

Dinamika Pengaturan Kampanye pada Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2020 di Masa Pandemi COVID-19

Ahmad Suhendra

Magister Ilmu Hukum Universitas Andalas

*Email: ahmad.suhendra1996@gmail.com

Abstrak

Pada Pilkada serentak tahun 2020, tahapan yang paling berisiko dalam penyebaran COVID-19 adalah tahapan kampanye karena kegiatan kampanye yang cenderung menimbulkan kerumunan. Pada masa pandemi COVID-19 ruang gerak mesti dibatasi dan protokol kesehatan harus dipatuhi dalam rangka mengurangi ataupun memutus mata rantai penyebaran virus tersebut. Tujuan penelitian ini adalah menjawab bagaimana dinamika pengaturan kampanye pada Pemilihan tahun 2020 dimasa pandemi COVID-19. Masalah tersebut dijawab menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan mengandalkan bahan hukum berupa peraturan perundang-undangan, buku, tulisan ilmiah dan karya-karya ilmiah lainnya. Dalam kajian ini disimpulkan bahwa dinamika yang muncul mengenai pengaturan kampanye adalah banyaknya perubahan peraturan membuat peraturan sulit dipahami. Kemudian, untuk mempersiapkan penyesuaian peraturan juga relatif singkat yang mengakibatkan berbagai kendala yang secara umum dapat diatasi.

Kata Kunci: kampanye; COVID-19; pemilihan tahun 2020

Abstract. *In the 2020 simultaneous regional elections, the stage that is most at risk in the spread of COVID-19 is the campaign stage because campaign activities tend to generate crowds. During the COVID-19 pandemic, the space for movement must be limited and Health protocols must be obeyed in order to reduce or break the chain of spread of the virus. The purpose of this research is to answer how the dynamics of campaign arrangements in the 2020 Election during the COVID-19 Pandemic. This problem is answered using normative legal research methods by relying on legal materials in the form of statutory regulations, books, scientific writings and other scientific works. In this study it was concluded that the emerging dynamic regarding campaign management was that many changes in regulations made regulations difficult to understand. Then, preparing for regulatory adjustments is also relatively short which results in various obstacles that can generally be overcome.*

Keywords: campaign; COVID-19; regional elections 2020

CARA MENGUTIP

Suhendra, Ahmad. (2021). Dinamika Pengaturan Kampanye Pada Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2020 di Masa Pandemi COVID-19. *Awasia: Jurnal Pemilu dan Demokrasi*. Vol 1 (1): 54-66

PENDAHULUAN

Pasca reformasi perkembangan Pemilihan Umum (Pemilu) ataupun Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) mengalami perkembangan yang pesat sejak amandemen Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) secara bertahap pada tahun 1999, 2000, 2001, 2002 dengan memasukkan penyelenggaraan Pemilu dalam agenda pembahasan amandemen Undang Undang Dasar 1945. Salah satu hasil amandemen UUD 1945 yang fundamental adalah Pasal 1 ayat (2) yang pada awalnya berbunyi "kedaulatan ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat" dirubah menjadi "kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Perwujudan kedaulatan rakyat dilakukan melalui Pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, DPRD dan Kepala Daerah secara langsung¹ (Achmad Edi Subiyanto,2020). Semenjak itu, pada tahun 2004 dilaksanakan Pemilihan Umum secara langsung pertama kali di Indonesia. Selang satu tahun setelah itu pada tahun 2005 diselenggarakan pula pertama kalinya Pemilihan Kepala Daerah secara langsung.

Salah satu hasil dari amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945 adalah diselenggarakannya Pemilu secara langsung sebagai sebuah keputusan politik nasional, setidaknya ada dua alasan mengapa Pemilu dilaksanakan secara langsung. Pertama, Pemilu langsung lebih membuka pintu bagi tampilnya Presiden dan Wakil Presiden yang sesuai dengan kehendak mayoritas

¹ Achmad Edi Subiyanto, Pemilihan Umum Serentak yang Berintegritas Sebagai Pembaruan Demokrasi Indonesia, Jurnal Konstiusi, Volume 17, No 2 Juni 2020, hlm. 360.

rakyat sendiri. Kedua, untuk menjaga stabilitas pemerintahan agar tidak mudah dijatuhkan di tengah jalan sesuai dengan berlakunya sistem presidensial di Indonesia² (Mahfud,2013). Oleh karenanya pada tahun 2004 dilaksanakan Pemilu langsung pertama kali di Indonesia.

Sejalan dengan dilaksanakannya Pemilu tahun 2004 secara langsung maka pada tahun 2005 dilaksanakan Pilkada secara langsung melalui UU Nomor 5 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Ketentuan mengenai Pilkada diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menyatakan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Berdasarkan aturan di atas sebenarnya tidak ada keharusan Pilkada dilaksanakan secara langsung sebagaimana Pemilu yang diatur bahwa harus dilaksanakan secara langsung melainkan dipilih secara demokratis. Akan tetapi, menurut Rozali Abdullah³ oleh karena daerah merupakan bagian tak terpisahkan dari Negara Republik Indonesia, maka dalam melakukan Pilkada seharusnya sinkron dengan Pemilu yaitu secara langsung.

Bila dirunut lebih jauh menurut Sri Soemantri, (1990) "landasan berpijak mengenai Pemilu atau Pilkada yang mendasar adalah demokrasi Pancasila yang secara tersirat dan tersurat ditemukan dalam Pembukaan UUD 1945, paragraf keempat

² Mahfud MD, Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi, (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), hal. 137

³ Rozal Abdullah, Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung, (Jakarta : Rajawali Pers 2005) hlm.53

sila kempat Pancasila yang menyatakan “*Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusuhan perwakilan*”.⁴ Selain itu, semangat untuk yang muncul dari pelaksanaan Pilkada secara langsung adalah untuk mengembalikan hak-hak politik rakyat yang selama ini dilakukan hanya melalui perwakilan di DPRD sebagaimana yang diatur oleh UU Nomor 22 Tahun 1999. Pelaksanaan Pilkada langsung juga sebagai upaya untuk memperbaiki kehidupan demokrasi setelah terjadi pergantian rezim Orde Baru ke Reformasi. Harapannya Pilkada secara langsung dapat menjadi ajang bagi daerah untuk menemukan calon pemimpin daerah yang berintegritas dan bisa mengemban amanah rakyat.⁵

Munculnya perhatian terhadap transisi demokrasi di daerah itu menurut Brian C Smith (1998) berangkat dari suatu keyakinan bahwa demokrasi di daerah merupakan prasyarat bagi munculnya demokrasi di tingkat nasional. Asumsi ini berangkat bahwa ketika terdapat perbaikan kualitas demokrasi di daerah, secara otomatis bisa diartikan sebagai adanya perbaikan kualitas demokrasi di tingkat nasional. Beberapa alasannya antara lain, demokrasi pemerintahan di daerah merupakan suatu ajang pendidikan politik yang relevan bagi warga negara di dalam suatu masyarakat

⁴ Benito Asdhie Kodiyat MS, “Fungsi Partai Politik Dalam Meningkatkan Partisipasi Pemilih Pada Pemilihan Umum Kepala Daerah Di Kota Medan”, Jurnal Edutech vol.5 No.1 Maret 2019, hlm. 3

⁵ Ridho Imawan Hanafi, Pemilihan Langsung Kepala Daerah di Indonesia : Beberapa Catatan Kritis Untuk Partai Politik, Jurnal Penelitian Politik Vol. 11 No. 2 Desember 2014, hlm.2

yang demokratis. Artinya, terdapat unsur *proximity* bahwa pemerintah daerah merupakan bagian dari pemerintah yang langsung berinteraksi dengan masyarakat ketika proses demokratisasi berlangsung.⁶

Syamsudin Haris menjelaskan Pilkada secara langsung memiliki urgensi terhadap upaya memperbaiki kualitas kehidupan demokrasi. Alasannya pertama, Pilkada secara langsung diperlukan untuk memutus mata rantai oligarki partai yang harus diakui cenderung mewarnai kehidupan partai politik di DPRD. Artinya, Pilkada langsung diperlukan untuk memutus mata rantai politisasi atas aspirasi publik yang cenderung dilakukan partai-partai dan para politisi partai. Kedua, Pilkada secara langsung diperlukan untuk meningkatkan kualitas akuntabilitas para elite politik lokal, termasuk kepala daerah. Sebelum Pilkada secara langsung, kepala daerah cenderung menciptakan ketergantungan terhadap DPRD sehingga ia lebih bertanggung jawab kepada DPRD daripada rakyat⁷.

Pilkada secara langsung hingga tahun 2020 masih tetap dilaksanakan secara serentak di seluruh Indonesia. Direncanakan pada tahun 2020 akan dilaksanakan Pilkada serentak di 270 (dua ratus tujuh puluh) daerah dengan rincian 9 (sembilan) provinsi, 224 (dua ratus dua puluh empat) kabupaten dan 37 (tiga puluh tujuh) kota. Namun dalam perjalannya

⁶ *Ibid* hlm.3

⁷ Syamsudin Haris, Mencari Model Pemilihan Langsung Kepala Daerah Bagi Indonesia, dalam Ridho Imawan Hanafi, Pemilihan Langsung Kepala Daerah di Indonesia : Beberapa Catatan Kritis Untuk Partai Politik, Jurnal Penelitian Politik Vol.11 No. 2 Desember, hlm. 2

tidak semulus dibayangkan karena pada bulan Maret 2020 tahapan penyelenggaraan Pilkada ditunda oleh KPU melalui Surat Keputusan Penundaan Tahapan Pemilihan Kepala Daerah 2020 Nomor: 179/PL.02-Kpt/01/KPU/111/2020. Penundaan dikarenakan wabah pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) yang melanda dunia termasuk Indonesia. Setelah itu, pemerintah mengeluarkan Perppu Nomor 2 Tahun 2020 yang kemudian diundangkan menjadi Undang-undang Nomor 6 Tahun 2020 yang intinya kembali melaksanakan Pilkada yang semula dilaksanakan pada tanggal 23 September 2020 menjadi 9 Desember 2020.

Pelaksanaan Pilkada dimasa pandemi COVID-19 memiliki tantangan terndiri dalam menjaga kualitas penyelenggaraan Pilkada. Salah satunya mengenai kepastian hukum dalam pelaksanaannya. Tak dapat dipungkiri, pada masa pandemi COVID-19 ruang gerak mesti dibatasi dan protokol kesehatan harus dipatuhi dalam rangka mengurangi ataupun memutus mata rantai penyebaran virus tersebut. Hal ini berdampak pada perlunya dibentuk regulasi yang mampu menjawab persoalan dimana penyelenggaraan Pilkada berkualitas tetap telaksana dan risiko penyebaran COVID-19 dapat diatasi. Setidaknya dalam menghadapi Pilkada tahun 2020 KPU telah mengeluarkan Peraturan KPU Nomor 6 Tahun 2020 yang kemudian diubah dengan Peraturan KPU Nomor 10 Tahun 2020 dan terakhir diubah dengan Peraturan KPU Nomor 13 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Serentak Lanjutan dalam Kondisi Bencana Nonalam Corona Virus Disease 2019 (COVID-19). Kemudian Bawaslu juga mengeluarkan Perbawaslu

Nomor 4 Tahun 2020 tentang Pengawasan, Penanganan Pelanggaran, dan Penyelesaian Sengketa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati Serta Walikota dan Wakil Walikota Serentak Lanjutan dalam Kondisi Bencana Nonalam Corona Virus Disease (COVID-19). Kemudian, belum lagi dalam aturan lebih rendah seperti surat edaran dan lainnya.

Menjadi persoalan yang lebih rumit pada saat memasuki tahapan kampanye karena dari setiap tahapan, tahapan kampanyelah yang paling banyak menimbulkan kerumunan. Tahapan kampanye dikategorikan rawan dikarenakan metode yang paling banyak digunakan oleh peserta Pemilihan adalah metode tatap muka dibandingkan metode kampanye lainnya seperti alat peraga kampanye, bahan kampanye dan kampanye daring. Jumlah kegiatan kampanye tatap muka selama 60 (enam puluh) hari kampanye adalah dengan 91.640 (Sembilan puluh satu ribu enam ratus empat puluh) kegiatan kampanye⁸. Tingginya kegiatan kampanye tatap muka dikarenakan kegiatan kampanye rapat umum yang dihapuskan sehingga peserta Pemilihan mengkoversikan kegiatan rapat umum menjadi kegiatan tatap muka kecil dengan jumlah yang tidak lebih dari 50 (lima puluh) orang. Hal ini membuat frekuensi kegiatan kampanye tatap muka sangat tinggi.

Dalam menghadapi tahapan kampanye, KPU mengeluarkan PKPU Nomor 4 Tahun 2017 yang kemudian dirubah dengan Peraturan KPU Nomor 11 Tahun 2020

⁸ <https://nasional.kompas.com/read/2020/12-04/18125461/dalam-60-hari-bawaslu-catat-91640-kegiatan-kampanye-tatap-muka> diakses pada 23 Maret 2021 pukul 16.27 WIB.

tentang Kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota. Bawaslu mengeluarkan Peraturan Bawaslu Nomor 12 Tahun 2017 yang kemudian dirubah dengan Perbawaslu Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pengawasan Kampanye Peserta Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.

Mengingat begitu banyaknya peraturan yang mengatur mengenai pelaksanaan Pilkada pada saat kampanye dimasa bencana nonalam Corona Virus Disease (COVID-19) berpotensi terjadinya dinamika kerangka hukum berupa disharmonisasi peraturan seperti tumpang tindihnya suatu peraturan yang dapat berakibat pada kepastian hukum. Hal ini menjadi menarik untuk diteliti mengenai bagaimana dinamika kerangka hukum pelaksanaan Pilkada khususnya pada masa kampanye. Padahal bila menggunakan standar internasional dalam Pemilu yang dikeluarkan IDEA (2003) semestinya kerangka hukum Pemilu harus disusun sedemikian rupa sehingga tidak bermakna ganda, dapat dipahami dan terbuka, dan harus dapat menyoroti semua unsur yang diperlukan untuk memastikan Pemilihan yang demokratis.⁹

METODE PENELITIAN

Penelitian ini mengkaji menggunakan metode hukum normatif yang bersifat deskriptif analitis dengan bahan hukum yang digunakan adalah peraturan perundang-undangan, buku dan bahan

⁹ International IDEA, Standar-Standar Internasional Untuk Pemilihan Umum Pedoman Untuk Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu, (stockholm: IDEA) hlm. 13

hukum sekunder lainnya. Adapun teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah melalui penelitian kepustakaan (*library research*) untuk mendapatkan konsepsi teori atau doktrin, pendapat atau pemikiran konseptual dan penelitian terdahulu yang berhubungan dengan objek telaahan penelitian ini yang dapat berupa peraturan perundang-undangan, buku, tulisan ilmiah dan karya-karya ilmiah lainnya.

PEMBAHASAN

Asas Kepastian

Fence M. Wantu berkata "kepastian hukum merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian hukum akan kehilangan makna karena tidak lagi dapat dijadikan pedoman perilaku bagi semua orang".¹⁰ Kepastian hukum diartikan sebagai kejelasan norma sehingga dapat dijadikan pedoman bagi masyarakat yang dikenakan peraturan ini. Pengertian kepastian hukum dapat dimaknai bahwa ada kejelasan dan ketegasan terhadap berlakunya hukum di dalam masyarakat sehingga tidak menimbulkan banyaknya salah tafsir. Menurut Van Apeldoorn, kepastian hukum dapat juga berarti hal yang dapat ditentukan oleh hukum dalam hal-hal yang konkret.¹¹

Kepastian hukum adalah jaminan bahwa hukum dijalankan, bahwa yang berhak menurut hukum dapat memperoleh

¹⁰ Fence M. Wantu, Antinomi Dalam Penegakan Hukum Oleh Hakim, Jurnal Berkala Mimbar Hukum, Vol.19 No.3 Oktober 2007, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, hlm.393

¹¹ *Ibid*

haknya dan bahwa putusan dapat dilaksanakan. Kepastian hukum merupakan perlindungan *justisiable* terhadap tindakan sewenang-wenang yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu.¹² Menurut Bagir Manan (2005), sedikitnya ada lima komponen yang mempengaruhi kepastian hukum. Pertama, peraturan perundang-undangan, kedua, pelayanan birokrasi, ketiga proses peradilan, keempat kegaduhan politik, dan kelima, kegaduhan sosial. Dengan demikian persoalan kepastian hukum bukan semata-mata persoalan hukumnya saja, tetapi juga persoalan kekuasaan dan persoalan sosial.¹³

Dalam rangka untuk mewujudkan kampanye yang demokratis kepastian hukum berupa adanya seperangkat peraturan atau kerangka hukum yang jelas, tidak bermakna ganda, dapat dipahami dan terbuka. Istilah kerangka hukum untuk Pemilu pada umumnya mengacu pada semua undang-undang dan bahan atau dokumen hukum yang berhubungan dengan Pemilu atau Pemilihan. Konkritnya, kerangka hukum Pemilu atau Pemilihan adalah keseluruhan aturan mulai dari tingkat UUD 1945, tingkat Undang-undang hingga tingkat peraturan pelaksana seperti Peraturan Bawaslu atau Peraturan KPU yang berhubungan dengan Pemilu atau Pemilihan. IDEA menjelaskan manfaat dari

menyusun kerangka hukum tertulis pada pelaksanaan Pilkada adalah karena hukum tertulis memberikan manfaat kepastian, kenyataan dan keterbukaan, hukum tertulis juga lebih mudah patuh pada penafsiran dan peninjauan hukum, dan lebih bermanfaat bagi pihak yang berkepentingan, termasuk para pemilih. Sehingga dengan hukum tertulis dapat mewujudkan kerangka hukum yang jelas, terbuka dan dapat dijangkau umum.¹⁴

Keruwetan Pengaturan

Dikarenakan Pemilihan lanjutan tetap dilaksanakan pada masa pandemi COVID-19 maka perlu dilakukan penyesuaian peraturan Pemilihan lanjutan salah satunya pengaturan pelaksanaan kampanye. Hal ini dilakukan karena logikanya pelaksanaan kampanye bertujuan untuk mengumpulkan massa sedangkan penanganan pandemi COVID-19 menghendaki adanya pembatasan ruang gerak masyarakat untuk memutus rantai penyebaran COVID-19. Pada tingkatan peraturan pelaksanaan penyelenggaraan kampanye pada Pemilihan tahun 2020 diatur oleh KPU dalam hal pelaksanaan teknis dan diatur juga oleh Bawaslu dalam hal pengawasan pelaksanaan Pemilihan itu sendiri.

Setelah dilakukan inventarisasi peraturan, penulis menemukan ada 5 (lima) Peraturan KPU dan 3 (tiga) Peraturan Bawaslu yang mengatur mengenai pelaksanaan kampanye. KPU telah mengeluarkan Peraturan KPU Nomor 4 Tahun 2017 tentang Kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan

¹² R. Tony Prayogo, Penerapan Asas Kepastian Hukum Dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materil Dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 Tentang Pedoman Beracara Dalam Pengujian Undang-Undang, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol.13 No. 02 Juni 2016, hlm. 193

¹³ *Op cit* hlm. 394

¹⁴ International IDEA, Standar-Standar Internasional Untuk Pemilihan Umum Pedoman Untuk Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu, (stockholm: IDEA) hlm. 62

Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota. Pada tanggal 23 September 2020 KPU mengeluarkan Peraturan KPU Nomor 11 Tahun 2020 tentang perubahan atas Peraturan KPU Nomor 2 Tahun 2017.

Dikarenakan Pemilihan dilakukan pada kondisi bencana nonalam pandemi COVID-19. Maka, KPU mengeluarkan juga peraturan yang berkaitan pelaksanaan Pemilihan dalam kondisi bencana nonalam COVID-19. Muatan peraturan ini tidak mengatur secara keseluruan mengenai pelaksanaan Pemilihan yang perlu disesuaikan dengan protokol kesehatan. Salah satu muatan yang diatur dalam Peraturan KPU ini mengenai pelaksanaan kampanye yang berpotensi menimbulkan kerumunan. Adapun peraturan tersebut adalah Peraturan KPU Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Serentak Lanjutan dalam Kondisi Bencana Nonalam Corona Virus Disease 2019 (COVID-19). Kemudian, pada tanggal 1 September 2020 dilakukan penyesuaian terhadap ketentuan pemeriksaan kesehatan pasangan calon, penyebaran bahan kampanye, iklan kampanye, serta metode sosialisasi, pendidikan Pemilih dan partisipasi masyarakat dalam kondisi bencana nonalam COVID-19. Maka, dikeluarkan Peraturan KPU Nomor 10 tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan KPU Nomor 6 Tahun 2020. Selang beberapa hari, pada tanggal 23 September 2020 KPU kembali mengeluarkan Peraturan KPU Nomor 13 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan KPU Nomor 6 Tahun 2020. Sehingga ada sebanyak 5 (lima) peraturan KPU yang mengatur mengenai

pelaksanaan kampanye pada Pemilihan tahun 2020.

Dari segi lembaga pengawas, Bawaslu juga turut serta mengeluarkan peraturan Bawaslu dalam menghadapi tahapan kampanye yakni peraturan Bawaslu Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pengawasan Kampanye Peserta Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota. Lalu, pada tanggal 14 Maret 2018 Bawaslu mengeluarkan lagi Peraturan Bawaslu Nomor 12 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Bawaslu Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pengawasan Kampanye Peserta Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota. Sama halnya dengan KPU, Bawaslu juga mengeluarkan peraturan yang berkaitan dengan pandemi COVID-19 yakni Perbawaslu Nomor 4 Tahun 2020 tentang Pengawasan, Penanganan Pelanggaran, dan Penyelesaian Sengketa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota Serentak Lanjutan dalam Kondisi Bencana Nonalam Corona Virus Disease (COVID-19) yang ditetapkan pada tanggal 15 Juli 2020.

Berdasarkan uraian hasil inventarisasi peraturan diatas diketahui telah lahir peraturan yang mengatur mengenai tahapan kampanye pada Pilkada serentak tahun 2020 sebanyak 5 (lima) peraturan KPU dan 3 (tiga) peraturan Bawaslu. Mengingat banyaknya pengaturan yang dikeluarkan baik oleh KPU ataupun Bawaslu dan seluruh peraturan tersebut berlaku tentunya akan mempersulit pelaksana peraturan dan masyarakat untuk memahami peraturan mengenai pelaksanaan kampanye. Selain itu, juga akan menimbulkan tumpang tindih peraturan sementara berdasarkan Pasal 5

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan salah satu asas dalam pembentukan peraturan adalah asas kejelasan rumusan dan asas kepastian hukum. Salah satu solusi mengatasi banyak peraturan tersebut dengan melakukan penyederhanaan dan harmonisasi peraturan sehingga peraturan yang berlaku hanya satu saja.

Salah satu contoh yang penulis temukan akibat dari tumpang tindih peraturan yang dikeluarkan dalam pelaksanaan kampanye adalah pengaturan mengenai metode kampanye.

Tumpang Tindih Pengaturan Metode Kampanye.

Pilkada adalah alat untuk menterjemahkan kehendak umum para pemilih dalam memilih siapakah yang akan memimpinnya dalam 5 (lima) tahun kedepan. Untuk mencapai tujuan itu, perlu bagi pasangan calon atau partai politik pengusung untuk dapat menyampaikan program-program mereka dalam memecahkan persoalan yang ada secara bebas kepada para pemilih selama kampanye. Pasal 67 UU Pilkada yang menyebutkan kampanye dilakukan tiga hari sebelum setelah dan penetapan pasangan calon peserta pemilihan sampai dengan dimulainya masa tenang. Sementara masa tenang berlangsung selama tiga hari sebelum hari pemungutan suara. Konkritnya, berdasarkan Peraturan KPU Nomor 5 Tahun 2020 menerangkan bahwa tahapan kampanye dilaksanakan dalam rentang waktu 26 September 2020 hingga 5 Desember 2020.

Kampanye adalah kegiatan untuk meyakinkan pemilih dengan menawarkan

visi, misi, dan program calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur, calon Bupati dan Wakil Bupati, serta calon Walikota dan calon Wakil Walikota. Dalam masa kampanye setiap pasangan calon mesti diberikan kesempatan atau peluang yang sama untuk menyampaikan pandangan, kebijakan, dan program mereka secara adil. Bila merujuk Pasal 65 ayat (1) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 menjelaskan kampanye dapat dilaksanakan melalui:

- a. pertemuan terbatas;
- b. pertemuan tatap muka dan dialog;
- c. debat publik/debat terbuka antarpasangan calon;
- d. penyebaran bahan kampanye kepada umum;
- e. pemasangan alat peraga;
- f. iklan media massa cetak dan media massa elektronik dan/atau;
- g. kegiatan lain yang tidak melanggar larangan kampanye dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pada Pasal 65 ayat (2) menjelaskan ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan metode kampanye diatur dengan peraturan KPU. Peraturan lebih lanjut mengenai pelaksanaan metode kampanye diatur dalam Peraturan KPU Nomor 11 Tahun 2020 tentang perubahan atas Peraturan KPU Nomor 4 Tahun 2017 tentang Kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota. Berdasarkan Pasal 41 Peraturan KPU Nomor 11 Tahun 2020 yang dimaksud dengan kegiatan lain yang tidak melanggar larangan kampanye dan ketentuan peraturan perundang-undangan adalah:

- a. Rapat umum, dengan jumlah terbatas;
- b. Kegiatan kebudayaan (pentas seni, panen raya, konser musik);
- c. Kegiatan olahraga (gerak jalan santai, sepeda santai);
- d. Perlombaan;
- e. Kegiatan sosial (bazar, donor darah, hari ulang tahun);
- f. Kampanye melalui media sosial;
- g. Kampanye melalui media daring.

Sementara itu Pasal 88C Peraturan KPU Nomor 13 Tahun 2020 tentang perubahan kedua atas Peraturan KPU Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Serentak Lanjutan Dalam Kondisi Bencana Nonalam Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) menyebutkan "partai politik atau gabungan partai politik, pasangan calon, Tim Kampanye, dan/atau pihak lain dilarang melaksanakan kegiatan lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57 huruf g dalam bentuk bentuk :

- a. Rapat umum;
- b. Kegiatan kebudayaan berupa pentas seni, panen raya, dan/atau konser musik;
- c. Kegiatan olahraga berupa gerak jalan santai , dan/atau sepeda santai;
- d. Perlombaan;
- e. Kegiatan sosial berupa bazar dan/atau donor darah; dan/atau
- f. Peringatan hari ulang tahun partai politik

Dari uraian Pasal di atas dapat diketahui kalau materi Pasal 88C Peraturan KPU Nomor 13 Tahun 2020 bertentangan dengan

Pasal 41 Peraturan KPU Nomor 11 Tahun 2020 yang membolehkan kegiatan yang dilarang oleh Peraturan KPU Nomor 13 Tahun 2020. Lantas muncul sebuah pertanyaan mengenai peraturan mana yang berlaku secara kedua peraturan tersebut sama sama berlaku dan salah satunya tidak dinyatakan tidak berlaku.

Contoh serupa yang ditemukan penulis adalah mengenai pelaksanaan kampanye dengan metode pertemuan terbatas terbatas dan tatap muka dan dialog. Berdasarkan Pasal 58 ayat (1) Peraturan KPU Nomor 13 Tahun 2020 yang menerangkan kalau metode kampanye pertemuan terbatas dan pertemuan tatap muka dan dialog dilakukan melalui media sosial dan media daring. Ayat (2) menerangkan jika pertemuan terbatas dan pertemuan tatap muka dan dialog tidak dapat dilaksanakan melalui media sosial dan media daring maka dapat dilakukan dengan cara:

- a. Dilaksanakan dalam ruangan atau gedung;
- b. Membatasi jumlah peserta yang hadir secara keseluruhan paling banyak 50 orang dengan jarak 1 meter antar peserta kampanye;
- c. Wajib menggunakan alat pelindung diri paling kurang berupa masker yang menutupi hidung dan mulut hingga dagu;
- d. Menyediakan sarana sanitasi yang memadai pada tempat dilaksanakannya kegiatan paling kurang berupa fasilitas cuci tangan dengan air mengalir dan sabun, dan/atau cairan antiseptik berbasis alcohol;
- e. Wajib mematuhi ketentuan mengenai status penanganan COVID-19 oleh pemerintah daerah dan/atau gugus

tugas percepatan penanganan COVID-19.

Sementara berdasarkan Peraturan KPU Nomor 11 Tahun 2020 pelaksanaan pertemuan terbatas dilakukan di dalam ruangan, gedung tertutup dan/atau pertemuan virtual melalui media daring dan tidak mengharuskan adanya pembatasan jumlah peserta, menjaga jarak, adanya fasilitas cuci tangan, menggunakan masker dan lain sebagainya sebagaimana seperti yang diatur oleh Peraturan KPU Nomor 13 Tahun 2020. Solusi dari pertentangan peraturan yang diuraikan diatas bila dicermati telah dijawab oleh Pasal 64A Peraturan KPU yang menjelaskan "pelaksanaan metode kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57 berpedoman pada ketentuan Peraturan KPU yang mengatur mengenai Kampanye yang artinya merujuk pada Peraturan KPU Nomor 4 Tahun 2017 jo. Peraturan KPU Nomor 11 Tahun 2020, kecuali ditentukan lain dalam peraturan komisi ini. Berdasarkan pasal tersebut dapat diketahui kalau pelaksanaan metode kampanye pertemuan terbatas dan tatap muka dan dialog dilaksanakan berdasarkan peraturan KPU Nomor 13 Tahun 2020 jika diatur secara khusus dalam peraturan ini.

Tidak cukup sampai disitu, dalam rangka menyelesaikan persoalan tumpang tindih peraturan KPU pada tanggal 25 September 2020 telah mengeluarkan Surat Edaran Nomor 817/PL. 02.4-SD/03/KPU/IX/2020 menjelaskan bahwa kedudukan hukum Peraturan KPU Nomor 13 Tahun 2020 adalah peraturan khusus yang bila dihadapkan dengan peraturan KPU Nomor 4 Tahun 2017 yang bersifat umum. Kedudukan hukum antara kedua peraturan KPU tersebut haruslah dipahami

berdasarkan asas penafsiran yang dikenal dalam ilmu hukum yaitu *lex specialis derogat legi generali* yang artinya aturan hukum yang bersifat khusus mengesampingkan aturan hukum yang bersifat umum.

Artinya, pada saat peraturan KPU Nomor 13 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan KPU Nomor 6 Tahun 2020 berlaku, maka peraturan KPU yang mengatur mengenai kampanye yang tidak diatur secara khusus dalam Peraturan KPU Nomor 13 tahun 2020 dinyatakan masih tetap berlaku. Dengan kata lain, ketentuan mengenai metode kampanye dan pelaksanaannya diatur secara khusus dalam Peraturan KPU Nomor 13 Tahun 2020 namun jika metode kampanye dan pelaksanaannya yang telah diatur secara khusus dalam Peraturan KPU Nomor 11 Tahun 2020 tentang perubahan atas Peraturan KPU Nomor 4 Tahun 2017, namun diatur pula dalam Peraturan KPU Nomor 13 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan KPU Nomor 6 Tahun 2020 tersebut yang harus diberlakukan sebagai ketentuan yang bersifat khusus. Demikian pula untuk tahapan lainnya jika ketentuan-ketentuan yang diatur secara khusus dalam peraturan KPU Nomor 13 Tahun 2020 maka diberlakukan peraturan KPU Nomor 13 Tahun 2020 sebagai aturan yang bersifat khusus.

Dinamika pengaturan kampanye

Memang tidak dapat dipungkiri keputusan melaksanakan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Wali Kota dan Wakil Walikota serentak lanjutan dalam kondisi bencana nonalam COVID-19 mengharuskan untuk dilakukan penyesuaian kerangka hukum. Penyesuaian tersebut dilakukan

karena dengan payung hukum yang ada belum mampu menjawab tantangan untuk melaksanakan Pemilihan di masa Pandemi COVID-19. Berbagai peraturan dikeluarkan baik oleh pemerintah melalui Perppu Nomor 2 Tahun 2020 yang kemudian diundangkan menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020.

Menurut penulis, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 masih terdapat persolan yang salah satunya karena undang-undang tersebut tidak memberikan ruang penyelenggaraan Pemilihan di masa pandemi COVID-19. Hal ini dapat dilihat dari Pasal 201A ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) Undang-undang Nomor 6 Tahun 2020 yang berbunyi ayat (1) "pemungutan suara serentak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 201 ayat (6) ditunda karena terjadi bencana nonalam sebagaimana dimaksud dalam Pasal 120 ayat (1)". Ayat (2) berbunyi "pemungutan suara serentak yang ditunda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan pada bulan Desember 2020". lalu pada ayat (3) menjelaskan "dalam hal pemungutan suara serentak sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak dilaksanakan, pemungutan suara serentak ditunda dan dijadwalkan kembali segera setelah bencana nonalam sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berakhir, melalui mekanisme sebagaimana dimaksud dalam Pasal 122A".

Berdasarkan rumusan Pasal 201A ayat (3) Undang-undang Nomor 6 Tahun 2020 jelas menyatakan kalau Pemilihan ditunda dan dijadwalkan kembali segera setelah bencana nonalam berakhir. Artinya, amanah undang-undang memerintahkan untuk melaksanakan Pemilihan pada saat pandemi COVID-19 berakhir. Namun, kenyataanya pemilihan lanjutan dilaksanakan di masa pandemi COVID-19 masih berlangsung.

Dapat disimpulkan bahwa penyelenggaraan pemilihan pada masa pandemi COVID-19 tidak memiliki dasar hukum yang kuat. Begitu pula halnya pelaksanaan tahapan kampanye pada masa COVID-19 juga tidak memiliki dasar hukum yang kuat.

Setelah Perppu Nomor 2 Tahun 2020 dikeluarkan yang pada intinya memberi ruang untuk dilakukan penundaan pelaksanaan yang semula pada tanggal 23 September 2020 menjadi 9 Desember 2020. Penundaan tersebut memberikan waktu bagi penyelenggara untuk merencanakan, dan menyusun dan menyelesaikan kerangka hukum mengenai bagaimana formula pelaksanaan pemilihan pada saat pandemi COVID-19. Dikarenakan waktu penundaan hanya 3 (tiga) bulan saja maka, membuat persiapan penyusunan kerangka hukum belum terlalu matang hal ini dibuktikan dengan banyaknya revisi atau perubahan peraturan yang dibuat oleh KPU ataupun Bawaslu.

Pertama, dampak singkatnya waktu untuk menyusun kerangka hukum pelaksanaan Pemilihan di masa pandemi COVID-19 adalah diterbitkannya peraturan hanya beberapa saat memasuki tahapan tersebut. Contohnya Peraturan KPU Nomor 13 Tahun 2020 dikeluarkan tanggal 23 September 2020 sedangkan kampanye dimulai tanggal 26 September 2020 yang artinya hanya 3 (tiga) hari sebelum tahapan kampanye dimulai Peraturan KPU Nomor 13 Tahun 2020 dikeluarkan. Padahal salah satu prinsip standar kerangka Pemilu yang demokratis menurut IDEA adalah undang-undang Pemilu harus diundangkan cukup jauh dari tanggal waktu pelaksanaan Pemilu sehingga memberikan waktu yang cukup bagi peserta dan pemilih untuk mengenal pengaturannya. Peraturan yang

diberlakukan pada menit-menit terakhir cenderung menggerogoti legitimasi dan kredibilitas hukum dan mencegah peserta politik dan pemilih untuk mendapatkan informasi tepat waktu tentang aturan dari proses Pemilu.¹⁵

Kedua, akibat singkat waktu penyusunan lainnya adalah banyak dilakukan perubahan atau revisi peraturan sehingga membuat para peserta, pemilih bahkan penyelerangga sendiri kesulitan untuk memahami peraturan yang ada. Sebagaimana yang dijelaskan diatas untuk pada tahapan kampanye saja setidaknya terdapat 5 (lima) peraturan KPU dan 3 (tiga) Peraturan Bawaslu yang mengatur mengenai tahapan kampanye. Hal ini tentunya akan menyulitkan dan membingungkan bahkan dapat berdampak pada kepastian hukum karena banyak peraturan yang dikeluarkan menjadi potensi terjadinya tumpang tindih peraturan. Menurut penulis dalam rangka memudahkan peserta, pemilih serta penyelenggara untuk memahami peraturan-peraturan pada saat Pemilihan 2020 yang dilaksanakan pada saat pandemi COVID-19 yang lalu. KPU dapat melakukan perubahan dengan cara menjadikan satu seluruh peraturan KPU yang berkaitan misalnya mengenai Peraturan KPU tentang penyelenggaran Pemilihan di masa pandemi COVID-19 yang telah dirubah sebanyak 3 (tiga) kali yakni Peraturan KPU Nomor 6 Tahun 2020, Peraturan KPU Nomor 10 Tahun 2020 dan Peraturan KPU Nomor 13 Tahun 2020. Sebaiknya, seluruh peraturan

tersebut dijadikan dalam satu peraturan sehingga memudahkan pembaca dalam memahaminya.

KESIMPULAN

Dari pembahasan yang telah diuraikan dapat disimpulkan bahwa dinamika kerangka hukum dalam Pemilihan Tahun 2020 sebagai berikut:

1. Terdapat peraturan yang tumpang tindih akibat dari penyesuaian pelaksanaan Pemilihan di masa pandemi COVID-19.
2. Terdapat banyak peraturan yang dikeluarkan dalam rangka penyesuaian pelaksanaan pemilihan di masa pandemi COVID-19 yang mengakibatkan sulitnya untuk memahami peraturan tersebut.
3. Terdapat peraturan yang dikeluarkan beberapa saat sebelum masuknya tahapan tersebut.
4. Solusi dari untuk mempermudah memahami peraturan adalah dengan menggabungkan perubahan dan revisi peraturan yang terkait menjadikan satu.

Meskipun banyak persoalan kerangka hukum dalam pelaksanaan pemilihan tahun 2020 namun itu semua dapat dimaklumi karena kondisinya dilaksanakan saat bencana nonalam pandemi COVID-19. Bagaimanapun, apresiasi juga patut diberikan kepada penyelenggara Pemilihan yang telah sukses menyelenggarakan Pemilihan tahun 2020. Tulisan ini dapat dijadikan sebagai bahan evaluasi serta referensi untuk pelaksanaan Pemilihan atau Pemilu pada saat bencana. Isu mengenai kepastian hukum banyak dibahas dalam tulisan ini, namun perlu disadari bahwa kepastian hukum bukanlah satu satunya

¹⁵ International IDEA, Standar-Standar Internasional Untuk Pemilihan Umum Pedoman Untuk Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu, (stockholm: IDEA) hlm. 18

tujuan dari hukum karena harus diingat juga kalau hukum memiliki tujuan lainnya yakni keadilan dan kemanfaatan

DAFTAR PUSTAKA

Abdullah, Rozal. (2005), "Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung", Jakarta: Rajawali Pers.

Hanafi, Ridho Imawan (2014) "Pemilihan Langsung Kepala Daerah di Indonesia: Beberapa Catatan Kritis Untuk Partai Politik", Jurnal Penelitian Politik Vol. 11 No. 2 Desember.

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (2002), "Standar-Standar Internasional Untuk Pemilihan Umum Pedoman Untuk Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu", Sweden: International IDEA

Kodiyat, Benito Asdhie. (2019) "Fungsi Partai Politik Dalam Meningkatkan Partisipasi Pemilih Pada Pemilihan Umum Kepala Daerah Di Kota Medan", Jurnal Edutech vol.5 No.1 Maret.

Masbahi, Sania, Dalam 60 hari, Bawaslu mencatat 91.640 kegiatan kampanye

tatap muka 4 Desember 2020,
<https://nasional.kompas.com/read/2020/12/04/18125461/dalam-60-hari-bawaslu-catat-91640-kegiatan-kampanye-tatap-muka>

MD, Mahfud. (2013), "Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi", Jakarta: Rajawali Pers.

Prayoga, R. Tony. (2016) "Penerapan Asas Kepastian Hukum Dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materil Dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 Tentang Pedoman Beracara Dalam Pengujian Undang-Undang", Jurnal Legislasi Indonesia, Vol.13 No. 02 Juni.

Subiyanto, Achmad Edi (2020), "Pemilihan Umum Serentak yang Berintegritas Sebagai Pembaruan Demokrasi Indonesia", Jurnal Konstiusi, Volume 17, No 2 Juni.

Wantu, Fence M. (2007) "Antinomi Dalam Penegakan Hukum Oleh Hakim", Jurnal Berkala Mimbar Hukum, Vol. 19 No.3 Oktober.