

## TINDAK LANJUT PERPPU PENUNDAAN PILKADA

Novianto Murti Hantoro

1

### Abstrak

*Presiden telah menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) No. 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang (UU) No. 1 Tahun 2015 tentang Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang. Tulisan ini membahas substansi Perppu dan tindak lanjutnya. Substansi Perppu pada dasarnya merupakan ketentuan sebagai landasan hukum untuk menunda pelaksanaan Pilkada serentak 2020. Pertama, menambahkan faktor bencana nonalam sebagai penyebab pemilihan tidak dapat dilaksanakan. Kedua, mengubah waktu pemungutan suara dari bulan September 2020 menjadi bulan Desember 2020. Ketiga, mengamanatkan KPU untuk menetapkan Keputusan KPU dan mengatur ketentuan lebih lanjut dalam Peraturan KPU. KPU perlu menghitung mundur dari bulan Desember 2020 untuk menentukan kapan tahapan dilanjutkan kembali. Pengalaman Korea Selatan melaksanakan pemilihan umum di tengah pandemi, patut dipelajari. Selain membahas Perppu, DPR perlu membahas ketentuan teknis yang tidak diubah melalui Perppu. Rancang bangun keserentakan pemilu tahun 2024 penting juga untuk direkonstruksi.*

### Pendahuluan

Ketentuan Pasal 201 UU No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang (Perubahan Kedua UU Pilkada) menyebutkan 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. Berdasarkan ketentuan

ini, pemilihan kepala daerah akan diselenggarakan di 270 daerah dengan rincian: 9 daerah provinsi, serta 224 kabupaten dan 37 kota yang tersebar di 32 provinsi. Dua provinsi yang tidak melaksanakan Pilkada pada tahun 2020 adalah DKI Jakarta dan Aceh (news.detik.com, 24 Juni 2019).

Dalam Rapat Kerja Komisi II DPR RI dengan Pemerintah pada tanggal 14 April 2020, disepakati untuk menunda pelaksanaan pemungutan suara Pilkada serentak tahun 2020 menjadi bulan Desember 2020 karena pandemi wabah



*Coronavirus Disease 2019 (Covid-19)*. Keputusan ini diambil oleh Komisi II dalam Rapat Kerja bersama Menteri Dalam Negeri, KPU, Bawaslu, dan DKPP (nasional.tempo.co, 15 April 2020).

Menurut Fadli Ramadhanil (Perludem) penundaan Pilkada yang diatur melalui Pemilihan Lanjutan dan Pemilihan Susulan dalam Pasal 120 dan Pasal 121 UU No. 1 Tahun 2015, tidak mampu memberikan landasan hukum bagi penundaan pilkada secara nasional (mediaindonesia.com, 29 Maret 2020). UU tentang Pilkada tidak menyebutkan secara eksplisit adanya wabah penyakit sebagai salah satu faktor untuk menetapkan Pemilihan serentak lanjutan sebagaimana diatur dalam Pasal 120 UU Pilkada. Untuk itu, Perppu diperlukan sebagai dasar hukum menunda Pilkada 2020.

Pada tanggal 4 Mei 2020, Presiden telah menetapkan Perppu No. 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang (Perppu Penundaan Pilkada). Tulisan ini membahas substansi Perppu dan tindak lanjut yang perlu dilakukan oleh penyelenggara dan pembentuk undang-undang.

### **Substansi Perppu Penundaan Pilkada**

Perppu Penundaan Pilkada mengatur tentang 3 (tiga) ketentuan. *Pertama*, mengubah ketentuan mengenai Pemilihan Lanjutan dan Pemilihan Susulan pada Pasal 120 dengan menambahkan faktor bencana nonalam. Secara utuh, Pasal 120 menyebutkan bahwa dalam hal pada sebagian wilayah Pemilihan,

seluruh wilayah Pemilihan, sebagian besar daerah, atau seluruh daerah terjadi kerusuhan, gangguan keamanan, bencana alam, bencana nonalam, atau gangguan lainnya yang mengakibatkan sebagian tahapan penyelenggaraan Pemilihan atau Pemilihan serentak tidak dapat dilaksanakan, dilakukan Pemilihan lanjutan atau Pemilihan serentak lanjutan. Pelaksanaan Pemilihan lanjutan atau Pemilihan serentak lanjutan dimulai dari tahapan penyelenggaraan Pemilihan atau Pemilihan serentak yang terhenti.

*Kedua*, menambahkan ketentuan Pasal 122A mengenai mekanisme pelaksanaan Pemilihan serentak lanjutan. Dalam ketentuan ini disebutkan bahwa Pemilihan serentak lanjutan dilaksanakan setelah diterbitkannya penetapan penundaan tahapan pelaksanaan Pemilihan serentak dengan Keputusan KPU. Penetapan penundaan tahapan pelaksanaan Pemilihan serentak serta pelaksanaan Pemilihan serentak lanjutan tersebut dilakukan atas persetujuan bersama antara KPU, Pemerintah, dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara dan waktu pelaksanaan Pemilihan serentak lanjutan diatur dalam Peraturan KPU.

*Ketiga*, menambahkan ketentuan Pasal 201A tentang pemungutan suara serentak. Ketentuan tersebut mengatur bahwa pemungutan suara serentak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 201 ayat (6) (yaitu bulan September 2020), ditunda karena terjadi bencana nonalam sebagaimana dimaksud dalam Pasal 120 ayat (1). Di dalam penjelasan disebutkan bahwa pemungutan suara serentak pada bulan September 2020 tidak dapat dilaksanakan sesuai jadwal karena ada bencana nasional pandemi Covid-19.

Pemungutan suara serentak yang ditunda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan pada bulan Desember 2020. Dalam hal pemungutan suara serentak tidak dapat dilaksanakan pada bulan Desember 2020, pemungutan suara serentak ditunda dan dijadwalkan kembali segera setelah bencana nonalam sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berakhir, melalui mekanisme sebagaimana dimaksud dalam Pasal 122A. Di dalam penjelasan disebutkan bahwa pemungutan suara serentak pada bulan Desember 2020 ditunda dan dijadwalkan kembali apabila tidak dapat dilaksanakan karena bencana nasional pandemi Covid-19 belum berakhir.

Penambahan ketentuan mengenai bencana nonalam di dalam Perppu sudah tepat apabila mengacu pada UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. UU Penanggulangan Bencana mendefinisikan beberapa bencana, yaitu bencana alam, bencana nonalam, dan bencana sosial. Ketentuan Pasal 1 angka 3 UU Penanggulangan Bencana menyebutkan bahwa bencana nonalam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau rangkaian peristiwa nonalam yang antara lain berupa gagal teknologi, gagal modernisasi, epidemi, dan wabah penyakit.

Substansi Perppu Penundaan Pilkada 2020 terasa cukup apabila hanya sebagai dasar hukum untuk menunda Pilkada 2020. Namun, beberapa ketentuan teknis belum cukup diatur di dalam Perppu untuk penyelenggaraan Pilkada dalam kondisi “tidak normal” atau “normal baru” yang perlu memperhatikan protokol kesehatan. Viryan Azis

(KPU) mencontohkan tentang metode verifikasi faktual dukungan calon perseorangan yang tidak diubah dalam Perppu sehingga tetap harus dilakukan dengan sensus. Sementara Peraturan KPU tidak boleh melampaui undang-undang (Kompas, 12 Mei 2020). DPR perlu menginventarisasi permasalahan-permasalahan teknis tersebut untuk kemudian diselesaikan.

### **Tindak Lanjut oleh Penyelenggara Pemilihan dan Pembentuk Undang-Undang**

Perppu Penundaan Pilkada telah berlaku sejak ditetapkan, yaitu 4 Mei 2020, meskipun nantinya ada tahapan pembahasan di DPR untuk menyetujui atau tidak menyetujui Perppu tersebut. Dari ketentuan Pasal 122A Perppu, tindak lanjut pertama yang harus dilakukan oleh KPU adalah menerbitkan Keputusan KPU tentang penetapan penundaan tahapan pelaksanaan Pemilihan serentak. Sebelum Perppu ditetapkan, KPU telah mengeluarkan Keputusan KPU RI No.: 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, pada 21 Maret 2020, namun landasan hukum yang digunakan adalah Pasal 120 yang belum diubah oleh Perppu. KPU seharusnya mengubah Keputusan KPU tersebut, setidaknya dengan menambahkan landasan hukum Pasal 120 Perppu Penundaan Pilkada.

Perppu penundaan Pilkada juga mengamanatkan agar KPU menetapkan Peraturan KPU yang mengatur ketentuan lebih

lanjut mengenai tata cara dan waktu pelaksanaan Pemilihan serentak lanjutan. Artinya, perlu ada perubahan Peraturan KPU tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Tahun 2020. Dalam hal ini KPU perlu menetapkan hari dan tanggal pelaksanaan pemungutan suara serentak di bulan Desember 2020 dan menghitung mundur untuk menentukan kapan penundaan tahapan berakhir, dan dilanjutkan kembali. KPU perlu berkonsultasi pula dengan Gugus Tugas Nasional Penanganan Covid-19.

Pandemi Covid-19 diyakini akan membutuhkan waktu yang cukup lama untuk benar-benar berakhir, bahkan wilayah di negara lain yang telah membuka *lockdown*, ditemukan kembali kasus Covid-19 gelombang kedua. Pilkada 2020 harus mengantisipasi bahwa pelaksanaan tahapannya tidak dilakukan dalam kondisi benar-benar normal, namun harus menyediakan skenario pelaksanaan dengan menggunakan protokol kesehatan Covid-19. Antisipasi tersebut, antara lain menghindari kerumunan massa, misalnya tahap kampanye. KPU perlu menyiapkan aturan mengenai kampanye secara virtual atau melalui media elektronik. Untuk pengawas, perlu adanya aturan terkait pemberian bantuan sosial agar tidak dimanfaatkan sebagai ajang untuk kepentingan pemilihan.

Sebagai bahan pembanding, Korea Selatan merupakan negara pertama yang melakukan pemilu di tengah pandemi Covid-19. Pemungutan suara dilaksanakan

tanggal 15 April 2020 kurang lebih di 14.000 TPS. Pemilih diwajibkan menggunakan masker dan dilakukan pengecekan suhu tubuh pada saat kedatangan. Apabila suhu tubuh menunjukkan lebih dari 37,5°C, yang bersangkutan diarahkan ke bilik khusus. Setiap pemilih wajib menggunakan *hand sanitizer* dan sarung tangan plastik di bilik suara dan menjaga jarak 1 meter antara satu dengan yang lain. Di antara pemilih yang teregistrasi, terdapat 2800 pasien Covid-19. Penyelenggara pemilihan mengizinkan mereka memberikan suaranya melalui surat sebelum pemungutan suara dan membuat TPS khusus. Sementara 13.000 pemilih yang dikenakan isolasi mandiri diizinkan memberikan suara setelah pemilih lain meninggalkan TPS pukul 6 sore (*thejakartapost.com*, 15 April 2020).

Untuk pembentuk undang-undang, dalam hal ini DPR dan Presiden, Undang-Undang tentang Pilkada dan perubahannya sudah saatnya disusun ulang dalam satu naskah agar memudahkan pengguna. Undang-undang yang mengatur mengenai Pilkada cukup rumit untuk dipahami dan ditelusuri karena berawal dari Perppu kemudian diubah dua kali dengan undang-undang, dan sekarang diubah kembali dengan Perppu. Penyusunan kembali Undang-Undang Pilkada juga akan menjadi tepat waktunya bersamaan dengan penyempurnaan kodifikasi Undang-Undang Pemilu.

Sementara untuk DPR, sepertinya tidak ada alasan untuk menolak Perppu ini, mengingat penundaan Pilkada serentak 2020 juga merupakan hasil keputusan dalam rapat kerja. Namun demikian, DPR tetap perlu membahas

mengenai hal-hal teknis yang diatur lebih lanjut melalui Peraturan KPU. Selain perlu membahas Peraturan KPU dan Perppu Penundaan Pilkada, momentum saat ini perlu ditindaklanjuti dengan merancang politik hukum bagaimana sistem pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah serentak yang hendak dirancang pada tahun 2024. Sebagaimana diketahui, Undang-Undang Pilkada No. 10 Tahun 2016 menetapkan bahwa masa jabatan kepala daerah hasil pemilihan tahun 2020 hanya sampai 2024 atau 4 (empat) tahun. Hal ini berbeda dengan kepala daerah lain yang menjabat selama 5 tahun. Konstruksi ini dibuat dengan tujuan terjadi keserentakan, baik Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, serta Pilkada pada tahun 2024. Konstruksi ini perlu dievaluasi kembali dengan memperhatikan pertimbangan hukum Putusan MK No.: 55/PUU-XVII/2019, yang pada intinya terdapat 6 (enam) pilihan model keserentakan. Dari keenam pilihan tersebut, dimungkinkan adanya keserentakan dengan memisahkan pemilihan secara nasional dan lokal. Apapun yang menjadi pilihan, Undang-Undang Pilkada nantinya tidak dapat dipisahkan pembahasannya dengan pembahasan Undang-Undang Pemilu.

### **Penutup**

Substansi Perppu Penundaan Pilkada pada dasarnya menambahkan ketentuan sebagai landasan hukum bagi penyelenggara pemilihan untuk menunda pelaksanaan Pilkada serentak 2020. Pelaksanaan Pilkada pada bulan September 2020 tidak mungkin dilaksanakan mengingat yaitu merebaknya Covid-19. Perppu

Penundaan Pilkada menambahkan faktor bencana nonalam sebagai penyebab pemilihan tidak dapat dilaksanakan. Perppu mengubah waktu pemungutan suara serentak menjadi bulan Desember 2020 dan apabila tidak dapat dilaksanakan, akan dijadwalkan kembali. Perppu juga mengamanatkan KPU untuk menetapkan penundaan tahapan pelaksanaan Pemilihan serentak dengan Keputusan KPU dan mengatur ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara dan waktu pelaksanaan Pemilihan serentak lanjutan dalam Peraturan KPU.

Perppu Penundaan Pilkada ini perlu ditindaklanjuti oleh KPU dengan mengubah konsideran menimbang pada Keputusan KPU RI No.: 179/Pl.02-Kpt/01/KPU/III/2020 yang belum mengakomodir Pasal 120 yang diubah oleh Perppu. KPU juga perlu menyusun perubahan Peraturan KPU tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Serentak 2020 dengan menetapkan hari dan tanggal pelaksanaan pemungutan suara serentak di bulan Desember 2020 dan menghitung mundur untuk menentukan kapan penundaan tahapan berakhir, dan dilanjutkan kembali setelah berkonsultasi dengan Gugus Tugas Nasional Penanganan Covid-19. KPU juga perlu mempelajari bagaimana Korea Selatan melaksanakan pemilihan umum di tengah pandemi, untuk mengantisipasi apabila pada waktunya nanti pandemi belum berakhir di Indonesia.

DPR melaksanakan fungsi legislasi dengan membahas Perppu untuk disetujui/tidak disetujui dan melaksanakan fungsi pengawasan terhadap penyelenggara pemilihan.

Selanjutnya, DPR dan Pemerintah perlu mengevaluasi pemilu dan pilkada di Indonesia, sebagaimana pilihan dalam pertimbangan hukum Putusan MK No. 55/PUU-XVII/2019. Perubahan UU Pilkada dan UU Pemilu perlu dilakukan secara bersamaan agar dapat diputuskan bagaimana rancang bangun keserentakan pada tahun 2024.

### Referensi

“Pilkada 2020 di 270 Daerah, 9 Pilgub, 224 Pilbup, 37 Pilwalkot”, 24 Juni 2019, <https://news.detik.com/berita/d-4597991/pilkada-2020-di-270-daerah-9-pilgub-224-pilbup-37-pilwalkot>, diakses 11 Mei 2020.

“Pilkada 2020 Diundur Jadi 9 Desember Mendatang”, 15 April 2020, <https://nasional Tempo.co/read/1331632/pilkada-2020-diundur-jadi-9-desember-mendatang>, diakses 12 Mei 2020.

“Pilkada 2020 Menghadapi ‘Normal Baru’”, *Kompas*, 8 Mei 2020, hal. 2.

“S Korea Holds Parliamentary Election Under Strict Safety Measures Amid Pandemic”, 15 April 2020, <https://www.thejakartapost.com/news/2020/04/15/s-korea-holds-parliamentary-election-under-strict-safety-measures-amid-pandemic.html>, diakses 13 Mei 2020..

“UU Pilkada Tak Cukup Jadi landasan Hukum Penundaan”, 29 Maret 2020, <https://mediaindonesia.com/read/detail/299715-uu-pilkada-tak-cukup-jadi-landasan-hukum-penundaan>, diakses 12 Mei 2020.



Novianto Murti Hantoro  
[novianto.hantoro@dpr.go.id](mailto:novianto.hantoro@dpr.go.id)

Novianto Murti Hantoro, S.H., M.H., menyelesaikan pendidikan S1 ilmu hukum di Universitas Diponegoro pada tahun 1995 dan pendidikan S2 Magister Ilmu Hukum dengan program kekhususan Hukum dan Kehidupan Kenegaraan di Universitas Indonesia pada tahun 2004. Saat ini menjabat sebagai Peneliti Madya Hukum Konstitusi pada Pusat Penelitian-Sekretariat Jenderal DPR RI. Beberapa karya tulis ilmiah yang dipublikasikan melalui jurnal dan buku, antara lain: “Pelanggaran Hukum Pemilu dan Sengketa Tata Usaha Negara Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2014” (2014), “Mewujudkan Kepastian Hukum dalam Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah dan Menghentikan Praktek Hukum Liberal” (2015), dan “Klasifikasi Jabatan dalam Kelembagaan Negara; Permasalahan Kategori Pejabat Negara” (2016”).

### Info Singkat

© 2009, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI  
<http://puslit.dpr.go.id>  
ISSN 2088-2351

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi tulisan ini tanpa izin penerbit.