

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Demokrasi secara etimologi bersumber dari bahasa Yunani yaitu *demos* yang memiliki arti rakyat, serta *kratos* yang memiliki arti kuasa atau pemerintahan. Demokrasi didefinisikan sebagai pemerintahan dimana rakyat memegang kekuasaan yang paling penting dan kekuasaan tersebut dijalankan oleh wakil yang telah dipilih oleh rakyat. Demokrasi tidak bersifat terbatas pada lingkup politik seperti adanya dewan perwakilan dan penyelenggaraan pemilihan umum melainkan termasuk juga konstruksi sikap, spirit dan mentalitas yang merupakan nilai dasar dari demokrasi seperti kebebasan, kesamaan dan toleransi.

Demokrasi kerap diiringi oleh politik dan turut menjadi bagian yang tidak dapat dipisahkan. Menurut Prof. Mariam Budiarjo, politik adalah “usaha mencapai kehidupan yang baik, usaha itu dapat dilakukan dengan berbagai cara meskipun bertentangan satu dengan yang lainnya. Kesimpulannya, bahwa politik dalam suatu negara berkaitan dengan masalah kekuasaan.”¹. Politik memegang peran yang sangat penting dalam perkembangan demokrasi. Demokrasi hanya dapat direalisasikan dengan baik jika didukung oleh politik yang telah berkesesuaian dengan nilai-nilai demokrasi. Prinsip *trias politica* merupakan salah satu tiang demokrasi yang memberikan pembagian terhadap

¹Miriam Budiarjo. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2013), hal. 8-17.

tiga kekuasaan politik kenegaraan yakni eksekutif, legislatif, dan yudikatif yang selanjutnya direalisasikan dalam tiga bentuk lembaga yang berdiri sendiri dan ada pada tingkat yang saling bersejajar. Tiga lembaga tersebut harus berjarak dan berdiri sendiri agar ada pengawasan dan kontrol yang saling dilakukan antara ketiga lembaga tersebut dengan memperhatikan prinsip *checks and balances*.

Demokrasi konstitusional menitik beratkan pada setiap pendapat yang menyatakan pemerintahan demokratis merupakan pemerintahan yang kekuasaannya bersifat limitatif dan tidak memanfaatkan kekuasaan untuk keuntungan pribadi, golongan dan kelompok. Dalam rangka mengurangi adanya kasus penyalahgunaan wewenang, maka kekuasaan negara dibagi dan tidak terfokus hanya pada satu penyelenggara atau badan. Konsep tersebut tercermin dalam aliran demokrasi Indonesia yaitu Demokrasi Pancasila yang dikonstruksikan dalam konstitusi Indonesia yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Demokrasi Pancasila mengandung prinsip kebebasan atau persamaan, prinsip kedaulatan rakyat serta prinsip Pemerintahan yang terbuka dan bertanggung jawab².

Gaffar menarik gagasan Robert Dahl, Samuel Huntington bahwa ukuran untuk menilai terealisasinya demokrasi yaitu:³

1. Pemilihan umum dalam lingkup politik maupun publik perlu dilaksanakan dengan pemilu yang dibuat secara terorganisir dan dengan batas waktu yang nyata, bersaing, dilandasi kejujuran serta keadilan.

² Agustam, "Konsepsi Dan Implementasi Demokrasi Pancasila Dalam Sistem Perpolitikan di Indonesia", Jurnal TAPIs, Vol. 07, No. 12, Januari-Juli 2011, hal. 83-84.

³Joko J. Prihatmoko. *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hal. 35-36.

2. Perputaran atas kekuasaan jabatan tidak dikendalikan secara terus menerus oleh seseorang sebagaimana yang berlaku pada mekanisme monarki.
3. Proses pemilihan yang dilakukan secara demokratis bersifat kompetitif sehingga setiap orang atau suatu golongan memiliki hak dan kesempatan yang sama.
4. Setiap pemangku kekuasaan politik dapat memberikan tanggung jawab terhadap publik atas setiap tindakannya yang dilangsungkan sebagai pemangku jabatan maupun sebagai pribadi.

Pemilihan umum merupakan suatu upaya dalam mekanisme demokrasi untuk menentukan setiap calon pemangku jabatan yang hendak mengisi lembaga wakil rakyat. Selain itu, pemilu juga merupakan realisasi pemenuhan hak asasi setiap rakyat di lingkup politik sebab pemilihan umum dilakukan berdasarkan kedaulatan rakyat.⁴ Di Indonesia, pemilu memegang peran utama dalam penyelenggaraan ketata-negaraan. Baik Lembaga Legislatif maupun Lembaga Eksekutif di Indonesia di pilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilu, sebagaimana tercermin dalam pelaksanaan pemilu di Indonesia yang terbagi menjadi Pemilihan Legislatif, Pemilihan Presiden, dan Pemilihan Kepala Daerah (Provinsi, Kabupaten/Kota) yang dilaksanakan 5 (lima) tahun sekali. Adapun dalam pelaksanaannya, ketiga pemilu tersebut tidak dilaksanakan secara bersamaan, melainkan disesuaikan dengan kelembagaannya. Pada tahapan awal dilakukan pemilihan umum bagi calon anggota legislatif yaitu DPR, DPD, dan DPRD, kemudian pemilihan umum pemangku jabatan eksekutif yaitu Presiden dan Wakil Presiden dan yang terakhir adalah pemilihan kepala daerah (Pilkada) yaitu Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur pada tingkat provinsi, dan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati/Walikota dan Wakil Walikota pada tingkat Kabupaten/Kota.

⁴Arifin Anwar. *Pencitraan dalam Politik*, (Jakarta: Pustaka Indonesia, 2006), hal. 39.

Pilkada merupakan salah satu bagian dari pemilihan umum yang dikhususkan untuk memilih Kepala Daerah. Sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pilkada dilaksanakan berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah dimana Kepala daerah dipilih melalui pemilihan oleh DPRD sebagai wakil rakyat. Pada Tahun 2005, Kepala Daerah dipilih melalui Pilkada secara langsung oleh rakyat di daerah⁵. Adapun 10 (sepuluh) tahun setelah pelaksanaan Pilkada secara tersendiri di tiap-tiap daerah, pada Tahun 2015 terdapat kebijakan mengenai pelaksanaan Pilkada secara serentak dengan maksud untuk “meminimalkan *cost*, baik sosial, politik, maupun ekonomi”⁶ yang sangat berkaitan erat dengan dinamika politik Pilkada.

Sebagaimana berdasarkan ketentuan pelaksanaan pemilu di Indonesia bahwa pemilu dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali, Tahun 2020 merupakan waktu krusial bagi pelaksanaan Pilkada serentak di Indonesia. Akan tetapi di sisi lain terdapat permasalahan yang mendesak di hampir seluruh penjuru dunia, khususnya Indonesia yaitu mewabahnya Pandemi COVID-19, sebagaimana menurut pernyataan *World Health Organization* (WHO) bahwa penyebaran virus COVID-19 telah menjadi pandemi pada tanggal 9 Maret 2020.⁷

⁵ Ridho Imawan Hanafi, “Pemilihan Langsung Kepala Daerah di Indonesia : Beberapa Catatan Kritis untuk Partai Politik”, *Jurnal Penelitian Politik*, Vol. 11, No. 2, Desember, 2014, hal.2.

⁶ Syamsudin Haris (Ed), *Dinamika Politik Pilkada Serentak*, (Jakarta : Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, 2017), hal. V.

⁷ Satuan Tugas Penanganan COVID-19, “Tanya Jawab”, <[https://covid19.go.id/tanya-jawab?search=Apa%20yang%20dimaksud%20dengan%20pandemi#:~:text=WHO%20\(World%20Health%20Organization%20atau,menyebar%20secara%20luas%20di%20dunia](https://covid19.go.id/tanya-jawab?search=Apa%20yang%20dimaksud%20dengan%20pandemi#:~:text=WHO%20(World%20Health%20Organization%20atau,menyebar%20secara%20luas%20di%20dunia)>, diakses pada tanggal 5 Maret 2021 pada pukul 01.00 WIB.

Atas dasar keadaan darurat tersebut, Pemerintah Indonesia mengeluarkan kebijakan terkait penundaan Pilkada serentak tahun 2020. Pilkada Serentak 2020 yang akan diikuti oleh 270 Daerah yang semula dijadwalkan pada tanggal 23 September 2020, mau tidak mau harus dijadwalkan ulang melalui serangkaian proses konsolidasi politik antara lembaga eksekutif, legislatif dan penyelenggara pemilu. Dalam Rapat Dengar Pendapat (RDP) yang digelar pada 27 Maret 2020, Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia (KPU RI) selaku penyelenggara berdasarkan kajiannya menyampaikan tiga opsi penyelenggaraan Pilkada Serentak yaitu pada tanggal 9 Desember 2020, 17 Maret 2021, dan tanggal 29 September 2021⁸. Pada kesempatan lain, DPR, KPU, Bawaslu dan Mendagri akhirnya mengerucutkan pilihan alternatif jadwal penyelenggaraan Pilkada Serentak 2020 dilakukan pada 9 Desember 2020. Keputusan tersebut ditindaklanjuti oleh Pemerintah dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang (Perppu) 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, yang mengakomodir penjadwalan ulang Pilkada 2020 dengan alasan pandemi sehingga tanggal pelaksanaan diubah menjadi tanggal 9 Desember 2020⁹. Hingga saat RDP terakhir digelar

⁸ Ingki Rinaldi, "KPU Ajukan Tiga Opsi Penundaan Pilkada 2020 ke DPR dan Pemerintah", <<https://www.kompas.id/baca/polhuk/2020/03/30/pilkada-2020-kpu-dorong-opsi-perppu/>>, diakses pada tanggal 31 Mei 2021 pada pukul 17.07 WIB.

⁹ Egi Adyatama, "Jokowi Terbitkan Perpu, Tunda Pilkada Jadi Desember 2020", <<https://nasional.tempo.co/read/1339072/jokowi-terbitkan-perpu-tunda-pilkada-jadi-desember-2020>>, diakses pada tanggal 31 Mei 2021 pukul 17.09 WIB.

pada 27 Mei 2020, Komisi II DPR RI, KPU, Bawaslu, dan Mendagri konsisten tidak melakukan perubahan pada opsi yang telah disepakati tersebut.

Akan tetapi pada tanggal 9 Desember 2020, disaat angka pandemi menunjukkan angka yang masih tinggi Pemerintah memutuskan untuk tetap melaksanakan dengan dasar hukum UU 6 tahun 2020 tentang Penetapan Perppu 2 tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga UU 1 tahun 2015 tentang Penetapan Perppu 1 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Keputusan untuk menyelenggarakan Pilkada Serentak pada 9 Desember 2020 diatas akhirnya menuai polemik. Terdapat 2 (dua) kelompok besar yaitu kelompok pro Pilkada 9 desember 2020 dan kelompok kontra Pilkada 9 Desember 2020. Sebagian pihak menyetujui dengan berbagai alasan, salah satunya adalah untuk menjaga hak konstitusional masyarakat, pandemi tidak boleh mengalahkan demokrasi dan keberlangsungan tata pemerintahan di daerah. Alasan ini didasari oleh argumen untuk menghindari ketidakpastian kepemimpinan daerah yang dapat berakibat pada terkendalanya pembangunan daerah dan kesejahteraan masyarakat apabila dilaksanakan bukan oleh Kepala Daerah Definitif dan Tidak ada satupun pihak yang dapat mengetahui kapan Pandemi COVID-19 selesai sehingga percuma apabila diundur ke 2021. Di sisi lain, banyak pihak yang tidak menyetujui dengan berbagai alasan, seperti alasan keselamatan rakyat, kualitas demokrasi, kekosongan hukum, dan hal-hal lain menyangkut teknis penyelenggaraan Pilkada Serentak di tengah Pandemi COVID-19.

Ramai diskursus hukum yang membahas tentang polemik ini, berbagai macam ahli dibidangnya masing-masing saling beradu argumen dan menawarkan gagasan. Begitu juga lembaga survei yang dengan gencar mendistribusikan berbagai pertanyaan kepada masyarakat untuk mendapatkan gambaran apa yang sebenarnya diinginkan oleh rakyat, alih-alih apa keinginan Istana dan Senayan. Menggelar pilkada di tengah pandemi bukanlah wujud semata-mata kesetiaan pada demokrasi, ambisi menggelar pilkada tanpa persiapan tanpa kalkulasi yang matang bisa berubah menjadi kekonyolan demokrasi itu sendiri.

Langkah kurang hati-hati dapat membahayakan keselamatan rakyat dan juga kesehatan demokrasi itu sendiri. Pelaksanaan Pilkada Serentak ini tidak hanya bicara 1.000, 100.000, 1.000.000 orang namun seluruh rakyat Indonesia yang jumlahnya 270,20 juta jiwa¹⁰ termasuk penulis.

Berkenaan dengan problematika sebagaimana yang telah penulis elaborasi di atas, maka penulis terpanggil dan tergerak untuk mengadakan penelitian dengan judul **“POLEMIK PELAKSANAAN PILKADA SERENTAK DI TENGAH PANDEMI COVID-19”**

¹⁰ Badan Pusat Statistik, “hasil Sensus Penduduk 2020”, <
[7](https://www.bps.go.id/pressrelease/2021/01/21/1854/hasil-sensus-penduduk-2020.html#:~:text=Hasil%20Sensus%20Penduduk%20(SP2020)%20pada,sebanyak%20141%20jiwa%20per%20km2>”, diakses pada tanggal 31 Mei 2021 pukul 17.46 WIB.</p></div><div data-bbox=)

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apa kelebihan dan kelemahan dari pelaksanaan Pilkada Serentak di tengah pandemi COVID-19?
2. Bagaimana strategi untuk mewujudkan pesta demokrasi yang berintegritas Pancasila di Indonesia?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dikemukakan, maka tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini antara lain adalah:

1. Untuk mengetahui secara baik dan komprehensif polemik pelaksanaan pilkada serentak di tengah pandemi COVID-19;
2. Untuk memahami secara mendalam dan dapat merumuskan strategi guna mewujudkan pesta demokrasi yang berintegritas Pancasila di Indonesia untuk pemilu yang akan datang.

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan memiliki manfaat dalam memberikan pengetahuan baik secara langsung maupun tidak langsung. Adapun manfaat penelitian ini yaitu sebagai berikut:

1.4.1 Manfaat Teoritis

Secara teoritis hasil penulisan ini diharapkan dapat memberikan manfaat yaitu:

1. Memberikan sumbangan pemikiran terkait dengan pelaksanaan pilkada serentak di tengah pandemi COVID-19 dalam mewujudkan demokrasi yang berintegritas Pancasila di Indonesia;
2. Menjadi bahan kajian ilmu pengetahuan hukum khususnya di bidang hukum ketatanegaraan dalam rangka memberi penjelasan mengenai polemik pelaksanaan pilkada serentak di tengah pandemi COVID-19;
3. Menjadi bahan referensi pada perpustakaan utamanya pada perpustakaan Universitas Pelita Harapan kampus Medan.

1.4.2. Manfaat Praktis

Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan referensi baik bagi pemerintah, akademisi, mahasiswa, masyarakat yang ingin mengetahui terkait masalah yang diteliti khususnya polemik pelaksanaan pilkada serentak di tengah pandemi COVID-19.

1.5. Sistematika Penulisan

Sistematika memuat uraian secara garis besar isi dalam tiap bab, yaitu:

BAB I : PENDAHULUAN

Pada bab ini diuraikan secara mendalam tentang latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini terbagi dalam 2 (dua) bagian, yaitu: Tinjauan Teori dan Tinjauan Konseptual yang digunakan sebagai dasar teori dan konsep pemecahan masalah penelitian. Tingkat kedalaman dan keluasan aspek-aspek yang diteliti, tergantung pada ketajaman analisis permasalahan. Selain teori, terdapat hasil-hasil penelitian lain yang relevan, dapat juga disajikan dengan menyebutkan sumber referensinya. Tinjauan Teori menjelaskan variabel-variabel dalam penelitian yang bersifat umum, sedangkan Tinjauan Konseptual menjelaskan variabel yang bersifat khusus. Tinjauan Konseptual inilah yang akan digunakan sebagai “pisau bedah” untuk menguji teori yang sudah dikemukakan dalam tinjauan teori.

BAB III : METODE PENELITIAN

Pada bab ini dijelaskan mengenai metode penelitian yang digunakan peneliti dalam mengumpulkan data serta waktu dan juga lokasi penelitian. Metode penelitian ini digunakan untuk mengetahui bagaimana cara mengolah data yang didapat oleh peneliti kemudian dikaji secara kritis guna menghasilkan jawaban yang menjawab permasalahan dalam penelitian ini.

BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

Pada bab ini diuraikan secara komprehensif dan kritis mengenai jawaban permasalahan yang menjadi topik penelitian. Jawaban tersebut didapatkan dari hasil olah terhadap data yang didapat oleh peneliti yang kemudian data tersebut dikaji secara kritis dan mendalam sehingga menghasilkan hasil pemikiran yang diuraikan dalam bab ini.

BAB V : PENUTUP

Pada bab ini menjelaskan kesimpulan peneliti dari hasil penelitian dan analisis yang telah diuraikan dalam bab-bab sebelumnya serta saran yang penulis berikan guna mencapai tujuan yang hendak dicapai.

