

Volume : 21, Nomor : 2
ISSN Online : 2613-9340
ISSN Offline : 1412-1255

**Kajian Hukum Administrasi Negara
Terhadap Pelaksanaan Pemilihan Kepala
Daerah Di Indonesia (Studi Pada Pemilihan
Kepala Daerah Kabupaten Serdang Bedagai
Tahun 2020)**

Oleh :

1. Ahmad Alhadi
2. Marzuki
3. Ibnu Affan

Abstract

The emergence of the idea of direct Pilkada is basically a follow-up process from a strong desire to improve the quality of democracy in the regions that is being started. Direct local elections are expected to produce credible leaders who are supported by the community.

The formulation of the problem in this thesis is how the legal arrangements for implementing regional head elections in Indonesia according to State Administrative Law, how the implementation of regional head elections in Serdang Bedagai Regency is studied from State Administrative Law, how are the obstacles to implementing regional head elections in Serdang Bedagai Regency in terms of State Administrative Law and solution to overcome it.

The results of the study indicate that the legal regulation of the implementation of regional head elections in Indonesia according to the State Administrative Law is regulated in Perpu No. 2 of 2020 concerning the simultaneous election of blood heads (Pilkada). The obstacle to the implementation of the Serdang Bedagai Regional Head Election (Pilkada) Simultaneously in carrying out the simultaneous Pilkada during the Covid-19 pandemic is the existence of money politics disguised in social assistance. To uphold integrity in the implementation of the Pilkada, there must be a commitment for both the Pilkada participants and the implementers of community discipline to take part in the 2020 simultaneous Pilkada so that the obstacles and challenges of the Pilkada can be minimized.

Keywords: *Implementation of Election, Regional Head.*

Abstrak

Munculnya gagasan tentang Pilkada secara langsung pada dasarnya merupakan proses lanjut dari keinginan kuat untuk memperbaiki kualitas demokrasi di daerah-daerah yang sedang dimulai. Pilkada secara langsung diharapkan dapat melahirkan pemimpin yang kredibel dan didukung oleh masyarakat.

Rumusan masalah dalam tesis ini adalah bagaimana pengaturan hukum pelaksanaan pemilihan kepala daerah di Indonesia menurut Hukum Administrasi Negara, bagaimana pelaksanaan pemilihan kepala daerah di Kabupaten Serdang Bedagai dikaji dari Hukum Administrasi Negara, bagaimanakah hambatan pelaksanaan pemilihan kepala daerah Kabupaten Serdang Bedagai ditinjau dari Hukum Administrasi Negara dan solusi mengatasinya.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengaturan hukum pelaksanaan pemilihan kepala daerah di Indonesia menurut Hukum Administrasi Negara diatur dalam Perpu Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) serentak. Hambatan pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Serentak Serdang Bedagai dalam melaksanakan Pilkada serentak dimasa pandemik Covid-19 adalah adanya *money politic* yang disamarkan dalam bantuan sosial, Upaya yang dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum Serdang Bedagai dalam melaksanakan Pilkada serentak dimasa pandemik Covid-19 adalah tetap menjunjung integritas dalam penyelenggaraan Pilkada, harus ada komitmen baik untuk peserta Pilkada maupun pelaksana kedisiplinan masyarakat untuk mengikuti Pilkada serentak 2020 sehingga hambatan dan tantangan Pilkada dapat diminimalisir.

Kata Kunci: Pelaksanaan Pemilihan, Kepala Daerah.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Demokrasi yang dianut di Indonesia adalah demokrasi Pancasila dan mengalami perkembangan dan ujian antar periodisasi pemerintahan. Akan tetapi tak dapat di sangkal bahwa beberapa nilai pokok dari demokrasi konstitusional cukup jelas tersirat dalam UUD

NRI Tahun 1945. Asas demokrasi memberikan suatu cara atau metode pengambilan keputusan. Asas ini menuntut bahwa setiap orang harus mempunyai kesempatan yang sama untuk mempengaruhi tindakan pemerintah. Asas ini diwujudkan lewat sistem representasi (perwakilan rakyat) yang mempunyai peranan dalam pembentukan undang-undang dan kontrol terhadap pemerintah. Beberapa hal penting terkait dengan asas demokrasi, yaitu:

1. Pemilihan Umum
2. Pemerintah bertanggung jawab kepada perwakilan rakyat
3. Semua warga negara mempunyai kesempatan yang sama atau berpartisipasi dalam politik dan mengontrol pemerintahan
4. Semua perbuatan pemerintah terbuka terhadap kritik dan kajian rasional dari semua pihak
5. Kebebasan menyatakan pendapat
6. Kebebasan pers dan keterbukaan informasi publik
7. Rancangan undang-undang harus dipublikasikan untuk memungkinkan partisipasi rakyat.¹

Legalitas dan legitimasi pemerintahan dalam sistem demokrasi modern merupakan faktor yang sangat penting. Suatu pemerintahan haruslah terbentuk berdasarkan ketentuan konstitusi dan hukum, sehingga dapat dikatakan memiliki legalitas. Pemerintahan itu juga harus *legitimate* dalam arti bahwa di samping *legal* juga harus dipercaya.² Setiap pemerintahan demokratis yang mengaku berasal dari rakyat, diharuskan sesuai dengan hasil pemilihan umum (*general election*) sebagai pilar yang pokok dalam

sistem demokrasi modern. Oleh karena itu, pemilihan umum (pemilu) merupakan syarat mutlak bagi negara demokrasi, yaitu untuk melaksanakan kedaulatan rakyat.³

Berkaitan dengan Pemilihan Kepala Daerah (selanjutnya disebut Pilkada) yaitu pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota telah merupakan perjalanan politik panjang yang diwarnai tarik-menarik antara kepentingan elite politik dan kehendak publik, kepentingan pemerintah pusat dan pemerintahan daerah, serta Pilkada itu termasuk dalam rezim pemilu atau rezim pemerintahan daerah. Selain itu, apakah kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat atau melalui DPRD. Kontroversi Pilkada hingga sekarang ini masih menjadi perdebatan, mengingat UUD NRI Tahun 1945 tidak mengaturnya. Pasal 22 E UUD NRI Tahun 1945 hanya mengatur mengenai pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden, dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), yang dipilih melalui pemilu dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.⁴

Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa mengenai Pilkada bukan merupakan bagian dari rezim pemilu, karena tidak ada satu pun pasal yang mengatur kepala daerah dipilih melalui pemilu. Adapun yang dimaksud dengan rezim pemilu adalah apa yang terdapat dalam Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945, sedangkan

¹*Ibid.*, h. 140.

²Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid II*, Konstitusi Press, Jakarta, 2016, h.172.

³Parbuntian Sinaga, "Pemilihan Kepala Daerah Dalam Konstruksi UUD NRI 1945", *Jurnal Binamulia Hukum*, Vol. 7 No. 1, Juli 2018, h.18.

⁴Suharizal, *Pemilukada, Regulasi, Dinamika, dan Konsep Mendatang*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2018, h.26.

mengenai pemilihan kepala daerah dan teknis pelaksanaannya tidak diatur dalam ketentuan tersebut. Pilkada hanya diatur melalui ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, dan hal itu termasuk dalam Bab VI tentang Pemerintah Daerah. Oleh karena itu, pemilihan kepala daerah merupakan bagian dari pemerintahan daerah yang segala kewenangannya diserahkan kepada daerah sesuai dengan adat dan asal usul daerah yang bersangkutan.⁵

Sepanjang tahun 2017, penyelenggara pemilu sudah menuntaskan perhelatan Pilkada serentak di 101 daerah. Secara umum Pilkada berlangsung dengan relatif baik, kendati masih ada penyelenggara pemilu (KPUD, Bawaslu) di daerah yang berhadapan dengan masalah etika. Tahun politik 2018, beban penyelenggara pemilu juga tidak ringan, karena sebanyak 171 daerah yang mencakup 17 Provinsi, 39 Kotamadya, dan 115 Kabupaten, akan menyelenggarakan pilkada serentak pada tanggal 27 Juni 2018. Esensi dari pilkada serentak adalah pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan anggota legislatif daerah secara bersamaan (*concurrent*), dan pelaksanaannya tidak harus bersamaan dengan pemilihan umum nasional sebagaimana akan terjadi pada tahun 2027.⁶

hukum Pilkada adalah UU No. 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan atas UU No. 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan

Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang mencabut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Kepala Daerah yang dilakukan secara tidak langsung melalui DPRD.⁷

Munculnya gagasan tentang Pilkada secara langsung pada dasarnya merupakan proses lanjut dari keinginan kuat untuk memperbaiki kualitas demokrasi di daerah-daerah yang sedang dimulai. Pilkada secara langsung diharapkan dapat melahirkan pemimpin yang kredibel dan didukung oleh masyarakat.

Secara normatif, berdasarkan ukuran-ukuran demokrasi, Pilkada langsung menawarkan sejumlah manfaat bagi pertumbuhan, pendalaman dan perluasan demokrasi lokal yaitu :

1. Sistem demokrasi langsung melalui Pilkada langsung akan membuka ruang partisipasi yang cukup luas bagi masyarakat dalam proses demokrasi dan menentukan kepemimpinan politik di tingkat local dibandingkan sistem demokrasi perwakilan yang lebih banyak meletakkan kuasa untuk menentukan rekrutmen calon di tangan segelintir orang di DPRD;
2. Dari sisi kompetisi politik, Pilkada langsung memungkinkan munculnya secara lebih besar preferensi kandidat-kandidat yang bersaing serta memungkinkan masing-masing kandidat berkompetisi dalam ruang yang lebih terbuka dibandingkan ketertutupan yang sering terjadi dalam demokrasi perwakilan;
3. Sistem Pilkada langsung akan memberi peluang bagi warga negara untuk mengaktualisasi hak-hak politiknya secara lebih baik tanpa harus direduksi oleh kepentingan-kepentingan elite politik.
4. Pilkada langsung memperbesar harapan untuk mendapatkan figur pemimpin yang

⁵Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Liberty, Yogyakarta, 2013, h.47.

⁶ Syamsuddin Haris, "Pemilihan Langsung Kepala Daerah: Transformasi Menuju Demokrasi Lokal, *Jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan Hukum Nasional*, Volume 4, Nomor 1, April 2015, h.106.

⁷ Bagir Manan, *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2006, h. 62.

aspiratif, kompeten dan legitimate, karena melalui pilkada langsung, kepala daerah yang terpilih akan lebih berorientasi pada warga dibandingkan pada segelintir elite di DPRD.⁸

Dengan demikian, Pilkada mempunyai sejumlah manfaat, berkaitan dengan peningkatan kualitas tanggung jawab pemerintah daerah pada warganya yang pada akhirnya akan mendekatkan kepala daerah dengan masyarakat dan kelima, kepala daerah yang terpilih melalui pilkada akan memiliki legitimasi politik yang tinggi sehingga akan terbangun perimbangan kekuatan di daerah, antara kepala daerah dengan DPRD.

B. Perumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penulisan tesis ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaturan hukum pelaksanaan pemilihan kepala daerah di Indonesia menurut Hukum Administrasi Negara ?
2. Bagaimana pelaksanaan pemilihan kepala daerah di Kabupaten Serdang Bedagai dikaji dari Hukum Administrasi Negara ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian dalam penulisan tesis ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaturan hukum pelaksanaan pemilihan kepala daerah di Indonesia menurut Hukum Administrasi Negara.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis pelaksanaan pemilihan kepala daerah di Kabupaten Serdang Bedagai dikaji dari Hukum Administrasi Negara.

D. Kegunaan/Manfaat Penelitian

Kegunaan/manfaat penelitian dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut

1. Secara teoritis penelitian ini digunakan untuk mengaktualisasikan ilmu yang didapat di bangku kuliah dan kenyataan-kenyataan di masyarakat serta untuk mengembangkan teori-teori tentang hukum tata negara, serta dapat dijadikan dasar dan bahan informasi untuk penelitian lebih lanjut bagi mahasiswa.
2. Secara praktis:
 - a. Bagi penulis
Untuk mengetahui lebih spesifik pelaksanaan Pilkada Kabupaten Serdang Bedagai.
 - b. Bagi Pemerintah Daerah penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan masukan yang bermanfaat memberikan informasi dan pengetahuan bagi masyarakat dan praktisi hukum tentang pelaksanaan Pilkada Kabupaten Serdang Bedagai.
 - c. Bagi Peneliti lain
Hasil penelitian ini dapat dijadikan informasi tambahan bagi penelitian selanjutnya karena bagaimanapun hasil penelitian ini masih jauh dari baik dan sempurna.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan pemeriksaan yang telah dilakukan oleh peneliti di perpustakaan Universitas Islam Sumatera Utara diketahui bahwa penelitian tentang "Tinjauan Yuridis Hukum Tata Negara Terhadap Pelaksanaan Pilkada Di Indonesia (Studi Di Pilkada Kabupaten Serdang Bedagai)" belum pernah dilakukan dalam pendekatan dan perumusan

⁸ *Ibid*, h.63.

masalah yang sama, walaupun ada beberapa topik penelitian tentang pelaksanaan Pilkada di Indonesia tetapi jelas berbeda

II. PEMBAHASAN

A. Pengaturan Hukum Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia Menurut Hukum Administrasi Negara

1. Pemilihan Umum Kepala Daerah

Negara Indonesia sebagai negara Kesatuan yang berbentuk republik melandasi pelaksanaan pemerintahan di daerah pada asas desentralisasi. Kaidah asas ini melahirkan makna otonom, dengan substansi penyerahan kewenangan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah.⁹ Pemerintah Daerah sendiri terdiri atas DPRD dan Kepala Daerah serta Wakil Kepala Daerah. Selanjutnya Pada Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan bahwa, “Adapun Gubernur, Bupati, dan Walikota masing- masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupatw, dan kota dipilih secara demokratis.” Ini berarti UUD NRI Tahun 1945 memberikan jaminan bahwa dalam pemilihan Kepala Daerah dan Wakilnya harus tetap mewujudkan Demokrasi.

Desentralisasi adalah suatu asas yang berarti menyerahkan kepada Pemerintah Daerah sebagian dari pada urusan Pemerintahan yang kemudian akan dijalankan sendiri oleh daerah- daerah tersebut. Adapun Otonomi daerah sebagai wujud pelaksanaan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan

pemerintah yang dianulir oleh Pemerintah sebagai jawaban atas tuntutan masyarakat.¹⁰

Melalui pemerintahan yang desentralistik, akan terbuka wadah demokrasi bagi masyarakat lokal untuk berperan dalam menentukan nasibnya, serta berorientasi kepada kepentingan rakyat melalui pemerintahan daerah yang terpercaya, terbuka dan jujur serta bersikap tidak mengelak tanggung jawab sebagai prasyarat terwujudnya pemerintahan yang akuntabel dan mampu memenuhi asas-asas kepatuhan dalam pemerintahan.

Hakekatnya desentralisasi ini merupakan konsep teori *areal of division of power* yang membagi kekuasaan negara secara vertikal. Dalam konteks ini, kekuasaan terbagi antara pemerintah pusat di satu pihak dan pemerintah daerah di lain pihak, yang secara legal konstitusional tetap dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).¹¹ Implikasi penyerahan atau pelimpahan kewenangan daerah tidak terlepas dari ikatan kesatuan pemerintahan di pusat, yang harus diatur secara tegas dalam bingkai aturan hukum mengenai pendelegasian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam pelaksanaan pemerintahan.¹²

Penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah, dan DPRD. Dalam

¹⁰ G. Sorensen, *Demokrasi dan Demokratisasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013, h. 1.

¹¹ Setyo Nugroho, “Demokrasi dan Tata Pemerintahan Dalam Konsep Desa dan Kelurahan,” *Jurnal Cita Hukum*, Vol. 1, No. 2 Tahun 2018, h.250.

¹² Nur Rohim Yunus, “Aktualisasi Demokrasi Pancasila Dalam Kehidupan Berbangsa dan Bernegara”, *Jurnal Sosio Didaktika*, Vol. 2, No. 2, November 2015, h.162.

⁹ Mohamad Faisal Ridho, “Kedaulatan Rakyat Sebagai Perwujudan Demokrasi Indonesia” *Buletin Hukum dan Keadilan*, Volume 1 Nomor 8 Tahun 2017, h.79

menyelenggarakan pemerintahan, pemerintah pusat menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, serta dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹³ Berbicara tentang Pemerintah Daerah maka, berbicara tentang siapa yang mengisi jabatan sebagai Kepala daerah sebagai Pemerintah Daerah yang menjalankan urusan Pemerintahan di Daerah. Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Kepala Daerah dibantu oleh satu orang Wakil Kepala Daerah. Kepala daerah Provinsi disebut gubernur dan Wakilnya disebut Wakil Gubernur. Sementara itu, kepala Daerah Kabupaten Kota disebut bupati/ Wali Kota dan wakilnya disebut Wakil Bupati/ Wakil Wali kota.¹⁴

Persoalan mengenai pengisian jabatan terhadap Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menjadi hal yang krusial untuk dibahas karena ketika berbicara tentang pengisian jabatan melalui pemilihan maka akan diperhadapkan dengan prinsip demokrasi yang melibatkan warga negara di dalamnya. Reformasi Konstitusi pasca orde baru membawa perubahan terhadap instrument politik di Indonesia. Dua Instrumen politik penting yang menjadi kebijakan yakni pemilihan umum yang demokratis dan kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi (*decentralisation*), dimana salah satu langkah fundamental dalam kebijakan desentralisasi adalah pelaksanaan pemilihan umum lokal untuk memilih kepala daerah. Penyelenggaraan pemilu nasional dan pemilu

lokal atau pilkada adalah salah satu indikator keberhasilan demokrasi dari sebuah negara transisi seperti Indonesia.¹⁵

Pemilihan umum sebagai pintu masuk (*entry point*) demokratisasi merupakan pandangan yang paling banyak dirujuk dalam mengkaji korelasi antara demokrasi dan pemilihan umum. Pemilu merupakan mekanisme yang memungkinkan terjadinya rotasi kekuasaan berbasis pilihan publik, pelembagaan perebutan kekuasaan secara damai, dan pada akhirnya memungkinkan rakyat melakukan kontrol terhadap kebijakan publik.

Sistem politik yang demokratis inilah kemudian yang memungkinkan hak-hak konstitusional warga dilindungi dan dijamin oleh negara, kebijakan publik berbasis kepentingan rakyat, dan kekuasaan tidak berjalan diluar daripada yang menjadi kewenangannya. Pemilu yang dimaksudkan bukan hanya bersifat formal prosedural, tetapi sebagai instrumen yang menanamkan prinsip-prinsip kebebasan dalam berkompetisi dan berpartisipasi untuk memilih dan dipilih.¹⁶

Pemilu adalah suatu sarana demokrasi yang digunakan untuk memilih wakil-wakil rakyat untuk duduk sebagai anggota legislatif di MPR, DPR, DPD dan DPRD. Wakil rakyat tersebut yang akan memperjuangkan kepentingan rakyat dan daerahnya. Untuk pertama kali pada tahun 2019 pemilihan Presiden di adakan serentak dengan pemilihan anggota legislatif.¹⁷

¹³ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2015, h.27

¹⁴ *Ibid*, h.30.

¹⁵ Zubakhrum Tjenreng, *Pilkada Serentak Penguatan Demokrasi di Indonesia*, Pustaka Kemang, Depok, 2016, h. 1.

¹⁶ *Ibid*, h.7.

¹⁷ Zubakhrum Tjenreng, *Op.Cit*, h. 33

Tujuan dari pemilu adalah untuk menyeleksi para pemimpin pemerintahan baik di eksekutif (pemerintah) maupun legislatif, serta untuk membentuk pemerintahan yang demokratis, kuat dan memperoleh dukungan rakyat dalam rangka mewujudkan tujuan nasional sebagai mana diamanatkan dalam UUD NRI Tahun 1945.¹⁸

Pemilihan kepala daerah (dilakukan secara langsung oleh penduduk daerah administratif setempat yang memenuhi syarat. Pemilihan kepala daerah dilakukan satu paket bersama dengan wakil kepala daerah. Sebelum tahun 2005, kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat melalui Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Pilkada pertama kali diselenggarakan pada bulan Juni 2005. Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum sebagaimana telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011, pilkada dimasukkan dalam rezim pemilu, sehingga secara resmi bernama Pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah atau disingkat Pilkada. Pemilihan kepala daerah pertama yang diselenggarakan berdasarkan

undang-undang ini adalah Pilkada DKI Jakarta 2007.¹⁹

Pemilihan umum mengimplikasikan terselenggaranya mekanisme pemerintahan secara tertib, teratur dan damai serta lahirnya masyarakat yang dapat menghormati opini orang lain. Disamping itu lebih lanjut akan lahir suatu masyarakat yang mempunyai tingkat kritisme yang tinggi, dalam arti bersifat selektif atau biasa memilih yang terbaik menurut keyakinannya.²⁰

Dengan kata lain, Indonesia sebagai salah satu negara yang menganut prinsip Demokrasi maka setiap proses dan berjalannya negara dilaksanakan sesuai dengan prinsip itu pula. Pelaksanaan Pemilihan Umum adalah wujud demokrasi karena melalui proses tersebut, pergantian kepemimpinan merupakan perwujudan dari suara rakyat. Dengan kata lain, rakyatlah yang memilih dan menentukan siapa yang menjadi pemegang kekuasaan (Pemimpin) sehingga terwujudlah Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945, bahwasannya warga negara ialah pemegang kekuasaan tertinggi dan dilaksanakan menurut UUD.

A. Dasar Hukum Pemilihan Kepala Daerah

Pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah, atau sering disebut Pilkada atau Pemilukada, merupakan suatu perwujudan dari demokrasi dalam rangka untuk menciptakan pemerintah yang

¹⁸ Bagir Manan, *Politik Perundang-undangan dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisasi Perekonomian*, FH-UNILA. Bandar Lampung 2016, h. 16.

¹⁹Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Kencana, Jakarta, 2017, h. 1.

²⁰Sarbaini, *Demokratisasi dan Kebebasan Memilih Warga Negara dalam Pemilihan Umum*, Jurnal Inovatif, Volume VIII Nomor I Januari 2015, h. 107.

demokratis, dan merupakan suatu perwujudan dari kedaulatan rakyat dalam pemerintahan.²¹ Pemimpin daerah adalah jabatan politik yang bertanggung jawab memimpin dan mendorong laju pemerintahan.

Pemilihan kepala daerah pada dasarnya merupakan perwujudan dari otonomi daerah, menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum disebutkan pelaksanaan pilkada harus dilaksanakan secara demokrasi, berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Berikut adalah yang menjadi dasar hukum Pemilihan Kepala Daerah :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
3. 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.
4. 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-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.
5. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2017.
6. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Perubahan kedua atas Peraturan

Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota.

7. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2020 Tentang Pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Wali Kota dan Wakil Wali Kota Serentak Lanjutan dalam kondisi Bencana Non-alam Corona Virus Disease 2019 (Covid-19).²²

Dari ketentuan diatas, hal yang menarik adalah Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah yakni, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 lebih dahulu diatur padahal Undang- Undang yang memerintahkannya yakni, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 baru muncul kemudian.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 nyatanya mengalami pro kontra di masyarakat, hal ini disebabkan mekanisme Pemilihan Kepala Daerah tersebut diserahkan kepada DPRD dan bukan rakyat. Melihat Polemik di Masyarakat, akhirnya Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dan melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 maka, ditetapkanlah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang- Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang- Undang.

Undang- Undang No 1 Tahun 2015 mengalami Perubahan yakni, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 dan kemudian diubah kembali melalui Undang-

²¹ Latipah Nasution, "Pemilu dan Kedaulatan Rakyat", *Buletin Hukum dan Keadilan*, Volume 1, Nomor 9, 2017, h. 83

²² Noor M. Aziz, *Pengkajian Hukum Tentang Pemilihan Kepala Daerah*, Badan Hukum Nasional Kementerian HAM RI, Jakarta, 2020, h.48.

Undang No 10 Tahun 2016 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor Tahun 2015 tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi undang-undang.

1. Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah Sebelum Amandemen UUD 1945

Pemilihan Kepala Daerah merupakan sebuah perjalanan politik panjang yang diwarnai tarik-menarik antara kepentingan elit politik dan kehendak politik dan kehendak publik, kepentingan pusat dan daerah, atau bahkan antara kepentingan nasional dan Internasional.²³ Melihat sejarah bangsa Indonesia dalam hal pengaturan sistem Pemilihan Kepala Daerah sebelum amandemen UUD BRI Tahun 1945 maka, adapun Undang-Undang yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah termasuk didalamnya sistem Pemilihan Kepala Daerah diantaranya, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974, hingga Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999. Adapun Undang-Undang yang berlaku lama di Indonesia ialah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, yang berlaku pada masa pemerintahan Orde Baru.²⁴

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, adapun pemilihan Kepala Daerah dilakukan oleh Dewan. Sementara menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 Kepala Daerah dipilih oleh Pemerintah Pusat dari calon-calon yang diajukan oleh DPRD. DPRD

berhak mengusulkan pemberhentian seorang Kepala Daerah kepada Pemerintah Pusat. Namun, sejak Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 hingga Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, ketentuan pilkada tidak mengalami perubahan, yaitu mengikuti ketentuan sebagai berikut :

- a. Kepala Daerah dipilih oleh DPRD;
- b. Kepala Daerah tingkat I diangkat dan diberhentikan oleh Presiden;
- c. Kepala daerah tingkat II diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Dalam Negeri dan otonomi daerah, dari calon-calon yang diajukan oleh DPRD yang bersangkutan.²⁵

Setelah reformasi bergulir, berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, pilkada dilakukan menggunakan sistem demokrasi tidak langsung di mana Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah dipilih oleh DPRD dengan penegasan asas desentralisasi yang kuat. Dengan demikian, dalam Undang-Undang ini, posisi antara DPRD dengan Kepala Daerah adalah sederajat. Rekrutmen Kepala Daerah sepenuhnya berada ditangan DPRD. Sementara pemerintah pusat hanya menetapkan dan melantik Kepala Daerah berdasarkan hasil Pemilihan yang dilakukan oleh DPRD setempat.

2. Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah Setelah Amandemen UUD NRI Tahun 1945

- a. Pemilihan Kepala Daerah Menurut Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945

Reformasi dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia terealisasi ketika Amandemen UUD NRI Tahun 1945. Melalui Amandemen tersebut pula, praktik kehidupan berbangsa dan bernegara berubah secara fundamental. Salah satu perubahan itu terkait

²³ Suharizal, *Op.Cit*, h.15.

²⁴ *Ibid*, h.16.

²⁵ *Ibid*, h. 17.

dengan pengisian jabatan Kepala Daerah. Pasal 18 ayat (4) menyatakan bahwa, “Gubernur Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintahan provinsi, Kabupaten dan kota dipilih secara demokratis”. Frasa “dipilih secara demokratis” bersifat luwes, sehingga mencakup pengertian pemilihan Kepala Daerah langsung oleh rakyat ataupun oleh DPRD seperti yang pada umumnya pernah dipraktikkan di daerah-daerah berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.²⁶

Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota secara demokratis diperlukan media untuk membentuk dan menciptakan konsep yang tepat, yang kemudian dikenal dengan istilah pemilihan Kepala Daerah secara demokratis sesuai dengan amanat UUD NRI Tahun 1945.²⁷ Persoalan pemaknaan dan pemahaman “demokratis” sebagaimana yang tertulis dalam UUD 1945 menjadi hal yang menimbulkan dilemma mengingat bahwa tidak adanya batasan dalam UUD NRI Tahun 1945 mekanisme apa yang dimaksud dalam UUD NRI Tahun 1945. Oleh sebab itu, Demokratis tidak hanya terbatas pada pemilihan secara langsung dan kemudian pemilihan melalui DPRD tidaklah demokratis. Pada akhirnya, menurut Leo Agustino, meskipun Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 tidak dapat diterjemahkan secara tunggal sebagai pemilihan secara langsung. Pemilihan secara tidak langsung atau perwakilan pun dapat

diartikan sebagai pemilihan yang demokratis, sepanjang proses pemilihan yang dilakukan demokratis.²⁸

b. Pemilihan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

Pada tanggal 29 September 2004 DPR Periode Tahun 1999-2004 telah menyetujui RUU tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Salah satu materi Undang-Undang ini adalah mengenai pilkada langsung yang dimuat dalam Bab IV tentang Penyelenggaraan pemerintahan, bagian kedelapan dari Pasal 56 hingga Pasal 119. Pada pokoknya pasal-pasal tersebut mengatur Pilkada langsung yang menurut Ketentuan Peralihan Pasal 233 ayat (1) akan dilaksanakan mulai juni 2005.²⁹ Pemilukada merupakan perwujudan kedaulatan rakyat seperti yang dimaksud dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.³⁰

Melalui Pemilukada ekspresi nyata kedaulatan rakyat lebih terjamin dibanding mekanisme lainnya. Pemilukada juga merupakan pelaksanaan dari jaminan konstitusi terhadap hak-hak rakyat, terutama rakyat untuk turut serta dalam Pemilihan. Dalam UUD NRI Tahun 1945 hak ini dijamin pada pasal 27 ayat (1), pasal 28C ayat (2), dan Pasal 28D ayat (3).³¹

Pilkada sebetulnya merupakan alternatif untuk menjawab hiruk-pikuk, kisruh, dan jelaknya proses maupun hasil pilkada

²⁶ Suharizal, *Op. Cit.*, hal,1.

²⁷ Leo Agustino, *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal* (Skripsi Juanda Tampubolon), *Esensi Pemaknaan kata “Demokratis” dalam Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia Pasca Perubahan UUD NRI 1945 (Studi Konstitusional Terhadap Pasal 18 ayat 4 UUD NRI 1945)*, Jurnal Ilmu Hukum, Vol.1 No. 2 Tahun 2017, h.74.

²⁸ *Ibid*, h.75.

²⁹ Suharizal, *Op.Cit.*, h. 36.

³⁰ Pasal 1ayat (2) UUD NRI 945; Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-ndang

³¹ Mashudi, *Pengertian-Pengertian Mendasar Tentang Kedudukan Hukum Pemilu Di Indonesia Menurut UUD 1945*, Mandar Maju, Bandung, 2013, h. 24.

secara tidaklangsung lewat DPRD dibawah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Pilkada langsung menjadi kebutuhan mendesak guna mengoreksi sesegera mungkin segala kelemahan dalam pilkada pada masa lalu. Pilkada bermanfaat untuk menegakkan kedaulatan rakyat atau menguatkan demokrasi lokal, baik pada lingkungan pemerintahan (*governance*) maupun lingkungan kemasyarakatan (*civil society*).³²

Beberapa pertimbangan yang melandasi pilkada langsung adalah :

- 1) Sistem pemerintahan menurut UUD NRI Tahun 1945 memberikan keleluasan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi;
- 2) Dalam menyelenggarakan otonomi daerah dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip- prinsip demokrasi;
- 3) Dalam rangka pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, serasi antara pemerintah pusat dan daerah serta antardaerah untuk menjaga keutuhan NKRI, kedudukan Kepala Daerah mempunyai peran yang sangat strategis.³³

Menurut Mochd. Mahfud MD, setidaknya ada beberapa kondisi yang mendorong pilkada dilakukan secara langsung yaitu :

- 1) Pengaturan Pilkada langsung menawarkan sejumlah manfaat dan sekaligus harapan bagi pertumbuhan, pendalaman dan perluasan demokrasi lokal. Demokrasi langsung melalui pilkada akan membuka ruang partisipasi yang lebih luas bagi warga dalam proses demokrasi dan menentukan kepemimpinan politik di tingkat lokal dibandingkan sistem demokrasi perwakilan yang lebih banyak meletakkan kuasa untuk menentukan rekritmen calon di tangan segelintir orang di DPRD.
- 2) Dari sisi kompetisi politik, pilkada langsung memungkinkan munculnya lebih lebar preferensi kandidat- kandidat yang bersaing serta memungkinkan masing- masing kandidat berkompetisi dalam ruang yang lebih terbuka dibandingkan ketertutupan

yang sering terjadi dalam demokrasi perwakilan. Pilkada langsung bisa memberikan sejumlah harapan pada upaya pembalikan “syndrome” dalam demokrasi perwakilan yang ditandai model kompetisi yang tidak fair, seperti; praktik politik (*money politic*).

- 3) Sistem pemilihan langsung akan member peluang bagi warga untuk mengaktualisasi hak- hak politiknya secara lebih baik tanpa harus direduksi oleh kepentingan-kepentingan elite politik seperti yang kasat mata muncul dalam sistem demokrasi perwakilan. Setidaknya, melalui konsep demokrasi langsung, warga di aras lokal akan mendapatkan kesempatan untuk memperoleh semacam pendidikan politik; training kepemimpinan politik dan sekaligus mempunyai posisi yang setara untuk terlibat dalam pengambilan keputusan politik. dan sekaligus mempunyai posisi yang setara untuk terlibat.
- 4) Pilkada langsung memperbesar harapan untuk mendapatkan *figure* pemimpin yang aspiratif, kompeten dan *legitimate*. Karena melalui pilkada langsung, kepala daerah yang terpilih akan lebih berorientasi pada warga dibandingkan pada segelintir *elite* di DPRD. Dengan demikian, pilkada mempunyai manfaat, berkaitan dengan peningkatan kualitas tanggung jawab pemerintah daerah pada warganya yang pada akhirnya akan mendekatkan kepala daerah dengan masyarakat.
- 5) Kepala Daerah yang terpilih melalui pilkada akan memiliki legitimasi politik yang kuat sehingga akan terbangun perimbangan kekuatan (*check and balances*) di daerah; antara Kepala Daerah dengan DPRD. Perimbangan kekuatan ini akan meminimalisasi penyalagunaan kekuasaan seperti yang muncul dalam format politik yang monopolitik.³⁴

Melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diperkenalkan dengan Pemilihan Kepala Dearah secara langsung. Pemilihan secara langsung dilatarbelakangi oleh berbagai keinginan untuk mewujudkan sebuah sistem pemilihan Kepala Daerah yang lebih demokratis dan senstif terhadap aspirasi rakyat

³² Suharizal, *Op.Cit.*, h. 37.

³³ *Ibid*, h.38

³⁴ Mochd. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 2017, h.221..

ditingkat daerah.³⁵ Diluar itu semua, pilkada merupakan perwujudan kedaulatan rakyat seperti yang dimaksud dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Melalui Pilkada langsung ekspresi nyata kedaulatan rakyat lebih terjamin dibanding mekanisme lainnya. Pilkada langsung juga merupakan pelaksanaan dari jaminan konstitusi terhadap hak-hak rakyat, terutama hak rakyat untuk turut serta dalam pemerintahan. UUD NRI Tahun 1945 hak ini dijamin dalam Pasal 27 ayat (1), Pasal 28 C ayat (2) dan dalam Pasal 28 D ayat (3).³⁶

c. Pemilihan Kepala Daerah dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014

Pada tanggal 2 Oktober 2014, Menteri Hukum dan HAM Republik Indonesia yang pada saat itu dijabat oleh Amir Syamsudin mengeluarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menimbulkan pro dan kontra karena Undang-Undang tersebut mengembalikan kedudukan DPRD sebagai lembaga yang akan memilih Gubernur dan Bupati/Walikota.³⁷ Pasal 3 ayat (1) UU No 23 Tahun 2014, dijelaskan bahwa "Gubernur dipilih oleh anggota DPRD Provinsi secara demokratis berdasar asas bebas, terbuka, jujur

³⁵ Suharizal, *Op. Cit.*,h.43.

³⁶ Pasal 27 (1) UUD NRI 1945; segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualnya. Pasal 28 C (2) UUD NRI 1945; Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya. Pasal 28 D (3) UUD NRI 1945; Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.

³⁷ Agung Djojosoekarto, dan Rudi Hauter, *Pemilihan Langsung Kepala, Daerah: Transformasi Menuju Demokrasi Lokal*, Adeksi, Jakarta, 2013. h.32

dan adil. Meskipun dalam Undang-Undang tersebut diartikan pada ayat (1) kata demokratis yang berarti, kedaulatan rakyat namun nyatanya Undang-Undang ini menimbulkan pro dan kontra ketika DPRD yang menjadi pemilih dalam Pemilihan Kepala Daerah sehingga menciderai prinsip demokrasi.

Secara teoretis kedaulatan rakyat bermakna kekuasaan yang dimiliki oleh individu warga negara RI dalam hal penentuan pemerintahan negara dan bersifat tunggal, absolute, tertinggi, tidak terbagi-bagi dan tidak diwakilkan. Beliau selanjutnya menjelaskan, adapun makna demokratis sebagaimana tercantum pada Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 secara sistematis dan gramatikal adalah merupakan turunan dan penjabaran dari kata kedaulatan rakyat, yaitu suatu bentuk mekanisme dalam sistem pemerintahan negara sebagai suatu upaya mewujudkan kedaulatan rakyat. Warga negara kehilangan hak dalam Pilkada untuk dipilih maupun memilih karena hak tersebut dirampas oleh DPR RI dan diserahkan kepada DPRD. Atas pro dan Kontra tersebut maka, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono kemudian mengeluarkan perpu Nomor 1 tahun 2014 sebagai pengganti Undang-Undang ini.

d. Pemilihan Kepala Daerah dalam Undang-Undang Nomor 1 tahun 2015

Undang-Undang No 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No 22 Tahun 2014 Menjadi Undang-Undang diundangkan pada tanggal 2 Februari 2015 oleh Menteri Hukum dan Hak Azasi. Landasan dasar dikeluarkannya Undang-Undang ini, pada bagian menimbang yakni :

- 1) Bahwa untuk menjamin pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dilaksanakan secara demokratis sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka kedaulatan rakyat serta demokrasi dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat wajib dihormati sebagai syarat utama pelaksanaan pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota;
- 2) Bahwa kedaulatan rakyat dan demokrasi sebagaimana dimaksud dalam huruf a, perlu ditegaskan dengan pelaksanaan pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota secara langsung oleh rakyat, dengan tetap melakukan beberapa perbaikan mendasar atas berbagai permasalahan pemilihan langsung yang selama ini telah dijalankan;
- 3) Bahwa Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang mengatur mekanisme pemilihan kepala daerah secara tidak langsung melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah telah mendapatkan penolakan yang luas oleh rakyat dan proses pengambilan keputusannya telah menimbulkan persoalan serta kepentingan yang memaksa sesuai Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009;
- 4) Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c, perlu menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang.³⁸

Melalui Peraturan Pengganti Undang-Undang sebagai pengganti daripada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 yang menimbulkan penolakan diantara masyarakat luas, maka berlakulah Undang-Undang ini sebagai peraturan mengenai pemilihan kepala daerah. Melalui Undang-Undang No 1 Tahun 2015, kemudian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ditetapkan menjadi Undang-Undang. Apabila kita melihat

isi dari pada Undang-Undang ini, tentulah sangat bertolak belakang dengan Undang-Undang yang berlaku sebelumnya, yakni Undang-Undang No 22 Tahun 2014. Letak perbedaan yang sangat jelas terlihat yakni, dalam Undang-Undang ini adapun mekanisme Pemilihan kepala Daerah ialah melalui pemilihan langsung. Ini berarti masyarakat berperan aktif secara langsung dalam memilih Kepala daerah.

e. Pemilihan Kepala Daerah menurut UU No 10 Tahun 2016

Hal yang menarik dengan adanya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 ialah sebagai berikut :

- 1) Perluasan Kewenangan Bawaslu

Dalam aturan yang baru ini Bawaslu diberikan peluasan dalam kewenangannya, yakni dapat memberikan sanksi, jika pasangan calon terbukti melakukan pelanggaran administrasi yang terjadi secara terstruktur, sistimatif dan masif maka Bawaslu dapat memeriksa dan jika terbukti, maka bawaslu dapat memberikan sanksi berupa mendiskualifikasi pasangan calon yang harus dilaksanakan oleh KPU (Dapat dilihat pada Pasal 10 ayat b1 dan pasal 135 A). Kemudian hal tersebut juga dipertegas dalam tugas dan kewenangan Bawaslu bahwa Bawaslu mempunyai tugas dan wewenang dalam menerima, memeriksa, dan memutus keberatan atas putusan Bawaslu Provinsi terkait pemilihan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, atau Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota terkait dengan Pemilihan, yang diajukan oleh pasangan

³⁸ Konsideran Undang-Undang No 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No 22 Tahun 2014 Menjadi Undang-Undang

- calon dan/atau Partai Politik/gabungan Partai Politik terkait penjatuhan sanksi diskualifikasi dan/atau tidak diizinkan Partai Politik/gabungan Partai Politik untuk mengusung pasangan calon dalam Pemilihan berikutnya.
- 2) Pendaftaran dan pengesahan pasangan calon
Pendaftaran pasangan calon harus mendapat persetujuan dari pimpinan parpol tingkat pusat, jika terjadi perbedaan usulan pasangan calon antara pengurus partai di daerah dan pengurus partai dipusat, maka yang disahkan adalah yang mendapat persetujuan dari pimpinan parpol pada tingkat pusat.
 - 3) Seleksi PPK dan KPPS
Seleksi penerimaan anggota PPK dan KPPS dilaksanakan secara terbuka dengan memperhatikan kompetensi, kapasitas, integritas, dan kemandirian calon (lihat Pasal 16 dan 21).
 - 4) Calon Independen
Setelah calon independen menyerahkan dukungan KTP ternyata prosesnya tidak berhenti sampai disitu, setelah itu dilakukan verifikasi faktual, yang dilakukan dengan metode sensus dengan menemui langsung setiap pendukung calon. terhadap pendukung calon yang tidak dapat ditemui pada saat verifikasi faktual, maka pasangan calon diberikan kesempatan untuk menghadirkan pendukung calon yang dimaksud di kantor PPS paling lambat 3 (tiga) Hari terhitung sejak PPS tidak dapat menemui pendukung tersebut .
 - 5) Konflik petahana

Jika Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 diatur bahwa pasangan calon kepala daerah tidak mempunyai konflik dengan petahana (Lihat pasal 7 Huruf r Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015), maka dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 hal tersebut dihapuskan. Hal tersebut berdampak terhadap terbukanya peluang dinasti politik, walaupun disini lain disadari bahwa untuk mencalon sebagai kepala daerah adalah hak semua warga negara.

- 6) Pernyataan secara tertulis pengunduran diri bagi pasangan calon
Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Pasal 7 huruf s dan t terdapat penegasan bahwa anggota DPR, DPD, DPRD, TNI, Polri, PNS, Kepala desa menyatakan secara tertulis pengunduran diri sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta pemilihan kepala daerah.

B. Eksistensi Pemilukada dalam Rangka Mewujudkan Pemerintahan Daerah Yang Demokratis

Pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah secara langsung adalah salah satu perwujudan instrumen demokrasi dalam rangka menciptakan pemerintah yang lebih demokratis. Dengan sistem ini, maka harapan terwujudnya kedaulatan rakyat dalam sistem pemerintahan diyakini dapat terealisasi secara menyeluruh, mengingat sistem demokrasi merupakan perintah langsung yang diamanatkan oleh UUD NRI Tahun 1945.³⁹

³⁹ Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat (Analisis terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya*

Pada masa sekarang ini tidak ada satupun negara didunia ini yang tidak berasaskan demokrasi. Meskipun arti yang diberikan kepada demokrasi tidak sama, setiap negara akan selalu mengatakan, bahwa negaranya berdasarkan pada asas-asas demokrasi. Salah satu wujud daripada demokrasi ialah pelaksanaan Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pilkada) secara langsung. Pilkada merupakan sarana manifestasi kedaulatan dan pengukuhan bahwa pemilihan adalah masyarakat di daerah.⁴⁰

Pilkada memiliki tiga fungsi penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu :

1. Memilih Kepala Daerah sesuai dengan kehendak bersama masyarakat di daerah sehingga diharapkan dapat memahami dan mewujudkan kehendak masyarakat di daerah.
2. Melalui pilkada diharapkan pilihan masyarakat di daerah didasarkan pada misi, visi, program serta kualitas dan integritas calon Kepala Daerah, yang sangat menentukan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan di daerah.
3. Pilkada merupakan sarana pertanggungjawaban sekaligus sarana evaluasi dan kontrol secara politik terhadap seorang Kepala Daerah dan kekuatan politik yang menopang.⁴¹

Selain itu, dalam Pemilihan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah inilah masyarakat dapat memutuskan untuk memilih Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah yang baru, memilih untuk melanjutkan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah yang

dengan Negara-Negara lain). Nusamedia, Bandung, 2017, h. 35.

⁴⁰*Ibid*, h.36.

⁴¹ Mustafa Lutfi, *Hukum Sengketa Pemilukada Indonesia (Gagasan Perluasan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi*, UII Press, Yogyakarta, 2016, h.45.

menjabat di masa sekarang ataukah menghentikan Kepemimpinan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di masa sekarang.

Pemilihan umum dari segi ketatanegaraan merupakan salah satu jalan penting buat mengakhiri situasi temporer dalam ketatanegaraan, termasuk di bidang perlengkapan negara itu. Konsekuensi Logisnya, dengan berhasilnya pemilihan umum, diharapkan badan- badan perlengkapan negara yang lama diganti dengan badan- badan negara sebagai produk pemilihan umum.⁴²

Pemilihan umum kepala daerah adalah pemilihan umum yang diselenggarakan di tingkat lokal. Oleh karenanya, makna dan tujuan pelaksanaan pemilukada tidak ada bedanya dengan makna dan tujuan pelaksanaan pemilu pada umumnya. Hanya kalau pemilu sering dimaknai dalam artian yang lebih luas dengan cakupan nasional, pemilukada merupakan pelaksanaan pemilu di tingkat daerah dalam rangka memilih pemimpin di daerah.⁴³

Sebagai sebuah aktivitas politik, pemilihan umum pastinya memiliki fungsi-fungsi yang saling berkaitan atau interdependensi. Adapun fungsi-fungsi dari pemilihan umum itu sendiri adalah:

1. Sebagai sarana legitimasi politik. Fungsi legitimasi ini terutama menjadi kebutuhan pemerintah dan sistem politik. Melalui pemilihan umum kepala daerah, keabsahan pemerintahan daerah yang berkuasa dapat ditegakkan, begitu pula program dan kebijakan yang

⁴² *Ibid*, h.46.

⁴³ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, 2014, h.79.

dihasilkannya. Dengan begitu, pemerintah berdasarkan hukum yang disepakati bersama tak hanya memiliki otoritas untuk berkuasa, melainkan juga memberikan sanksi berupa hukuman dan ganjaran bagi siapapun yang melanggarnya.

2. Fungsi perwakilan politik
Fungsi ini terutama menjadi kebutuhan rakyat, baik untuk mengevaluasi maupun mengontrol perilaku pemerintahan dan program serta kebijakan yang dihasilkan. Pemilihan umum dalam kaitan ini merupakan mekanisme demokratis bagi rakyat untuk menentukan wakil-wakil yang dapat dipercaya yang akan duduk dalam pemerintahan.
3. Pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai mekanisme bagi pergantian atau sirkulasi elit penguasa tingkat daerah
Keterkaitan pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah dengan sirkulasi elit didasarkan pada asumsi bahwa elit berasal dari dan bertugas mewakili masyarakat luas atau rakyat. Secara teoretis, hubungan pemilihan umum dengan sirkulasi elit dapat dijelaskan dengan melihat proses mobilitas kaum elit atau nonelit yang menggunakan jalur institusi politik, dan organisasi kemasyarakatan untuk menjadi anggota elit tingkat nasional, yakni sebagai anggota kabinet dan jabatan yang setara. Dalam kaitan itu, pemilihan umum merupakan saran dan jalur langsung untuk mencapai posisi elit penguasa. Dengan begitu diharapkan selama pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat berlangsung pergantian atau sirkulasi elit penguasa tingkat daerah secara kompetitif dan demokratis.
4. Sebagai sarana pendidikan politik bagi rakyat
Pemilihan umum merupakan salah satu bentuk pendidikan politik bagi rakyat yang bersifat langsung, terbuka dan massal, yang diharapkan bisa mencerdaskan pemahaman politik dan meningkatkan kesadaran masyarakat tentang demokrasi.⁴⁴

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung dalam perspektif filosofis pada dasarnya merupakan proses lanjut dari keinginan kuat untuk memperbaiki kualitas demokrasi di daerah-daerah yang sedang dimulai. Pemilihan kepala daerah secara langsung diharapkan dapat melahirkan pemimpin yang kredibel dan didukung oleh masyarakat.⁴⁵

Pilkada langsung dipastikan membuka ruang partisipasi politik rakyat untuk mewujudkan kedaulatan dalam menentukan pemimpin di daerah. Tujuan ideal pilkada langsung antara lain terpilihnya kepala daerah yang terpercaya, memiliki kemampuan, kepribadian, dan moral yang baik. Idealnya kepala daerah terpilih adalah orang-orang yang berkenaan di hati rakyat, dikenal dan mengenal daerah, serta memiliki ikatan emosional kuat terhadap rakyat daerah.

B. Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Di Kabupaten Serdang Bedagai Dikaji Dari Hukum Administrasi negara

1. Sistem Pemilihan Kepala Daerah

Sistem pemilu adalah suatu kesatuan metode yang memudahkan masyarakat untuk memilih pejabat politik yang akan menduduki lembaga legislatif dan eksekutif.⁴⁶ Sistem pemilihan ini penting dalam suatu sistem pemerintahan demokrasi perwakilan sebab :

1. Sistem pemilihan mempunyai konsekuensi pada tingkat proporsionalitas hasil pemilihan.
2. Sistem pemilihan memengaruhi bentuk kabinet yang akan dibentuk.

⁴⁴ Haris S, *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru, Sebuah Bunga Rampai*, Yayasan Obor Indonesia dan PPW LIPI Jakarta, 2015, h.44.

⁴⁵Syamsuddin Haris, *Op.Cit*, h.106

⁴⁶ Muhammad Asfar, *Pemilu dan Perilaku Memilih*, Pusat Study Demokrasi dan HAM (PusDeHAM), Surabaya, 2016, h.4.

3. Sistem pemilihan membentuk sistem kepartaian, khusus berkaitan dengan jumlah partai politik yang ada di dalam sistem kepartaian tersebut.
4. Sistem pemerintahan memengaruhi akuntabilitas pemerintahan, khususnya akuntabilitas para wakil terhadap pemilihnya
5. Sistem pemilu mempunyai dampak pada tingkat kohesi partai politik.
6. Sistem pemilihan berpengaruh terhadap bentuk dan tingkat partisipasi politik warga.
7. Sistem pemilihan adalah elemen demokrasi yang lebih mudah untuk dimanipulasi dibandingkan dengan elemen demokrasi lainnya, oleh karena itu, jika suatu negara bermaksud mengubah tampilan atau wajah demokrasinya. Hal itu dapat dilakukan dengan mudah melalui perubahan sistem pemilunya.
8. Sistem pemilihan juga dapat dimanipulasi melalui berbagai peraturan yang tidak demokratis dalam tingkat pelaksanaannya.

⁴⁷

Pemilihan umum di kebanyakan negara demokrasi dianggap lambang sekaligus tolok ukur dari demokrasi itu. Hasil pemilihan umum yang diselenggarakan dalam suasana keterbukaan dengan kebebasan berpendapat dan kebebasan berserikat, dianggap mencerminkan dengan agak akurat partisipasi serta aspirasi masyarakat. Sekalipun demikian, disadari bahwa pemilihan umum tidak merupakan satu satunya tolok ukur dan perlu dilengkapi dengan pengukuran beberapa kegiatan lain yang lebih bersifat berkesinambungan, seperti partisipasi dalam kegiatan partai, *lobbying*, dan sebagainya.⁴⁸

Pilkada yang diselenggarakan secara langsung oleh masyarakat memiliki legitimasi yang lebih besar dibandingkan dengan

pemilihan umum dewan legislatif. Pilkada dianggap sebagai kelanjutan dari yang dicita-citakan reformasi yang diharapkan dapat mengembalikan kedaulatan kepada rakyat, karena konstitusi menjamin kedaulatan rakyat yang diberikan langsung dianggap sebagai hak warga negara.⁴⁹ Pilkada serentak yang dilaksanakan pada saat ini bertujuan untuk memperkuat otonomi daerah dalam kerangka NKRI.

Kurang berperannya Program Legislasi Nasional (Prolegnas) menyebabkan banyaknya peraturan perundang-undangan yang ada atau yang ditetapkan mempunyai materi yang tumpang tindih satu sama lain masih ada peraturan perundang-undangan yang kurang mencerminkan keadilan. Hal ini juga diikuti dengan tindakan pembatasan keterlibatan masyarakat oleh pemerintah dan DPR untuk berperan secara aktif dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang merupakan permasalahan dan sekaligus menjadi tantangan yang akan dihadapi dalam pembangunan di bidang hukum.⁵⁰

Dalam pelaksanaannya, harus tetap berpedoman pada prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah yang di atur di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tersebut yakni :

1. Pelaksanaan otonomi daerah harus dilaksanakan dengan menimbang aspek demokrasi, keadilan, pemetaan serta potensi dan keanekaragaman daerah.
2. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih memperhatikan peran dari fungsi leglatif daerah, pengawasan, dan anggaran penyelenggaraan pemerintahan daerah.

⁴⁷ Andi Gadjong Aggusalim, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*. Gahlia Indonesia, Bogor, 2017, h.93.

⁴⁸ Agus Pramusinto, *Otonomi Daerah dan Pemilihan Kepala Daerah dalam Mencermati Hasil Pemilu 2004*, Jurnal Analisis CSIS Volume 33, Nomor 2, Juni 2014, h. 240.

⁴⁹ Tjahjo Kumolo, *Politik Hukum Pilkada Serentak*, Expose, Jakarta, 2015, h.16

⁵⁰ Imawan Sugiharto, "Rekonstruksi Penegakan Hukum Politik Uang Dalam Pemilihan Kepala Daerah Berbasis Hukum Progresif," *Jurnal.Ilmui Hukum*, Vol.1 Nomor 3 Tahun 2016, h. 2.

3. Penyelenggaraan otonomi daerah harus berdasar pada konstitusi negara untuk menjamin hubungan yang harmonis antara pemerintah pusat dan daerah serta antar daerah.⁵¹

Ada beberapa pertimbangan dalam menyelenggarakan pilkada langsung bagi perkembangan demokrasi di Indonesia :

1. Pemilihan kepala daerah adalah suatu bentuk jawaban atas keinginan rakyat.
2. Pemilihan kepala daerah langsung merupakan perwujudan konstitusi dan UUD NRI 1945. Kemudian pemilihan kepala daerah langsung sarana pembelajaran demokrasi (politik).
3. Pemilihan kepala daerah merupakan sarana pembelajaran yang menerapkan demokrasi bagi masyarakat, diharapkan masyarakat dapat membentuk pemahaman bersama seluruh warga negara menyadari pentingnya memilih pemimpin yang tepat sesuai dengan hatinya.⁵²

Sistem pemilihan kepala daerah memiliki pengaruh yang signifikan terhadap watak dan karakter persaingan calon kepala daerah. Karakter dan watak persaingan yang dimaksud adalah ciri ciri dan kecenderungan yang menonjol dari kompetisi dalam pilkada juga bisa dirancang untuk memperlancar perilaku politik tertentu karena sistem pemilihan dapat dengan mudah dimanipulasi.⁵³

Demikian halnya dengan sistem pilkada langsung memiliki ciri-ciri dan kecenderungan yang menonjol dari jenis kompetisi yang dilakukan, oleh sebab itu pilkada langsung seharusnya memperhitungkan dengan cermat kecenderungan tersebut dan faktor yang mempengaruhinya. Untuk mengetahui kemungkinan penerapan sistem pilkada langsung di Indonesia, perlu ditinjau berbagai jenis sistem pilkada langsung, diantaranya :⁵⁴

⁵¹ *Ibid*, h. 18

⁵² Irham Fauzi, *Permasalahan Yang Timbul pada Pilkada*, Liberty, Yogyakarta, 2019, h.2.

⁵³ Muchtar Buchori, *Op.Cit*, h.83.

⁵⁴ Hasbi Umar, "Paradigma Baru Demokrasi di Indonesia: Pendekatan terhadap

1. *First Past the Post System*

Sistem *first past the post system* ini dikenal sebagai sistem yang sederhana dan efisien. Calon kepala daerah yang memperoleh suara terbanyak otomatis memenangkan pilkada dan menduduki kursi kepala daerah. Karenanya sistem ini dikenal juga dengan sistem mayoritas sederhana (*simple majority*). Konsekuensinya, calon kepala daerah dapat memenangkan pilkada walaupun hanya meraih kurang dari separoh suara jumlah pemilih sehingga legitimasinya sering dipersoalkan.

2. *Prefential Voting System atau Approval Voting System*

Cara kerja sistem *Prefential Voting System* atau *Approval Voting System* adalah pemilih memberikan peringkat pertama, kedua, ketiga dan seterusnya terhadap calon - calon Kepala Daerah yang ada pada saat pemilihan. Seorang calon akan otomatis memenangkan pilkada langsung dan terpilih menjadi Kepala Daerah jika perolehan suaranya mencapai peringkat pertama yang terbesar. Sistem ini dikenal sebagai mengakomodasi sistem mayoritas sederhana (*simple majority*) namun dapat membingungkan proses penghitungan suara di setiap tempat pemungutan suara (TPS) sehingga penghitungan suara mungkin harus dilakukan secara terpusat.

3. *Two Round System atau Run-off system*

Sesuai namanya, cara kerja sistem *two round* ini pemilihan dilakukan dengan dua putaran (*run-off*) dengan catatan jika tidak ada calon yang memperoleh mayoritas absolut (lebih dari 50 persen) dari keseluruhan suara dalam pemilihan putaran pertama. Dua pasangan calon Kepala daerah dengan perolehan suara terbanyak harus melalui putaran kedua beberapa waktu setelah pemilihan putaran pertama. Lazimnya, jumlah suara minimum yang harus diperoleh para calon pada pemilihan putaran pertama agar dapat ikut dalam pemilihan putaran kedua bervariasi, dari 20 persen sampai 30 persen. Sistem ini paling populer di Negara-negara demokrasi presidensial.

4. Sistem *electoral Collage*

Cara kerja sistem *Electoral Collage* adalah setiap daerah pemilihan (kecamatan, dan gabungan kecamatan untuk Bupati/Walikota; kabupaten/kota dan

gabungan kabupaten/kota untuk gubernur) diberi alokasi atau popot suara dewan pemilih (*Electoral Collage*) sesuai dengan jumlah penduduk. Setelah pilkada, keseluruhan jumlah suara yang diperoleh tiap calon di setiap daerah pemilihan tersebut dihitung. Pemenang di setiap daerah pemilihan berhak memperoleh keseluruhan suara Dewan Pemilih di daerah pemilihan yang bersangkutan. Calon yang memperoleh suara dewan pemilih terbesar akan memenangkan pilkada langsung. Umumnya, calon yang berhasil memenangkan suara di daerah-daerah pemilihan dengan jumlah penduduk padat terpilih menjadi kepala daerah.

3. Pemilihan Kepala Daerah Serentak di Masa Pandemi Covid-19

Seiring dengan banyaknya kegiatan pilkada secara langsung di berbagai daerah, pada era presiden Susilo Bambang Yudhoyono, pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Dengan diterbitkannya undang-undang tersebut mengembalikan sistem pilkada kepada DPRD. Namun, mendapatkan penolakan oleh rakyat. Pada tahun 2015 pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 menjadi undang-undang.⁵⁵

Dengan adanya undang-undang tersebut, pemilihan kepala daerah kembali dilakukan secara langsung dan serentak. Beberapa tahun sebelumnya pelaksanaan pilkada dilakukan serentak namun belum tentu pada bulan dan tanggal yang sama. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 sudah

mengalami empat kali perubahan dan pembaharuan. Pembaharuan pertama melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015. Pembaharuan ketiga melalui Perppu Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 dimana didalamnya mengatur tentang perlunya penundaan Pilkada tahun 2020. Perubahan keempat melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang penetapan Perppu Nomor 2 Tahun 2020 menjadi Undang-Undang.⁵⁶

Pelaksanaan pilkada serentak tahun 2020 sangat penting sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Pasal 201 Ayat (6). Adanya kegiatan pilkada menjadi wujud demokrasi yaitu untuk regenerasi kepemimpinan secara adil, bijaksana, sesuai dengan peraturan perundang-undang. Pada tahun 2020 banyak kepala daerah di Indonesia yang masa kepemimpinannya hampir habis, sementara peran dari kepala daerah sangat penting dan dibutuhkan untuk bekerjasama dengan pemerintah pusat guna menangani Covid-19 dan mempercepat pemulihan pasca-Covid-19, hal itu menjadi alasan pilkada serentak tahun 2020 tetap dilaksanakan. Sebenarnya pengangkatan Pelaksanaan Jabatan dapat dilaksanakan apabila pemerintah daerah mengalami kekosongan, namun dinilai kurang efektif karena Pelaksanaan Jabatan memiliki kewenangan yang terbatas.

Namun di lain sisi, penyebaran virus Covid-19 semakin meningkat setiap harinya, hal ini perlu diperhatikan oleh pemerintah dan penyelenggara Pilkada. Salah satu kebijakan

⁵⁵ Topan Yuniarto, "Pilkada Langsung Serentak: Sejarah dan Perkembangannya di Indonesia", Kompaspedia, 7 Desember 2020, <https://kompaspedia.kompas.id>, diakses 2 Agustus 2021.

⁵⁶ *Ibid.*

pemerintah adalah diberlakukannya *new normal*, dalam hal ini dimana setiap aktivitas atau kegiatan masyarakat harus beradaptasi di tengah wabah.

Bentuk dari adaptasi antara lain memakai masker, mencuci tangan, menggunakan *hand sanitizer*, menjaga jarak aman, menghindari tempat ramai untuk mencegah penyebaran virus Covid-19. Oleh karena itu pelaksanaan pilkada harus memperhatikan kesehatan dan keamanan masyarakat. Tidak mungkin mempertaruhkan kesehatan dan keselamatan masyarakat atas nama demokrasi. Setiap kebijakan yang dibuat oleh pemerintah adalah untuk kebaikan seluruh masyarakat, tidak dapat dipungkiri bahwa pelaksanaan demokrasi itu memang penting, namun kesehatan dan keamanan masyarakat juga penting.

Meskipun peraturan KPU telah memberikan teknis tahapan pelaksanaan pilkada tahun 2020 agar sesuai dengan protokol kesehatan, dengan risiko yang sangat tinggi, masih tidak dapat menjamin keselamatan warga negara. Dalam waktu yang singkat KPU dan KPUD harus telah berkoordinasi memberikan sosialisasi kepada masyarakat mengenai protokol kesehatan, dibutuhkan fasilitas yang ekstra dan ahli di bidangnya mengingat sosialisasi akan dilakukan dari jarak jauh.⁵⁷

Didalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2020 Tentang Pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan

Wakil Bupati, Wali Kota dan Wakil Wali Kota Serentak Lanjutan Dalam Kondisi Bencana Nonalam Covid-19 Bab VIII Bagian Kesatu Pemungutan Suara Pasal 68 Ayat 1 dan 2 hal 61 mengatur Penyelenggaraan Pemungutan Suara dan Penghitungan Suara dalam Pemilihan Serentak Lanjutan dilakukan dengan menerapkan protokol kesehatan pencegahan dan pengendalian Covid-19 dengan ketentuan antara lain :

1. Anggota KPPS dan petugas TPS menggunakan masker yang menutupi hidung dan mulut hingga dagu, sarung tangan sekali pakai, dan pelindung wajah (*face shield*).
2. Pemilih yang berada di TPS wajib menggunakan masker.
3. KPPS memberikan sarung tangan sekali pakai untuk kepada pemilih untuk memilih.
4. Menjaga jarak setidaknya satu meter untuk seluruh pihak yang ada di TPS, dan terlibat dalam pemungutan suara dan penghitungan suara.
5. Tidak adanya kontak fisik seperti berjabat tangan.
6. KPPS menyediakan sarana cuci tangan dengan air mengalir di TPS, dan sabun, serta disinfektan.
7. Wajib menggunakan alat tulis masing-masing.

Pelaksanaan pilkada serentak tahun 2020 yang diadakan di masa pandemi Covid-19 berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan, bahwa Negara Indonesia tidak memiliki komitmen untuk upaya pencegahan sebagaimana dijelaskan pada pembukaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 huruf (c) bahwa sebagai bagian dari masyarakat

⁵⁷ Aryo Wasisto dan Prayudi, *Antisipasi Implikasi Demokratis Pilkada Serentak Tahun 2020*, Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual Dan Strategis, Volume XII, Nomor 12, Tahun 2020, h.27.

dunia, Indonesia tidak berkomitmen untuk mencegah terjadinya kedaruratan kesehatan masyarakat dan dalam pelaksanaannya perlu menghormati martabat dan hak asasi manusia. Dengan tetap diselenggarakannya Pilkada Serentak 2020 artinya negara tidak berkomitmen untuk mencegah, karena apabila dilaksanakan dikhawatirkan akan menjadi klaster baru dalam penularan virus Covid-19.

4. Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Di Kabupaten Serdang Bedagai Pada Masa Pandemi Covid-19

Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Serdang Bedagai pada tahun 2020 sangatlah berbeda dari Pilkada-Pilkda sebelumnya dikarenakan ini pertama kalinya dilaksanakan Pemilihan Kepala Daerah di tengah-tengah pandemi Covid-19. Berkenaan dengan adanya Pilkada serentak pada tahun 2020 yang juga bersamaan dengan terjadinya Pandemi covid-19, Pemerintah dengan sigap dan tepat juga memikirkan dan mengantisipasi agar Pilkada ini harus tetap terlaksana.

Pilkada ini juga sebelumnya sempat diundur, dimana sebelumnya Pilkada ini direncanakan pada 23 September 2020 lalu harus di undur hingga 9 Desember tahun 2020 ini. Sesuai dengan Keputusan bersama antara KPU, Bawaslu, Pemerintah dan DPR, serta dikeluarkannya 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 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Pelaksanaan Pilkada serentak tahun 2020 dihadapkan dengan pandemi Covid-19

yang terjadi hampir di seluruh Indonesia, tak terkecuali daerah yang melaksanakan Pilkada seperti di Kabupaten Serdang Bedagai. Hal tersebut, menjadikan pilkada serentak tahun ini memiliki perbedaan dibandingkan dengan pelaksanaan Pilkada sebelumnya. Perbedaan tersebut tersebut tampak dengan adanya 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 Non-alam *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) dimana di dalam peraturan tersebut disisipkan protokol kesehatan pada setiap tahapan Pilkada.⁵⁸

Pelaksanaan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati di Kabupaten Serdang Bedagai dilaksanakan pada tanggal 9 Desember 2020 dengan jumlah peserta pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Serdang Bedagai Tahun 2020 sebanyak 2 (dua) pasangan calon. Beberapa tahapan penyelenggaraan dari Pilkada di Kabupaten Serdang Bedagai tahun 2020, yaitu:

1. Penyusunan Daftar Pemilih

Daftar pemilih yang akurat, komperhensif dan mutakhir merupakan prasyarat mutlak yang harus dipenuhi dalam melaksanakan demokrasi *electoral*.⁵⁹ Dengan adanya daftar pemilih yang akurat akan meningkatkan kualitas proses demokrasi *electoral* dengan membuka ruang seluas-

⁵⁸ Supriyadi, *Op Cit*, h. 494

⁵⁹Demokrasi electoral adalah sebuah sistem konstitusional yang menyelenggarakan pemilu multipartai yang kompetitif dan teratur dengan hak pilih universal untuk memilih legislatif dan eksekutif

luasnya kepada warga negara untuk menggunakan hak pilihnya. Melakukan pendaftaran pemilih lebih awal dapat mengantisipasi kemungkinan kehilangan hak pilih seseorang secara lebih cepat dan terukur sebelum pemungutan suara berlangsung, sehingga dapat meminimalisir sengketa pada hari pemilihan.

Kesalahan atau kurang akuratnya data pemilih akan berdampak langsung terhadap kelengkapan administrasi pemilu dan legitimasi pemilu. Dari beberapa pengalaman pemilu, akurasi data pemilih yang tertampung dalam Daftar Pemilih Sementara (DPS) sebagai dasar penetapan Daftar Pemilih Tetap (DPT) terkesan belum dapat mengakomodasi seluruh pemilih. Ini yang sering menimbulkan perselisihan dan persengketaan hasil pemilu, bahkan dari sejumlah permohonan sengketa hasil di Mahkamah Konstitusi, tidak akuratnya daftar pemilih digunakan sebagai dasar permohonan.

Melalui pendaftaran pemilih hak politik setiap warga negara untuk memberikan suaranya dalam proses demokrasi *electoral* akan ditentukan. Pendaftaran pemilih berkaitan dengan kepastian adanya kesetaraan bagi seorang warga negara untuk memilih. Jika pendaftaran pemilu tidak dilakukan dengan baik, banyak warga negara yang akan kehilangan hak politik. Padahal setiap warga negara dijamin hak politiknya tanpa diskriminasi, demikian juga nilai suara setiap warga negara adalah sama.

Secara teknis bentuk jaminan pemilih untuk dapat menggunakan hak pilihnya adalah tersedianya daftar pemilih yang akurat, komprehensif dan mutakhir. Hal ini mengingat persyaratan bagi pemilih untuk dapat

menggunakan hak pilih adalah terdaftar dalam daftar pemilih. Apabila pemilih telah terdaftar dalam daftar pemilih, pada hari pemungutan suara mereka mendapat jaminan untuk dapat menggunakan hak pilihnya. Demikian pula sebaliknya, bila pemilih tidak terdaftar dalam daftar pemilih, mereka pun potensial kehilangan hak pilihnya.

Proses pemutakhiran daftar pemilih juga akan menjelaskan jumlah pemilih pada suatu wilayah akan memberi kontribusi pada pembentukan daerah pemilihan. Pemutakhiran daftar pemilih juga akan membantu tahapan pemilu selanjutnya karena sudah mengalokasikan dan mengorganisir pemilih pada masing-masing Tempat Pemungutan Suara (TPS). Selanjutnya, dengan tersedianya data tersebut, akan memudahkan perencanaan logistik pemilu tempat pemungutan suara (TPS) dapat dihitung untuk memastikan alokasi logistik (uang, bahan, dan perlengkapan di TPS).

Sistem pendaftaran pemilih adalah salah satu hal penting untuk menjamin hak pilih warga negara di dalam pemilihan umum. Hak untuk memilih adalah hak dasar warga negara yang dijamin oleh Undang-Undang Dasar 1945 dan termasuk salah satu Hak Asasi Manusia yang harus dilindungi dan dijamin oleh konstitusi. Sebenarnya jaminan hak pilih warga Negara Indonesia dalam pemilu sangat kuat. Namun demikian masih saja terdapat kendala dalam penggunaan hak pilih tersebut.

KPU Serdang Bedagai menetapkan Daftar Pemilih Tetap (DPT) pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Sergai yaitu :

Tabel 1

**Jumlah Daftar Pemilih Tetap (DPT)
Pemilihan Kepala Daerah
Kabupaten Serdang Bedagai Tahun 2020**

Jumlah DPT	Laki-Laki	Perempuan
457.991	228.585	229.406

Sumber : KPUD Kabupaten Serdang Bedagai

Berdasarkan data di atas, maka jumlah DPT Kabupaten Serdang Bedagai sebanyak 457.991 jiwa. Jumlah itu terdiri dari 228.585 laki-laki dan 229.406 perempuan, yang tersebar di 1.682 TPS, 17 Kecamatan, dan 243 Desa/Kelurahan di Kabupaten Serdang Bedagai.⁶⁰

2. Pencalonan dan Penetapan Bakal Pasangan Calon

Pelaksanaan pendaftaran Pilkada Kabupaten Serdang Bedagai tahun 2020 tidak diperbolehkan adanya iring-iringan atau arak-arakan saat pendaftaran. Menurut Pasal 49 Ayat (1) PKPU Nomor 13 Tahun 2020 bahwa tata cara pendaftaran harus sesuai dengan protokol kesehatan pencegahan dan pengendalian Covid-19. Di Kabupaten Serdang Bedagai terdapat 2 pasangan calon yang mendaftarkan sebagai Bupati atau Wakil Bupati Kabupaten Serdang Bedagai. Hal ini dapat ditunjukkan di tabel di bawah ini.

Tabel 2

Nama-Nama Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Serdang Bedagai Tahun 2020

No	Nama Paslon Bupati/Wakil Bupati	Partai Pengusung
1	H.Darma Wijaya Adlin Umar Yusri Tambunan	1. Gerindra 2. Golkar 3. PDI-P 4. PKB 5. Demokrat

⁶⁰ Hasil Wawancara dengan Ardiansyah Hasibuan, Komisioner KPUD Sergai Divisi SDM dan Partisipasi Masyarakat (Parmas), Senin, 20 September 2021.

		6. Hanura 7. PPP 8. Perindo 9. PSI 10. PBB 11. Gelora
2	H.Ir Soekirman T. Ryan Novandi	1. PAN 2. Nasdem 3. PKS

Sumber : KPUD Kabupaten Serdang Bedagai

Dalam Proses Pencalonan Calon Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Serdang Bedagai Terkait dengan Persyaratan Pendaftaran Calon dari Partai Pengusung berdasarkan Jumlah Kursi di DPR, Bakal Calon Bapak Ir. Soekirman dan T. Riyan Novandi Hampir Tidak Dapat Mencalonkan diri di Karena Pantai Amanat Nasional (PAN) pada Pendaftaran Bakal Calon Bapak Darma Wijaya dan Adli Umar Yusri Tambunan Sudah memberikan Surat Keputusan dari DPP PAN untuk Pengusungan Bakal Calon dan Sudah Gunakan Pasangan Tersebut Untuk Mendaftar Sebagai Calon Bupati dan Wakil Bupati Pilkada Serentak Tahun 2020, dengan demikian hanya 2 (Dua) Partai Pengusung yang memberikan Dukungan Kepada Bakal Calon Bupati dan Wakil Bupati H.Ir Soekirman dan T. Riyan Novaldi yaitu Pantai Nasdem dan PKS, Namun di Hari Akhir Pendaftaran Calon Pasangan H.Ir Soekirman dan T. Riyan Novaldi mendapat Surat Keputusan Baru dari DPP Partai PAN sebagai Bakal Calon Bupati dan Wakil Bupati dan di Bawa Ke KPU untuk Mendaftarkan Diri Sebagai Calon bupati dan Wakil Bupati Pilkada kab Serdang Bedagai Tahun 2020.

3. Masa Kampanye.

Kampanye merupakan salah satu program yang penting untuk mendukung pemilihan umum (Pemilu) dimana dalam kegiatan tersebut para bakal pasangan calon memperkenalkan visi dan misinya kepada masyarakat. Menurut Pasal 267 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 definisi dari kampanye adalah suatu pendidikan politik yang diberikan kepada masyarakat dan dilakukan dengan tanggung jawab dan secara serentak antara kampanye pemilu presiden dan wakil presiden dengan kampanye pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Pada kondisi pandemi, melaksanakan kegiatan kampanye berbeda dan tidak mudah, ruang bagi pasangan calon untuk mengumpulkan massa dalam jumlah besar (kampanye rapat umum) hampir dipastikan tidak akan mungkin bisa dilaksanakan. Padahal mekanisme kampanye dengan mengumpulkan massa dalam jumlah yang besar masih menjadi proses elektoral yang sangat identik dalam pelaksanaan pesta demokrasi lokal di Indonesia. Hal yang paling memungkinkan untuk dilakukan ialah kampanye dengan metode daring (online), namun menggunakan sepenuhnya metode daring dalam pelaksanaan kampanye juga memiliki keterbatasan terutama dari aspek sarana dan prasarana.⁶¹

Aturan mengenai kampanye selama pandemi terdapat di Bab VI PKPU Nomor 6 Tahun 2020 tentang Kampanye, KPU RI melarang beberapa kegiatan dalam tahapan kampanye pada pilkada serentak Tahun 2020, yang sebelumnya dilakukan kegiatan seperti rapat umum, acara konser musik dan pentas

budaya, acara olahraga seperti jalan sehat dan, sepeda santai, perlombaan, atau peringatan hari ulang tahun parpol diijinkan, namun kemudian di dalam PKPU Nomor 13 Tahun 2020 perizinan tersebut telah dihapus. Apabila ada pasangan calon yang mengumpulkan massa akan diberikan sanksi berupa teguran tertulis atau pembubaran secara paksa. Hal ini ditunjukkan data kegiatan pencegahan pelanggaran dan kegiatan kampanye di Kabupaten Serdang Bedagai.

Tabel 2
Data Kampanye/Kegiatan Lainnya

Kabupaten Serdang Bedagai	Jumlah Kampanye	Jumlah Kampanye Tanpa STTP	Jumlah Kegiatan Lainnya	Penertan Apk
	581	5	218	11.869

Sumber : Bawaslu Kabupaten Serdang Bedagai Tahun 2021

Tabel 3
Data Pencegahan Pelanggaran Protokol Kesehatan

Kabupaten Serdang Bedagai	Pencegahan	Surat Imbauan	Saran Perbaikan	Peringatan Tertulis
	397	296	131	8

Sumber : Bawaslu Kabupaten Serdang Bedagai Tahun 2021

Menurut hasil wawancara dengan Abdul Maksus, anggota/koordinator Divisi Pengawasan Bawaslu Kabupaten Serdang Bedagai bahwa "Pencegahan dapat berupa pencegahan secara tertulis atau surat imbauan dan secara lisan atau langsung. Dalam hal ini di Kabupaten Serdang Bedagai terdapat 397 pencegahan secara langsung, 296 pencegahan secara tertulis berupa surat imbauan. Kemudian setelah Bawaslu

⁶¹ Supriyadi, *Op Cit*, h. 502.

memberikan surat imbaun terdapat kekurangan atau kesalahan-kesalahan, maka langkah perbaikan yang dilakukan adalah menggunakan surat saran perbaikan sebanyak 131. Apabila setelah diberikannya surat perbaikan tidak ada perbaikan maka akan diberikan penindakan atau penanganan pelanggaran.⁶²

Terdapat 581 kegiatan kampanye di Kabupaten Serdang Bedagai, dimana ditemukan kegiatan yang melanggar protokol kesehatan sebanyak 8 (delapan). Apabila terbukti adanya pelanggaran, Bawaslu akan memberikan peringatan berupa peringatan tertulis kepada yang melakukan pelanggaran. Salah satu pelanggaran kampanye yang terjadi di lapangan adalah kampanye tatap muka yang dilakukan oleh calon Bupati Kabupaten Serdang Bedagai nomor urut 1 yang melakukan blusukan dan dalam kegiatan tersebut terdapat kerumunan dan tampak berdesakan, serta mengabaikan *physical distancing* (menjaga jarak fisik).⁶³

Kampanye yang melibatkan banyak orang kemudian menimbulkan kerumunan, dan tidak menggunakan masker termasuk ke dalam pelanggaran protokol kesehatan. Sehingga hal tersebut ditindaklanjuti oleh Bawaslu dengan koordinasi bersama KPU. Pelanggaran tersebut dikenai sanksi berupa *skorsing*, yaitu tidak diperkenankan melaksanakan kampanye selama 3 (tiga) hari terhitung dari hari

⁶² Hasil Wawancara dengan Ardiansyah Hasibuan, Komisioner KPUD Sergai Divisi SDM dan Partisipasi Masyarakat (Parmas), Senin, 20 September 2021.

⁶³ Hasil Wawancara dengan Ardiansyah Hasibuan, Komisioner KPUD Sergai Divisi SDM dan Partisipasi Masyarakat (Parmas), Senin, 20 September 2021.

kampanye. Pada saat proses penindakan pelanggaran akan berkoordinasi dengan gugus tugas, KPU, Bawaslu dan kepolisian.⁶⁴

Apabila terbukti melakukan pelanggaran, pihak-pihak yang terlibat penyelenggaraan kampanye politik Pilkada 2020 akan diberikan sanksi Administratif berdasarkan PKPU Nomor 13 Tahun 2020, yaitu :

- a. Apabila terjadi pelanggaran ketika kegiatan kampanye sedang berlangsung akan dikenai sanksi berupa peringatan tertulis kepada pihak yang terlibat dalam kegiatan tersebut. Sanksi berupa surat peringatan tertulis ini diatur pada Pasal 88A Ayat (2), Pasal 88B Ayat (2), Pasal 88C Ayat (2) (a), Pasal 88D bagian (a), dan Pasal 88E Ayat (3) (a).
- b. Jika sudah diberikan surat peringatan tertulis tidak dipatuhi oleh yang melanggar, pihak berwenang kemudian akan memberikan sanksi berupa penghentian dan pembubaran kegiatan kampanye yang sedang berlangsung. Sanksi ini terdapat di dalam Pasal 88A Ayat (3), Pasal 88B Ayat (3), Pasal 88C Ayat (2) (b) dan Pasal 88D Ayat (b). Menurut Pasal 88B Ayat (3), pihak yang melakukan pelanggaran diharuskan untuk membuat surat perjanjian berisi tentang tidak akan mengulangi pelanggaran yang telah dilakukan. Untuk Pasal 88E Ayat (3) (b), menghimbau beberapa golongan seperti wanita hamil, orang lanjut usia dan anak-anak agar tidak

⁶⁴ Hasil Wawancara dengan Ardiansyah Hasibuan, Komisioner KPUD Sergai Divisi SDM dan Partisipasi Masyarakat (Parmas), Senin, 20 September 2021.

mengikuti kegiatan kampanye secara langsung.

- c. Larangan untuk melaksanakan kegiatan kampanye sementara yang diberikan apabila pihak yang melanggar tidak mematuhi sanksi peringatan tertulis dan pembubaran atau pemberhentian kegiatan kampanye sebagaimana yang terdapat pada Pasal 88D bagian (c), maka pihak yang melanggar dilarang untuk menyelenggarakan kegiatan kampanye selama tiga hari berdasarkan rekomendasi oleh Bawaslu Provinsi dan atau Kabupaten/Kota.
4. Pemungutan Suara dan Penghitungan Suara

Tahapan ini merupakan puncak dari seluruh rangkaian kegiatan Pilkada, ruang bagi pemilih untuk bebas menggunakan hak politiknya dan pada tahapan ini pemilih bebas secara mandiri tanpa adanya tekanan dari pihak manapun untuk memilih pasangan calon kepala daerah berdasarkan pilihannya melalui bilik suara. Pada saat kegiatan Pemungutan Suara Penerapan Protokol kesehatan dilaksanakan secara maksimal. Dimulai dengan memastikan setiap calon pemilih dan petugas di TPS menggunakan masker atau *face shield*, kemudian melakukan pengecekan suhu badan terhadap setiap warga yang akan memilih, wajib menyediakan tempat cuci tangan dan sabun, apabila jauh dari sumber air gunakan *hand sanitizer*. Tempat duduk harus memiliki jarak sekurangnya 1 meter, menyediakan sarung tangan sekali pakai sehingga tidak menyentuh langsung dengan kertas suara atau alas coblos.

Semua hal ini harus diperhatikan agar mengurangi celah penularan virus, hal ini

diharapkan menjamin kesehatan dan kesejahteraan masyarakat, sehingga masyarakat tidak khawatir dan merasa aman untuk menggunakan hak suaranya dan datang ke TPS.⁶⁵

III. KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Pengaturan hukum pelaksanaan pemilihan kepala daerah di Indonesia menurut Hukum Administrasi Negara diatur dalam Perpu Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) serentak Serdang Bedagai pada masa pandemik Covid-19 dimaksudkan pelaksanaan Pilkada serentak ditunda karena pandemik Covid-19. Pilkada serentak ini memang harus tetap diselenggarakan namun dengan protokol kesehatan yang ketat yaitu dengan peran dan posisi dari kepala daerah sangat dibutuhkan untuk saling bersinergi dan berkolaborasi dengan pemerintah pusat guna mempercepat penanganan Covid-19 serta percepatan proses pemulihan pasca-Covid-19. Dalam rangka Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) serentak, maka KPU mengeluarkan PKPU Nomor 13 Tahun 2020 yang di dalamnya terdapat larangan berkumpulnya massa dalam jumlah yang besar.
2. Pelaksanaan pemilihan kepala daerah di Kabupaten Serdang Bedagai dikaji

⁶⁵ Hasil Wawancara dengan Ardiansyah Hasibuan, Komisioner KPUD Sergai Divisi SDM dan Partisipasi Masyarakat (Parmas), Senin, 20 September 2021.

dari Hukum Administrasi Negara adalah didasarkan pada Perpu Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Serentak Serdang Bedagai pada masa pandemik Covid-19 memiliki dampak positif dan juga dampak negatif. Dampak positifnya antara lain regulasi yang berlaku tetap terlaksana, hak konstitusional peserta Pilkada dan masyarakat tetap terpenuhi, mengurangi praktik kepemimpinan pemerintah daerah yang terlalu banyak dipimpin oleh pejabat sementara, mencegah pembengkakan anggaran sedangkan dampak negatifnya antara lain resiko penularan Covid-19 semakin tinggi, berpotensi adanya praktik kecurangan yang semakin rawan, penolakan Pilkada berpotensi meningkatkan angka golput.

B. Saran

1. Pemerintah harus lebih siap dalam teknis penyelenggaraanya, harus ada sosialisasi awal, agar masyarakat paham teknis penyelenggaraan Pilkada dimasa pandemik, pengawasan protokol kesehatan.
2. Agar dalam pemilihan secara langsung terhadap kepala daerah dan wakil kepala daerah, maka pemerintah perlu mengubah cara pelaksanaan kampanye, pemungutan dan perhitungan suara, serta perlu suatu pelaksanaan terpadu antara seluruh calon oleh KPUD. Hal ini untuk menghindari keterlibatan massa pendukung, yang kadang-kadang

anarkis. Cara ini juga untuk mengurangi anggaran Pilkada.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Abdullah, Rozali *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2015.
- Affan, Ibnu, *Problematika Eksekusi Putusan Perkara PPHI (Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial) Rekonstruksi Polikik Hukum Berbasis Hukum Progresif*, Perdana Publishing, Medan, 2018.
- Aggusalim, Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politiik dan Hukum*. Gahlia Indonesia, Bogor, 2017.
- Anwar, Syarifudin, *Metode Penelitian*, Pustaka Belajar, Yogyakarta, 2013.
- Asshiddiqie, Jimly, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2012.
- ; *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid II*, Konstitusi Press, Jakarta, 2016.
- ; *Perekembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2011.
- ; *Demokrasi dan Nomokrasi : Prasyarat Menuju Indonesia Baru, Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi (Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM)*, Konstitusi Press, Jakarta, 2015.
- ; *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia (Pergeseran Keseimbangan Antara Individualisme Dan Kolektivisme Dalam Kebijakan Demokrasi Politik dan Demokrasi Otonomi selama Tiga Masa Demokrasi, 1945-1980-an, Ichtihar Baru van Hoeve*, Jakarta, 2014.

- ; *Konsolidasi Naskah UUD'45 Setelah Perubahan Keempat*, Yasrif Watampone, Jakarta, 2013.
- Ali, Zainuddin, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2016.
- Asfar, Muhammad, *Pemilu dan Perilaku Memilih*, Pusat Study Demokrasi dan HAM (PusDeHAM), Surabaya, 2016.
- Aziz, M. Noor, *Pengkajian Hukum Tentang Pemilihan Kepala Daerah*, Badan Hukum Nasional Kementrian HAM RI, Jakarta, 2020.
- Buchori, Muchtar, *Indonesia Mencari Demokrasi*, INSISTPress, Yogyakarta, 2015.
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka, Jakarta, 2009.
- , *Hak Asasi Manusia Dalam Dimensi Global*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2016
- Djojosekarto, Agung dan Rudi Hauter, *Pemilihan Langsung Kepala Daerah: Transformasi Menuju Demokrasi Lokal*, Adeksi, Jakarta, 2013.
- Fadjar, A. Mukhtie, *Pemilu Perselisihan Hasil Pemilu dan Demokrasi*, Setara Press, Malang, 2013.
- Fauzi, Irham, *Permasalahan Yang Timbul pada Pilkada*, Liberty, Yogyakarta, 2019.
- Gaffar, Jenedry M. *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2013.
- Gadjong, Agussalim Andi, *Pemerintahan Daerah Kajian Politiik dan Hukum*, Cetakan Pertama, Ghalia Indonesia, Bogor, 2017
- Hadjon, Philipus M. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 2017.
- ; *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2018.
- Harman, Benny K. *Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman*, Elsam, Jakarta, 2017.
- Huda, Ni'matul, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2017.
- Huda, Ni'matul, dan M. Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Kencana, Jakarta, 2017.
- Isra, Saldi, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010.
- Iver. Mc, *Jaring-Jaring Pemerintahan*, Diterjemahkan oleh Lana Blasyim, Aksara Baru, Jakarta, 2013.
- Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, 2014.
- Kaloh, J, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal Dan Tantangan Global Edisi Revisi*, Asdi Mahasatya, Jakarta, 2017.
- ; *Kepemimpinan Kepala Daerah : Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, SinarGrafika. Jakarta, 2011.
- Kartasapoetra, R.G. *Sistematika Hukum Tata Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 2011.
- Tjahjo Kumolo, *Politik Hukum Pilkada Serentak*, Expose, Jakarta, 2015.
- Lubis, M. Solly, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Mandar Maju, Bandung, 2004.
- Lutfi, Mustafa, *Hukum Sengketa Pemilukada Indonesia (Gagasan Perluasan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi)*, UII Press, Yogyakarta, 2016.
- Mahfud MD, Mohd, *Dasar dan Stmktur Ketatanegaraan Indonesia*, Rieneka Cipta, Jakarta, 2011.
- ; *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 2017.
- Manan, Bagir, *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2006.
- ; *Politik Perundang-undangan dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisasi*



- Perekonomian, FH-UNILA. Bandar Lampung 2016
- Mangunsong, Nurainun, *Hukum Tata Negara I*, Fakultas Syari'ah dan Hukum Press, Yogyakarta, 2010.
- Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andi, Yogyakarta, 2012.
- Mashudi, *Pengertian-Pengertian Mendasar Tentang Kedudukan Hukum Pemilu Di Indonesia Menurut UUD 1945*, Mandar Maju, Bandung, 2013.
- Moleong, Lexy J, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2013.
- Nasution, Bahder Johan, *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Mandar Maju, Bandung, 2017.
- Poerwadarminta, WJS. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2012.
- Prayudi, et al., *Dinamika Politik Pilkada Serentak*, Pusat Penelitian Badan Penerbitan DPR RI, Jakarta, 2017.
- Prihatmoko, Joko J. *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2015.
- Purnama, Eddy, *Negara Kedaulatan Rakyat (Analisis terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-Negara lain)*. Nusamedia, Bandung, 2017.
- Sarundjang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2012.
- S, Haris, *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru, Sebuah Bunga Rampai*, Yayasan Obor Indonesia dan PPW LIPI Jakarta, 2015.
- Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2016.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2015.
- Sorensen, G. *Demokrasi dan Demokratisasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013.
- Suharizal, *Pemilukada, Regulasi, Dinamika, dan Konsep Mendatang*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2018.
- Sunggono, Bambang, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2018.
- Susanti, Bivitri, *Hakim atau Legislator*, Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 2016.
- Suseno, Frans Magnin, *Etika Politik; Prinsip-Prinsip Model Dasar Kenegaraan Modern*, Gramedia, Jakarta, 2011.
- Stefanus, Kotan Y. *Perkembangan Kekuasaan Kehakiman Pemerintahan Negara (Dimensi Pendekatan Politik Hukum terhadap Kekuasaan Presiden Menurut Undang-Undang Dasar 1945)*, Atma Jaya, Yogyakarta, 2008.
- Thaib, Dahlan, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Liberty, Yogyakarta, 2013.
- Tjenreng, Zubakhrum, *Pilkada Serentak Penguatan Demokrasi di Indonesia*, Pustaka Kemang, Depok, 2016.
- Tricahyo, Ibnu, *Reformasi Pemilu, Menuju Pemisahan Pemilu Nasional & Lokal*, In-Trans Publishing, Malang, 2009.
- Waluyo, Bambang, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 2016.
- Wijayanti, Septi Nur dan Iwan Satriawan, *Hukum Tata Negara*, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah, Yogyakarta, 2016.

B. Internet

- Topan Yuniarto, "Pilkada Langsung Serentak: Sejarah dan Perkembangannya di Indonesia", Kompaspedia, 7 Desember 2020, <https://kompaspedia.kompas.id>, diakses 2 Agustus 2021.

C. Jurnal

- Agustino, Leo, *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal* (Skripsi Juanda Tampubolon), *Esensi Pemaknaan kata "Demokratis"*



- dalam Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia Pasca Perubahan UUD NRI 1945 (Studi Konstitusional Terhadap Pasal 18 ayat 4 UUD NRI 1945), *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol.1 No. 2 Tahun 2017.
- Artz, Marjanne Termorshutzen, *The Concept of Rule of Law*, *Jurnal Jentera Edisi 3*, Tahun II November 2018, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, Jakarta, 2018.
- Aziz, M. Noor, *Pengkajian Hukum tentang Pemilihan Kepala Daerah*, *Jurnal Perpustakaan Hukum Badan Pembinaan Hukum Nasional*. Tahun 2011.
- Budhiati, Ida “Quo Vadis Demokrasi Prosedural dan Pemilu: Sebuah Refleksi Teoritis” *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Vol. 42, (No. 2), 2013.
- Haris, Syamsuddin, “Pemilihan Langsung Kepala Daerah: Transformasi Menuju Demokrasi Lokal, *Jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan Hukum Nasional*, Volume 4, Nomor 1, April 2015.
- Hergianasari, Putri, “Electoral Distancing: Alternatif Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah 2020 Ditengah Covid-19 Di Indonesia”, *Jurnal Pengabdian Masyarakat*, Volume 01, Nomor 1, Agustus 2020.
- Indrayana, Denny, *Komisi Negara: Evaluasi Kekinian Tantangan Masa Depan*, *Jurnal Yustisia*, Edisi XVI Nomor 2, Juli – Desember, Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, 2012.
- Melfa, W. “Penataan Hukum Menuju Hukum Ideal Dalam Pengaturan Pemilu”, *Masalah-Masalah Hukum*, Vol. 42, (No. 2), 2013.
- Nasution, Hilmi Ardianto, *Memilih dan Dipilih Hak Politik Penyandang Disabilitas Dalam Kontensasi Pemilihan Umum*, *Jurnal HAM*, Volume 10, Nomor 2, Desember 2019.
- Nugroho, Setyo, “Demokrasi dan Tata Pemerintahan Dalam Konsep Desa dan Kelurahan,” *Jurnal Cita Hukum*, Vol. 1, No. 2 Tahun 2018.
- Pramusinto, Agus, *Otonomi Daerah dan Pemilihan Kepala Daerah dalam Mencermati Hasil Pemilu 2004*, *Jurnal Analisis CSIS* Volume 33, Nomor 2, Juni 2014.
- Ridho, Mohamad Faisal, “Kedaulatan Rakyat Sebagai Perwujudan Demokrasi Indonesia” *Buletin Hukum dan Keadilan*, Volume 1 Nomor 8 Tahun 2017.
- Nasution, Latipah, “Pemilu dan Kedaulatan Rakyat”, *Buletin Hukum dan Keadilan*, Volume 1, Nomor 9, 2017
- Nugraha, Harry S, “Gagasan Amandemen Ulang Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”, *Jurnal Lex Renaissance*, Vol. 3, (No. 1), 2018.
- Sarbaini, Demokratisasi dan Kebebasan Memilih Warga Negara dalam Pemilihan Umum, *Jurnal Inovatif*, Volume VIII Nomor I Januari 2015.
- Sinaga, Parbuntian, “Pemilihan Kepala Daerah Dalam Konstruksi UUD NRI 1945”, *Jurnal Binamulia Hukum*, Vol. 7 No. 1, Juli 2018.
- Sodikin, “Kedaulatan Rakyat dan Pemilihan Kepala Daerah Dalam Konteks Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”, *Jurnal Cita Hukum*, Vol. 2, No. 1 Tahun 2014.
- Sugiharto, Imawan, “Rekonstruksi Penegakan Hukum Politik Uang Dalam Pemilihan Kepala Daerah Berbasis Hukum Progresif,” *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol.1 Nomor 3 Tahun 2016.
- Supriyadi, “Menakar Nilai Keadilan Penyelenggaraan Pilkada 2020 Di Tengah Pandemi Covid-19”, *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 22, Nomor 3, Desember 2020.
- Umar, Hasbi, “Paradigma Baru Demokrasi di Indonesia: Pendekatan terhadap Pemilu DPR/DPRD”, *Jurnal Innovatio* Vol.VII, No.14 Edisi Juli-September 2018.
- Utomo, Wahyu Wiji *Kebijakan Penyelenggaraan Pilkada (Menghadapi Pilkada 2020 Ditengah Covid-19 dan New Normal)*, *Jurnal Al-Harakah*, Volume 03, Nomor 1, 2020.
- Wasisto, Aryo dan Prayudi, *Antisipasi Implikasi Demokratis Pilkada Serentak Tahun 2020*, *Kajian Singkat Terhadap Isu*



Aktual Dan Strategis, Volume XII, Nomor 12, Tahun 2020.

Yunus, Nur Rohim, "Aktualisasi Demokrasi Pancasila Dalam Kehidupan Berbangsa dan Bernegara", *Jurnal Sosio Didaktika*, Vol. 2, No. 2, November 2015.

D. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

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.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota.

Peraturan Komisi Pemilihan umum Nomor 4 Tahun 2017 Tentang Kampanye Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Dan Walikota Dan Wakil Walikota.

Peraturan Bersama Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2016 Tentang Penegakan Hukum Terpadu Pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Dan Walikota Dan Wakil Walikota.