

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik, sesuai dengan Pernyataan didalam ketentuan Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, selanjutnya juga dinyatakan dalam Negara Indonesia merupakan negara hukum sebagaimana tercantum pada ketentuan Pasal 1 Angka 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. Dalam Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan bahwa Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Maka dari pernyataan itu rakyat memiliki kedaulatan, tanggung jawab, hak dan kewajiban untuk melaksanakan fungsinya untuk memilih wakil rakyat secara demokratis yang nantinya akan berguna mengurus dan melayani seluruh lapisan masyarakat.¹

Pemilu merupakan mekanisme politik untuk mengartikulasi aspirasi dan kepentingan warga. Melalui pemilu seleksi kepemimpinan dan perwakilan dapat dilakukan secara jujur dan terbuka karna keterlibatan

¹ Perbuntian Sinaga, 2018, '*Pemilihan Kepala Daerah Dalam Konstruksi UUD NRI 1945*', Volume 7, Nomor 1, Juli 2018, hlm. 17

warga.² Setiap warga negara berhak turut serta dalam mekanisme tersebut sebagaimana yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam ketentuan Pasal 28D Ayat (3) bahwa "Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama didalam pemerintahan". Kesempatan yang sama yang dimaksud dalam Pasal 28D ini adalah kesempatan pemenuhan hak sebagai warga negara sebagaimana mestinya yang dijalani berdasarkan kaidah-kaidah dan norma yang berlaku.³

Sebagai proses dari transformasi politik, makna pilkada selain merupakan dari penataan srtuktur kekuasaan makro agar lebih menjamin berfungsinya mekanisme *check and balance* di antara lembaga-lembaga politik dari tingkat pusat sampai daerah, masyarakat mengharapkan pula agar pilkada dapat menghasilkan kepala daerah yang lebih akuntabel, berkualitas, aspiratif dan peka terhadap kepentingan masyarakat. Pemilihan kepala daerah di mulai pada tahun 2005 untuk pemilihan hampir dua ratus kepala daerah baik di tingkat provinsi maupun kabupaten kota. Proses ini akan berlanjut di tahun-tahun akan mendatang sebagai konsekuensi suatu bangsa yang telah mempunyai komitmen membangun struktur kekuasaan atas dasar kedaulatan rakyat.

Keputusan tersebut bersumber kepada proses amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam kasus

² Muhammad A.S Hikam, 1999, *Wacana Politik Hukum & Demokrasi Indonesia*, Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 16-17

³ Maelani Syarah, 2019, 'Pemenuhan Hak Pilih Bagi Penyandang Disabilitas Mental Oleh Komisi Pemilihan Umum Di Kota Padang Menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum', Program Sarjana Universitas Bung Hatta, Padang, hlm 1

Pilkada, ketentuan yang mengatur hal itu berkaitan dengan Pasal 18 ayat (4), Bab IV, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang merupakan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang kedua pada tahun 2000, yang berbunyi "Gubernur, Bupati, dan Wali Kota masing-masing sebagai kepala pemerintah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis." Sementara itu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di Bab VIIB mengatur mengenai pemilihan umum adalah merupakan perubahan ketiga dari konstitusi (tahun 2001). Dalam Pasal 22 E ayat (1) dinyatakan : "Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali". Kemudian ayat (2) menyatakan "Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah".

Pemilihan kepala daerah langsung di Indonesia dilaksanakan sejak Juni 2005. Pelaksanaan pilkada tersebut sebelumnya pernah mencapai keberhasilan pemilihan presiden dan wakil presiden pada tahun 2004. Penyelenggaraan pilkada langsung dituang di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan Undang-Undang hasil revisi atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 mengenai substansi yang sama⁴. Dengan demikian pilkada langsung dapat membuat masyarakat terlibat secara langsung untuk mempengaruhi proses

⁴ Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan HAM RI 1009, *Laporan Akhir Pengkajian Hukum Tentang Pemilihan Kepala Daerah*, https://www.bphn.go.id/data/documents/pkj_pilkada.pdf, diakses pada 21 November 2020 Pukul 10.00 WIB

pengambilan keputusan yang menjadi kepentingan mereka. Dengan kata lain masyarakat berperan aktif dalam proses pengambilan keputusan, masyarakat terlibat dalam mempengaruhi pembuatan kebijakan publik yang dibuat oleh kepala daerah seperti apa yang dijanjikannya sewaktu masa kampanye dan ikut mengawasi kepala daerah agar tidak terjadi penyalahgunaan jabatan.

Partai politik merupakan alat transportasi untuk mengendarai dan membawa calon-calon pemimpin daerah yang akan mereka usung. Partai politik sebagaimana yang tersebut dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 kemudian direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 merupakan salah satu institusi yang bisa mengajukan calon kepala daerah dalam pilkada langsung. Dalam konteks ini, proses politik yang terjadi di internal partai politik ikut mempengaruhi bagaimana kualitas calon kepala daerah. Dengan demikian, partai politik memiliki posisi dan peran yang signifikan dan menghadirkan individu-individu berintegritas untuk memimpin sebuah daerah.⁵

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat diatur melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 disebutkan bahwa "Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan Kabupaten/Kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota secara langsung dan demokratis."

⁵ Ridho Inawan Hanafi, 2014, *'Pemilihan Lansung Kepala Daerah Di Indonesia : Beberapa Catatan Kritis Untuk Partai Polotik'*, Volume 11, Nomor 2, 2 Desember 2014, hlm. 2

Ada beberapa pertimbangan penting penyelenggaraan pilkada secara langsung bagi perkembangan demokrasi di Indonesia yaitu: Pertama, pilkada langsung merupakan jawaban atas tuntutan aspirasi rakyat, karena pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, DPRD, Bahkan kepala desa selama ini telah dilakukan secara langsung; kedua, pilkada langsung merupakan perwujudan konstitusi. Amanat Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan bahwa, Gubernur, Bupati atau Walikota, masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten atau kota dipilih secara demokratis; ketiga, pilkada langsung sebagai sarana pembelajaran demokrasi atau politik bagi masyarakat; keempat, pilkada langsung sebagai sarana untuk memperkuat otonomi daerah. Keberhasilan otonomi daerah salah satunya juga ditentukan oleh pemimpin lokal; dan kelima, pilkada langsung merupakan sarana penting bagi proses kaderisasi kepemimpinan nasional.⁶

Keputusan pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) serta penyelenggara pemilu untuk tetap melanjutkan pemilihan kepala daerah (pilkada) pada tahun 2020 dalam masa pandemi Covid -19 tentu membawa beberapa resiko. Pada masa kampanye pilkada tahun ini yang berlangsung 26 September hingga Desember 2020 menjadi salah satu masa yang mengerikan menjadi penyebab penyebaran virus Covid-19, alasan tambahannya adalah karena terus bertambah kasus baru dan belum tersedianya vaksin Covid-19.

⁶Perbuntian Sinaga, 2018, '*Pemilihan Kepala Daerah Dalam Konstruksi UUD NRI 1945*', Volume 7, Nomor 1, Juli 2018, hlm. 22

Aturan protokol kesehatan yang semakin di perketat menjadi salah satu solusi agar pesta demokrasi di daerah akan tetap terlaksana. Hal ini bertujuan untuk tetap bisa mengawali kampanye pilkada yang terencana dengan bertujuan menciptakan solusi untuk memengaruhi massa yaitu pemilih agar meraih dukungan dalam pilkada tetapi juga tetap memperhatikan pertimbangan kesehatan. Dengan berdasarkan hal tersebut penyelenggara pilkada mengeluarkan aturan Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) No. 13 tahun 2020 Tentang Pilkada Serentak Lanjutan dalam kondisi Bencana Non-alam Covid-19 yang resmi di sahkan pada 23 September 2020.

Ada tiga hal menjadi persoalan dalam kampanye pilkada di masa pandemi Covid-19; pertama, kekosongan hukum, tidak adanya pengaturan setingkat Undang-Undang yang komprehensif mengatur pilkada pada masa pandemi menjadi kendala tersendiri bagi penyelenggara dan masyarakat sebagai pemilih. Undang-Undang pilkada sejatinya di bentuk untuk kondisi normal sehingga di rasa tidak mampu menjawab situasi bencana Covid-19. Kondisi ini menciptakan kondisi kekosongan hukum bagi banyak pembatasan kegiatan pilkada seperti aturan dalam pasal 88C Ayat (1) PKPU Nomor 13 tahun 2020 disebutkan jenis-jenis kegiatan kampanye yang dilarang dalam pilkada 2020. Kegiatan tersebut, pentas seni, panen raya, konser musik, jalan santai, perlombaan, donor darah hingga peringatan hari ulang tahun partai politik serta kampanye akbar atau rapat umum. Sanksi pelanggaran larangan kegiatan kampanye berupa peringatan tertulis dari Bawaslu provinsi/kabupaten/kota. Jika peringatan sanksi pasal 88C Ayat (1)

PKPU Nomor 13 tahun 2020 tidak diindahkan maka Bawaslu bisa menghentikan dan membubarkan kegiatan kampanye, kekosongan hukum mengenai sanksi yang tegas tidak ada; kedua, terkendala kampanye daring, keterbatasan ruang gerak dalam melakukan kampanye membuat para calon kepala daerah dituntut kreatif dan mengoptimalkan kampanye dalam jaringan (daring). Ketentuan tersebut yang diamanatkan dalam dalam Pasal 58 Ayat (1) PKPU Nomor 13 Tahun 2020 bahwa partai politik atau gabungan partai politik, pasangan calon, tim kampanye mengutamakan metode kampanye terbatas dan dilakukan melalui media sosial dan media daring. Keterbatasan infrastruktur menjadi kendala dalam melaksanakan kampanye secara daring; ketiga, rendahnya disiplin protokol kesehatan meskipun telah dibuat aturan dalam PKPU telah mendorong calon kepala daerah untuk kampanye secara daring, namun masih memungkinkannya pertemuan terbatas, pertemuan tatap muka, dan pertemuan dialog dilaksanakan dalam ruangan dengan jumlah maksimal peserta 50 orang seperti yang dijelaskan dalam pasal 58 Ayat (2) PKPU Nomor 13 Tahun 2020 yang bisa membuka peluang untuk pelanggaran protokol kesehatan.⁷

Salah satu contoh kasus terkait dengan pelanggaran saat berkampanye di tengah pandemi Covid-19 yaitu dua pasanga calon Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Sidoarjo, Jawa Timur. Pelanggaran protokol kesehatan Covid-19, kedua pasangan calon mengerahkan massa pendukung saat pengambilan nomor urut peserta pilkada pada Kamis 24 September 2020. Tahapan pengambilan nomor urut peserta pilkada yang digelar oleh

⁷ Helmi Chandra SY, 2020, '*Menyoal Kampanye dalam Pandemi*', Opini Hukum, 13 Oktober 2020, diakses pada 24 November 2020. pukul 19. 00 WIB

Komisi Pemilihan Umum (KPU) Sidoarjo, selain berkerumunan massa pendukung juga menggunakan masker scuba, yang dianjurkan tidak digunakan lagi oleh pemerintah, karena kurang efektif menangkal virus corona. Ketua Bawaslu Kabupaen Sidoarjo, Haidar Munjid mengatakan bahwa sebelumnya pihak Bawaslu dan KPU telah melayangkan surat himbauan kepada masing-masing paslon dan timsesnya agar tidak mengerahkan massa pada seluruh tahap pilkada, termasuk pada pengambilan nomor urut. Himbauan tersebut tidak di perhatikan dan diabaikan, atas pelanggaran tersebut, pihak Bawaslu memberikan surat peringatan kepada kedua paslon tersebut.⁸

Menciptakan kerumunan massa yang berlebihan merupakan pelanggaran kampanye saat pilkada di masa pandemi Covid-19 yang dimana diatur pertemuan terbatas dalam Pasal 58 Ayat (2) PKPU Nomor 13 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2020 Tentang Pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Serentak Lanjutan Dalam Kondisi Bencana Nonalam Corona Virus Desease 2019 (Covid-19)

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka penulis melakukan sebuah penelitian untuk membahas permasalahan ini ke dalam suatu bentuk tulisan ilmiah berupa skripsi dengan judul **"KAJIAN YURIDIS PROSEDUR KAMPANYE PEMILIHAN KEPALA DAERAH (PILKADA) DI MASA COVID-19"**.

⁸<https://www.kompas.tv/article/111404/melanggar-protokol-kesehatan-bawaslu-tegur-pasangan-calon-bupati-dan-wakil-bupati> diakses pada tanggal 24 November 2020 WIB

B. Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang tersebut, dapat dirumuskan masalah antara lain sebagai berikut:

1. Apakah Aturan yang dipergunakan dalam prosedur pelaksanaan kampanye Pemilihan Kepala Daerah saat Pandemi Covid-19 bertentangan dengan aturan negara dalam keadaan darurat?
2. Apakah Kelemahan Peraturan Kampanye Pemilihan Kepala Daerah saat masa pandemi Covid-19?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk Menganalisa Aturan yang dipergunakan dalam prosedur pelaksanaan kampanye Pemilihan Kepala Daerah saat pandemi Covid-19 bertentangan dengan aturan negara dalam keadaan darurat
2. Untuk Menganalisa Kelemahan Peraturan Kampanye Pemilihan Kepala Daerah saat masa pandemi Covid-19

D. Metode Penelitian

Penelitian hukum pada dasarnya merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya kemudian mengusahakan suatu pemecahan atau masalah-masalah yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan.⁹

⁹ Bambang Sunggono, 2013, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 38

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif biasa juga disebut sebagai penelitian perpustakaan dikarenakan penelitian ini sangat erat hubungannya dengan data sekunder pada perpustakaan.¹⁰

2. Sumber Data

Dalam penelitian ini menggunakan Data Sekunder yakni data yang diperoleh melalui studi kepustakaan yang terdiri :

a. Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari :

1) Bahan Hukum Primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari :

a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

b) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 Tentang Penetapan 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 Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota Menjadi Undang-Undang.

c) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2020 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2020 Tentang Pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil

¹⁰ Soerjono Soekanto, 2001, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 13

Bupati, dan atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Serentak Lanjutan Dalam Kondisi Bencana Nonalam *Corona Virus Desease 2019 (Covid-19)*.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum Sekunder yaitu, bahan hukum yang berkaitan erat dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer. Dimaksud dengan bahan sekunder adalah doktrin-doktrin yang ada dalam buku, jurnal hukum dan internet.¹¹

Bahan hukum sekunder, yaitu bahan pustaka yang berisi informasi tentang bahan primer. Bahan sekunder ini mencakup:

- a. Abstrak
- b. Indek
- c. Bibliografi
- d. Penerbitan Pemerintah
- e. Bahan acuan lainnya.¹²

3. Alat Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini, dengan cara pengambilan dan pengumpulan data sekunder yang memiliki hubungan dengan masalah yang akan diteliti kemudian dipelajari, serta dianalisis lebih lanjut sesuai dengan permasalahan penelitian yang dilakukan dengan studi dokumen.¹³ Studi dokumen di perpustakaan Universitas Bung Hatta Padang, Perpustakaan

¹¹<https://lawmetha.wordpress.com/2011/05/19/metode-penelitian-hukum-normatif/>, diakses pada tanggal 26 November 2020, pukul 01.17 WIB

¹² Soerjono Soekanto, Op. Cit., hlm. 29

¹³<https://lawmetha.wordpress.com/2011/05/19/metode-penelitian-hukum-normatif/>, diakses pada tanggal 26 November 2020, pukul 01.25 WIB

Fakultas Hukum Universitas Bung Hatta dan perpustakaan pemerintah Provinsi Sumatera Barat.

4. Analisa Data

Data yang diperoleh dari pengumpulan data sekunder, dianalisis menggunakan metode kualitatif dengan cara mengelompokkan data dengan masalah yang diteliti, diambil kesimpulan yang relevan dengan masalah yang diteliti dan kemudian diuraikan dalam bentuk kalimat.

