera ketentuan penundaan pilkada, agar ada kepastian hukum terkait dengan penundaan pilkada