



CSIS Commentaries is a platform where policy researchers and analysts can present their timely analysis on various strategic issues of interest, from economics, domestic political to regional affairs. Analyses presented in CSIS Commentaries represent the views of the author(s) and not the institutions they are affiliated with or CSIS Indonesia.

CSIS Commentaries DMRU-031-ID

3 April 2020

COVID-19 dan Penundaan Pilkada: Masalah dan Jalan Keluarnya

Titi Anggraini

Direktur Eksekutif, Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem)

Rapat Kerja/Rapat Dengar Pendapat Komisi II DPR dengan Menteri Dalam Negeri (Mendagri), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu), dan Dewan Penyelenggara Pemilu (DKPP) pada Senin (30/3/2020) lalu menyepakati kesimpulan untuk melakukan penundaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (Pilkada) 2020.

Ada empat kesimpulan yang dihasilkan Rapat tersebut. **Pertama**, melihat perkembangan pandemi COVID-19 yang hingga saat ini belum terkendali dan demi mengedepankan keselamatan masyarakat, Komisi II DPR RI menyetujui penundaan tahapan Pilkada Serentak 2020 yang belum selesai dan belum dapat dilaksanakan. **Kedua**, Pelaksanaan Pilkada Lanjutan akan dilaksanakan atas persetujuan bersama antara KPU, Pemerintah, dan DPR. **Ketiga**, dengan penundaan pelaksanaan Pilkada Serentak 2020, maka Komisi II DPR RI meminta Pemerintah untuk menyiapkan payung hukum baru berupa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu). **Keempat**, dengan penundaan pelaksanaan Pilkada Serentak 2020, Komisi II DPR RI meminta kepada kepala daerah yang akan melaksanakan Pilkada Serentak 2020 merealokasi dana Pilkada Serentak 2020 yang belum terpakai untuk penanganan pandemi COVID-19.

Meskipun bukan produk hukum resmi, kesepakatan politik antara aktor utama kepemiluan itu bisa dipahami dan diterima oleh pemangku kepentingan. Kesepakatan tersebut meneguhkan Keputusan KPU beberapa waktu lalu (21 Maret 2020) yang lebih dulu memutuskan untuk menunda empat aktivitas tahapan Pilkada 2020. Dalam Keputusan Nomor: 179/PL.02-Kpt/01/KPU/III/2020 tentang Penundaan Tahapan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Tahun 2020 Dalam Upaya Pencegahan Penyebaran Covid-19, empat tahapan yang ditunda meliputi pelantikan Panitia Pemungutan Suara (PPS), verifikasi syarat dukungan calon perseorangan, pembentukan Panitia Pemutakhiran Data Pemilih (PPDP), serta pemutakhiran dan penyusunan daftar pemilih.

Keseluruhan tahapan yang ditunda adalah aktivitas pilkada yang berlangsung sampai dengan 28 Mei 2020. Penundaan ini sejalan dengan Keputusan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) Nomor 13.A Tahun 2020 tentang Perpanjangan Status Keadaan Tertentu Darurat Bencana Wabah Penyakit akibat Virus Corona di Indonesia, yang mengatur status darurat bencana selama 91 (sembilan puluh satu) hari, terhitung 29 Februari 2020 sampai dengan 29 Mei 2020.

Dalam kesempatan Rapat di DPR itu pula, KPU menawarkan tiga opsi hari pemungutan suara sebagai konsekuensi bergesernya jadwal tahapan akibat kebijakan penundaan pilkada yang diambil. KPU mengemasnya dalam bentuk Opsi A, Opsi B, dan Opsi C. Opsi A, hari pemungutan suara pilkada dilaksanakan Rabu, 9 Desember 2020. Opsi B, pemungutan suara pada Rabu, 17 Maret 2021. Serta Opsi C, pemungutan suara pada Rabu, 29 September 2021.

Bila melihat koherensinya dengan keputusan untuk merealokasi dana Pilkada Serentak 2020 bagi penanganan pandemi COVID-19, maka kemungkinan penyelenggaraan Pilkada baru bisa berlanjut pada 2021. Sebab bila memperhitungkan siklus penyusunan anggaran kita, diperlukan waktu untuk kembali menyusun usulan anggaran pembiayaan pilkada pasca penundaan. Setelah sebelumnya sisa anggaran Pilkada 2020 dialihfungsikan sepenuhnya untuk penanganan COVID-19.

Dengan disepakatinya penundaan Pilkada ini, Indonesia menjadi negara ke-38 yang menurut *International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)* memutuskan untuk menunda aktivitas elektoralnya di masa pandemi COVID-19.¹ Memang tidak semua negara menunda pemilunya, sebut saja Israel, Perancis, Bavaria di Jerman, Moldova, Republik Dominika, Polandia, Mali, Vanuatu, beberapa negara bagian di Amerika Serikat (Arizona, Florida, dan Illinois), serta negara bagian Queensland di Australia adalah beberapa yang tetap memutuskan melanjutkan pemilu legislatif, pemilu lokal, pemilu pendahuluan, ataupun referendumsya.

Namun, di negara yang tetap menggelar pemilihan di masa pandemi COVID-19, terjadi penurunan angka partisipasi pemilih yang cukup signifikan. Misalnya di putaran pertama Pemilu Lokal Perancis, tercatat kurang dari separuh pemilih hadir dalam pemungutan suara, Minggu 15 Maret 2020, di tengah kekhawatiran wabah virus korona. Hanya sekitar 46 persen pemilih datang ke TPS bila dibandingkan dengan 63,5 persen untuk putaran pertama pemungutan suara pada pemilihan lokal terakhir pada tahun 2014.² Hal ini mendorong Presiden Perancis, Emmanuel Macron mengambil kebijakan untuk menunda putaran kedua Pemilu Lokal mereka, ke 21 Juni 2020.³

¹ <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections>.

² <https://www.euronews.com/2020/03/15/france-voters-take-to-the-polls-amid-coronavirus-fears>.

³ <https://www.france24.com/en/20200316-france-set-to-postpone-second-round-of-local-elections-over-coronavirus-fears>.

Legalitas Penundaan

Dengan disepakatinya penundaan, maka pemungutan suara pilkada yang dijadwalkan berlangsung pada 23 September 2020, serta merta bergeser. Semula bila tak ada aral melintang, 9 provinsi, 224 kabupaten, dan 37 kota akan bersama-sama menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah mereka. Pilkada 2020 merupakan pilkada serentak gelombang keempat. Sebagai pengulangan siklus lima tahunan dari Pilkada 2015 yang merupakan pilkada serentak gelombang pertama dalam skenario penataan jadwal pilkada. Menuju pilkada serentak secara nasional di seluruh wilayah Indonesia pada November 2024.⁴

Segerakan Perppu!

Penundaan pilkada 2020 membawa implikasi pada banyak hal. Mulai dari dampak hukum, teknis, anggaran, sampai ke status personel penyelenggara di lapangan. Meskipun sudah ada kesepakatan antara DPR, Pemerintah, dan Penyelenggara Pemilu, namun hal itu bukanlah produk hukum resmi yang bisa menjadi landasan legal penundaan pilkada. Kesepakatan mereka hanyalah kebijaksanaan sementara sampai keluarnya dasar hukum yang memadai. Harus disediakan dasar hukum yang kuat sebagai jaminan konstitusionalitas penundaan Pilkada 2020 sehingga tidak timbul gugatan ataupun permasalahan hukum di kemudian hari atas penundaan pilkada yang dilakukan saat ini.

Oleh karena itu, penerbitan Perppu harus disegerakan. Mengapa harus dalam bentuk Perppu? Karena pengaturan yang ada dalam undang-undang pilkada saat ini tidak mampu menjawab situasi pandemi COVID-19 yang mengharuskan dilakukan penundaan terhadap pelaksanaan tahapan di seluruh daerah yang pilkada. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota memang menyediakan mekanisme penundaan pilkada berupa **Pemilihan Lanjutan** dan **Pemilihan Susulan**. Namun kedua mekanisme itu sama-sama menggunakan pendekatan penundaan secara parsial, berbasis daerah per daerah.

Pemilihan Lanjutan bisa dilakukan 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. Sedangkan Pemilihan Susulan terjadi apabila di suatu wilayah pemilihan terjadi bencana alam, kerusuhan, gangguan keamanan, dan/atau gangguan lainnya yang mengakibatkan terganggunya seluruh tahapan penyelenggaraan pemilihan.

Penetapan penundaan pilkada dalam skema Pemilihan Lanjutan dan Pemilihan Susulan dilakukan secara berjenjang, dari bawah ke atas, oleh masing-masing KPU di daerah. Pemilihan Gubernur akan ditetapkan penundaannya oleh Menteri berdasarkan usulan KPU Provinsi di daerah tersebut.

Sedangkan Pemilihan Bupati dan Walikota ditetapkan penundaannya oleh Gubernur di daerah itu berdasarkan usulan dari KPU Kabupaten/Kota yang berpilkada. Mekanisme ini tidak mampu merespons kebutuhan penundaan pilkada karena pandemi COVID-19. Di mana penundaan pilkada perlu dilakukan bersamaan untuk keseluruhan 270 daerah yang pilkada. Karenanya, harus ada pengaturan setingkat undang-undang yang menjadi payung hukum keputusan penundaan pilkada di semua wilayah.

Perppu adalah pilihan paling tepat. Sebab, bila dilakukan revisi terbatas undang-undang pilkada, waktu dan situasinya tidak akan memungkinkan. Saat ini konsentrasi semua pihak terfokus pada upaya penanganan COVID-19. Proses pembentukan legislasi tak akan bisa berjalan secara normal.

⁴ Pasal 201 ayat (6) UU No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Perppu Pilkada harus segera dikeluarkan karena diperlukan bagi legalitas dan legitimasi penundaan pilkada. Mengandalkan Keputusan dan Surat Edaran KPU sama sekali tidak cukup. Selain tidak dikenal nomenklatur hukum “penundaan pilkada secara nasional oleh KPU”, hal itu juga sangat rentan digugat di kemudian hari apabila ada pihak-pihak yang tidak puas dan mempersoalkannya. Maka, demi konstitusionalitas dan legitimasi penundaan pilkada secara nasional, Presiden Joko Widodo mesti segera menerbitkan Perppu Pilkada.

Materi muatan yang mesti diatur Perppu Pilkada setidaknya meliputi status tahapan pilkada pasca penundaan, implikasi penundaan pada personel maupun kelembagaan penyelenggara, mekanisme realokasi anggaran pilkada untuk penanganan COVID-19 dan sumber pembiayaan untuk pilkada setelah penundaan, serta skema pengisian jabatan kepala daerah bagi daerah yang mengalami kekosongan kepala daerah sebelum terlaksananya pemilihan.

Penataan Jadwal Pilkada

Dalam menentukan tahapan pilkada, Perppu Pilkada perlu mempertimbangkan keterhubungan pelaksanaan pilkada dengan desain penataan pemilu Indonesia secara keseluruhan. Khususnya terkait keberadaan Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019 soal konstitusionalitas model keserentakan pemilu. Supaya tak tambal sulam, dalam menentukan jadwal dan tahapan pilkada pasca penundaan mestinya juga disimulasikan agar sinkron dengan skema penjadwalan pemilu serentak yang akan dipilih sebagai pelaksanaan Putusan MK dimaksud.

Jika memperhitungkan waktu, anggaran, situasi sosial masyarakat, dan akhir masa jabatan kepala daerah, maka lebih memungkinkan penyelenggaraan pilkada dilakukan setelah Juni 2021. Hal ini mempertimbangkan bahwa harus ada waktu yang cukup untuk mempersiapkan pelaksanaan tahapan setelah konsentrasi penuh pada penanganan COVID-19, memastikan ketersediaan anggaran di tengah proses pemulihan ekonomi yang pasti terdampak wabah korona, serta memperhitungkan agar posisi kepala daerah tidak terlalu lama mengalami kekosongan.

Selain itu demi efektivitas dan efisiensi, pilkada 2021 mestinya diselenggarakan bagi semua daerah yang kepala daerahnya berakhir masa jabatannya (AMJ) pada 2021 sampai dengan Juli 2022.

Sementara untuk daerah-daerah yang AMJ kepala daerahnya setelah Juli 2022 sampai 2024, tetap diselenggarakan pilkada pada 2022 atau paling lambat awal 2023. Skema pilkada serentak secara nasional pada November 2024 mestinya direkonstruksi ulang, sebab secara beban maupun desain politik, sangat berat bagi penyelenggara, peserta, dan pemilih karena akan diselenggarakan berbarengan dengan pemilu legislatif dan pemilu presiden. Perppu Pilkada bisa jadi pintu masuk untuk penataan ini.

Kesimpulan Rapat DPR (30 Maret 2020) lalu menyebut bahwa pelaksanaan Pilkada Lanjutan akan dilaksanakan atas persetujuan bersama antara KPU, Pemerintah, dan DPR. Merujuk hal ini, tampaknya DPR, Pemerintah, dan penyelenggara pemilu berpandangan tahapan pilkada pasca penundaan tak akan sepenuhnya mulai dari awal lagi. Maka sebagai konsekuensinya, Perppu harus menyebut dengan jelas, tahapan mana yang akan menjadi titik mulai dilanjutkannya tahapan pilkada. Sebab, sebelum diputuskan ditunda, ada sejumlah tahapan yang sudah berlangsung. Antara lain, penyusunan anggaran dan peraturan pelaksanaan pemilihan, pembentukan panitia *ad hoc* pemilihan (PPK, PPS, Panwas Kecamatan, dan PPL), pengumpulan dan verifikasi administrasi syarat dukungan calon perseorangan, serta sinkronisasi DP4 dan data pemilih tetap Pemilu 2019.

Bila mempertimbangkan tahapan yang sudah berlangsung, maka Pilkada Lanjutan mestinya tetap mempertahankan keberadaan personel *ad hoc* pemilihan yang sudah direkrut, sehingga tidak perlu melakukan rekrutmen baru. Tentu dengan catatan sepanjang personel bersangkutan masih memenuhi

syarat. Sementara itu, untuk aktivitas teknis tahapan mestinya diulang kembali. Misal, ketentuan untuk *updating* status syarat dukungan oleh bakal calon perseorangan dengan tanpa mengabaikan syarat dukungan yang sudah diserahkan sebelumnya.

Sebab, sangat mungkin ada pendukung yang tidak lagi memenuhi syarat, misal karena meninggal dunia atau alih profesi menjadi TNI/Polri. Demikian pula data pemilih, syarat pemilih tentu berubah seiring dengan perubahan hari pemungutan suara. Maka harus pula dilakukan penyerahan ulang Daftar Penduduk Potensial Pemilih (DP4) sebagai basis penyusunan data pemilih yang baru.

Untuk memastikan Perppu mampu menjawab implikasi teknis penundaan pilkada dengan baik, maka KPU perlu berkontribusi aktif menyiapkan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) yang memuat dampak atau konsekuensi penundaan pilkada secara komprehensif, pilihan-pilihan skenario dan simulasi jadwal pilkada yang baru, serta informasi menyeluruh soal implikasi teknis dari penundaan yang akan dihadapi penyelenggara, peserta, maupun pemilih. Tentu penyusunan DIM ini harus memperhatikan prinsip-prinsip pemilihan yang demokratis dengan tetap memperhatikan keselamatan dan perlindungan terhadap warga negara.

Langkah proaktif KPU ini juga harus diambil dengan tetap membuka ruang bagi publik dan pemangku kepentingan kepemiluan untuk bisa terlibat, berpartisipasi, dan memberikan masukan dalam penyusunan DIM maupun berbagai skenario jadwal dimaksud.

APBN untuk Pilkada

Salah satu yang paling kompleks dalam persiapan pilkada adalah penyusunan anggaran untuk pembiayaannya. UU Pilkada mengatur bahwa pilkada dibiayai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dalam prosesnya, tidak sedikit kendala yang dihadapi penyelenggara di daerah untuk sampai pada penandatanganan Naskah Perjanjian Hibah Daerah (NPHD) sebagai basis pembiayaan pilkada. Mulai dari sulitnya mencapai kesepakatan alokasi anggaran yang diperlukan, politisasi anggaran oleh petahana, sampai ketidaksetaraan alokasi anggaran antara satu daerah dengan daerah lain akibat penyesuaian dengan kemampuan keuangan masing-masing daerah. Tidak jarang pula, penyusunan anggaran pilkada dari APBD ini menjadi bancakan beberapa oknum penyelenggara untuk memperoleh fasilitas dan layanan berlebih dari dana daerah meskipun tidak sejalan dengan prinsip efektif dan efisien dalam menyelenggarakan pemilihan.

Dengan mempertimbangkan hal itu, juga untuk memastikan ketersediaan anggaran pilkada, maka sebaiknya penganggaran pilkada pasca penundaan tidak lagi bersumber dari APBD. Melainkan diambil dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Ini demi proses pengajuan, persetujuan, pencairan, serta pertanggungjawaban anggaran pilkada yang lebih efektif dan akuntabel.

Pembiayaan pilkada dari APBN juga untuk menghindari politisasi dalam proses penganggarnya yang bisa mengganggu kemandirian dan imparialitas para penyelenggara pemilu. Serta lebih menjamin keadilan dan kesetaraan bagi semua daerah, terlepas apa pun kondisi kemampuan keuangannya, terutama pasca pandemi COVID-19.

Tentu kondisi keuangan negara belum sepenuhnya pulih pasca penanganan pandemi, oleh karena itu bisa saja dilakukan penyesuaian pos-pos pembiayaan pilkada. Salah satunya dengan menghapus pembiayaan kampanye oleh negara. Dalam UU Pilkada diatur bahwa penyebaran bahan kampanye, pemasangan alat peraga, iklan di media massa cetak dan elektronik, serta debat terbuka pasangan calon dibiayai oleh negara melalui fasilitasi KPU.

Untuk efisiensi pembiayaan, ketentuan ini bisa disesuaikan dengan memlimitasi pembiayaan negara sebatas pada fasilitasi pelaksanaan debat terbuka pasangan calon saja. Selain itu demi mengatur

kompetisi yang setara, metode kampanye juga didorong dibuat dalam format yang lebih murah dengan mengoptimalkan penggunaan teknologi.

Akuntabilitas Proses

Kita memahami merespons dampak pandemi COVID-19 pada penyelenggaraan pilkada mestilah cepat dan responsif. Namun, tetap harus diingat bahwa berbagai kebijakan yang diambil harus tetap bersandar pada prinsip-prinsip demokrasi dan upaya mewujudkan pilkada yang berintegritas. Maka, Pemerintah tetap harus terbuka dan memberi ruang partisipasi secara proporsional dalam menyusun Perppu. Agar materi muatan yang akan diatur Perppu dapat mencakup seluruh kebutuhan hukum bagi legalitas penyelenggaraan pilkada dan mampu berkontribusi dalam mewujudkan pilkada yang jujur dan demokratis.

Pemerintah perlu memikirkan cara pemenuhan prinsip transparansi dan partisipasi dalam penyusunan Perppu, yang sejalan dengan pelaksanaan Protokol Penanganan COVID-19. Misalnya, dengan memanfaatkan teknologi digital sehingga meskipun secara virtual, masyarakat tetap bisa berpartisipasi. Tanpa harus berkerumun, membuat keramaian, ataupun bertemu secara fisik.

Selain itu, proses di parlemen terkait pelaksanaan tugas DPR yang berhubungan dengan pembuatan kebijakan pilkada, juga dilakukan dengan tetap mengedepankan pemenuhan prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi publik. Penggunaan teknologi informasi dapat dioptimalkan sehingga bisa tetap diakses dan mendapatkan keterlibatan masyarakat.

CSIS Indonesia, Pakarti Centre Building, Indonesia 10160
Tel: (62-21) 386 5532 | Fax: (62-21) 384 7517 | csis.or.id

COVID-19 Commentaries Editors

Philips J. Vermonte, Shafiah Muhibat, Vidhyandika Perkasa, Yose Rizal Damuri, Beltsazar Krisetya