

Pola Pemilihan Asimetris dalam Pemilihan Umum sebagai Solusi Transisi Demokrasi di Masa Pandemi

Sun Fatayati

Institut Agama Islam Negeri Kediri

sunfatayati13@gmail.com

Ahmad Gelora Mahardika

Universitas Islam Negeri Sayyid Ali Rahmatullah Tulungagung, Indonesia

geloradika@gmail.com

Abstract:

The covid-19 pandemic outbreak that has occurred in Indonesia since March 2020 has forced the Government to postpone the simultaneous Regional Head Election which is planned to be held in September 2020. The problem is that the norms governing the implementation of Pilkada in September are written concretely in Law Number 10 of Year In 2016, the implication is that the government only has two options related to simultaneous regional elections in the middle of a pandemic, namely to postpone or continue implementing it with the risk of voters being infected with an outbreak. The government finally decided to postpone through Government Regulation in lieu of Law Number 2 of 2020 which in one article stated that the implementation of the Pilkada was carried out in December 2020. However, these changes were only temporary and had high risks, this was due to concerns related to the implementation of elections in the midst of an outbreak and there are concerns if the outbreak occurs in the national election. Therefore, the change in the selection method with the asymmetrical selection model is the right alternative solution to be applied in the midst of a pandemic outbreak. The research method in this article is normative juridical. The conclusion in this study is that changes in the method of selection can be made and it is not against the law.

Keywords: *Pandemic, Postpone, Election;*

Abstrak:

Wabah pandemi covid-19 yang terjadi di Indonesia sejak Maret 2020 memaksa Pemerintah untuk menunda pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah serentak yang rencananya akan digelar pada bulan September 2020. Persoalannya norma yang mengatur terkait pelaksanaan Pilkada pada bulan September tertulis secara kongkret dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, implikasinya Pemerintah hanya mempunyai dua opsi terkait Pilkada serentak ditengah wabah pandemi, yaitu melakukan penundaan atau tetap melaksanakan dengan resiko pemilih akan terjangkit wabah. Pemerintah pada akhirnya memutuskan untuk melakukan Penundaan melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 yang dalam satu pasalnya menyatakan bahwa pelaksanaan Pilkada dilakukan pada bulan Desember 2020. Akan tetapi, perubahan tersebut hanya bersifat sementara serta beresiko tinggi, hal itu disebabkan masih adanya kekhawatiran terkait pelaksanaan Pemilihan ditengah wabah serta adanya kekhawatiran apabila wabah tersebut terjadi pada Pemilu nasional. Oleh karena itulah perubahan metode pemilihan dengan model pemilihan asimetris menjadi solusi alternatif yang tepat diterapkan ditengah wabah pandemi. Metode penelitian dalam artikel ini adalah yuridis

normatif. Kesimpulan dalam penelitian ini adalah perubahan metode pemilihan dapat dilakukan dan hal tersebut tidak bertentangan dengan undang-undang.

Kata Kunci: *Pandemic, Postpone, Election;*

Pendahuluan

Pada tahun 2020 Komisi Pemilihan Umum RI (KPU) menyelenggarakan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) secara serentak di 270 daerah dengan rincian 9 (sembilan) provinsi, 224 (dua ratus dua puluh empat) Kabupaten dan 37 (tiga puluh tujuh) Kota. Akan tetapi wabah pandemi *Corona Virus Disease-19* (Covid-19) membuat KPU pada awalnya terpaksa menunda pelaksanaan Pilkada yang rencananya diselenggarakan pada 23 September 2020 berubah menjadi 9 Desember 2020. Penundaan tersebut disebabkan Pemerintah telah mengeluarkan keputusan untuk melakukan pencegahan wabah pandemi Covid-19 dengan menerapkan pembatasan sosial berskala besar (PSBB) yang salah satunya adalah melarang segala aktivitas yang melibatkan sekelompok orang dalam jumlah besar sebagai upaya membatasi persebaran wabah pandemi Covid-19.¹

Penundaan Pilkada Tahun 2020 membuka mata publik, bahwa mekanisme transisi politik secara demokratis masih membuka celah potensi kegagalan dalam pelaksanaannya, kegagalan tersebut terjadi manakala waktu pelaksanaan pemilihan bertepatan dengan bencana alam ataupun bencana non-alam yang mana memunculkan dampak negatif bilamana pemilihan tetap dilaksanakan sesuai jadwal yang telah ditetapkan. 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 pada hakikatnya telah menghadirkan solusi terhadap permasalahan ini. Hal itu tercantum dalam Pasal 120 yang berbunyi sebagai berikut:

“Dalam hal sebagian atau seluruh wilayah Pemilihan terjadi kerusuhan, gangguan keamanan, bencana alam, atau gangguan lainnya yang mengakibatkan sebagian tahapan penyelenggaraan Pemilihan tidak dapat dilaksanakan maka dilakukan Pemilihan lanjutan”.

Akan tetapi selain belum mengatur bilamana yang terjadi bukan bencana alam melainkan bencana non-alam, norma tersebut juga kontradiktif dengan Pasal 201 ayat (6) 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 yang menyatakan secara jelas serta

¹ Muh. Hasrul, “Aspek Hukum Pemberlakuan Pembatasan Sosial Berskala Besar (Psbb) Dalam Rangka Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19),” *Legislatif* 3, no. 2 (2020): 385–98, hal. 387.

terang benderang bahwa Pemungutan suara serentak Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota hasil pemilihan tahun 2015 dilaksanakan pada bulan September tahun 2020. Secara sederhana, regulasi yang ada terkait Pemilihan Kepala Daerah memang tidak didesain untuk menghadapi fenomena semacam wabah pandemi. Antinomi kedua norma tersebut masih berlaku di awal terjadinya pandemi, dalam artian satu-satunya solusi yang bisa digunakan oleh KPU pada waktu tersebut adalah tetap menyelenggarakan Pilkada pada bulan September 2020 ataukah kemudian menerbitkan Perpu untuk membatalkan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 201 ayat (6) tersebut.

Penundaan Pilkada, secara tidak langsung berdampak terhadap legitimasi kepala daerah. Penundaan juga berpotensi melahirkan pelanggaran hak konstitusional warga negara Indonesia untuk dipilih serta memilih kepala daerahnya sendiri. Hal itu sejalan dengan pendapat Lenard (2015) yang menyatakan bahwa *The right to participate in the selection of one's governors is a fundamental democratic right. As convention has it, this right is guaranteed to citizens of democratic states.* Potensi pelanggaran tersebut disebabkan, penundaan pemilihan akan menghambat proses transisi demokrasi, padahal salah satu konsep demokrasi adalah pelaksanaan Pemilihan Umum sebagai wujud partisipasi politik aktif warga negara. Hal tersebut disepakati oleh Heidenreich (2018) yang menyatakan bahwa *The concept of democracy implies two basic elements: the protection of individual rights by the rule of law and the possibility of determining the future through elections or other forms of participation.* Apalagi terkait dengan wabah pandemi, tidak ada seorangpun yang mampu secara tepat memastikan kapan selesainya fenomena wabah pandemi.²

Hal ini mengindikasikan bahwa penerbitan Perpu untuk menunda pelaksanaan pemilihan umum baik di tingkat nasional maupun daerah bukanlah solusi yang paling ideal. Memang terdapat sebuah adagium hukum *Salus populi suprema lex esto* yang bermakna keselamatan rakyat adalah hukum tertinggi, adagium tersebut biasanya digunakan manakala negara dalam kondisi darurat,³ konsep tersebut sejalan dengan yang disampaikan oleh Papastylianos (2018), *the doctrine of necessity is an exception to the rule; that is, it departs from the applicable constitution. However, an exception to the rule does not imply that any situation which leads to a departure from applicable constitutional rules has the same impact on the validity of constitutional rules, in particular rules which are considered to be essential components of constitutionalism and the rule of law,* dalam artian bilamana terdapat Undang-Undang bertentangan dengan keselamatan rakyat maka keselamatan rakyat harus diutamakan, akan tetapi apakah mengorbankan proses demokrasi menjadi satu-satunya alternatif?.

Proses demokrasi pada hakikatnya masih bisa berjalan manakala KPU mengubah pola pemilihannya saat ini yaitu *inperson voting* (mencoblos atau

² Fotios Petropoulos and Spyros Makridakis, "Forecasting the Novel Coronavirus COVID-19," *PLoS ONE* 15, no. 3 (2020): 1–9, hal.2.

³ George J. Annas, "Ebola and Human Rights: Post-9/11 Public Health and Safety in Epidemics," *American Journal of Law and Medicine* 42, no. 2–3 (2016): 333–55, hal.334.

mencentang di Tempat Pemungutan Suara) menjadi sistem elektronik berbasiskan gadget atau tetap dengan konsep tradisional namun meminimalisir adanya interaksi yaitu melalui surat suara ataupun kotak suara *portable* yang diedarkan oleh petugas yang ditunjuk secara resmi oleh KPU. Konsep pemilihan sebagaimana tersebut diatas (terutama *e-voting*) pada awalnya merupakan bagian dari perencanaan yang hendak dilakukan oleh KPU ke depannya. Akan tetapi dengan kondisi demografis negara Indonesia yang berbeda-beda, penerapan pemilihan model elektronik kecil kemungkinan dapat diterapkan secara menyeluruh. Oleh karena itulah gagasan untuk menyelenggarakan Pemilihan secara asimetris dapat menjadi solusi alternatif apabila Indonesia mengalami pandemi lagi kedepannya..

Metode

Penelitian dilakukan melalui penelitian hukum normatif, dengan mengkaji dan menganalisis peraturan perundang-undangan atau bahan hukum lain yang berkaitan dengan penundaan pemilihan kepala daerah serta media pemilihan yang digunakan pemilih dalam menentukan pilihannya. Penelitian hukum ini dilakukan melalui pendekatan peraturan perundang-undangan (*statutory approach*). Pendekatan peraturan perundang-undangan dilakukan dengan mengkaji peraturan perundang-undangan yang terkait dengan tema penelitian.⁴

Penelitian hukum normatif ini menggunakan jenis data sekunder atau data yang diperoleh melalui bahan kepustakaan, sehingga metode pengumpulan data dilaksanakan dengan mencari pustaka yang relevan, baik melalui perpustakaan maupun pusat data jurnal daring. Pengumpulan data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini difokuskan pada: (a) bahan hukum primer, berupa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan tema penelitian; dan (b) bahan hukum sekunder, berupa buku referensi dan jurnal yang terkait dengan tema penelitian dan menguraikan lebih lanjut bahan hukum primer dalam konteks teoretis dan implementasi yang relevan.

Hasil dan Pembahasan

Pemilihan umum merupakan mekanisme yang paling ideal untuk memilih pemimpin dalam negara demokrasi. Hal tersebut disepakati oleh Siti Zuhro yang menyatakan bahwa pemilu merupakan sarana dan momentum terbaik bagi rakyat, khususnya, untuk menyalurkan aspirasi politiknya, memilih wakil-wakil terbaiknya di lembaga legislatif dan presiden/wakil presidennya secara damai.⁵ Terkait kategorisasinya terdapat pemilihan nasional yaitu Pemilihan di tingkat nasional untuk

⁴ Johni Ibrahim, *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Malang: Bayumedia Publishing, 2007), hal.57.

⁵ R Siti Zuhro, "Demokrasi Dan Pemilu Presiden 2019," *Jurnal Penelitian Politik* 16, no. 1 (2019): 69, <https://doi.org/10.14203/jpp.v16i1.782>.

memilih Presiden dan anggota legislatif dan pemilihan sub-nasional untuk memilih kepala daerah.⁶

Berdasarkan sistem ketatanegaraan Indonesia, Pemilu merupakan mekanisme yang dilakukan secara terpusat melalui Komisi Pemilihan Umum. Dalam artian segala hal terkait metode pemilihan, model kertas suara, hingga teknis pemilihan merupakan otoritas Komisi Pemilihan Umum RI. Pada situasi dan kondisi normal, hal tersebut menciptakan beban tersendiri bagi daerah-daerah tertentu, hal itu disebabkan secara geografis wilayah Indonesia mempunyai tantangan yang berbeda-beda, karena itulah distribusi logistik menjadi salah satu persoalan rutin dalam tata kelola Pemilu di Indonesia.⁷

Pada situasi dan kondisi yang tidak normal, persoalan Pemilu menjadi lebih kompleks. Untuk mengetahui apakah wabah pandemi Covid-19 termasuk kategori situasi tidak normal, maka terlebih dahulu penulis melihat terlebih dahulu apa yang dimaksud tidak normal. Kondisi tidak normal didefinisikan dengan situasi dimana segala sesuatu tidak berjalan sebagaimana mestinya. Hal itu disepakati oleh Biernowska, yang menyatakan bahwa *abnormal conditions is called a hazard, which can be understood as an unpredicted and potentially harmful situation that is present in the environment of the organization and can potentially influence its operations.*⁸ Berdasarkan pendapat tersebut diatas, dapat disimpulkan bahwa wabah pandemi Covid-19 dapat dikategorikan sebagai kondisi tidak normal untuk menyelenggarakan pemilihan.

Sistem regulasi Indonesia terlihat tidak siap dengan kondisi adanya wabah pandemi. Hal itu dapat dibuktikan dengan tidak adanya norma yang mengantisipasi dilakukannya penundaan dikarenakan adanya wabah pandemi yang terjadi dihampir seluruh wilayah Indonesia. Oleh karena itulah, Pemerintah menerbitkan Perpu No.2 Tahun 2020 yang dalam salah satu materinya adalah pilihan untuk melakukan penundaan Pemilihan Kepala Daerah yang disebabkan oleh bencana alam atau bencana non-alam. Akan tetapi, dalam tataran yuridis normatif, regulasi yang mengatur

terkait alasan penundaan Pilkada hanya mengikat pada pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah yaitu pemilihan ditingkat sub-nasional, disisi lain regulasi tersebut tidak mengatur bagaimana mekanisme Pemilihan Umum untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden serta Anggota Legislatif apabila Pemilu ditunda dikarenakan adanya wabah serupa kedepannya. Berdasarkan data yang dihimpun, dikarenakan adanya

⁶ Jolanta Galuszka, Ireneusz Galuszka, and Grzegorz Libor, “Economic Crisis and Sub-National Elections in Selected European Countries. Three Types of Possible Relationships,” *Local Government Studies* 39, no. 6 (2013): 792–815, <https://doi.org/10.1080/03003930.2012.744969>.

⁷ Franky Gilbert, Daud Markus, and Johny Peter, “Manajemen Distribusi Logistik Pemilihan Bupati Danwakil Bupati Pada Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Kepulauan Sangihe Tahun 2017,” *Electoral Governance* 1, no. 2 (2017): 1–17.

⁸ Agnieszka Bieńkowska, Katarzyna Tworek, and Anna Zablocka-Kluczka, “Organizational Reliability Model Verification in the Crisis Escalation Phase Caused by the COVID-19 Pandemic,” *Sustainability (Switzerland)* 12, no. 10 (2020): 1–23, <https://doi.org/10.3390/su12104318>.

wabah pandemi Covid-19, 56 negara secara resmi melakukan penundaan. Meskipun Pelaksanaan Pemilu sebagian besar di dilakukan pada pertengahan tahun 2020, keputusan penundaan telah dilakukan sejak dulu, hal itu disebabkan wabah pandemi Covid-19 membutuhkan penyelesaian yang tidak sebentar.

Tabel 1.
Daftar Negara yang Melakukan Penundaan Pemilu baik ditingkat Lokal Maupun Nasional

Australia	Kep. Falklands
Austria	Perancis
Daerah Otonom Bougainville, Papua New Guinea	Gambia
Argentina	Jerman
Armenia	Ghana
Bangladesh	Gibraltar
Bolivia	India
Brazil	Iran
Kamerun	Isle of Man
Kanada	Italia
Chile	Kenya
Kolombia	Kiribati
Rep. Ceko	Kosovo
Ethiopia	Kyrgyzstan
Latvia	Serbia
Libya	Slovakia
Maladewa	Kep. Solomon
Meksiko	Afrika Selatan
Montenegro	Spaniol
Nigeria	Srilanka
Makedonia Utara	Swiss
Siprus Utara	Tunisia
Pakistan	Uganda
Paraguay	Inggris
Peru	Uruguay
Polandia	Zambia
Rumania	Zimbabwe
Rusia	Indonesia

Sumber : diolah dari berbagai sumber

Selain negara-negara tersebut diatas, kasus penundaan juga sudah terjadi 16 (enam belas) negara bagian di Amerika Serikat. Tahapan yang dilakukan penundaan adalah pelaksanaan Pemilihan Pendahuluan (*primary election*) untuk memilih calon presiden baik dari Partai Republik maupun Partai Demokrat. Akan tetapi, dikarenakan pemilihan pendahuluan secara resmi bukan rangkaian yang bersifat integral dengan pemilihan umum, maka ditundanya pemilihan pendahuluan tidak termasuk kategori penundaan Pemilu secara resmi. Daftar negara pada tabel 1

tersebut diatas menjadi gambaran bahwa problematika ketatanegaraan terkait sukses kekuasaan di kala pandemi tidak hanya terjadi di Indonesia saja, akan tetapi juga diseluruh dunia.

Regulasi terkait Penundaan Pemilihan

Undang-Undang sebagai aturan formal pada umumnya bersifat umum-abstrak, dikarenakan fungsinya yang mengatur setiap orang serta dapat diinterpretasikan oleh penegak hukum. Hal itu disampaikan oleh Waldron (2012) yang menyatakan bahwa *abstract general norms, one's interpretation should be (a slightly less abstract) general norm*. Akan tetapi, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 pada sejumlah Pasal justru bersifat kongkret, hal tersebut bisa terlihat pada Pasal 201 ayat (6) disebutkan bahwa Pemungutan suara serentak Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota hasil pemilihan tahun 2015 dilaksanakan pada bulan September tahun 2020. Dikarenakan bunyi pasal tersebut secara jelas menyatakan Pilkada dilaksanakan pada bulan September 2020, maka manakala tidak dilaksanakan pada bulan tersebut, KPU berpotensi dianggap melanggar Undang-Undang.

Pada dasarnya, terdapat ketentuan yang jelas mengatur terkait penundaan, yaitu terdapat pada Pasal 120-122 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. Akan tetapi ketentuan dalam pasal tersebut masih menimbulkan perbedaan tafsir. Hal itu disebabkan norma dalam Undang-Undang tersebut menyatakan bahwa penundaan hanya bisa dilaksanakan dengan memenuhi sejumlah syarat tertentu.

Pasal 120

- 1) Dalam hal sebagian atau seluruh wilayah Pemilihan terjadi kerusuhan, gangguan keamanan, bencana alam, atau gangguan lainnya yang mengakibatkan sebagian tahapan penyelenggaraan Pemilihan tidak dapat dilaksanakan maka dilakukan Pemilihan lanjutan.
- 2) Pelaksanaan Pemilihan lanjutan dimulai dari tahap penyelenggaraan Pemilihan yang terhenti

Pasal 121

- 1) Dalam hal di suatu wilayah Pemilihan terjadi bencana alam, kerusuhan, gangguan keamanan, dan/atau gangguan lainnya yang mengakibatkan terganggunya seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilihan maka dilakukan Pemilihan susulan.
- 2) Pelaksanaan Pemilihan susulan dilakukan untuk seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilihan.

Pada pasal tersebut terdapat persoalan terkait tidak adanya bunyi bencana non-alam sebagai syarat ditundanya pelaksanaan Pilkada, padahal menurut Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, wabah pandemi sejenis Covid-19 termasuk bencana non alam, maka ketentuan yang terdapat dalam Pasal 120 tidak dapat dijadikan dasar legitimasi hukum untuk membenarkan penundaan Pilkada. Selain itu didalam ketentuan yang terdapat diatas, wabah pandemi Covid-19 menghambat pelaksanaan Pilkada dari tahapan awal. Bilamana mengacu pada Pasal 120-121, maka penundaan Pilkada dilakukan dari tahapan awal yaitu pendaftaran calon. Namun persoalannya adalah pada Pasal selanjutnya,

Pasal 122

- 1) Pemilihan lanjutan dan Pemilihan susulan dilaksanakan setelah penetapan penundaan pelaksanaan Pemilihan diterbitkan.
- 2) Penetapan penundaan pelaksanaan Pemilihan dilakukan oleh:
 - a. KPU Kabupaten/Kota atas usul PPK dalam hal penundaan pelaksanaan Pemilihan meliputi 1 (satu) atau beberapa Desa atau sebutan lain/Kelurahan;
 - b. KPU Kabupaten/Kota atas usul PPK dalam hal penundaan pelaksanaan Pemilihan meliputi 1 (satu) atau beberapa Kecamatan; atau
 - c. KPU Provinsi atas usul KPU Kabupaten/Kota dalam hal penundaan pelaksanaan Pemilihan meliputi 1 (satu) atau beberapa Kabupaten/Kota.
- 3) Dalam hal pemilihan Gubernur tidak dapat dilaksanakan di 40% (empat puluh persen) jumlah Kabupaten/Kota atau 50% (lima puluh persen) dari jumlah Pemilih terdaftar tidak dapat menggunakan haknya untuk memilih, penetapan Pemilihan Gubernur lanjutan atau Pemilihan Gubernur susulan dilakukan oleh Menteri atas usul KPU Provinsi.
- 4) Dalam hal pemilihan Bupati dan Walikota tidak dapat dilaksanakan di 40% (empat puluh persen) jumlah Kecamatan atau 50% (lima puluh persen) dari jumlah pemilih terdaftar tidak dapat menggunakan haknya untuk memilih, penetapan Pemilihan Bupati/Walikota lanjutan atau Bupati dan Walikota susulan dilakukan oleh Gubernur atas usul KPU Kabupaten/Kota.

Pasal 122 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 merupakan *a policy gridlock* atau kebuntuan dalam pengambilan kebijakan.⁹ Hal itu disebabkan, Undang-Undang hanya mengatur penundaan pada ruang lingkup yang terbatas, yaitu:

1. Penundaan Pemilihan terjadi di satu desa atau beberapa desa
2. Penundaan Pemilihan terjadi di satu kecamatan atau beberapa kecamatan
3. Penundaan Pemilihan terjadi di satu atau beberapa kabupaten/kota
4. Penundaan Pemilihan Gubernur dapat dilakukan apabila Pemilihan tidak dapat dilaksanakan di 40% (empat puluh persen) jumlah Kabupaten/Kota

⁹ David L. Feldman, Jean H. Peretz, and Barbara D. Jendrucko, "Policy Gridlock in Waste Management: Balancing Federal and State Concerns," *Policy Studies Journal* 22, no. 4 (1994): 589–603, hal.590.

- atau 50% (lima puluh persen) dari jumlah Pemilih terdaftar tidak dapat menggunakan haknya untuk memilih
5. Penundaan Pemilihan Bupati/Walikota dapat dilakukan apabila Pemilihan tidak dapat dilaksanakan di 40% (empat puluh persen) jumlah Kecamatan atau 50% (lima puluh persen) dari jumlah pemilih terdaftar tidak dapat menggunakan haknya untuk memilih,

Sementara itu efek dari wabah pandemi Covid-19 menimbulkan ketidakmampuan pelaksanaan pemilihan di seluruh Indonesia, dan kondisi tersebut tidak diatur dalam Undang-Undang Pilkada. Oleh karena itulah penyelesaian atas persoalan ini mengerucut hanya ada dua opsi, yaitu:

1. Penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
2. Tetap dilaksanakan sesuai jadwal yang ditentukan oleh Undang-Undang.

Pemerintah pada akhirnya memilih opsi untuk menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor I Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang yang merubah 1 (satu) Pasal dan menambahkan 2 (dua) Pasal baru didalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015.

Terlihat dalam ketentuan pasal tersebut, bahwa Perpu Nomor 1 Tahun 2020 memang menyelesaikan persoalan terkait legalitas pelaksanaan Pilkada serentak, akan tetapi Perpu tersebut belum memberikan kepastian hukum bilamana wabah pandemi Covid-19 berlangsung hingga masa jabatan Kepala Daerah tersebut berakhir atau apabila wabah pandemi terjadi ketika pelaksanaan Pemilihan Umum ditingkat nasional. Penunjukan Pelaksana Tugas memang bisa menjadi solusi yang bersifat temporer untuk tingkat daerah, dikarenakan sebagai negara kesatuan pada hakikatnya Pemerintah Pusat mempunyai kewenangan untuk menangani pemerintahan daerah untuk sementara waktu, akan tetapi dalam konteks nasional, kekosongan jabatan Presiden/Wakil Presiden serta anggota legislatif dapat berdampak buruk terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia. Sementara itu terkait Pemilu Nasional, penundaan tersebut diatur dalam Pasal 431-433 Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilu.

Pasal ini menjelaskan bahwa pelaksanaan Pemilu dapat ditunda dikarenakan adanya gangguan yang bisa ditafsirkan salah satunya yang termasuk adalah wabah pandemi. Akan tetapi sebagaimana yang terjadi pada Pilkada, penundaan pemilihan tanpa batas waktu yang jelas terkait keamanannya dapat memunculkan potensi penundaan yang tidak pasti.

Pemilihan di tengah Wabah Pandemi

Problematika wabah pandemi covid-19 yang menunda pelaksanaan Pilkada 2020 membuka mata publik terkait potensi penundaan sebuah pesta demokrasi

disebabkan oleh bencana non-alam seperti halnya wabah pandemi. Permasalahan tersebut haruslah difikirkan untuk kedepannya, karena bisa saja fenomena ini terjadi lagi ketika diselenggarakannya Pemilu atau Pemilihan Presiden. Oleh karena itulah, penundaan jadwal pada hakikatnya hanyalah solusi semu sebagaimana menutup kotoran dengan selembar karpet atau dalam artian solusi tersebut tidak menyelesaikan akar persoalannya.

Apabila merujuk pada sejarah terjadinya wabah pandemi di seluruh dunia, penyelesaian atas menyebarnya wabah membutuhkan waktu yang tidak sebentar, hal itu mengacu pada sejumlah kasus pandemi yang terjadi di dunia dalam beberapa ratus tahun terakhir. Penulis mengambil beberapa kasus yang mana implikasi penyebarannya tidak terbatas pada satu dua benua saja melainkan tersebar di seluruh benua, yaitu:

Tabel 5. Wabah Pandemi yang Terjadi di Dunia

Wabah	Tahun
The Black Death	1346-1353
Cocololitzi (Pest)	1545-1548
Cholera	1816-1826
Influenza	1889-1890
Flu Spanyol	1918-1920
Flu Asia	1957-1958
Flu Hongkong	1968-1970
SARS	2002-2004

Sumber: diolah dari berbagai sumber

Selain yang tercantum pada tabel diatas, pada hakikatnya masih terdapat sejumlah pandemi lainnya, hanya saja cakupannya tidak sebesar daftar pada tabel 4 atau Covid-19. Terlihat pada tabel 5, penyelesaian wabah pandemi mempunyai rentang waktu rata-rata dua tahun hingga pada akhirnya ditemukan vaksin untuk mengobati wabah tersebut secara keseluruhan. Beberapa peneliti bahkan menyatakan vaksin Covid-19 tidak akan selesai sebelum tahun 2021, hal itu disepakati oleh Mendosa yang menyatakan bahwa *covid-19 vaccines take several years.*¹⁰

Dengan kondisi tersebut diatas, maka pergeseran jadwal Pilkada serentak sebagaimana yang tercantum dalam Perpu Nomor 2 Tahun 2020 manakala menggunakan pertimbangan kesehatan sebagai rujukan utama, maka selayaknya ditunda hingga tahun 2022. Akan tetapi, pada akhirnya Pilkada serentak 2020 tetap diselenggarakan. Bawaslu mencatat setidaknya terdapat 2.126 protokol kesehatan sebelum dilaksanakannya pemilihan.¹¹ Pasca pemilihan, diketahui terdapat banyak klaster baru yang disebabkan oleh Pilkada serentak antara lain di Banten, Ngawi dan

¹⁰ Sergio Rosales-Mendoza et al., “What Does Plant-Based Vaccine Technology Offer to the Fight against COVID-19?,” *Vaccines* 8, no. 2 (2020): 1–20, hal.2.

¹¹ (thr/bmw/bmw), “Bawaslu Catat 2.126 Pelanggaran Protokol Kesehatan Di Pilkada,” CNN Indonesia, 2020, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20201204162910-32-578105/bawaslu-catat-2126-pelanggaran-protokol-kesehatan-di-pilkada>.

Jember.¹² Hal itu disebabkan, pelaksanaan Pilkada yang mewajibkan pemilih untuk hadir di TPS secara langsung serta berinteraksi dengan panitia pemilihan berpotensi untuk semakin menyebarkan wabah pandemi Covid-19. Karena salah satu media sederhana untuk mencegah tersebarnya virus adalah dengan melakukan *social distancing*, dan konsep tersebut sejalan dengan pendapat Ainslie (2020) yang berpendapat *strict social distancing measures to halt the spread of COVID-19, with a city-wide lockdown (including closing non-essential businesses and public transport, and restricting individual movement)*. Berdasarkan pertimbangan tersebut, selayaknya pemerintah mengambil langkah penundaan dibandingkan mengorbankan keselamatan rakyat. Lantas dengan kondisi tersebut apakah tidak ada alternatif penyelesaian yang bisa dilakukan oleh KPU?

Pada dasarnya alternatif penyelesaian permasalahan tersebut bisa dilakukan dengan merubah paradigma berfikir dalam pelaksanaan pemilihan baik yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 ataupun Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, yaitu dengan melakukan model pemilihan secara asimetris, dalam artian setiap daerah mempunyai pola pemilihan yang bervariasi.

Berdasarkan data yang penulis kumpulkan, terdapat beberapa alternatif pemilihan yang dapat dilakukan di Indonesia, antara lain:

1. *Open Ballot system*

Sistem ini pada dasarnya sudah diterapkan di beberapa wilayah di Indonesia yaitu dikenal dengan sistem noken. Menurut Institute for Policy Analysis of Conflict "*The noken system is named for the traditional bag woven from bark that highlanders use as a carry-all. The term encompasses a diverse range of largely unregulated voting practices, all of which apparently share two features: voting by consensus, in which communities (or community leaders) come to an agreement before the poll on how everyone will vote and an absence of any marking of ballots*".¹³ Oleh karena itulah, sistem ini pada dasarnya sudah diterapkan di beberapa wilayah di Indonesia.

2. *In person voting*

Skema ini adalah skema yang diterapkan di semua wilayah di Indonesia kecuali beberapa daerah di Papua. Skema ini adalah pemilih datang secara langsung ke TPS dan melakukan pemungutan suara di bilik suara yang telah disediakan oleh KPPS.

3. *Survey door to door*

Mekanisme pemilihan menggunakan survey bisa dilakukan sebagaimana pelaksanaan survey kependudukan yang dilakukan secara rutin oleh BPS.

¹² Sugeng Harianto, "Kasus COVID-19 Di Ngawi Naik Usai Pilkada 2020," detik.com, 2020, <https://news.detik.com/berita-jawa-timur/d-5304499/kasus-covid-19-di-ngawi-naik-usai-pilkada-2020>.

¹³ Michal Sek, "Conflict Management in Kalimantan Barat and Papua : Equivocal Effects of Decentralisation," *Hemispheres* 31, no. 33 (2018): 41–58.

4. *Electronic Voting*

Electronic voting adalah metode pemilihan yang menggunakan alat elektronik, dimana pemilih menggunakan suaranya tanpa memberikan tanda di kertas suara. Berdasarkan Undang-Undang Pilkada, mekanisme E-Voting diperbolehkan untuk digunakan.

5. *Postal Voting*

Menurut Zvulun, *Postal voting is a method in which ballot papers are distributed to electors and returned by post. It allows voters to vote from home, which reduces the cost of voting.*¹⁴ Dalam artian, pemilih tidak melakukan pemilihan melalui TPS, akan tetapi menggunakan kartu pos yang telah disediakan oleh KPPS.

6. *Proxy Voters*

Mekanisme ini adalah pemilih memilih menggunakan perwakilan untuk melakukan pemilihan. Menurut Green-Armytage, *citizens choose their own representatives (who can also be called proxies), rather than being forced to accept the winners of elections as their representatives. Therefore, in functional terms, a voluntary delegation system may be called a direct/proxy voting system.*¹⁵

Penerapan Pemilihan Secara Asimteris

Metode pemilihan secara asimetris selain didasarkan pada faktor budaya dan geografis harus pula didasarkan pada faktor kesehatan. Hal itu disebabkan, dalam konteks pandemi beberapa hal tidak dapat dilakukan antara lain membuat kerumunan serta melakukan interaksi dengan orang lain. Oleh karena itulah penulis membuat klasifikasi model pemilihan dengan memperhatikan sejumlah faktor yang terkandung dalam ketiga aspek tersebut:

1. Budaya

UUD 1945 sebagai landasan konstitusi Indonesia telah mengakui kesatuan hukum adat termasuk mekanisme pemilihan yang dilakukannya. Dalam konteks ini, noken merupakan salah satu mekanisme yang sudah diterapkan diseluruh daerah di Papua.¹⁶ Oleh karena itulah khusus Papua, dikarenakan adanya kesatuan hukum adat yang harus dihormati maka penerapan *open ballot system* dapat dilakukan di Papua.

2. Faktor Geografis

Terkait faktor geografis, terdapat fakta bahwa terdapat wilayah yang aksesnya sulit baik untuk distribusi logistik Pemilu maupun bagi pemilih untuk menentukan

¹⁴ Jacky Zvulun, “Postal Voting and Voter Turnout in Local Elections: Lessons from New Zealand and Australia,” *Lex Localis* 8, no. 1 (2010): 115–31, <https://doi.org/10.4335/8.2.115-131>(2010).

¹⁵ James Green-Armytage, “Direct Voting and Proxy Voting,” *Constitutional Political Economy* 26, no. 2 (2014): 190–220, <https://doi.org/10.1007/s10602-014-9176-9>.

¹⁶ Cornelis Lay et al., “The Rise of Uncontested Elections in Indonesia: Case Studies of Pati and Jayapura,” *Contemporary Southeast Asia* 39, no. 3 (2017): 427–48, <https://doi.org/10.1355/cs39-3b>.

pilihannya. Oleh karena itulah, terkait faktor geografis selayaknya model pemilihan menyesuaikan dengan kondisi daerah masing-masing. Lantas apa yang kemudian menjadi acuan?

Sebagian besar problematika daerah tertinggal adalah akses untuk memperoleh pelayanan publik sangatlah sulit. Oleh karena itulah, wilayah dengan kondisi geografis yang sulit sebagian besar menjadi daerah tertinggal. Mengacu pada Perpres Nomor 63 Tahun 2020 tentang Penetapan Daerah Tertinggal Tahun 2020-2024.

Bagi daerah dengan kategori tertinggal, pemilihan dapat dilakukan melalui mekanisme yang bervariasi. Hal itu disebabkan, problematika daerah tertinggal di Indonesia disebabkan oleh beberapa hal antara lain; (1) *economic society*, (2) *human resources*, (3) *infrastructure*, (4) *local financial capacity (fiscal gap)*, (5) *accessibility*, and (6) *the area characteristics*.¹⁷ Terlihat dari beberapa hal diatas, aksesibilitas dan karakteristik area menjadi salah satu faktor utama. Hal itu didasarkan pada sejumlah pendapat para ahli antara lain *Dyck and Gimpel demonstrates that polling place location can negatively affect turnout*. Terlihat dari pendapat Dyck bahwa lokasi TPS akan mempengaruhi pemberian suara oleh karena itulah Dyck mengusulkan gagasan perubahan metode pemilihan melalui teknologi "*future research on voter turnout "could benefit by using innovative methodologies to examine geographic accessibility of precinct polling places*".¹⁸ Dalam konteks Indonesia, perubahan tersebut dapat dilakukan dengan penerapan model pemilihan yang berbeda yang tidak menyulitkan pemilih, antara lain dengan model *postal voting* ataupun *proxy voters*.

Sementara itu, daerah yang tidak mempunyai permasalahan terkait aksesibilitas selayaknya juga dibagi menjadi dua, yaitu wilayah dengan akses internet yang sudah layak atau belum layak. Bagi daerah dengan akses internet buruk, maka pemilihan selayaknya dilakukan dengan *in-person voting* yaitu pemilih datang ke TPS dengan memberi tanda pada kertas suara, sebagaimana model pemilihan yang telah diterapkan di Indonesia sejak dulu. Sementara itu, daerah dengan akses internet yang sudah stabil selayaknya menerapkan *electronic voting*. Penentuan stabil dan tidaknya akses internet dapat dilakukan dengan melakukan kerjasama dengan provider terkait.

3. Faktor Darurat

Salah satu faktor yang menjadi kendala dalam pemilihan apabila terjadi kondisi darurat baik dalam bentuk bencana alam maupun bencana non-alam. Dalam situasi tersebut, selayaknya metode pemilihan dilakukan dengan mendasarkan pada kondisi serta situasi daerah tersebut. Apabila terjadi bencana alam yang memaksa tidak dapat

¹⁷ Lilis Nurul Husna, "Spatial Small Area Estimation for Determination of Underdeveloped Villages in the Province of Yogyakarta (Diy) in 2011," *Jurnal Ekonomi & Bisnis Indonesia (Fakultas Ekonomi Dan Bisnis Universitas Gadjah Mada)* 28, no. 1 (2013): 45–61, <https://doi.org/10.22146/jieb.6229>.

¹⁸ Matt A. Barreto, Mara Cohen-Marks, and Nathan D. Woods, "Are All Precincts Created Equal?: The Prevalence of Low-Quality Precincts in Low-Income and Minority Communities," *Political Research Quarterly* 62, no. 3 (2009): 445–58, <https://doi.org/10.1177/1065912908319572>.

dilaksanakan pemilihan, maka penundaan perlu dilakukan terbatas pada wilayah yang terdampak bencana alam tersebut. Akan tetapi apabila terjadi bencana wabah pandemi yang terjadi diseluruh wilayah Indonesia maka perlu dilakukan modifikasi model pemilihan yang mana mengurangi adanya interaksi sebagai upaya penanggulangan wabah pandemi Covid-19. Modifikasi tersebut dapat dilakukan dengan melakukan kategorisasi berdasarkan resiko di wilayah tersebut. Mengacu pada standar yang diterapkan oleh WHO yaitu adanya zona hijau (zona aman), zona oranye (zona dengan resiko rendah) dan zona merah (resiko tinggi). Apabila terjadi kondisi kedaruratan kesehatan, maka model pemilihan perlu diubah menyesuaikan dengan kondisi wilayah tersebut. Model pemilihan diwilayah zona merah paling relevan menggunakan *postal voting*, dimana pemilih menggunakan media pos untuk menentukan pilihannya. Sementara itu di wilayah dengan zona oranye, dapat dilakukan dengan dua opsi yaitu *postal voting* dan *survey door to door*. Disingkat lain, di wilayah dengan zona hijau pelaksanaan pemilihan dapat dilakukan dengan dua model pilihan yaitu *in person voting* dan *electronic voting*.

Dengan model pemilihan yang dilakukan secara asimetris, maka dalam situasi serta kondisi apapun pemilihan baik di tingkat nasional maupun sub-nasional tetap dapat dilaksanakan.

Kesimpulan

Wabah pandemi covid-19 selain berdampak terhadap aspek ekonomi masyarakat juga berdampak terhadap aspek demokrasi. Dampak yang paling terasa adalah terancam ditundanya sejumlah pesta demokrasi. Berdasarkan data yang didapat, penundaan tersebut secara resmi terjadi di 56 (lima puluh enam) negara dengan 1 (satu) negara terjadi penundaan pada tahapan tidak resmi yaitu pemilihan pendahuluan di Amerika Serikat. Khusus di Indonesia, penundaan pemilihan kepala daerah serentak terjadi di 270 (dua ratus tujuh puluh) daerah. Penundaan tersebut tidak bisa diputuskan semata-mata oleh KPU, hal itu disebabkan ketentuan terkait pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Serentak pada bulan September 2020 diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015. Mengacu pada tahapan Pilkada yang mana proses tahapan awal hingga hari pencoblosan membutuhkan waktu hingga 7-8 bulan, sementara tidak ada satupun ahli yang mampu memprediksi secara tepat kapan wabah pandemi Covid-19 akan berakhiran, karena itulah opsi penundaan melalui Perpu dianggap menjadi satu-satunya alternatif yang bisa diambil oleh Pemerintah. Akan tetapi, Perpu Nomor 2 Tahun 2020 belum memberikan kepastian hukum terkait solusi permanen dalam pelaksanaan terjadinya wabah pandemi. Padahal transisi demokrasi tidak hanya terjadi dalam konteks Pilkada semata, akan tetapi juga dalam konteks nasional. Regulasi Indonesia belum memberikan solusi permanen terkait manakala Pandemi terjadi ketika diselenggarakannya Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Daftar Pustaka

- (thr/bmw/bmw). “Bawaslu Catat 2.126 Pelanggaran Protokol Kesehatan Di Pilkada.” CNN Indonesia, 2020. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20201204162910-32-578105/bawaslu-catat-2126-pelanggaran-protokol-kesehatan-di-pilkada>.
- Annas, George J. “Ebola and Human Rights: Post-9/11 Public Health and Safety in Epidemics.” *American Journal of Law and Medicine* 42, no. 2–3 (2016): 333–55. <https://doi.org/10.1177/0098858816658272>.
- Barreto, Matt A., Mara Cohen-Marks, and Nathan D. Woods. “Are All Precincts Created Equal?: The Prevalence of Low-Quality Precincts in Low-Income and Minority Communities.” *Political Research Quarterly* 62, no. 3 (2009): 445–58. <https://doi.org/10.1177/1065912908319572>.
- Bieńkowska, Agnieszka, Katarzyna Tworek, and Anna Zablocka-Kluczka. “Organizational Reliability Model Verification in the Crisis Escalation Phase Caused by the COVID-19 Pandemic.” *Sustainability (Switzerland)* 12, no. 10 (2020): 1–23. <https://doi.org/10.3390/su12104318>.
- Feldman, David L., Jean H. Peretz, and Barbara D. Jendrucko. “Policy Gridlock in Waste Management: Balancing Federal and State Concerns.” *Policy Studies Journal* 22, no. 4 (1994): 589–603. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1994.tb01491.x>.
- Galuszka, Jolanta, Ireneusz Galuszka, and Grzegorz Libor. “Economic Crisis and Sub-National Elections in Selected European Countries. Three Types of Possible Relationships.” *Local Government Studies* 39, no. 6 (2013): 792–815. <https://doi.org/10.1080/03003930.2012.744969>.
- Gilbert, Franky, Daud Markus, and Johny Peter. “Manajemen Distribusi Logistik Pemilihan Bupati Danwakil Bupati Pada Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Kepulauan Sangihe Tahun 2017.” *Electoral Governance* 1, no. 2 (2017): 1–17.
- Green-Armistage, James. “Direct Voting and Proxy Voting.” *Constitutional Political Economy* 26, no. 2 (2014): 190–220. <https://doi.org/10.1007/s10602-014-9176-9>.
- Harianto, Sugeng. “Kasus COVID-19 Di Ngawi Naik Usai Pilkada 2020.” detik.com, 2020. <https://news.detik.com/berita-jawa-timur/d-5304499/kasus-covid-19-di-ngawi-naik-usai-pilkada-2020>.
- Hasrul, Muh. “Aspek Hukum Pemberlakuan Pembatasan Sosial Berskala Besar (Psbb) Dalam Rangka Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19).” *Legislatif* 3, no. 2 (2020): 385–98. <https://doi.org/10.1101/843326>.
- Husna, Lili Nurul. “Spatial Small Area Estimation for Determination of Underdeveloped Villages in the Province of Yogyakarta (Diy) in 2011.” *Jurnal Ekonomi & Bisnis Indonesia (Fakultas Ekonomi Dan Bisnis Universitas Gadjah Mada)* 28, no. 1 (2013): 45–61. <https://doi.org/10.22146/jieb.6229>.
- Ibrahim, Johni. *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing, 2007.
- Lay, Cornelis, Hasrul Hanif, Ridwan, and Noor Rohman. “The Rise of Uncontested Elections in Indonesia: Case Studies of Pati and Jayapura.” *Contemporary Southeast Asia* 39, no. 3 (2017): 427–48. <https://doi.org/10.1355/cs39-3b>.
- Petropoulos, Fotios, and Spyros Makridakis. “Forecasting the Novel Coronavirus

- COVID-19.” *PLoS ONE* 15, no. 3 (2020): 1–9. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0231236>.
- Rosales-Mendoza, Sergio, Verónica A. Márquez-Escobar, Omar González-Ortega, Ricardo Nieto-Gómez, and Jaime I. Arévalo-Villalobos. “What Does Plant-Based Vaccine Technology Offer to the Fight against COVID-19?” *Vaccines* 8, no. 2 (2020): 1–20. <https://doi.org/10.3390/vaccines8020183>.
- Sęk, Michał. “Conflict Management in Kalimantan Barat and Papua : Equivocal Effects of Decentralisation.” *Hemispheres* 31, no. 33 (2018): 41–58.
- Zuhro, R Siti. “Demokrasi Dan Pemilu Presiden 2019.” *Jurnal Penelitian Politik* 16, no. 1 (2019): 69. <https://doi.org/10.14203/jpp.v16i1.782>.
- Zvulun, Jacky. “Postal Voting and Voter Turnout in Local Elections: Lessons from New Zealand and Australia.” *Lex Localis* 8, no. 1 (2010): 115–31. [https://doi.org/10.4335/8.2.115-131\(2010\)](https://doi.org/10.4335/8.2.115-131(2010)).