

KONSTITUSIONALITAS PENUNDAAN PELAKSANAAN PEMILIHAN SERENTAK 2020

Wilma Silalahi

Panitera Pengganti Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, Indonesia
E-mail: silalahiwilma@gmail.com

ABSTRAK

Penundaan Pemilihan serentak tahun 2020 akibat pandemi covid-19 yang dinyatakan sebagai bencana nasional, harus dapat memberikan kepastian hukum dan menjamin sistem politik pemilu di Indonesia tetap menciptakan sistem demokratisasi dalam Pemilihan sesuai dengan amanat Pancasila dan UUD 1945. Penundaan Pemilihan serentak tahun 2020 dilakukan sebagai bentuk nyata bahwa apabila Pemilihan serentak tahun 2020 tetap akan dilaksanakan, dampak yang paling terkena adalah masalah kesehatan. Oleh karena itu, metode yang digunakan untuk mengkaji permasalahan ini adalah metode normatif analisis atau disebut juga penelitian doktrinal, yang menyatakan bahwa hukum identik dengan norma-norma tertulis yang dibuat dan diundangkan oleh lembaga atau pejabat yang berwenang. Melalui kajian penelitian ini diharapkan, Pemerintah segera menyusun regulasi baru yang mengakomodir terjadinya *force majeure* seperti bencana nonalam. Penundaan Pemilihan lanjutan dapat dipergunakan sebagai kontrol atau persiapan terhadap penggunaan teknologi informasi dan komunikasi (TIK) sebagai perangkat penunjang aktivitas Pemilihan di tengah pandemi covid-19 serta dapat sebagai kontestasi politik sekaligus sebagai momentum terhadap perbaikan sistem Pemilihan oleh pemerintah. Selain itu, Penundaan Pemilihan lanjutan tahun 2020 sangat tepat dilaksanakan dengan pertimbangan bahwa, lebih berharga masalah kesehatan dan nilai keselamatan manusia daripada sebuah nilai Pemilihan serta hal ini sudah sesuai dengan perintah konstitusi sesuai dengan prinsip *Salus populi suprema lex esto*.

Kata Kunci: Pandemi Covid-19, *Force Majeure*, Pemilihan Kepala Daerah, Pemungutan Suara, Penundaan Pemilihan Serentak.

CONSTITUTIONALITY OF POSTPONEMENT OF THE IMPLEMENTATION OF SIMULTANEOUS ELECTIONS IN 2020

ABSTRACT

The postponement of the simultaneous Election in 2020 due to the covid-19 pandemic which was declared a national disaster, must be able to provide legal certainty and guarantee the political system of elections in Indonesia continues to create a democratization system in the Election in accordance with the mandate of the Pancasila and the 1945 Constitution. Simultaneously in 2020 will still be implemented, the most affected impact is a health problem. Therefore, the method used to study this problem is the normative method of analysis or also called doctrinal research, which states that law is identical with written norms created and promulgated by authorized institutions or officials. It is hoped that through this research study, the Government will immediately draw up new regulations that accommodate the occurrence of force majeure such as non-natural disasters. Postponement of the Advanced Election can be used as a control or preparation for the use of information and communication technology (ICT) as a supporting tool for

*Election activities in the midst of the covid-19 pandemic and can be as a political contestation as well as a momentum towards improving the election system by the government. In addition, the postponement of the 2020 election is very appropriate to be carried out with the consideration that health issues and human safety values are more valuable than an election value and this is in accordance with the constitutional order in accordance with the principle of *Salus populi suprema lex esto*.*

Keywords: ***Covid-19 Pandemic, Force Majeure, Regional Head Election, Voting, Simultaneous Election Postponement.***

PENDAHULUAN

Pemilihan kepala daerah sebagai bentuk perwujudan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) menginginkan pelaksanaan Pemilihan dipilih secara demokratis. Kata demokratis, tidak ada indikator yang mampu mendefinisikan apakah pemilihan langsung dapat dikatakan demokratis sedangkan pemilihan yang dilakukan secara tidak langsung dikatakan tidak demokratis.¹ Namun, pilihan makna demokrasi yang ditetapkan oleh masyarakat melalui wakil-wakilnya di parlemen menjatuhkan pilihan makna demokratis pada proses pemilihan secara langsung dengan pemilihan umum oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU).² Makna demokratis sebagai perwujudan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat wajib dihormati sebagai syarat utama pelaksanaan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota.

Pasal 201 ayat (1) 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, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898 (selanjutnya disebut UU 10/2016) menyatakan “Pemungutan suara serentak dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2015 dan bulan Januari sampai dengan bulan Juni tahun 2016 dilaksanakan pada tanggal dan bulan yang sama pada tanggal 23 September tahun 2020”. Berdasarkan ketentuan norma tersebut, Pemilihan akan dilaksanakan di 270 (dua ratus tujuh puluh) daerah pemilihan di seluruh wilayah Pemilihan.

Namun sebelum sampai pada proses pemungutan suara, dunia mengalami bencana pandemi *Coronavirus Disease 2019* (Covid-19), yang penyebarannya telah dinyatakan sebagai pandemi oleh Organisasi Kesehatan Dunia (*World Health Organization*) yang terjadi di sebagian besar negara-negara di seluruh dunia, termasuk di Indonesia, serta telah menimbulkan banyak korban jiwa dan menunjukkan peningkatan dari

¹ Hardiyanto, Suharso, Budiharto, *Pemilihan Umum Kepala Daerah Periode 2015/2020 (Studi Politik Hukum Calon Tunggal)*, Varia Justicia Vol 12 No. 1 Oktober 2016, hlm. 210.

² *Ibid.*

waktu ke waktu serta telah ditetapkan sebagai bencana nasional oleh Pemerintah. Secara masif dan komprehensif, akibat dari pandemi ini berdampak ke berbagai lini sektor, termasuk sektor ketatanegaraan. Untuk itu, dalam rangka penanggulangan penyebaran pandemi covid-19 sebagai bencana nasional, perlu diambil kebijakan dan langkah-langkah luar biasa, baik di tingkat pusat maupun daerah termasuk penundaan tahapan pelaksanaan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota serentak tahun 2020 agar Pemilihan serentak tahun 2020 tetap dapat berlangsung secara demokratis dan berkualitas serta untuk menjaga stabilitas politik dalam negeri.³ Penundaan Pemilihan serentak ini merupakan bentuk nyata bahwa apabila Pemilihan tetap dilaksanakan, akan terjadi dampak secara langsung akibat penyebaran wabah corona, terutama dampak terhadap kesehatan.

Sehingga, yang menjadi permasalahan yang menarik dalam penelitian ini adalah apakah terhadap penundaan pelaksanaan Pemilihan serentak tahun 2020, konstitusionalitas atau inkonstitusional dengan melihat penyebaran pandemi covid-19 sangat signifikan? Isu ini menjadi menarik, mengingat tidak sedikit sarjana yang meragukan korelasi dan signifikansi antara penundaan pelaksanaan Pemilihan serentak dengan kebutuhan politik pemilu bangsa Indonesia. Tulisan sederhana ini tidak bermaksud untuk menjustifikasi penundaan pelaksanaan Pemilihan serentak tahun 2020 dengan sistem demokrasi di Indonesia, tapi hendak memberi pilihan sudut pandang lain, meskipun tidak dapat dihindari pikiran-pikiran yang beririsan satu sama lain.

Dalam tulisan ini akan dilakukan kajian untuk mengetahui bagaimana pengaruh penundaan pelaksanaan Pemilihan serentak tersebut terhadap sistem politik pemilu di Indonesia. Apakah pandemi covid-19 yang sedang melanda seluruh dunia khususnya Indonesia, mengakibatkan sistem demokrasi dan sistem pemerintahan di daerah berhenti atau tidak berjalan. Sehingga, dipandang perlu guna pembahasan lebih lanjut, apabila pandemi covid-19 belum berakhir, apakah tetap akan dilaksanakan Pemilihan serentak lanjutan atau kembali ditunda? Dan apabila tetap akan dilanjutkan Pemilihan, bagaimana prosedur dan sistem pelaksanaan proses mulai dari penyelenggaraan sampai dengan tahap akhir penghitungan suara. Oleh karena itu, kajian ini menggunakan pendekatan normatif dengan paradigma *post-positivisme*, bahwa penundaan pelaksanaan Pemilihan serentak akibat pandemi covid-19, dapat menjamin politik pemilu di Indonesia tetap dapat menciptakan sistem demokratisasi dalam Pemilihan sesuai dengan amanat Pancasila dan UUD 1945 sebagai sumber hukum dan kekuasaan tertinggi dalam sistem peraturan perundang-undangan.

³ Penjelasan 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 Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 128, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6512.

METODE PENELITIAN

Kajian ini menggunakan metode yuridis normatif⁴ atau menurut Wignjosoebroto adalah penelitian doktrinal,⁵ yaitu kajian yang menggunakan legis positivis, yang menyatakan bahwa hukum identik dengan norma-norma tertulis yang dibuat dan diundangkan oleh lembaga atau pejabat yang berwenang. Selain itu dalam konsepsi ini dipandang hukum sebagai suatu sistem normatif yang bersifat otonom, tertutup, dan terlepas dari kehidupan masyarakat. Satjipto Rahardjo menyebut perspektif ini adalah melihat hukum sebagai suatu peraturan-peraturan yang abstrak, perhatiannya akan tertuju pada lembaga yang benar-benar otonom, yaitu yang dapat dibicarakan sebagai subyek tersendiri, terlepas dari kaitannya dengan hal-hal di luar peraturan tersebut. Pemusatannya akan membawa pada metode yang normatif, dan sesuai dengan pembahasannya yang analisis, sehingga metode ini disebut juga normatif analisis.⁶

HASIL DAN PEMBAHASAN

Institusi Internasional untuk Demokrasi dan Bantuan Elektoral (IDEA) menetapkan prinsip yang harus terpenuhi untuk terciptanya standar pemilu yang demokratis, antara lain: kebebasan berserikat, kebebasan berkumpul, kebebasan bergerak, serta kebebasan berpendapat dan berekspresi.⁷ Prinsip tersebut tidak boleh dilanggar untuk menghasilkan pemilu yang demokratis. Namun, akibat pandemi covid-19 apakah mengakibatkan penundaan Pemilihan serentak tahun 2020, dapat dikatakan pelanggaran terhadap prinsip-prinsip pemilu tersebut? Oleh karena itu perlu dikaji secara mendalam mengenai akibat hukum terhadap hak konstitusional warga negara apabila dilakukan penundaan Pemilihan serentak tahun 2020.

Penundaan Pemilihan serentak tahun 2020 dengan jelas telah diatur dalam Perpu 2/2020, yang mengatur mengenai 3 (tiga) ketentuan, yaitu:⁸ *pertama*, mengubah ketentuan mengenai Pemilihan lanjutan dan Pemilihan susulan pada Pasal 120 Perpu 2/2020 dengan menambahkan faktor bencana nonalam. *Kedua*, menambahkan ketentuan Pasal 122A Perpu 2/2020 mengenai mekanisme pelaksanaan Pemilihan serentak lanjutan. Dalam ketentuan ini disebutkan bahwa Pemilihan serentak lanjutan dilaksanakan setelah diterbitkannya penetapan penundaan tahapan pelaksanaan Pemilihan serentak dengan Keputusan KPU. Penetapan penundaan tahapan pelaksanaan Pemilihan serentak tahun

⁴ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1985, hlm. 15.

⁵ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997, hlm. 42.

⁶ *Ibid.*, hlm. 67-68.

⁷ Koran Tempo, *Sampar dan Momentum Penataan Pilkada*, <https://koran.tempo.co/read/opini/451521/sampar-dan-momentum-penataan-pilkada>, diunduh 20 Juli 2020.

⁸ Novianto Murti Hantoro, *Tindak Lanjut Perppu Penundaan Pilkada*, Info Singkat, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, Vol. XII, No. 10/II/Puslit/Mei/2020, hlm. 2.

2020 serta pelaksanaan Pemilihan serentak lanjutan tersebut diputuskan dalam sebuah Rapat Kerja/Rapat Dengar Pendapat.⁹

Ketiga, menambahkan ketentuan Pasal 201A Perpu 2/2020 tentang pemungutan suara serentak. Ketentuan tersebut mengatur bahwa pemungutan suara serentak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 201 ayat (6) UU 10/2016 (yaitu pada bulan September tahun 2020), ditunda karena terjadi bencana nonalam sebagaimana dimaksud dalam Pasal 120 ayat (1) Perpu 2/2020. Di dalam penjelasan disebutkan bahwa pemungutan suara serentak pada bulan September 2020 tidak dapat dilaksanakan sesuai jadwal karena ada bencana nasional pandemi covid-19. Dalam hal pemungutan suara serentak tidak dapat dilaksanakan pada bulan Desember 2020, pemungutan suara serentak ditunda dan dijadwalkan kembali segera setelah bencana nonalam berakhir, melalui mekanisme sebagaimana dimaksud dalam Pasal 122A Perpu 2/2020. Di dalam penjelasan disebutkan bahwa pemungutan suara serentak pada bulan Desember 2020 ditunda dan dijadwalkan kembali apabila tidak dapat dilaksanakan karena bencana nasional pandemi Covid-19 belum berakhir. Dengan demikian, pelaksanaan penundaan Pemilihan serentak tahun 2020 telah ada aturan yang jelas yang mengaturnya.

1. Force Majeure/Overmacht

Tidak banyak pengertian *force majeure* yang dapat diperoleh dari peraturan perundang-undangan. Pasal 1244 dan Pasal 1245 KUHPdata menyimpulkan *force majeure* adalah suatu keadaan dimana tidak terlaksananya apa yang diperjanjikan karena hal-hal yang sama sekali tidak dapat diduga, dan debitur tidak dapat berbuat apa-apa terhadap keadaan atau peristiwa yang timbul di luar dugaan tersebut.¹⁰ Untuk itu, dikatakan *force majeure* adalah suatu keadaan atau suatu kondisi yang tidak dapat diduga terjadinya yang mengakibatkan terjadinya bencana, baik oleh faktor alam, faktor nonalam, maupun faktor manusia, sehingga mengakibatkan korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis yang dalam keadaan tertentu dapat menghambat pertumbuhan atau pembangunan negara dan sistem pemerintahan.

Force majeure/overmacht dapat dibedakan karena keadaan atau kejadian, antara lain:¹¹

1. *Overmacht* karena keadaan alam, yaitu *keadaan memaksa* yang disebabkan oleh suatu peristiwa alam yang tidak dapat diduga dan dihindari oleh setiap orang karena bersifat alamiah tanpa unsur

⁹ Liputan 6, *Rekomendasi Perludem soal Penundaan Pilkada 2020*, <https://www.liputan6.com/pilkada/read/4220560/rekomendasi-perludem-soal-penundaan-pilkada-2020>, diunduh 29 Juli 2020.

¹⁰ Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Penjelasan Hukum Tentang Keadaan Memaksa (Syarat-syarat pembatalan perjanjian yang disebabkan keadaan memaksa/force majeure)*, hlm. 72.

¹¹ Koesoemadi, *Asas-asas Perjanjian dan Hukum Perikatan*, Jakarta: ISA, 1956, hlm. 181.

kesengajaan, misalnya banjir, longsor, gempa bumi, badai, gunung meletus, dan sebagainya.

2. *Overmacht* karena keadaan darurat, yaitu *keadaan memaksa* yang ditimbulkan oleh situasi atau kondisi yang tidak wajar, keadaan khusus yang bersifat segera dan berlangsung dengan singkat, tanpa dapat diprediksi sebelumnya, misalnya peperangan, blokade, pemogokan, epidemi, terorisme, ledakan, kerusuhan massa, termasuk di dalamnya adanya kerusakan suatu alat yang menyebabkan tidak terpenuhinya suatu perikatan.
3. *Overmacht* karena keadaan ekonomi, yaitu *keadaan memaksa* yang disebabkan oleh adanya situasi ekonomi yang berubah, ada kebijakan ekonomi tertentu, atau segala sesuatu yang berhubungan dengan sektor ekonomi. Termasuk di dalam *overmacht* tersebut, antara lain terjadi perubahan kondisi perekonomian atau peraturan perundang-undangan sedemikian rupa sehingga mengakibatkan tidak dapat dipenuhi prestasi, timbulnya gejolak moneter yang menimbulkan kenaikan biaya bank dan sebagainya.
4. *Overmacht* karena musnahnya atau hilangnya barang objek perjanjian atau karena keadaan teknis yang tidak terduga, yaitu *keadaan memaksa* yang disebabkan oleh peristiwa rusaknya atau berkurangnya fungsi peralatan teknis atau operasional yang berperan penting bagi kelangsungan proses produksi suatu perusahaan, dan hal tersebut tidak dapat diduga akan terjadi sebelumnya. Termasuk di dalam *overmacht* ini antara lain, tidak bekerjanya mesin yang berpengaruh besar pada kegiatan perusahaan.
5. *Overmacht* karena kebijakan atau peraturan pemerintah, yaitu *keadaan memaksa* yang disebabkan oleh suatu keadaan dimana terjadi perubahan kebijakan pemerintah atau hapus atau dikeluarkannya kebijakan yang baru, yang berdampak pada kegiatan yang sedang berlangsung, misalnya terbitnya suatu Peraturan Pemerintah (pusat maupun daerah) yang menyebabkan suatu objek perjanjian/perikatan menjadi tidak mungkin untuk dilaksanakan.

Dengan perkembangan wabah pandemi secara signifikan dan penambahan peningkatan korban yang dinyatakan terjangkit serta mengingat bahaya wabah tersebut, untuk itu, melalui ketentuan norma Pasal 12 UUD 1945, Presiden sudah menyatakan keadaan bahaya dengan dikeluarkannya Perpu. Selain itu, ketentuan melalui Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) (selanjutnya disebut Kepres 11/2020) yang menyatakan bahwa *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) sebagai jenis penyakit yang menimbulkan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat dan wajib dilakukan upaya penanggulangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Menurut Jimly Asshiddiqie, merujuk ke dalam kajian hukum tata negara darurat, penentuan keadaan darurat tersebut masih dalam lingkup *staatsnoodrecht*, dimana negara diwajibkan mengeluarkan kebijakan untuk

menghadapi situasi darurat (Asshiddiqie, 2012).¹² Dengan demikian, implementasi kebijakan tersebut tertuang ke dalam penerapan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) berupa pembatasan-pembatasan yang mulai dilakukan dan himbauan untuk menghindari kegiatan yang melibatkan orang banyak mulai diterapkan.¹³ Hal ini dilaksanakan guna meminimalisir dampak terjangkitnya akibat pandemic covid-19.

Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 menyatakan “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”. Hal ini juga dipertegas dalam Pasal 7 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234 (selanjutnya disebut UU 12/2011), menyatakan “Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas: ...c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang”. Dengan demikian telah jelas bahwa UU 12/2011 telah mendudukkan Perpu sejajar dengan Undang-Undang.

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, bertanggal 8 Februari 2010, dalam pertimbangan hukumnya menyatakan, “bahwa ketentuan Pasal 22 UUD 1945, yang berisikan:

1. Pemberian kewenangan kepada Presiden untuk membuat peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang;
2. Kewenangan tersebut hanya dapat digunakan apabila dalam kegentingan yang memaksa;
3. Peraturan pemerintah pengganti undnag-undang tersebut harus mendapatkan persetujuan dari DPR pada persidangan berikutnya.”

Masih dalam pertimbangan hukumnya, disebutkan bahwa apabila terjadi kekosongan Undang-Undang karena adanya berbagai hal sehingga materi Undang-Undang tersebut belum diproses untuk menjadi Undang-Undang sesuai dengan tata cara atau ketentuan yang berlaku dalam pembuatan Undang-Undang namun terjadi situasi dan kondisi yang bersifat mendesak yang membutuhkan aturan hukum *in casu* Undang-Undang untuk segera digunakan mengatasi sesuatu hal yang terjadi, maka Pasal 22 UUD 1945 menyediakan pranata khusus dengan memberi wewenang kepada Presiden untuk membuat Peraturan Pemerintah (sebagai) Pengganti Undang-Undang. Pembuatan Undang-Undang untuk mengisi kekosongan hukum dengan cara membentuk Undang-Undang seperti proses biasa atau normal dengan dimulai tahap pengajuan Rancangan Undang-Undang oleh DPR atau oleh Presiden akan memerlukan waktu yang cukup lama sehingga kebutuhan hukum yang mendesak tersebut tidak dapat diatasi.

¹² Rezky Panji Perdana Martua Hasibuan, *Urgensitas Perppu Pilkada di Kala Wabah Pandemi Covid-19*, ‘ADALAH, Buletin Hukum & Keadilan, Volume 4 Nomor 1 (2020), hlm. 122.

¹³ *Ibid.*

Dengan demikian, menurut Mahkamah bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang diperlukan apabila:

1. adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang;
2. Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai;
3. kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

Sehingga, menurut Mahkamah bahwa tiga syarat di atas adalah syarat adanya kegentingan yang memaksa sebagaimana dimaksud oleh Pasal 22 ayat (1) UUD 1945. Dengan demikian, pengertian kegentingan yang memaksa tidak dimaknai sebatas hanya adanya keadaan bahaya sebagaimana dimaksud oleh Pasal 12 UUD 1945, yang menyatakan "Presiden menyatakan keadaan. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang." Tetapi keadaan bahaya bukanlah satu-satunya keadaan yang menyebabkan timbulnya kegentingan memaksa sebagaimana dimaksud oleh Pasal 22 ayat (1) UUD 1945, yang menyatakan, "Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang".

Dari rumusan kalimat tersebut jelas bahwa peraturan pemerintah yang dimaksud pada pasal ini adalah sebagai pengganti Undang-Undang, artinya seharusnya materi tersebut diatur dalam wadah Undang-Undang tetapi karena kegentingan yang memaksa, UUD 1945 memberikan hak kepada Presiden untuk menetapkan Perpu dan tidak memberikan hak kepada DPR untuk membuat peraturan sebagai pengganti Undang-Undang. Apabila pembuatan peraturan diserahkan kepada DPR maka proses di DPR memerlukan waktu yang cukup lama karena DPR sebagai lembaga perwakilan, pengambilan putusannya ada di tangan anggota, yang artinya untuk memutuskan sesuatu hal harus melalui rapat-rapat DPR, oleh karena itu, apabila harus menunggu keputusan DPR kebutuhan hukum secara cepat mungkin tidak dapat terpenuhi.¹⁴

Dengan demikian, Perpu melahirkan norma hukum dan sebagai norma hukum baru akan dapat menimbulkan: (a) status hukum baru, (b) hubungan hukum baru, dan (c) akibat hukum baru. Norma hukum tersebut lahir sejak Perpu disahkan dan nasib dari norma hukum tersebut tergantung kepada persetujuan DPR untuk menerima atau menolak norma hukum Perpu, namun demikian sebelum adanya pendapat DPR untuk menolak atau menyetujui Perpu, norma hukum tersebut adalah sah dan berlaku seperti Undang-Undang.¹⁵ Hal ini dimungkinkan untuk menghindari terjadinya kekosongan hukum dan ketidakpastian hukum.

¹⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, bertanggal 8 Februari 2010.

¹⁵ *Ibid.*

Selain itu, penambahan ketentuan mengenai bencana nonalam di Perpu 2/2020 sudah tepat apabila mengacu pada Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4723 (selanjutnya disebut UU 24/2007), yang menjelaskan bahwa bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor nonalam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis.¹⁶ Sementara yang dimaksud bencana nonalam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau rangkaian peristiwa nonalam yang antara lain berupa gagal teknologi, gagal modernisasi, epidemi, dan wabah penyakit.¹⁷ Dengan demikian, Perpu 2/2020 yang mengatur penundaan pilkada, dirasa telah cukup sebagai dasar hukum untuk mengakomodir masalah tersebut.

Sementara, melihat kondisi perkembangan pandemi covid-19 saat ini, yang di beberapa daerah mengalami zona merah, seluruh tahapan pemilihan kepala daerah seharusnya ditunda secara total. Dalam artian, lingkup tahapan hari pemilihan harus turut ditunda karena pondasi dasar tahapan sudah ditunda dan perlu dipahami bahwa tidak mungkin menyelenggarakan pilkada sesuai agenda yang tertuang dalam undang-undang, jika pandemi covid-19 belum selesai sepenuhnya. Secara pertimbangan, sebaiknya negara harus fokus terlebih dahulu ke dalam hal-hal yang dasar dan fundamental yaitu upaya penanganan wabah pandemi covid-19 yang menyerang Indonesia serta mengupayakan kesejahteraan rakyatnya secara merata,¹⁸ karena akibat pandemi covid-19 ini, banyak terjadi pemutusan hubungan kerja (PHK) dan terganggunya keadaan ekonomi rakyat.

Pandemi covid-19 yang diyakini akan membutuhkan waktu yang cukup lama untuk benar-benar berakhir, bahkan negara yang telah membuka *lockdown* ditemukan kembali kasus covid-19 gelombang kedua,¹⁹ serta diyakini akan berakhir pada saat sampai dengan ditemukannya vaksin covid-19. Dengan demikian, Pemerintah serta penyelenggara Pemilihan harus dapat mengantisipasi pelaksanaan tahapan, serta harus menyiapkan skenario pelaksanaan Pemilihan dengan menggunakan protokol kesehatan yang ketat. Perlunya tahapan-tahapan yang ketat dengan protokol kesehatan yang juga super ketat, misalnya pada tahap kampanye, bagaimana mengantisipasi untuk menghindari kerumunan massa, KPU perlu menyiapkan kampanye secara virtual atau melalui media sosial atau media elektronik atau bentuk lain yang menghindari kerumunan massa, bahkan seharusnya tidak perlu adanya pelaksanaan kampanye, sehingga benar-benar dapat menghindari kerumunan massa.

¹⁶ Pasal 1 angka 1 UU 24/2007.

¹⁷ Pasal 1 angka 3 UU 24/2007.

¹⁸ Rezky Panji Perdana Martua Hasibuan, ...*Op. Cit.*, hlm. 125.

¹⁹ Novianto Murti Hantoro, ...*Op. Cit.*, hlm. 4.

Namun, apabila kampanye secara virtual tetap akan dilaksanakan, wajib diberikan *link* atau akses kepada pengawas Pemilihan agar turut serta melaksanakan pengawasan meskipun dilaksanakan secara virtual atau melalui sosial media ataupun elektronik. Selain itu fungsi diberikan akses atau link kepada pengawas Pemilihan adalah misalnya, dalam hal pemberian bantuan-bantuan sosial yang diberikan oleh para bakal calon dan para calon kepala daerah, memang seharusnya benar-benar karena alasan kemanusiaan atau alasan social, bukan dengan alasan mencari dukungan, sehingga tidak menjadi ajang dalam menyukseskan Pemilihan para bakal calon dan para calon kepala daerah.

2. Pelaksanaan Pemilu di Korea Selatan

Korea Selatan sebagai negara pertama yang melaksanakan pemilu di tengah pandemi covid-19, pemungutan suaranya dilaksanakan tanggal 15 April 2020, yang dilaksanakan kurang lebih di 14.000 (empat belas ribu) tempat pemungutan suara (TPS). Pemilih diwajibkan menggunakan masker dan dilakukan pengecekan suhu tubuh pada saat kedatangan. Apabila suhu tubuh menunjukkan lebih dari 37,5°C, yang bersangkutan diarahkan ke bilik khusus. Setiap pemilih wajib menggunakan *hand sanitizer* dan sarung tangan plastik sekali pakai di bilik suara dan menjaga jarak 1 meter antara satu pemilih dengan pemilih yang lain. Di antara pemilih yang teregistrasi, terdapat 2.800 (dua ribu delapan ratus) pasien covid-19. Penyelenggara Pemilihan mengizinkan mereka memberikan suaranya melalui surat sebelum pemungutan suara dan membuat TPS khusus. Sementara 13.000 (tiga belas ribu) pemilih yang dikenakan isolasi mandiri diizinkan memberikan suara setelah pemilih lain meninggalkan TPS pukul 6 sore (thejakartapost.com, 15 April 2020).²⁰

Belajar dari pengalaman pelaksanaan pemilu di Korea Selatan, bangsa Indonesia juga harus dapat melaksanakan pemungutan suara dengan protokol kesehatan yang sangat ketat, serta untuk pemilih yang positif covid-19 tidak perlu datang ke TPS, tetapi cukup petugas TPS yang mendatangi pemilih yang positif atau dirawat dengan mempergunakan Alat Pelindung Diri (APD) yang lengkap dan protokol kesehatan yang dimungkinkan untuk melayani pemilih yang positif. Oleh karena itu, ke depannya sangat perlu dirancang sistem politik hukum Pemilihan yang mengatur mengenai *force majeure* guna mengantisipasi apabila terjadi penundaan pelaksanaan Pemilihan.

3. Konstitusionalitas Pelaksanaan Pemilihan Serentak Lanjutan

Dengan kondisi mewabahnya pandemi covid-19, Rapat Kerja Komisi II DPR RI dengan Pemerintah pada tanggal 14 April 2020, disepakati untuk menunda pelaksanaan pemungutan suara menjadi bulan Desember 2020, yang Keputusannya diambil oleh Komisi II dalam Rapat Kerja bersama Menteri Dalam Negeri (Mendagri), KPU, Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP) (nasional.tempo.co, 15 April 2020).²¹ Sementara menurut Fadli Ramadhanil (Perludem), bahwa penundaan pilkada yang diatur melalui

²⁰ Novianto Murti Hantoro, ...*Op. Cit.*, hlm. 4.

²¹ *Ibid.*, hlm. 1-2.

Pemilihan Lanjutan dan Pemilihan Susulan dalam Pasal 120 ayat (1)²² dan Pasal 121 ayat (1)²³ Lampiran 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, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5656 (selanjutnya disebut UU 1/2015) tidak mampu memberikan landasan hukum bagi penundaan pilkada secara nasional (mediaindonesia.com, 29 Maret 2020). Dalam Lampiran UU 1/2015 tidak menyebutkan secara eksplisit adanya wabah penyakit sebagai salah satu faktor untuk menetapkan Pemilihan serentak lanjutan sebagaimana diatur dalam Pasal 120 ayat (1) dan Pasal 121 ayat (1) Lampiran UU 1/2015. Untuk itu, Perpu diperlukan sebagai dasar hukum dalam penundaan pilkada 2020.²⁴

Dengan demikian, melalui Perpu 2/2020, yang dimaksudkan dalam rangka penanggulangan penyebaran covid-19 yang merupakan bencana nasional, untuk itu dipandang perlu dilaksanakan penundaan tahapan pelaksanaan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota serentak tahun 2020 agar Pemilihan serentak tetap dapat berlangsung secara demokratis dan berkualitas serta untuk menjaga stabilitas politik dalam negeri,²⁵ sebagaimana yang diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945.

Dalam Pasal 120 ayat (1) Perpu 2/2020 menyatakan, “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 sebagian tahapan penyelenggaraan Pemilihan atau Pemilihan serentak tidak dapat dilaksanakan, dilakukan Pemilihan lanjutan atau Pemilihan serentak lanjutan”. Selanjutnya, Pasal 201A dengan tegas menyatakan bahwa, pemungutan suara serentak ditunda karena terjadi bencana nonalam serta akan dilaksanakan pada 9 Desember 2020. Namun, apabila setelah dilakukan penundaan pemungutan suara serentak, tidak dapat dilaksanakan juga, pemungutan suara serentak ditunda kembali dan dijadwalkan kembali segera setelah bencana nonalam berakhir.

KPU juga telah mengeluarkan Keputusan Komisi Pemilihan Umum 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, bertanggal 21 Maret 2020, namun

²² Pasal 120 ayat (1) Lampiran UU 1/2015 menyatakan, “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.

²³ Pasal 121 ayat (1) Lampiran UU 1/2015 menyatakan, “Dalam hal di suatu wilayah Pemilihan terjadi bencana alam, kerusuhan, gangguan keamanan, dan/atau gangguan lainnya yang mengakibatkan terganggunya seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilihan maka dilakukan Pemilihan susulan.

²⁴ Novianto Murti Hantoro, ...*Op. Cit.*

²⁵ Konsideran Menimbang huruf b Perpu 2/2020.

belum mengakomodir Pasal 120 Perpu 2/2020, sehingga KPU perlu segera menyusun ulang Keputusan dan Peraturan KPU yang mengatur mengenai Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Serentak Tahun 2020. Keputusan tersebut secara garis besar terdapat 4 (empat) tahapan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang ditunda meliputi, pelantikan panitia pemungutan suara, verifikasi syarat dukungan calon perseorangan, pembentukan Panitia Pemutakhiran Data Pemilih, serta pemutakhiran dan penyusunan daftar pemilih.²⁶

Melihat ke dalam muatan materinya, keputusan tersebut hanya terbatas kepada penundaan penyelenggaraan teknis pilkada sampai tahap penetapan daftar pemilih, namun tahapan penyelenggaraan pilkada serentak tetap akan dilaksanakan pada September 2020. Ketentuan tersebut juga disandarkan kepada maklumat yang tertuang dalam Pasal 201 ayat (6) UU 10/2016.²⁷

KESIMPULAN

Dari aspek negara hukum, konstusionalitas penundaan Pemilihan serentak tahun 2020, secara *original intens*, peraturan mengenai penundaan Pemilihan serentak tahun 2020 sudah harus mampu bertindak untuk melindungi rakyat dan menjamin kesejahteraan rakyat sebagaimana yang diamanatkan dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945 serta sesuai dengan prinsip *Salus populi suprema lex esto*, bahwa 'keselamatan rakyat hukum tertinggi' (Soekanto, 2002). Oleh karena itu, Pemerintah wajib mengutamakan perintah konstitusi, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia.

Selain itu, terhadap masalah penundaan pelaksanaan Pemilihan serentak tahun 2020, tidak bertentangan dengan konstitusi, sehingga penundaan pelaksanaan Pemilihan dapat dikatakan telah sesuai dan memenuhi syarat sebagaimana yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Serta yang perlu diperhatikan, penundaan pelaksanaan Pemilihan sekaligus juga sebagai kontrol atau persiapan terhadap penggunaan teknologi informasi dan komunikasi (TIK) sebagai perangkat penunjang aktivitas Pemilihan di tengah pandemi covid-19.

Penundaan pelaksanaan Pemilihan terhadap sistem politik pemilu Indonesia, diharapkan hanya akan merupakan kontestasi politik sekaligus dapat dipergunakan sebagai momentum terhadap perbaikan sistem Pemilihan oleh pemerintah. Selain itu sebagai sarana terhadap perbaikan tata kelola pemilihan kepala daerah secara komprehensif. Dengan demikian, apabila pandemi covid-19 masih mewabah dan masih tidak dimungkinkan pelaksanaan Pemilihan serentak tahun 2020, sangat dimungkinkan untuk dilaksanakan penundaan Pemilihan serentak tahun 2020 kembali, guna menjamin keselamatan rakyat sebagai hukum tertinggi dan merupakan prioritas negara.

²⁶ Rezky Panji Perdana Martua Hasibuan, ...*Op. Cit.*, hlm. 123.

²⁷ *Ibid.*

REKOMENDASI

1. Perlu diatur regulasi baru yang mengakomodir apabila terjadi *force majeure* seperti bencana nonalam, yang mengakibatkan pelaksanaan Pemilihan dilaksanakan penundaan atau apabila memang dimungkinkan untuk dilaksanakan Pemilihan, harus memenuhi syarat-syarat bahwa tidak akan menimbulkan korban dan harus memenuhi protokol kesehatan yang ketat serta baik penyelenggara Pemilihan maupun para peserta Pemilihan harus berintegritas serta mengikuti aturan yang berlaku.
2. Lebih baik dilaksanakan penundaan Pemilihan lanjutan sampai ditemukannya vaksin guna mengatasi covid-19, karena lebih berharga masalah kesehatan dan nilai nyawa manusia daripada sebuah nilai Pemilihan. Memang politik pemilu bangsa Indonesia dalam memilih pemerintahan di daerah dan sistem ketatanegaraan harus tetap berjalan, tetapi dengan adanya penundaan, tidak akan menunda pelaksanaan pemerintahan di daerah, karena masih dapat dijalankan oleh kepala daerah yang lama atau dapat dilaksanakan oleh pejabat sampai terlaksananya Pemilihan lanjutan kembali serta keadaan sudah benar-benar diyakin pulih dan diyakini dapat dilaksanakan Pemilihan. Dengan demikian, dapat dijamin bahwa apabila berlangsungnya Pemilihan tidak akan ada korban jiwa ataupun masalah kesehatan.

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR REFERENSI

- Koesoemadi, *Asas-asas Perjanjian dan Hukum Perikatan*, Jakarta: ISA, 1956.
- Soekanto, S, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: Rajawali Press, 2002.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1985.
- Sunggono, Bambang, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997.

Jurnal

- Hantoro, Novianto Murti, *Tindak Lanjut Perppu Penundaan Pilkada*, Info Singkat, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, Vol. XII, No. 10/II/Puslit/Mei/2020.
- Hardiyanto, Suharso, Budiharto, *Pemilihan Umum Kepala Daerah Periode 2015/2020 (Studi Politik Hukum Calon Tunggal)*, *Varia Justicia* Vol 12 No. 1 Oktober 2016.
- Hasibuan, Rezky Panji Perdana Martua, *Urgensitas Perppu Pilkada di Kala Wabah Pandemi Covid-19*, 'ADALAH, Buletin HUKUM & Keadilan, Volume 4 Nomor 1 (2020).

Website

- Koran Tempo, *Sampar dan Momentum Penataan Pilkada*, <https://koran.tempo.co/read/opini/451521/sampar-dan-momentum-penataan-pilkada>, diunduh 20 Juli 2020.
- Liputan 6, *Rekomendasi Perludem soal Penundaan Pilkada 2020*, <https://www.liputan6.com/pilkada/read/4220560/rekomendasi-perludem-soal-penundaan-pilkada-2020>, diunduh 29 Juli 2020.
- mediaindonesia.com, 29 Maret 2020.
- nasional.tempo.co, 15 April 2020.
- Rahmat S.S. Soemadipradja, Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Penjelasan Hukum Tentang Keadaan Memaksa (Syarat-syarat pembatalan perjanjian yang disebabkan keadaan memaksa/force majeure)*, <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=Direktori+Putusan+Mahkamah+Agung+Republik+Indonesia+%2C+Penjelasan+Hukum+Tentang+Keadaan+Memaksa+%28Syarat-syarat+pembatalan+perjanjian+yang+disebabkan+keadaan+memaksa%2Fforce+majeure%29>.
- thejakartapost.com, 15 April 2020.

Peraturan Perundang-undangan

- Keputusan Komisi Pemilihan Umum 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, bertanggal 21 Maret 2020.
- Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19).
- 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 Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 128, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6512.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, bertanggal 8 Februari 2010.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- , Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4723.
- , Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234.
- , 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, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5656.

___, 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, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898