

**PELAKSANAAN PILKADA SERENTAK TAHUN 2020  
DITINJAU DARI KONSEP MASLAHAT**



**SKRIPSI**

**Diajukan kepada Fakultas Syariah UIN Prof. KH. Saifuddin Zuhri  
untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Guna Memperoleh Gelar  
Sarjana Hukum (S.H.)**

**Oleh:  
DEVI LAYALIN RAHMAWATI  
NIM: 1717303012**

**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA  
JURUSAN HUKUM PIDANA DAN POLITIK ISLAM  
FAKULTAS SYARIAH  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
PROF. KH. SAIFUDDIN ZUHRI  
PURWOKERTO  
2021**

## PENGESAHAN

Skripsi berjudul:

### PELAKSANAAN PILKADA SERENTAK TAHUN 2020 DITINJAU DARI KONSEP MASLAHAT

yang disusun oleh **Devi Layalin Rahmawati (NIM. 1717303012)** Program Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Syariah, Universitas Islam Negeri Prof. KH. Saifuddin Zuhri Purwokerto telah diujikan pada tanggal 21 Juli 2021 dan dinyatakan telah memenuhi syarat untuk memperoleh gelar **Sarjana Hukum (S.H.)** oleh Sidang Dewan Penguji Skripsi.

Purwokerto, 4 Agustus 2021

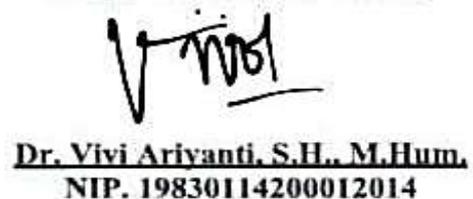
Disetujui oleh:

Penguji I/ Ketua Sidang



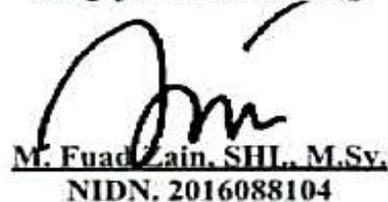
**Hariyanto, S.H., M.Hum., M.Pd.**  
NIP. 197507071009011012

Penguji II/ Sekretaris Sidang



**Dr. Vivi Ariyanti, S.H., M.Hum.**  
NIP. 19830114200012014

Penguji III/ Pembimbing



**M. Fuad Zain, SHL, M.Sy.**  
NIDN. 2016088104

Diketahui Oleh:

Dekan,



**Supani M. Ag.**  
197007052003121001



KEMENTERIAN AGAMA  
IAIN PURWOKERTO  
FAKULTAS SYARIAH  
REPUBLIK INDONESIA

## PERNYATAAN KEASLIAN

Dengan ini, saya:

Nama : Devi Layalin Rahmawati

NIM : 1717303012

Jenjang : S-1

Program Studi : Hukum Tata Negara

Fakultas : Syariah UIN Prof. KH. Saifuddin Zuhri

Menyatakan bahwa naskah skripsi saya yang berjudul “Pelaksanaan Pilkada Serentak 2020 Ditinjau dari Konsep Maslahat” ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian saya/karya saya sendiri, bukan dibuatkan orang lain, bukan plagiat, juga bukan terjemahan. Hal-hal yang bukan karya saya yang dikutip dalam skripsi ini, diberi tanda citasi dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila di kemudian hari terbukti pernyataan saya tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan skripsi dan gelar akademik yang telah saya peroleh.

Purwokerto, 24 Juni 2021

Yang Menyatakan,



**Devi Layalin Rahmawati**  
**NIM. 1717303012**

## NOTA DINAS PEMBIMBING

Purwokerto, 25 Juni 2021

Hal: Pengajuan Munasqosyah Skripsi Devi Layalin Rahmawati

Kepada Yth.

Dekan Fakultas Syariah

UIN Prof. KH. Saifuddin

Zuhri

Di Purwokerto

*Assalamu'alaikum Wr. Wb.*

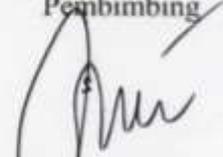
Setelah melakukan bimbingan, telaah, arahan, dan koreksi terhadap penulisan skripsi, maka surat ini saya sampaikan bahwa:

Nama : Devi Layalin Rahmawati  
NIM : 1717303012  
Jenjang : S-1  
Program Studi : Hukum Tata Negara  
Fakultas : Syariah UIN Prof. KH. Saifuddin Zuhri  
Judul : Pelaksanaan Pilkada Serentak 2020 Ditinjau dari Konsep Maslahat.

Sudah dapat diajukan kepada Dekan Fakultas Syraiah, Institut Agama Islam Negeri Purwokerto untuk dimunaqosyahkan dalam rangka memperoleh gelar Sarjana Hukum (S.H).

Demikian, atas perhatiannya saya ucapkan terimakasih.

*Wassalamu'alaikum Wr. Wb.*

Purwokerto, 25 Juni 2021  
Pembimbing  
  
M. Erad Zain, SHL, M. Sy.  
NIDN. 2016088104

# PELAKSANAAN PILKADA SERENTAK TAHUN 2020 DITINJAU DARI KONSEP MASLAHAT

## ABSTRAK

Devi Layalin Rahmawati

NIM. 1717303012

**Program Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Syariah, Universitas Islam  
Negeri Prof. KH. Saifuddin Zuhri**

Pilkada serentak adalah suatu proses demokrasi yang bertujuan untuk memilih gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, dan/atau wali kota dan wakil wali kota. Pelaksanaan pilkada diatur dalam Perppu No. 2 Tahun 2020 yang ditetapkan dengan UU No. 6 Tahun 2020. Kondisi wilayah dapat mempengaruhi penyelenggaraan pilkada serentak, terutama adanya bencana non alam yang terjadi di suatu daerah Pilkada. Sebagaimana yang terjadi dalam pelaksanaan pilkada serentak tahun 2020 dimana kondisi negara sedang dalam situasi pandemi Covid-19. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui proses pelaksanaan pilkada serentak 2020 dan mengetahui bagaimana tinjauan masalah terhadap pelaksanaan pilkada serentak 2020.

Penelitian ini merupakan jenis penelitian library research, yang dilakukan dengan mengumpulkan data dan informasi yang berasal dari perpustakaan baik itu berupa jurnal, buku, berita artikel, dan internet. Model penelitian yang di gunakan adalah kualitatif. Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data dengan metode dokumentasi. Sedangkan analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif analisis, melalui tahap reduksi data, display data, dan verifikasi data.

Penelitian ini menunjukkan pelaksanaan pilkada serentak 2020 yang telah digelar oleh pemerintah dalam masa pandemi dilaksanakan dengan prinsip kesehatan dan keselamatan dengan menerapkan protokol kesehatan pada setiap kegiatannya. Namun demikian besarnya mudarat yang ditimbulkan dari pilkada itu menjadikan pelaksanaan pilkada serentak 2020 bertentangan dengan kaidah fikih dalam hal meraih manfaat dan menolak mafsadat. Mengingat keselamatan jiwa adalah kebutuhan yang sifatnya *al-darūriyyāt*.

**Kata Kunci:** *Pilkada Serentak 2020, Pandemi Covid-19, masalah.*

## PEDOMAN TRANSLITERASI BAHASA ARAB-LATIN

Transliterasi kata-kata Arab yang dipakai dalam penyusunan skripsi ini berpedoman pada Surat Keputusan Bersama antara Menteri Agama dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI. Nomor 158 tahun 1987 Nomor 0543 b/u/1987 tanggal 10 September 1987 tentang pedoman transliterasi Arab-Latin dengan beberapa penyesuaian menjadi berikut:

### 1. Konsonan

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Nama
ا	Alif	tidak dilambangkan	tidak dilambangkan
ب	ba	B	Be
ت	ta	T	Te
ث	sa	š	es (dengan titik di atas)
ج	jim	J	Je
ح	ḥa	ḥ	ha (dengan titik di bawah)
خ	kha	Kh	ka dan ha
د	dal	D	De
ذ	žal	Ž	zet (dengan titik di atas)
ر	ra	R	Er
ز	za	Z	Zet
س	sin	S	Es
ش	syin	Sy	es dan ye
ص	ṣad	ṣ	es (dengan titik di bawah)
ض	ḍad	ḍ	de (dengan titik di bawah)
ط	ṭa	ṭ	te (dengan titik di bawah)
ظ	ẓa	ẓ	zet (dengan titik di bawah)

ع	'ain	.... '....	koma terbalik keatas
غ	gain	G	Ge
ف	fa	F	Ef
ق	qaf	Q	Ki
ك	kaf	K	Ka
ل	lam	L	El
م	mim	M	Em
ن	nun	N	En
و	wawu	W	We
هـ	ha	H	Ha
ء	hamzah	'	Apostrof
ي	ya	Y	Ye

## 2. Vokal

### 1) Vokal tunggal (monoftong)

Vokal tunggal bahasa Arab yang lambangnya berupa tanda atau harakat, transliterasinya sebagai berikut:

Tanda	Nama	Huruf latin	Nama
ـَ	fathah	A	A
ـِ	Kasrah	I	I
ـُ	damah	U	U

Contoh: كَتَبَ -*kataba*

فَعَلَ -*fa'ala*

يَذْهَبُ - *yazhabu*

سُئِلَ - *su'ila*

### 2) Vokal rangkap (diftong)

Vokal rangkap bahasa Arab yang lambangnya berupa gabungan antara harakat dan huruf, transliterasinya gabungan huruf, yaitu:

Tanda dan Huruf	Nama	Gabungan Huruf	Nama
اِي	<i>Fathah</i> dan <i>ya</i>	<i>Ai</i>	a dan i
اُو	<i>Fathah</i> dan <i>wawu</i>	<i>Au</i>	a dan u

Contoh: كَيْفَ - *kaifa*

هَوْلٌ - *hauḷa*

### 3. Maddah

Maddah atau vocal panjang yang lambangnya berupa harakat dan huruf, transliterasinya berupa huruf dan tanda, yaitu:

Tanda dan Huruf	Nama	Huruf dan Tanda	Nama
اَ...	<i>fathah</i> dan <i>alif</i>	<i>Ā</i>	a dan garis di atas
اِ...	<i>Kasrah</i> dan <i>ya</i>	<i>Ī</i>	i dan garis di atas
اُ...	<i>damah</i> dan <i>wawu</i>	<i>Ū</i>	u dan garis di atas

Contoh:

قَالَ - *qāla*

قِيلَ - *qīla*

رَمَى - *ramā*

يَقُولُ - *yaqūlu*

### 4. Ta Marbūṭah

Transliterasi untuk *ta marbūṭah* ada dua:

1) *Ta marbūṭah* hidup

*ta marbūṭah* yang hidup atau mendapatkan *ḥarakatfathah*, *kasrah* dan *ḍammah*, transliterasinya adalah /t/.

2) *Ta marbūṭah* mati

*Ta marbūṭah* yang mati atau mendapat ḥarakat sukun, transliterasinya adalah /h/.

- 3) Kalau pada suatu kata yang akhir katanya *tamarbūṭah* diikuti oleh kata yang menggunakan kata sandang *al*, serta bacaan kedua kata itu terpisah maka *ta marbūṭah* itu ditransliterasikan dengan *ha* (h).

contoh:

روضة الأطفال	<i>Rauḍah al-Aṭfāl</i>
المدينة المنورة	<i>al-Madīnah al-Munawwarah</i>
طلحة	<i>Ṭalḥah</i>

## 5. *Syaddah (tasydid)*

*Syaddah* atau *tasydid* yang dalam system tulisan Arab dilambangkan dengan sebuah tanda *syaddah* atau tanda *tasydid*. Dalam transliterasi ini tanda *syaddah* tersebut dilambangkan dengan huruf, yaitu huruf yang sama dengan huruf yang diberi tanda *syaddah* itu.

Contoh:

رَبَّنَا - *rabbānā*

نَزَّلَ - *nazzala*

## 6. Kata Sandang

Kata sandang dalam system tulisan Arab dilambangkan dengan huruf, yaitu ال, namun dalam transliterasinya kata sandang itu dibedakan antara kata sandang yang diikuti oleh huruf *syamsiyyah* dengan kata sandang yang diikuti huruf *qamariyyah*.

- 1) Kata sandang yang diikuti oleh huruf *syamsiyyah*, kata sandang yang diikuti oleh huruf *syamsiyyah* ditransliterasikan sesuai dengan bunyinya, yaitu huruf /l/ diganti dengan huruf yang sama dengan huruf yang langsung mengikuti kata sandang itu.
- 2) Kata sandang yang diikuti oleh huruf *qamariyyah*, ditransliterasikan sesuai dengan aturan yang digariskan di depan dan sesuai dengan bunyinya.

Baik diikuti huruf *syamsiyyah* maupun huruf *qamariyyah*, kata sandang ditulis terpisah dari kata yang mengikuti dan dihubungkan dengan tanda sambung atau hubung.

Contoh:

الرجل - al-rajulu

القلم - al-qalamu

## 7. Hamzah

Dinyatakan di depan bahwa hamzah ditransliterasikan dengan apostrop. Namun itu, hanya terletak di tengah dan di akhir kata. Bila Hamzah itu terletak di awal kata, ia dilambangkan karena dalam tulisan Arab berupa alif.

Contoh:

Hamzah di awal	أكل	<i>Akala</i>
Hamzah di tengah	تأخذون	<i>ta'khuzūna</i>
Hamzah di akhir	التوء	<i>an-nau'u</i>

## 8. Penulisan Kata

Pada dasarnya setiap kata, baik fi'il, isim maupun huruf, ditulis terpisah. Bagi kata-kata tertentu yang penulisannya dengan huruf arab yang sudah lazim dirangkaikan dengan kata lain karena ada huruf atau harakat dihilangkan maka dalam transliterasi ini penulisan kata tersebut bisa dilakukan dua cara; bisa dipisah perkata dan bisa pula dirangkaikan. Namun penulis memilih penulisan kata ini dengan perkata.

Contoh:

وان الله هو خير الرازقين : *wa innallāha lahuwa khair ar-rāziqīn*

فاوفوا الكيل والميزان : *fa aufū al-kaila waal-mīzan*

## 9. Huruf Kapital

Meskipun dalam sistem tulisan arab huruf kapital tidak dikenal, transliterasi ini huruf tersebut digunakan juga. Penggunaan huruf kapital digunakan untuk menuliskan huruf awal, nama diri tersebut, bukan huru fawal kata sandang.

Contoh:

وما محمد الا رسول	<i>Wa māMuḥammadun illā rasūl.</i>
ولقد راه بالافق المبين	<i>Wa laqad raāhu bi al-ulfuq al-mubīn</i>



## **MOTTO**

*“Masalah yang datang hari ini, akan membuatmu kuat di esok hari”*



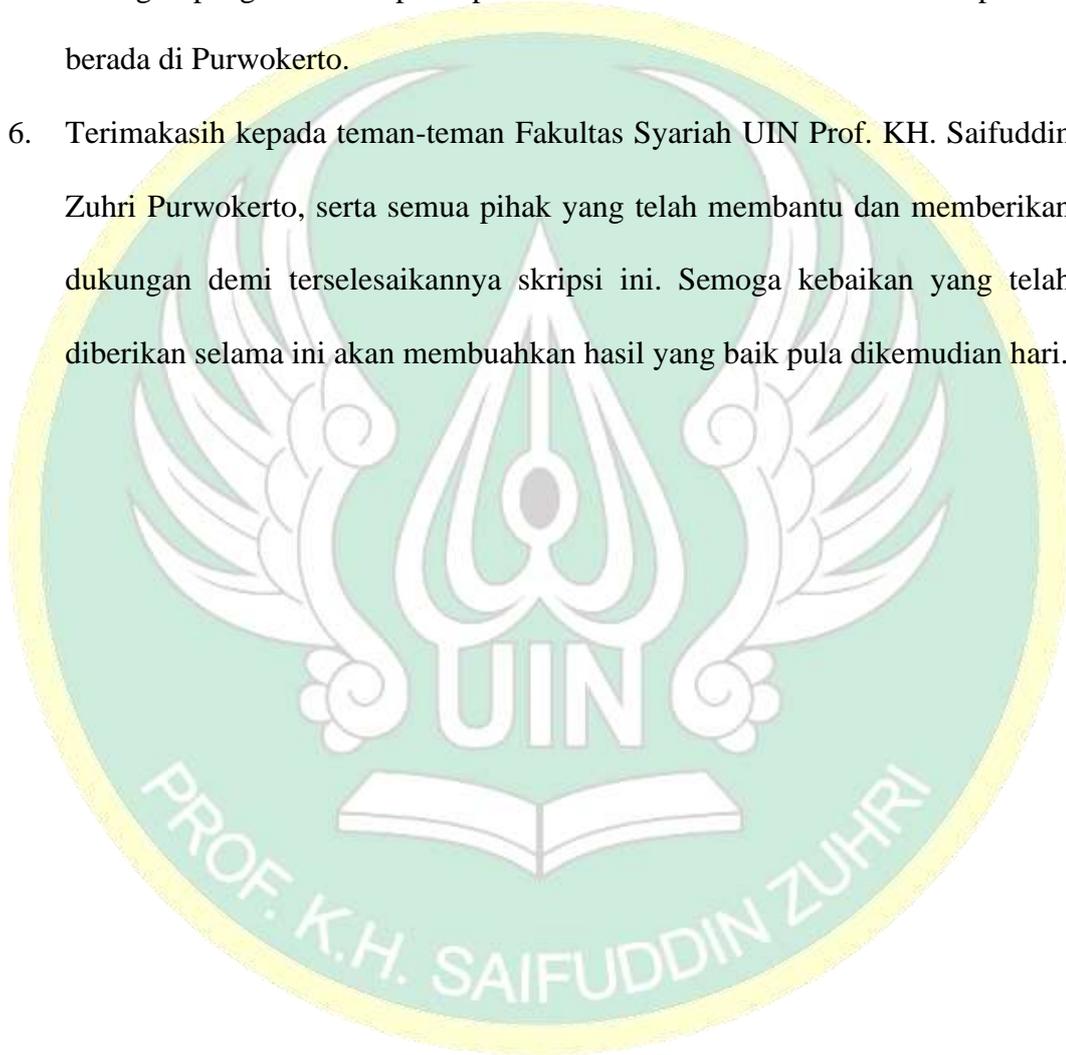
## PERSEMBAHAN

Alhamdulillah segala puji dan syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT atas segala nikmat dan rahmat-Nya sehingga skripsi ini dapat terselesaikan dan semoga dapat menjadi ilmu bermanfaat dan berguna nantinya. Dengan setulus hati penulis mempersembahkan skripsi ini kepada:

1. Kedua orang tua penulis Bapak Abdul Fatah dan Ibu Sumarni yang selalu memberikan cinta dan kasih sayangnya, memanjatkan doa, memberikan dukungan, dan memberikan yang terbaik demi kesuksesan penulis. Semoga keduanya dipanjangkan umurnya, dan dimudahkan rizkinya.
2. Kepada adik penulis (Muhammad Rayhan Kurniawan) yang telah memberikan dukungan baik secara langsung maupun tidak langsung. Semoga kesuksesan selalu bersamanya.
3. Kepada segenap keluarga besar Muchbirin-Sartimah serta keluarga besar Karya-Ma'nowiyah, yang selalu, serta selalu memanjatkan doa, memberikan semangat, dukungan, untuk kemudahan dan kelancaran penulis dalam segala hal.
4. Kepada teman terbaik penulis yakni saudari Masriah yang telah menemani dan selalu membantu penulis selama belajar di UIN Prof. KH. Saifuddin Zuhri Purwokerto. Serta teman-teman seperjuangan dari HTN A angkatan 2017 serta keluarga besar HTN, khususnya teman-teman terdekat penulis Eva Andrianingsih, Ayu Aditya Agustin, Nur Fanny, Listyowati, yang telah bersedia meluangkan waktu untuk membantu, bertukar pikiran, berbagi cerita,

dan bersedia mendengarkan keluh kesah penulis. Penulis ucapkan terima kasih banyak, semoga kebahagiaan dan kesuksesan selalu menyertai kalian.

5. Kepada keluarga besar Ikatan Alumni Pondok Pesantren Madrasah Wathoniyah Islamiyah Banyumas (IKAPMAWI Banyumas), yang telah berbagi pengalaman kepada penulis dan turut membantu selama penulis berada di Purwokerto.
6. Terimakasih kepada teman-teman Fakultas Syariah UIN Prof. KH. Saifuddin Zuhri Purwokerto, serta semua pihak yang telah membantu dan memberikan dukungan demi terselesaikannya skripsi ini. Semoga kebaikan yang telah diberikan selama ini akan membuahkan hasil yang baik pula dikemudian hari.



## KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadirat Allah SWT yang telah memberi taufik, hidayah, dan inayah-Nya serta memberikan kesempatan dan kemudahan sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Shalawat serta salam tercurah kepada junjungan kita Nabi Agung Muhammad SAW juga keluarganya, sahabat-sahabatnya serta semua orang yang meniti jalanya. Selama penulis menyusun skripsi ini tentu banyak sekali hambatan dan kesulitan yang dialami. Dengan bantuan dari berbagai pihak, penulis dapat melalui hambatan-hambatan tersebut hingga skripsi ini dapat terselesaikan. Oleh karenanya, perkenankan penulis untuk mengucapkan terimakasih kepada:

1. Dr. KH. Mohammad Roqib, M.Ag., Rektor Universitas Islam Negeri Prof. KH. Saifuddin Zuhri Purwokerto.
2. Dr. Supani. M.A., Dekan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Prof. KH. Saifuddin Zuhri Purwokerto.
3. Hariyanto, S.H.I., M.Hum., M.Pd., Ketua Jurusan Hukum Tata Negara Universitas Islam Negeri Prof. KH. Saifuddin Zuhri Purwokerto.
4. M. Fuad Zain, SHI., M.Sy. selaku Dosen Pembimbing. Terimakasih telah meluangkan waktu, tenaga dan fikiran untuk membimbing saya dalam menyusun skripsi ini.
5. Aris Nurrohman, S.H.I., M.Hum. selaku Kepala Perpustakaan Universitas Islam Negeri Prof. KH. Saifuddin Zuhri Purwokerto yang telah memberikan izin dan layanan perpustakaan yang diperlukan dalam penyusunan skripsi ini.
6. Seluruh dosen Program Studi Hukum Tata Negara dan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Prof. KH. Saifuddin Zuhri Purwokerto yang telah

banyak memberikan pengetahuan yang begitu berarti, serta seluruh staff Tata Usaha dan Kemahasiswaan yang telah banyak membantu dalam proses kelengkapan arsip.

7. Bapak dan Ibu, Keluarga, Teman, yang selalu mendoakan saya dan mendukung penulis, serta memberi motivasi dan semangat kepada penulis.
8. Teman-teman Angkatan 2017, teman-teman Hukum Tata Negara Angkatan 2017 khususnya teman-teman HTN-A yang telah berjuang bersama dan saling memberikan dukungan.
9. Seluruh pihak yang turut membantu dan mendukung sehingga penulis bisa menyelesaikan skripsi ini.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini sepenuhnya belum sempurna dan masih terdapat kekurangan, maka dari itu kritik dan saran yang membangun selalu penulis harapkan untuk memperbaiki kedepannya. Semoga skripsi ini bermanfaat bagi penulis dan pembacanya.

Purwokerto, 26 Juli 2021  
Penulis,



**Devi Lavalin Rahmawati**  
NIM. 1717303012

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL</b>	
<b>PENGESAHAN</b> .....	<b>i</b>
<b>PERNYATAAN KEASLIAN</b> .....	<b>ii</b>
<b>ABSTRAK</b> .....	<b>iv</b>
<b>PEDOMAN TRANSLITERASI BAHASA ARAB-LATIN</b> .....	<b>v</b>
<b>MOTTO</b> .....	<b>xi</b>
<b>PERSEMBAHAN</b> .....	<b>xii</b>
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>xiv</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>xvi</b>
<b>DAFTAR LAMPIRAN</b> .....	<b>xviii</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Definisi Operasional.....	7
C. Rumusan Masalah .....	8
D. Tujuan .....	8
E. Manfaat Penelitian .....	8
F. Kajian Pustaka.....	9
G. Sistematika Penulisan .....	11
<b>BAB II LANDASAN TEORI</b> .....	<b>13</b>
A. Pengertian dan Konsepsi Pemilu.....	13
B. Konsep Pilkada .....	31
C. Pandemi Covid-19.....	38
D. Pengertian dan Konsep Maslahat .....	43
<b>BAB III METODOLOGI PENELITIAN</b> .....	<b>54</b>
A. Jenis Penelitian.....	54
B. Sumber Data.....	55
C. Metode Pengumpulan Data .....	57
D. Analisis Data .....	57
<b>BAB IV ANALISIS DAN PEMBAHASAN</b> .....	<b>60</b>

A. Gambaran Umum Pelaksanaan Pilkada Serentak 2020 .....	60
B. Pilkada Serentak 2020 Versus Pandemi Covid-19.....	69
C. Pilkada Serentak Tahun 2020 Ditinjau dari Konsep Maslahat .....	87
<b>BAB V PENUTUP.....</b>	<b>95</b>
A. Kesimpulan .....	95
B. Saran.....	96
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	
<b>LAMPIRAN-LAMPIRAN</b>	



## DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1	Surat Keterangan Lulus Seminar Proposal
Lampiran 2	Surat Keterangan Lulus Ujian Komprehensif
Lampiran 3	Kartu Bimbingan Skripsi
Lampiran 4	Surat Keterangan Lulus BTA/PPI
Lampiran 5	Surat Keterangan Lulus KKN
Lampiran 6	Surat Keterangan Mengikuti PPL dari Pengadilan Agama Purwokerto
Lampiran 7	Surat Keterangan Lulus PPL
Lampiran 8	Surat Keterangan Lulus Pengembangan Bahasa Arab
Lampiran 9	Surat Keterangan Lulus Pengembangan Bahasa Inggris
Lampiran 10	Surat Keterangan Lulus Aplikom
Lampiran 11	Sertifikat Pendukung
Lampiran 12	PKPU No. 13 Tahun 2020
Lampiran 13	Daftar Riwayat Hidup

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Pemilihan umum adalah media menyatakan kedaulatan rakyat dan merupakan momen bagi rakyat untuk berpartisipasi dalam kehidupan bernegara. Begitupun dengan pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang merupakan bentuk pelaksanaan demokrasi dan media untuk mewujudkan kedaulatan rakyat. Undang-Undang Dasar 1945 telah memberikan amanat bahwa kedaulatan negara ada pada rakyat dan pelaksanaannya berdasarkan ketentuan Undang-Undang Dasar. Implementasi dari kedaulatan rakyat terletak pada pelaksanaan pemilihan langsung baik itu pemilihan pemimpin negara, daerah maupun dewan legislatif.<sup>1</sup>

Prinsip dari kedaulatan rakyat berarti memberikan ruang kepada masyarakat sebagai pemegang kekuasaan untuk turut berperan dalam membuat keputusan salah satunya dalam menentukan pemimpin. Semua itu berlangsung tanpa adanya pengaruh dari pihak penguasa dengan menyusun sebuah peraturan yang menguntungkan satu pihak dan merugikan pihak lain.<sup>2</sup> Salah satu contoh peran rakyat turut membuat keputusan dalam memilih pemimpin adalah pada pelaksanaan pesta demokrasi dalam lingkup daerah (lokal).

---

<sup>1</sup>Yusuf Adam Hilman, Khoirurasyidin, dan Niken Lestarini, "Peta Politik Pemilukada Kabupaten Ponorogo 2020 di Tengah Pandemi COVID-19", *Jurnal Ilmu Politik* 2, No. 2 (2020): 130.

<sup>2</sup>E. Rosana, "Negara Demokrasi dan Hak Asasi Manusia", *Jurnal Tapis* 12, No.1 (2016): 37-53.

Dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali kota Menjadi Undang-Undang pada 4 Mei 2020 oleh Presiden RI maka Perppu tersebut menjadi dasar dari diselenggarakannya pilkada serentak 2020. Pelaksanaan pilkada yang sempat tertunda akan dapat dilanjutkan kembali meski negara sedang dalam keadaan pandemi Covid-19.<sup>3</sup>

Karena pilkada diselenggarakan ditengah pandemi maka KPU RI memberikan syarat untuk dapat dilaksanakannya Pilakda serentak 2020. Syarat tersebut adalah daerah yang hendak mengikuti pilkada serentak sudah tidak menerapkan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) lagi, dan sudah tidak berlaku lagi status tanggap darurat.<sup>4</sup> KPU juga memberikan syarat adanya penambahan anggaran dan logistik untuk pengadaan alat protokol kesehatan dan penambahan TPS.<sup>5</sup>

Pelaksanaan pilkada serentak tahun 2020 memang menuai beberapa problematika bagi pemerintah maupun masyarakat. Hal ini disebabkan pelaksanaan pilkada ini berada di tengah pandemi Covid-19. Merupakan suatu hal yang lumrah jika dalam pilkada serentak 2020 ini banyak opini yang cenderung pro dan kontra. Disamping pemerintah tetap yakin dengan

---

<sup>3</sup> Mohamad Wioldan Akbar dan Abraham Benedict, “ Kampanye di Tengah New Normal Era: Mampukah Kita Berdamai dengan Pandemi?”, *Ampera*, Mei 2020, hlm.6.

<sup>4</sup> Komisi II, “ DPR dan Pemerintah Sepakat Pilkada Serentak 9 Desember 2020”, <http://www.dpr.go.id/> diakses pada 21 Oktober 2020.

<sup>5</sup> Haryanti Puspa Sari, “ KPU: Pelaksanaan Pilkada 2020 Harus Sesuai Protokol Kesehatan”, <https://nasional.kompas.com> diakses pada 21 Oktober 2020.

keputusannya, namun tidak sedikit juga masyarakat yang meminta pilkada ini ditunda sebab pelaksanaannya diselimuti resiko yang cukup besar berkaitan dengan kesehatan dan keselamatan masyarakat.

Puslit Politik LIPI adalah salah satu lembaga yang memiliki pandangan kontra dengan pemerintah. Menurut mereka pelaksanaan pilkada serentak 2020 terlalu dipaksakan. Pemerintah dan DPR masih memiliki cukup waktu untuk mempertimbangkan kembali kebijakan ini. Mereka memiliki alasan bahwa pelaksanaan pilkada serentak 2020 dapat menimbulkan pelanggaran kemanusiaan dan peningkatan kasus Covid-19, mengingat masyarakat Indonesia masih kurang kesadarannya terhadap protokol kesehatan, dan akan banyak kerumunan.<sup>6</sup>

Organisasi masyarakat NU dan Muhammadiyah sebelumnya juga telah meminta supaya pilkada serentak 2020 ditunda. Pihak NU menyebutkan bahwa Indonesia masih dalam status darurat Covid-19, dengan angka kasus yang terus bertambah. Pemerintah hendaknya menunda pelaksanaan pilkada tersebut hingga status darurat dapat dilewati. Sedangkan Muhammadiyah memberikan saran untuk menunda pilkada serentak 2020 sebab pelaksanaan pilkada tersebut sangat membahayakan keselamatan masyarakat. Mengingat keselamatan masyarakat dalam masa pandemi adalah sesuatu yang harus didahulukan.<sup>7</sup>

Mantan Wakil Presiden RI Jusuf Kala turut meminta supaya pelaksanaan pilkada 2020 ditunda hingga ditemukannya vaksin yang efektif

---

<sup>6</sup> Non Koresponden, "Puslit Politik LIPI Beberkan Alasan Tunda Pilkada 2020", <https://nasional.tempo.co> , diakses pada 22 Oktober 2020

<sup>7</sup> Sania Mashabi, "Rekomendasi LIPI dan Dsakan N-Muhammadiyah Untuk Tunda Pilkada 2020", <https://nasional.kompas.com> , diakses pada 22 Oktober 2020

untuk pencegahan virus Covid-19. Menurutnya tidak akan terjadi kekosongan kekuasaan yang cukup lama jika pilkada ditunda. Pemerintah bisa mengangkat Pelaksana Tugas untuk mengisinya, dan hal tersebut sudah biasa terjadi. Menurut JK aspek legalitas dalam menunda pilkada cukup sederhana.<sup>8</sup>

Namun tentunya pemerintah sendiri dalam memutuskan dilaksanakannya pilkada serentak 2020 juga memiliki alasan dan tujuan yang dimana dalam mencapai tujuan tersebut pemerintah pun tidak menginginkan adanya sesuatu yang merugikan terutama bagi masyarakat. Tujuan pemerintah ini tidak lain juga demi kepentingan negara, terlebih saat ini negara tengah dilanda pandemi yang tidak dapat dipastikan kapan berakhirnya. Ketika sebagian masyarakat menolak dan meminta agar pilkada serentak 2020 diundur dengan alasan membahayakan banyak jiwa karena pelaksanaannya ditengah masa pandemi, justru karena pandemi inilah salah satu alasan urgennya pemerintah melaksanakan pilkada serentak 2020.

Lima alasan pilkada dilaksanakan ditengah pandemi telah dikemukakan oleh Kemendagri. Alasan yang pertama adalah karena pilkada merupakan keputusan bersama antara pemerintah dan DPR, kedua bahwa pilkada merupakan bentuk kedewasaan demokrasi dan dapat dijadikan sarana untuk memerangi pandemi, ketiga bahwa pilkada akan mengurangi praktik kepemimpinan yang dipimpin oleh pejabat sementara atau pelaksana tugas, keempat bahwa dengan dipilihnya kepala daerah yang baru diharapkan dapat

---

<sup>8</sup> Lutfia Ayu Azanella, "Alasan Pro dan Kontra Pilkada Serentak di tengah Pandemi Covid-19", <https://www.kompas.com>, diakses pada 25 Februari 2020.

membawa kemajuan dalam penanganan Covid-19, kemudian yang terakhir bahwa dengan dilaksanakannya pilkada dapat mendongkrak perekonomian dalam krisis pandemi.<sup>9</sup>

Selain hal diatas, pihak yang pro dengan kebijakan pemerintah tersebut juga memiliki alasan, terutama mengenai pejabat pelaksana harian atau pelaksana tugas. Menurut Aditya Perdana, Direktur Pusat Kajian Politik Universitas Indonesia, pelaksana tugas yang dalam penjelasan diatas menurut JK merupakan salah satu saran untuk dapat ditundanya pilkada serentak 2020, namun menurut Adit pelaksana tugas dinilai tidak akan berjalan dengan optimal dan bisa cenderung menimbulkan masalah yang lain. Sebab pelaksana tugas memiliki kewenangan yang terbatas dan tidak bisa membuat keputusan-keputusan strategis. Sedangkan dalam masa pandemi sangat dibutuhkan keputusan-keputusan strategis untuk penanganan Covid-19.<sup>10</sup>

Bagaimana pun, kemaslahatan orang banyak adalah prioritas utama yang memang harus dikuatkan oleh Pemerintah dalam suatu negara. Supaya apabila timbul kerugian nantinya tidak menjadi persoalan tambahan yang malah menambah beban bagi daerah-daerah. Sebagaimana tujuan diturunkannya syariat Islam yang tidak lain adalah untuk kebaikan seluruh umat manusia. Dalam ruang lingkup Ushul Fiqh tujuan ini disebut dengan maqashid syariah yaitu maksud dan tujuan diturunkannya syariat Islam. Maqashid syariah ini akan selalu berhubungan dengan istinbath hukum, atau

---

<sup>9</sup> Sania Mashabi, "Kemendagri Sebut Ada Lima Urgensi Pelaksanaan Pilkada di Tengah Pandemi Covid-19", <https://nasional.kompas.com> , diakses pada 9 Desember 2020.

<sup>10</sup> Luthfia Ayu Azanella, "Alasan Pro dan Kontra Pilkada Serentak...", <https://www.kompas.com> , diakses pada 25 Februari 2020.

dapat dikatakan bahwa dalam Islam penarikan kesimpulan dalam mengeluarkan sebuah hukum akan selalu dikaitkan dengan maqashid syariah. Sehingga hukum yang dikeluarkan akan lebih bermanfaat bagi umat manusia.

Standar dan kriteria penentuan maqashid telah dibahas oleh berbagai ulama klasik, salah satunya Imam al-Syatibi. Al-Syatibi membangun standar dan kriteria penentuan maqashid dengan membagi tiga bagian utama, yaitu: masalah *ta'lim*, dan *al-maṣālih wa al-mafāsīd*. Kedua, terkait dengan cara untuk mengetahui *maqāṣid*. Ketiga, operasionalisasi *ijtihad al-maqāṣid*. Al-Syatibi juga berpendapat bahwa *maqāṣid syariah* bertujuan *maslahah*.<sup>11</sup>

*Al-maslahah* dapat berarti kebaikan, kebermanfaatan, kepastian, kelayakan, keselarasan, kepatutan. Kata al-maslahah dilawankan dengan kata al-mafsadah yang artinya kerusakan. Dari penjelasan tersebut dapat diartikan bahwa segi etimologi kata *al-Maslahah* menunjuk kepada pengertian manfaat dan guna itu sendiri (secara langsung) dan kepada sesuatu yang menjadi sebab (secara tidak langsung) dan melahirkan keduanya (masalah langsung dan tidak langsung), demikian juga kata *al-Mafsadah*.<sup>12</sup>

*Maslahah* sendiri bertujuan untuk meraih manfaat dan menghilangkan kemudharatan. Masalahah ini merupakan suatu metode analisa yang digunakan dalam menetapkan hukum yang dimana persoalannya tidak diatur secara eksplisit dalam al- Qur'an namun hanya lebih menekankan kepada aspek

---

<sup>11</sup>Nabila Zatadini dan Syamsuri, “ Konsep Maqashid Syariah Menurut Al-Syatibi dan Kontribusinya dalam Kebijakan Fiskal”, *Al-Falah: Journal of Islamic Economics* 3, No.2 (2018): 112.

<sup>12</sup>Ahmad Fauzi, “Al-Maslahah Al-Syar’iyah Sebagai Sumber Hukum Islam”, *Jurnal Tribakti* 27, No. 2 (2016): 313.

masalahatnya secara langsung. Seperti dalam menetapkan sebuah kebijakan dimana perlu dipertimbangkan antara manfaat dan mafsadatnya.

Dari permasalahan di atas, penulis tertarik untuk mengkaji lebih dalam mengenai kebijakan pemerintah yaitu pilkada serentak tahun 2020. Dan menimbang manfaat serta mafsadat pilkada serentak tahun 2020 dengan konsep masalahat. Kemudian penulis menyusunnya dalam sebuah karya tulis yang berjudul, PELAKSANAAN PILKADA SERENTAK TAHUN 2020 DITINJAU DARI KONSEP MASLAHAT.

## **B. Definisi Operasional**

### **1. Pilkada Serentak**

Pilkada serentak adalah proses demokrasi yang dilakukan untuk memilih kepala daerah baik tingkat provinsi, kabupaten/kota yang dilakukan secara serentak di seluruh Indonesia. Dalam hal ini penulis menspesifikasikan pada pilkada serentak tahun 2020 di era pandemi Covid-19.

### **2. Masalahat**

Dalam konteks kajian ilmu ushul al-fiqh, kata masalahat berarti berbagai manfaat yang dimaksudkan Syar'i dalam penetapan hukum bagi hamba-hamba-Nya, yang mencakup tujuan untuk memelihara agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta kekayaan, serta mencegah hal-hal yang dapat mengakibatkan luputnya seseorang dari kelima kepentingan tersebut. Dalam hal ini penulis menspesifikasikan kepada kemaslahatan dalam pelaksanaan pilkada serentak tahun 2020.

### **C. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah penulis uraikan di atas yaitu mengenai pelaksanaan pilkada serentak tahun 2020, kemudian penulis dapat mengidentifikasi permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana prosedur pelaksanaan pilkada serentak tahun 2020?
2. Bagaimana analisis pelaksanaan pilkada serentak tahun 2020 ditinjau dari konsep masalah?

### **D. Tujuan**

Demikian pula penulis dalam melakukan penelitian ini memiliki tujuan tertentu yang hendak di capai, tujuan penulis dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui prosedur pelaksanaan pilkada serentak.
2. Untuk mengetahui analisis pelaksanaan pilkada serentak tahun 2020 ditinjau dari konsep masalah.

### **E. Manfaat Penelitian**

Selain memiliki tujuan sebagaimana tersebut diatas, skripsi ini juga memiliki beberapa manfaat baik untuk para akademisi dan untuk masyarakat luas yakni sebagai berikut:

1. Dengan adanya penelitian ini, diharapkan dapat memberikan pemahaman bagi para akademisi, pemerintah maupun masyarakat terkait masalah dan mafsadat dalam pelaksanaan pilkada serentak tahun 2020.
2. Bagi penulis diharapkan berguna dalam rangka pengembangan Ilmu Hukum Tata Negara, khususnya yang berkaitan dengan pelaksanaan Pilkada

3. Menambah wawasan dan pengetahuan yang berhubungan dengan masalah pemerintahan dan ketatanegaraan.

## **F. Kajian Pustaka**

Penulis dalam menyusun skripsi tentu membutuhkan teori-teori yang relevan sehingga dapat mendukung penelitiannya. Teori-teori ini dapat bersumber dari karya-karya ilmiah seperti jurnal ilmiah dan skripsi. Setelah penulis menggali informasi lebih lanjut mengenai karya-karya ilmiah tersebut, penulis tidak banyak menemukan karya ilmiah yang cukup relevan dengan penelitian ini. Hanya ada beberapa skripsi dan jurnal ilmiah yang dapat penulis temukan, dan kemudian penulis melakukan kajian terhadap skripsi tersebut guna mendapatkan teori pendukung dalam penelitian ini. Adapun skripsi yang penulis maksud diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Skripsi yang berjudul *Analisis Yuridis Terhadap Pelaksanaan Pilkada Serentak 2020 di Masa Pandemi Covid-19 Perspektif PKPU No. 6 Tahun 2020*. Skripsi ini ditulis oleh Andrian Marsella, Program Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Syariah, UIN Sulthan Thaha Saifuddin Jambi. Persamaan skripsi ini dengan penelitian yang akan penulis lakukan adalah sama-sama membahas tentang pelaksanaan pilkada serentak 2020. Sedangkan perbedaannya, Skripsi ini membahas tentang hal yang mengharuskan dilaksanakannya pilkada serentak 2020 sedangkan penelitian yang akan penulis lakukan membahas mengenai manfaat dan mudarat dari pelaksanaan pilkada serentak 2020.

2. Skripsi yang berjudul *Fungsi Sosialisasi Komisi Pemilihan Umum Terhadap Tingkat Keberhasilan Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Serentak di Masa Pandemi Covid-19 Tahun 2020 (Studi pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Jambi)*. Skripsi ini ditulis oleh Ahmad Safudin, Program Studi Ilmu Pemerintahan, Fakultas Syariah, UIN Sulthan Thaha Saifuddin Jambi. Dalam skripsi ini dibahas mengenai dampak dengan tetap diselenggarakannya pilkada serentak 2020 di tengah pandemi Covid-19 dan upaya yang dapat ditempuh agar pilkada serentak 2020 dapat terlaksana dengan baik. Persamaan dengan penelitian yang penulis lakukan yaitu sama-sama membahas pelaksanaan pilkada serentak tahun 2020. Adapun perbedaannya selain pembahasannya yang berbeda yakni dalam penelitian ini dibahas mengenai manfaat dan mudarat dari pilkada serentak 2020, jenis penelitian dari skripsi ini juga berbeda dengan penelitian yang penulis lakukan, jika dalam skripsi ini menggunakan jenis penelitian lapangan (*Field Research*), sedangkan dalam penelitian yang penulis lakukan menggunakan jenis penelitian kepustakaan (*Library Research*).
3. Skripsi yang berjudul *Pelaksanaan pilkada Serentak di Masa Pandemi Covid-19 dalam Hubungannya dengan Protokol Kesehatan di Kabupaten Pematang*. Skripsi ini ditulis oleh Rosisca Chaerunisa Herbani, Fakultas Hukum Universitas Pancasakti Tegal. Dalam skripsi ini dijelaskan mengenai pelaksanaan pilkada Serentak dimasa pandemi menurut UU No. 6 Tahun 2018 dan dampaknya di Kabupaten Pematang. Persamaan skripsi

ini dengan penelitian yang akan penulis lakukan adalah sama-sama membahas pelaksanaan pilkada serentak tahun 2020. Perbedaannya adalah dalam pembahasannya, dalam penelitian yang penulis lakukan membahas mengenai manfaat dan mudarat dari pilkada serentak 2020. Selain itu teknik pengumpulan data yang digunakan dalam skripsi ini juga berbeda yakni selain dengan pengolahan data kepustakaan skripsi ini juga menggunakan teknik wawancara. Sedangkan penelitian yang penulis lakukan adalah menggunakan dokumentasi atau pengolahan data kepustakaan saja.

#### **G. Sistematika Penulisan**

Secara garis besar, untuk memudahkan pemahaman dalam pembacaan isi skripsi dengan judul PELAKSANAAN PILKADA SERENTAK TAHUN 2020 DITINJAU DARI KONSEP MASLAHAT maka penulis menyusun sistematika pembahasan ke dalam pokok-pokok bahasan yang dibagi menjadi 6 (enam) bab sebagai berikut.

Bab I, Pendahuluan yang terdiri dari 7 (tujuh) sub bab . *Pertama*, latar belakang masalah yang berisi tentang alasan dilaksanakannya penelitian. *Kedua*, definisi operasional yang merupakan penegasan terhadap istilah untuk membatasi pembahasan dalam penelitian ini. *Ketiga*, rumusan masalah merupakan fokus dari penelitian ini. *Keempat*, tujuan penelitian merupakan maksud dilaksanakannya penelitian ini. *Kelima*, manfaat penelitian merupakan hasil yang diharapkan setelah dilakukannya penelitian. *Keenam*, kajian pustaka berisi tentang teori yang telah ada yang berkaitan dengan pembahasan dalam

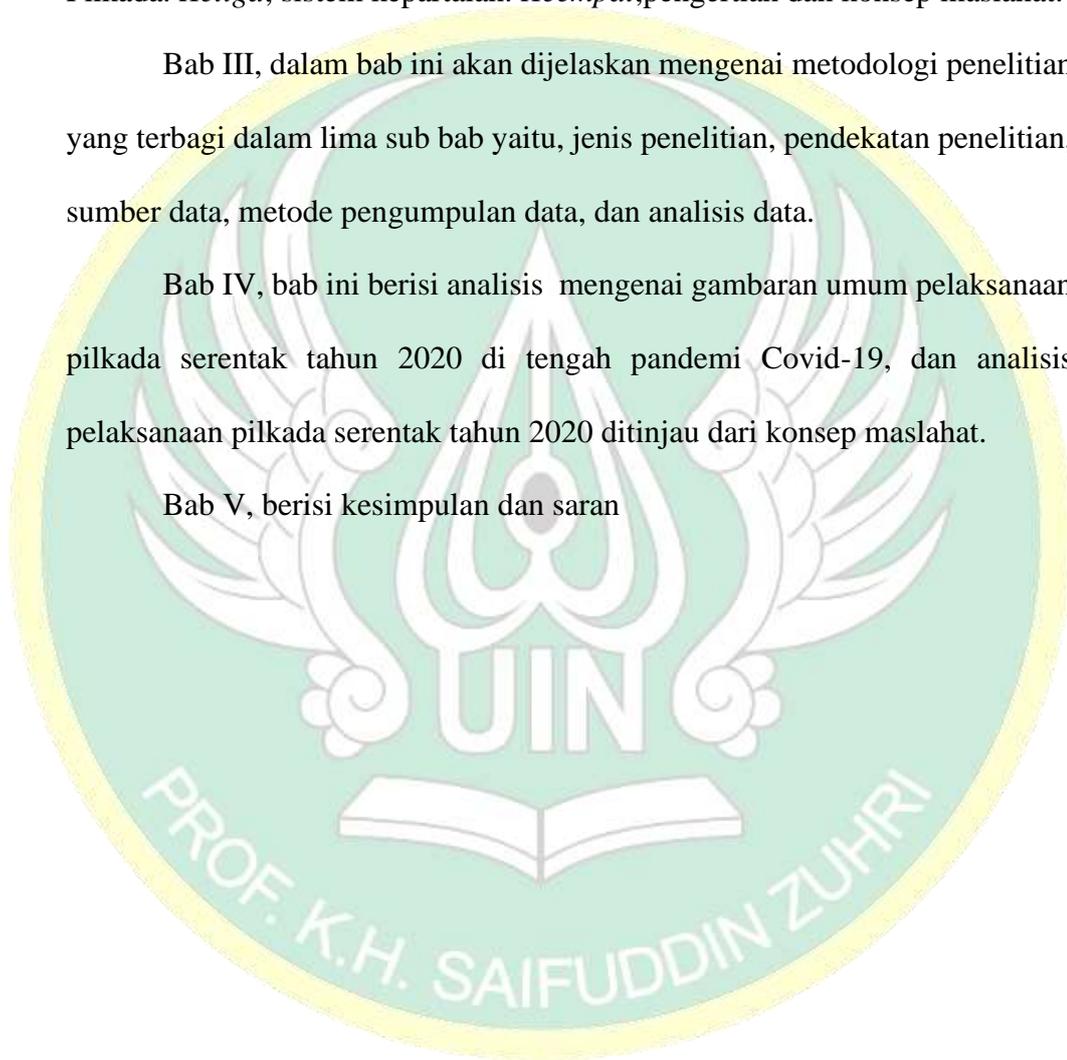
penelitian ini. *Ketujuh*, sistematika penulisan merupakan gambaran secara sistematis dari penelitian.

Bab II, berisi tentang landasan teori yang terbagi dalam empat sub bab. *Pertama*, pengertian dan konsep Pemilu. *Kedua*, pengertian dan konsep Pilkada. *Ketiga*, sistem kepartaian. *Keempat*, pengertian dan konsep masalahat.

Bab III, dalam bab ini akan dijelaskan mengenai metodologi penelitian yang terbagi dalam lima sub bab yaitu, jenis penelitian, pendekatan penelitian, sumber data, metode pengumpulan data, dan analisis data.

Bab IV, bab ini berisi analisis mengenai gambaran umum pelaksanaan pilkada serentak tahun 2020 di tengah pandemi Covid-19, dan analisis pelaksanaan pilkada serentak tahun 2020 ditinjau dari konsep masalahat.

Bab V, berisi kesimpulan dan saran



## BAB II

### LANDASAN TEORI

#### A. Pengertian dan Konsepsi Pemilu

##### 1. Pengertian dan Konsep Pemilu

Dalam Pasal 1 ayat (1) UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dijelaskan bahwa Pemilihan Umum (Pemilu) merupakan sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden dan Wakil Presiden, dan memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), yang pelaksanaannya berdasar pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>13</sup> Selain itu dalam Pasal 22E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 juga dijelaskan bahwa Pemilu dilaksanakan lima tahun sekali dan berlandaskan enam asas yakni asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.<sup>14</sup>

Pemilu merupakan alat untuk menyortir para politikus yang akan mewakili dan membawa suara rakyat di dalam lembaga perwakilan.<sup>15</sup> Karenanya pemilu menjadi sangat penting bagi sebuah negara yang memiliki sistem pemerintahan demokrasi. Demokrasi dapat diartikan sebagai sistem politik nasional yang berdasar pada partisipan warga negara, peraturan mayoritas, konsultasi dan diskusi, dan

---

<sup>13</sup>Pasal 1 ayat (1) UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

<sup>14</sup>Pasal 22E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945

<sup>15</sup>Uu Nurul Huda, *Hukum Partai Politik dan Pemilu Di Indonesia*, (Bandung: Fokusmedia, 2018), hlm.7

pertanggungjawaban pemimpin terhadap pemilih.<sup>16</sup> Menurut Jimly Asshiddiqie pengertian demokrasi secara literal adalah sama dengan kedaulatan rakyat.<sup>17</sup>

Sebagaimana pendapat dari Tricahyono yang menyatakan bahwa Pemilu adalah suatu instrumen untuk mewujudkan kedaulatan rakyat yang bertujuan membentuk pemerintahan yang absah serta sebagai sarana penyampai aspirasi dan kepentingan rakyat.<sup>18</sup> Menurut teori Kant, bahwa tujuan negara adalah menegakkan hukum dan menjamin kebebasan warga negaranya, yang mana kebebasan tersebut dibatasi oleh undang-undang, dan undang-undang tersebut tidak lain dibuat oleh rakyat itu sendiri. Sehingga dapat diartikan undang-undang tersebut merupakan penjelmaan dari kehendak rakyat. Dan dapat disimpulkan bahwa rakyatlah yang memiliki kedaulatan atau kekuasaan tertinggi.<sup>19</sup>

Pemilu merupakan salah satu sendi untuk tegaknya sistem politik demokrasi. Oleh karena itu tujuan dari adanya pemilu adalah untuk mengimplementasikan prinsip-prinsip demokrasi dengan cara memilih wakil-wakil rakyat di Badan Perwakilan Rakyat, dalam rangka mengikutsertakan rakyat dalam kehidupan ketatanegaraan.<sup>20</sup> Fahmi mengutip dalam bukunya Sigit Pamungkas menjelaskan Jika dilihat dari

---

<sup>16</sup>Efriza, *Ilmu Politik: Dari Ilmu Politik Sampai Ilmu Pemerintahan*, Cet.3, (Bandung: Alfabeta, 2013), hlm. 110.

<sup>17</sup>Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, (Jakarta: Ikhtiar Baru Van Hoeve, 1994), hlm. 75.

<sup>18</sup> Ibnu Tricahyono, *Reformasi Pemilu Menuju Pemisahan Pemilu Nasional dan Lohal*, (Malang: In Trans Publishing, 2009), hlm. 6.

<sup>19</sup> Soehino, *Ilmu Negara*, (Yogyakarta: Liberty Yogyakarta, 1998) hlm.161.

<sup>20</sup> Uu Nurul Huda, *Hukum Partai Politik...*, hlm.135-136.

sudut pandang teknis pelaksanaan, Pemilu dapat didefinisikan sebagai suatu mekanisme untuk mengubah suara pemilih menjadi satu lembaga perwakilan atau metode yang didalamnya suara hasil dari pemilihan kemudian diterjemahkan dalam parlemen oleh partai-partai dan para kandidat. Serta dikutip dari karya Umaruddin Masdar yang menjelaskan bahwa Pemilu merupakan suatu bentuk penyaluran suara oleh rakyat dengan mencoblos tanda gambar untuk memilih wakil-wakil rakyat.<sup>21</sup>

## 2. Fungsi dan Tujuan Pemilu

Pendapat Sanit sebagaimana dikutip oleh Uu Nurul Huda mengenai fungsi Pemilu ada empat, yaitu legitimasi politik, terciptanya perwakilan politik, sirkulasi elite politik dan pendidikan politik.<sup>22</sup> Dalam hal ini partisipasi rakyat sangat penting dalam menentukan keberhasilan Pemilu. Karenanya pendidikan politik bagi rakyat menjadi suatu kebutuhan untuk memupuk pengetahuan rakyat mengenai politik, sehingga rakyat dapat berpartisipasi dengan maksimal dalam hal penyelenggaraan kehidupan bernegara. Djuyandi mengutip pendapat Kunicova dan Rose bahwa fungsi pemilu ada dua, pertama untuk memilih aktor politik yang mewakili kepentingan publik, dan kedua memberi kesempatan bagi pemilih untuk menagih pertanggungjawaban dan memberi sanksi terhadap politisi jika mereka tidak amanah dalam melayani rakyat.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat*, Cet. 2 (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), hlm. 51-53.

<sup>22</sup> Uu Nurul Huda, *Hukum Partai Politik...*, hlm. 136

<sup>23</sup> Yusa Djuyandi, *Pengantar Ilmu Politik*, Ed. 2 Cet.3 (Depok: Rajawali Pers, 2018), hlm.172.

Sedangkan mengutip dari pendapat Prihatmoko , fungsi Pemilu adalah sebagai berikut:<sup>24</sup>

- a. Sebagai gerbang utama bagi rakyat untuk menyampaikan suara, pendapatnya dan pilihannya dalam kebebasan menentukan sosok seorang pemimpin negara secara mandiri.
- b. Rakyat dapat memiliki kewenangan dalam mengubah kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan pemerintah jika memang rakyat telah merasakan ketidakpuasan atas kinerja seorang pemimpin yang telah mereka pilih atau untuk sarana meminta pertanggungjawaban rakyat terhadap pemimpin negara yang kinerjanya selama menjabat tidak memuaskan.
- c. Sebagai wadah untuk mengeluarkan aspirasi rakyat secara besar-besaran demi perbaikan ekonomi dan pembangunan negara yang telah terjadi.
- d. Sebagai media untuk mewujudkan masyarakat yang lebih aman, teratur, damai dan nyaman tanpa harus terjadi pertikaian, pertengkaran, atau peperangan yang tidak perlu.
- e. Pemilu dapat membuat pembangunan negara lebih mudah diatur dan direncanakan melalui rapat paripura dan lain-lain.

Setiap penyelenggaraan suatu kegiatan terutama dalam bernegara sudah pasti ada maksud atau tujuan-tujuan yang dingin dicapai. Termasuk dalam penyelenggaraan Pemilu, seperti apa yang dijabarkan Fahmi dalam

---

<sup>24</sup> Uu Nurul Huda, *Hukum Partai Politik...*, hlm. 136

bukunya dengan mengutip pendapat Prof. Jimly Asshiddiqie mengenai tujuan Pemilu bahwa tujuan penyelenggaraan pemilu ada empat. *Pertama*, memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan dengan tertib dan damai. *Kedua*, memungkinkan adanya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan. *Ketiga*, untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat. *Keempat*, melaksanakan prinsip hak asasi warga negara.<sup>25</sup>

Menurut Surbakti ada tiga tujuan didakannya pemilu, diantaranya yaitu:<sup>26</sup>

- a. Sebagai mekanisme untuk menyeleksi para pemimpin pemerintah dan alternatif kebijakan umum.
- b. Pemilu juga dapat dikatakan sebagai mekanisme memindahkan konflik kepentingan dari masyarakat kepada badan-badan perwakilan rakyat yang terpilih melalui partai-partai yang memenangkan kursi sehingga integrasi tetap terjamin.
- c. Pemilu merupakan sarana memobilisasikan dan atau menggalang dukungan rakyat terhadap negara dan pemerintah dengan jalan ikut serta dalam proses politik.

Dalam Pasal 22E ayat (2) UUD 1945. Pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden. Dengan demikian Pemilu diselenggarakan dengan tujuan untuk memilih

---

<sup>25</sup> Yusa Djuyandi, *Pengantar Ilmu Politik...*, hlm. 276.

<sup>26</sup> Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, (Jakarta: Grasindo, 1992), hlm. 181.

wakil rakyat dan wakil daerah, Presiden dan Wakil Presiden, serta untuk membentuk pemerintahan yang demokratis, kuat dan memperoleh dukungan rakyat dalam rangka mewujudkan tujuan nasional sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945.<sup>27</sup>

### 3. Sistem Pemilihan Umum

Sistem Pemilu merupakan suatu metode yang mengatur warga negara untuk memilih wakil rakyat dari masyarakat itu sendiri dan berhubungan dengan prosedur dan pengaturan penetapan kursi di lembaga perwakilan.<sup>28</sup> Umumnya sistem pemilu berkisar pada dua prinsip yaitu, *Singel-Member Constituency* (satu daerah pemilihan memilih satu wakil) atau biasa disebut dengan sistem distrik, dan *Multi-member Constituency* (satu daerah pemilihan memilih beberapa wakil) atau biasa disebut sistem proporsional.<sup>29</sup>

#### a. Sistem Distrik

Sistem distrik merupakan sistem pemilihan yang tergolong paling tua dan didasarkan atas kesatuan geografis.<sup>30</sup> Sistem ini diselenggarakan berdasarkan lokasi daerah pemilihan, dalam artian tidak membedakan jumlah penduduk, tetapi tempat yang sudah ditentukan. Karena hanya ada satu wakil dalam satu distrik, maka sistem ini menerapkan suara terbanyak untuk dapat menentukan

---

<sup>27</sup> Uu Nurul Huda, *Hukum Partai Politik...*, hlm.137

<sup>28</sup> Yusa Djuyandi, *Pengantar Ilmu Politik...*, hlm. 173

<sup>29</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Ed. Revisi Cet. 1, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008) hlm. 461-462.

<sup>30</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik...*, hlm. 462.

mereka yang menjadi wakil rakyat.<sup>31</sup> Ada beberapa negara yang menerapkan sistem distrik, diantaranya adalah Amerika Serikat, Inggris, Australia, India, dan beberapa negara yang lain.<sup>32</sup>

Sistem distrik memiliki beberapa bentuk yaitu, *First Paste The Post* (FPTP), *Block Vote* (BV), *Party Block Vote* (PBV), *Alternative Vote* (AV), dan *Two Round System* (TRS).<sup>33</sup> Pada setiap bentuk sistem Pemilu, pasti memiliki kelebihan dan kekurangan masing-masing. Menurut Prof. Budiadjo secara umum kelebihan dari sistem distrik adalah *Pertama*, mendorong kearah integrasi partai-partai politik karena kursi yang dioerebutkan dalam satu distrik hanya satu. *Kedua*, dapat mencegah adanya fragmentasi partai dan mendorong penyederhanaan partai tanpa paksaan. *Ketiga*, karena berbentuk distrik maka wakil yang terpilih dapat dikenal masyarakat dan hubungan antar anggota lebih erat. *Keempat*, bagi partai besar sistem ini lebih menguntungkan sebab dapat memperoleh suara dari pemilih lain. *Kelima*, memudahkan suatu partai mencapai kedudukan mayoritas dalam parlemen, sehingga tidak perlu koalisi dengan partai lain. *Keenam*, penyelenggaraanya murah dan sederhana.<sup>34</sup>

Sedangka menurut Fahmi, kelemahan dari sistem distrik adalah *pertama*, sistem ini mengalami disproporsionalitas yang tinggi, kurang representatif, kurang efektif untuk masyarakat yang plural, dan

---

<sup>31</sup> Uu Nurul Huda, *Hukum Partai Politik...*, hlm. 141.

<sup>32</sup> Yusa Djuyandi, *Pengantar Ilmu Politik...*, hlm. 173

<sup>33</sup> Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat...*, hlm. 57

<sup>34</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik...*, hlm. 466-467.

rentan terjadi kesenjangan antara perolehan jumlah suara dan jumlah kursi di parlemen. *Kedua*, tersingkirnya partai-partai kecil dan kelompok-kelompok minoritas. *Ketiga*, wakil rakyat cenderung mementingkan kepentingan distrik dari pada kepentingan nasional. *Keempat*, rentan terjadinya manipulasi dalam pembagian distrik.<sup>35</sup>

b. Sistem Proporsional

Sistem proporsional adalah sistem dimana satu daerah pemilihan memilih beberapa wakil. Dalam sistem ini perhitungannya cukup rumit.<sup>36</sup> Sistem proporsional merupakan sistem yang sangat memperhatikan proporsi atau perimbangan antara jumlah penduduk dengan jumlah kursi di daerah pemilihan. Dasar pemikiran sistem proporsional adalah kesadaran untuk menerjemahkan penyebaran suara terpilih bagi setiap partai menurut proporsi kursi yang ada di legislatif.<sup>37</sup> Sistem proporsional memiliki dua varian sistem yaitu, sistem *Proporsional Representation (PR)* dan *Single Transferable Vote (STV)*.<sup>38</sup>

Sama halnya dengan sistem distrik, sistem proporsional juga memiliki kelebihan dan kelemahan. Menurut Prof. Budiardjo kelebihan dari sistem proporsional adalah *pertama*, dianggap lebih representatif karena jumlah kursi dengan jumlah suara lebih sesuai. *Kedua*, dianggap lebih demokratis dalam artian lebih *egalitarian*

---

<sup>35</sup> Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat...*, hlm. 65-57.

<sup>36</sup> Yusa Djuyandi, *Pengantar Ilmu Politik...*, hlm. 174.

<sup>37</sup> Uu Nurul Huda, *Hukum Partai Politik...*, hlm. 142-143.

<sup>38</sup> Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat...*, hlm.68

karena praktis dan tidak ada kesenjangan antara suara nasional dengan jumlah kursi di parlemen. *Ketiga*, semua golongan masyarakat termasuk kelompok minoritas pun memperoleh peluang untuk menampilkan wakilnya dalam parlemen sehingga rasa keadilan masyarakat sedikit terpenuhi. Sedangkan kelemahan sistem proporsional diantaranya adalah *pertama*, mendorong partai-partai untuk berintegrasi dan memanfaatkan persamaan tetapi cenderung mempertajam perbedaan. *Kedua*, mempermudah fragmentasi partai. *Ketiga*, memberikan kedudukan yang kuat pada pimpinan partai melalui sistem daftar karena pemimpin partai yang menentukan daftar calon. *Keempat*, wakil yang terpilih akan renggang ikatannya dengan konstituen. *Kelima*, karena banyak partai yang bersaing maka sulit untuk meraih mayoritas.<sup>39</sup>

#### 4. Pelaksanaan Pemilihan Umum

Pemilihan umum diadakan setiap lima tahun sekali yaitu pada hari/tanggal/waktu libur atau diliburkan secara nasional. Sedangkan pemungutan suara di luar negeri dilaksanakan bersamaan atau sebelum pemungutan suara dalam negeri dilaksanakan. Pemilu dilaksanakan melalui beberapa tahapan dari awal perencanaan hingga pengucapan sumpah/janji. Tahapan ini dilaksanakan paling lambat dua puluh bulan sebelum pemungutan suara. Disebutkan dalam Pasal 167 ayat (4) UU No.7

---

<sup>39</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik...*, hlm. 467-469.

Tahun 2017, beberapa tahapan Pemilu yang harus dijalankan diantaranya adalah sebagai berikut:<sup>40</sup>

- a. Perencanaan program dan anggaran, serta penyusunan peraturan penyelenggaraan Pemilu.
- b. Pemutakhiran data pemilih dan penyusunan daftar pemilih.
- c. Pendaftaran dan verifikasi Peserta Pemilu
- d. Penetapan Peserta Pemilu
- e. Penetapan jumlah kursi dan penetapan daerah pemilihan
- f. Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden serta anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.
- g. Masa Kampanye Pemilu
- h. Masa Tenang
- i. Pemungutan dan Penghitungan Suara
- j. Penetapan Hasil Pemilu
- k. Pengucapan sumpah/janji Presiden dan Wakil Presiden serta anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.

5. Penyelenggara Pemilihan Umum

Penyelenggara Pemilu merupakan lembaga atau badan yang bertugas dalam menyelenggarakan kegiatan Pemilu. Dalam Pasal 1 ayat (7) UU No. 7 Tahun 2017 disebutkan beberapa lembaga yang dibetuk sebagai penyelenggara Pemilu yaitu, Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu. Ketiga

---

<sup>40</sup> Pasal 167 ayat (4) UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

lembaga tersebut merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan memilih anggota DPRD secara langsung.<sup>41</sup>

a. Komisi Pemilihan Umum

Dalam Pasal 1 ayat (8) UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum disebutkan bahwa Komisi Pemilihan Umum (KPU) adalah lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri dalam melaksanakan tugasnya.<sup>42</sup> Maksud dari nasional adalah KPU dalam melaksanakan tugasnya sebagai penyelenggara Pemilu mencakup seluruh wilayah NKRI. Maksud dari tetap adalah KPU merupakan lembaga yang menjalankan tugas secara bekesinambungan meskipun dibatasi oleh masa jabatan tertentu. Sifat mandiri artinya KPU dalam menjalankan tugasnya bebas dari pengaruh pihak manapun. KPU harus mandiri atau independen karena KPU harus bersifat netral, tidak memihak, dan tidak boleh dikendalikan oleh partai politik atau pejabat negara yang lain.<sup>43</sup> Independensi bukan hanya berarti merdeka, bebas, imparial atau tidak memihak dengan individu atau kelompok apapun. Independensi juga bermakna sebagai pwer, paradigma, etika dan spirit untuk menjamin suatu proses dan hasil dari Pemilu merefleksikan

---

<sup>41</sup> Pasal 1 ayat (7) UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

<sup>42</sup> Pasal 1 ayat (8) UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

<sup>43</sup> Ibramsyah Amirudin, *Kedudukan KPU dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Yogyakarta: Laksbang Mediatama, 2008), hlm. 54.

kepentingan rakyat, bangsa dan negara, sekarang dan yang akan datang.<sup>44</sup>

Komisi Pemilihan Umum terdiri dari Komisi Pemilihan umum (KPU), Komisi Pemilihan Umum Provinsi (KPU Provinsi), Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota (KPU Kabupaten/Kota).<sup>45</sup> KPU membentuk Panitia Pemilihan Luar Negeri (PPLN) untuk melaksanakan Pemilu di Luar Negeri, dan PPLN membentuk Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Luar Negeri (KPPSLN) dan Petugas Pemutakhiran Data Pemilih (Pantarlih). KPU Kabupaten/Kota membentuk Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) untuk melaksanakan Pemilu di tingkat Kecamatan dan Panitia Pemungutan Suara (PPS) untuk melaksanakan Pemilu di tingkat Desa/Kelurahan. PPS membentuk Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) dan membentuk Pantarlih.

KPU sendiri sesungguhnya merupakan jelmaan dari Lembaga Pemilihan Umum (LPU), lembaga yang bertugas menyelenggarakan pemilu pada zaman Orde Baru. Menyusul runtuhnya rezim Orde Baru, LPU yang dibentuk Presiden Soeharto pada 1970 itu kemudian direformasi menjadi KPU dengan memperkuat peran, fungsi dan struktur organisasinya menjelang pelaksanaan Pemilu 1999.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Suparman Marzuki, "Peran Komisi Pemilihan Umum dan Pengawas Pemilu Untuk Pemilu yang Demokratis", *Jurnal Hukum* 15, No. 3 (2008): 399.

<sup>45</sup> Pasal 6 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

<sup>46</sup> Didik Supriyanto, *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu*, (Jakarta: Perludem, 2007), hlm.21-22.

b. Badan Pengawas Pemilu

Berdasarkan Pasal 1 ayat (17) UU No. 7 Tahun 2017 pengertian dari Badan Pengawas Pemilu adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang memiliki tugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah NKRI. Bawaslu terdiri dari Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Desa/Kelurahan, Panwaslu LN, dan Pengawas TPS.<sup>47</sup> Keberadaan Bawaslu tidak disebutkan secara langsung dalam UUD NRI 1945. Kedudukan Bawaslu (sebelumnya disebut Panwaslu) mendapat penguatan dalam putusan MK Nomor 11/PUU-VII/2010 mengenai permohonan uji materi terhadap UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu. MK mengeluarkan putusan tersebut dengan pertimbangan hukum mengutip dari Pasal 22E ayat (5) UUD Tahun 1945 yang berbunyi “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri”. MK menegaskan bahwa kaimat “suatu komisi pemilihan umum” dalam UUD 1945 bukan menunjukan sebuah nama institusi. Sehingga penyelenggaraan Pemilu tidak hanya dilaksanakan oleh KPU saja tetapi juga oleh Bawaslu. Dimana dalam hal ini Bawaslu bersama dengan KPU merupakan satu Kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.

---

<sup>47</sup> Pasal 1 ayat (17) dan Pasal 89 ayat (2) UU No.7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Oleh karena itu kedudukan Bawaslu dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dapat dikatakan sederajat dengan KPU.<sup>48</sup>

c. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu

Definisi Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) berdasarkan Pasal 1 ayat (24) UU No. 7 Tahun 2017 adalah lembaga yang memiliki tugas menangani pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu. Struktur keanggotaan DKPP terdiri dari 1 (satu) orang *ex officio* dari unsur KPU, 1 (satu) orang *ex officio* dari unsur Bawaslu, dan 5 (lima) orang dari tokoh masyarakat yang diusulkan oleh Presiden sebanyak 2 (dua) orang, dan diusulkan oleh DPR sebanyak 3 (tiga) orang.<sup>49</sup> Kode etik penyelenggara Pemilu adalah pedoman perilaku bagi penyelenggara Pemilu yang mengacu pada kesatuan antara asas, moral, etika, dan filosofi, sehingga telah ditentukan mengenai kewajiban maupun larangan terkait patut atau tidaknya suatu tindakan atau perilaku dalam penyelenggaraan Pemilu<sup>50</sup>

DKPP memiliki kedudukan yang kuat karena dibentuk berdasarkan Undang-Undang dan memiliki *constitutional importance* secara langsung dengan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945. Serta berdasarkan putusan MK No. 11/PUU-VII/2010 dan No. 81/PUU-

<sup>48</sup> Uu Nurul Huda, *Hukum Partai Politik...*, hlm. 252-254.

<sup>49</sup> Pasal 1 ayat (24) dan Pasal 155 ayat (4) dan (5) UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

<sup>50</sup> Sri Warjiyati, "Penataan Struktur dan Kewenangan Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu dalam Upaya Mewujudkan Pemilihan Umum yang Demokratis di Indonesia", *Jurnal Aristo (Social, Politic, Humaniora)* 08, No. 1 (2020): 32.

IX/2011 menjelaskan bahwa KPU, Bawaslu, dan DKPP adalah bagian dari komisi pemilihan umum yang dimaksud oleh Pasal 22E ayat (5) UUD 1945. Kedudukan DKPP dalam sistem ketatanegaraan Indonesia adalah sebagai lembaga negara bantu atau lembaga negara penunjang bagi KPU dan Bawaslu yang sifatnya independen.<sup>51</sup>

## 6. Sistem Kepartaian

Penyelenggaraan Pemilu akan selalu berkaitan dengan partai politik. Partai politik adalah peserta Pemilu khususnya dalam pemilihan anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota partai politik. Selain itu pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden juga diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik.<sup>52</sup> Sehingga dalam pembahasan Pemilu perlu dikaji pula sistem kepartaian dan partai politik.

### a. Definisi Partai Politik

Partai politik merupakan organisasi politik yang dapat berperan sebagai penyalur aspirasi masyarakat dan penghubung antara penguasa dan kekuasaan. Dengan partai politik rakyat dapat terlibat langsung dalam proses penyelenggaraan negara.<sup>53</sup> Di negara yang menganut paham demokrasi, gagasan mengenai partisipasi rakyat memiliki dasar ideologis bahwa rakyat memiliki hak untuk ikut serta menentukan siapa yang nanti akan menjadi pemimpin dan siapa yang akan menentukan kebijakan umum. Di negara-negara totaliter gagasan

---

<sup>51</sup> Uu Nurul Huda, *Hukum Partai Politik...*, hlm. 267-268.

<sup>52</sup> Pasal 1 ayat (27) dan (28) UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

<sup>53</sup> Uu Nurul Huda, *Hukum Partai Politik...*, hlm. 6.

partisipasi rakyat didasari pandangan elite politiknya bahwa rakyat perlu dibina untuk mencapai stabilitas yang langgeng. Dan oleh karena itu partai politik bisa menjadi salah satu alat untuk mencapai tujuan tersebut.<sup>54</sup>

Definisi partai politik berdasarkan Pasal 1 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2011 adalah organisasi nasional yang dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia dengan suka rela yang didasari dengan kesamaan kehendak dan cita-cita untuk membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta menjaga keutuhan NKRI dengan berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945.<sup>55</sup> Menurut Prof. Miriam Budiardjo partai politik merupakan suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya memiliki orientasi, nilai-nilai, dan cita-cita yang sama dengan tujuan memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik dengan cara konstitusional guna melaksanakan kebijakan-kebijakan mereka.<sup>56</sup> Sedangkan menurut Muhadam Labolo dan Teguh ilham partai politik adalah sebuah organisasi politik resmi yang didirikan oleh orang-orang yang memiliki kepentingan yang sama yakni menguasai pemerintahan dengan cara memasukkan anggota-

---

<sup>54</sup> Dody Nur Andriyan, *Hukum Tata Negara dan Sistem Politik: Kombinasi Presidensial dengan Multipartai di Indonesia*, (Yogyakarta: Deepublish, 2018) , hlm.87.

<sup>55</sup> Pasal 1 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

<sup>56</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik...*, hlm. 161.

anggotanya dalam pemerintahan melalui mekanisme pemilihan umum.<sup>57</sup>

b. Fungsi Partai Politik

Didirikannya partai politik oleh suatu kelompok warga negara tentu memiliki fungsi. Fungsi utama dari partai politik yaitu mencari kekuasaan, memperoleh kekuasaan, dan mempertahankannya. Cara untuk dapat memperoleh kekuasaan yaitu dengan berpartisipasi dalam pemilihan umum.<sup>58</sup>

Dody Nur Andriyan mengutip dari bukunya Prof. Miriam Budiardjo menyebutkan ada empat fungsi partai politik dalam negara demokrasi. Pertama, partai politik sebagai sarana komunikasi politik, yaitu dengan menyalurkan berbagai ragam pendapat dan aspirasi masyarakat kemudian mengaturnya sedemikian rupa sehingga kesenjangan diantara masyarakat dapat berkurang. Kedua, partai politik sebagai sarana sosialisasi politik, dalam usaha menguasai pemerintahan melalui Pemilu partai harus berusaha menciptakan image bahwa partai tersebut memperjuangkan kepentingan umum. Ketiga, partai politik sebagai sarana rekrutmen politik, yaitu untuk mencari dan mengajak orang turut aktif dalam kegiatan politik sebagai anggota partai. Keempat, partai politik sebagai sarana pengatur

---

<sup>57</sup> Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia: Teori, Konsep dan Isu Strategis*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2015), hlm.15.

<sup>58</sup> Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Partai Politik...*, hlm. 15.

konflik, namun dalam praktiknya fungsi tersebut tidak dilaksanakan justru lebih sering menimbulkan kegelisahan dan perpecahan.<sup>59</sup>

### c. Sistem Kepartaian

Berdasarkan jumlah partai yang memperoleh kursi diparlemen sistem kepartaian terdiri atas tiga kelompok, yaitu sistem partai tunggal, sistem dwipartai dan sistem multipartai.

#### 1) Sistem Partai Tunggal

Dalam sistem partai tunggal parlemen didominasi oleh satu partai. Bentuk-bentuk sistem partai tunggal antara lain partai tunggal totaliter, otoriter, dan dominan.<sup>60</sup> Pola partai tunggal terdapat di beberapa negara seperti Afrika, Cina, dan Kuba. Kepartaian ini dinamakan non-kompetitif karena semua partai harus menerima pimpinan dari partai yang dominan, dan tidak ada persaingan dengan partai yang dominan tersebut.<sup>61</sup>

#### 2) Sistem Dua Partai (dwipartai)

Dalam sistem dwipartai terdapat dua partai utama yang berkompetisi dalam Pemilu. Dalam sistem ini terdapat pembagian tugas yakni partai yang memenangkan pemilu akan menjadi partai yang memerintah dan partai yang kalah akan menjadi partai oposisi yang loyal terhadap kebijakan pemerintah.<sup>62</sup>

<sup>59</sup> Dody Nur Andriyan, *Hukum Tata Negara dan Sistem Politik...*, hlm. 90-92.

<sup>60</sup> Luky Sandra Amalia, "Evaluasi Sistem Kepartaian di Era Reformasi", *Jurnal Penelitian Politik* 10, No. 2 (2013): 147.

<sup>61</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik...*, hlm.415.

<sup>62</sup> Luky Sandra Amalia, "Evaluasi Sistem Kepartaian...", hlm. 147.

### 3) Sistem Multipartai

Dalam sistem multipartai terdapat lebih dari dua partai yang dominan. Dalam sistem ini hampir tidak ada partai yang memenangkan Pemilu secara mutlak. Oleh karena itu, perlu adanya koalisi yang kuat untuk memperkuat pemerintahan. Sistem ini menggunakan sistem Pemilu proporsional berimbang yang memberi kesempatan luas bagi pertumbuhan partai dan golongan baru.<sup>63</sup>

## B. Konsep Pilkada

### 1. Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Desentralisasi berkembang seiring dengan tuntutan dan kebutuhan negara demokrasi. Desentralisasi adalah pembagian kekuasaan dari pemerintahan pusat kepada pemerintahan daerah. Desentralisasi kebalikan dari sentralisasi. Desentralisasi memiliki empat bentuk utama yaitu dekonsentrasi, delegasi, devolusi, dan peralihan fungsi dari lembaga negara ke lembaga swadaya masyarakat.<sup>64</sup>

Alasan diperlukanya desentralisasi dalam sebuah negara dapat dilihat dari beberapa sudut pandang. *Pertama* alasan geografis, negara yang memiliki wilayah yang cukup luas umumnya melakukan

---

<sup>63</sup> Luky Sandra Amalia, "Evaluasi Sistem Kepartaian...", hlm. 147.

<sup>64</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cet 1, (Bandung: Nusamedia, 2009), hlm.61-62

desentralisasi. *Kedua* jumlah penduduk yang menempati wilayah suatu negara. *Ketiga* kultural, perbedaan kultur disetiap negara mengharuskan pemerintah melakukan desentralisasi. *Keempat* politik, desentralisasi akan menguntungkan pemerintah pusat karena dapat mencegah penumpukan wewenang di pemerintahan pusat. *Kelima* alasan administratif, desentralisasi adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. *Keenam* alasan pembangunan ekonomi, desentralisasi menjadikan pemerintah daerah mendapat lebih banyak yang secara tidak langsung dapat memajukan perekonomian wilayah dan masyarakat.<sup>65</sup>

Otonomi daerah termasuk bagian dari desentralisasi. Otonomi daerah merupakan pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan kepada pemerintah daerah supaya mengatur urusan rumah tangganya sendiri. Otonomi daerah penyelenggaraannya dibatasi wilayah yang ditentukan oleh pemerintah pusat.<sup>66</sup> Dalam Pasal 1 ayat (6) UU No. 23 Tahun 2014 dijelaskan bahwa otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban pemerintah daerah untuk mengatur sendiri urusan pemerintahan dan masyarakatnya dalam sistem NKRI. Alasan dilaksanakannya otonomi daerah diantaranya adalah pengambilan kebijakan publik dengan rakyat didaerah akan lebih sesuai dengan kondisi daerah setempat, kepentingan masyarakat didaerah akan lebih diperhatikan, nasib daerah ditentukan oleh daerah itu sendiri.<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> Yusnani Hasyimzoem, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Jakarta: Rajawal Pers, 2017), hlm. 22-23.

<sup>66</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, hlm. 84.

<sup>67</sup> Yusnani Hasyimzoem, *Hukum Pemerintahan Daerah...*, hlm. 16-17.

## 2. Sejarah Pilkada di Indonesia

Sejarah pilkada di Indonesia dimulai sejak masa pemerintahan kolonial Belanda, penjajahan Jepang, hingga sampai saat ini.

### a. Pilkada Zaman Belanda

Pengaturan tentang pemerintahan daerah pada zaman kolonial Belanda terbagi menjadi dua yaitu Jawa-Madura dan daerah diluar Jawa-Madura. Pada zaman kolonial Belanda, praktik penyelenggaraan pemilihan kepala daerah sudah dilakukan dengan cara ditunjuk.<sup>68</sup>

### b. Pilkada Zaman Jepang

Dalam menggantikan penjajahan Belanda di Indonesia, Jepang masih meneruskan asas yang dulu diterapkan juga oleh Belanda yaitu asas dekonsentrasi. Dalam pengangkatan pemerintah daerah, Jepang menunjuk tiap-tiap pejabat yang akan menduduki pemerintahan daerah.<sup>69</sup>

### c. Pilkada Zaman Kemerdekaan

Sejarah pemilihan kepala daerah zaman kemerdekaan ini terbagi menjadi tiga masa, yaitu era orde lama, era orde baru, dan era reformasi. Pada masa orde lama, kepala daerah dipilih oleh DPRD yang diangkat oleh Presiden dalam wilayah daerah tingkat I, oleh

---

<sup>68</sup> Uu Nurul Huda, *Hukum Partai Politik...*, hlm. 205

<sup>69</sup> Uu Nurul Huda, *Hukum Partai Politik...*, hlm. 207

Menteri Dalam Negeri dalam wilayah daerah tingkat II, oleh kepala daerah tingkat I dalam wilayah daerah tingkat III.<sup>70</sup>

Kemudian pada masa orde baru, dengan lahirnya UU No. 5 Tahun 1974 membawa nuansa baru dalam kepemimpinan kepala daerah. Pada masa ini produk hukum yang dilahirkan banyak memuat tentang mekanisme pemilihan kepala daerah. Pemilihan kepala daerah tercantum dalam Pasal 18 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1974 yang menerangkan bahwa pemilihan kepala daerah tingkat I dipilih oleh DPRD paling sedikit 3 orang dan paling banyak 5 orang yang telah disepakati bersama antara pimpinan fraksi-fraksi dan Menteri Dalam Negeri. Dan disebutkan juga dalam Pasal 16 ayat (1) bahwa kepala daerah tingkat II dipilih oleh DPRD paling sedikit 3 orang dan paling banyak 5 orang yang telah disepakati bersama antara Pemimpin fraksi-fraksi dengan Gubernur.<sup>71</sup>

Terakhir adalah era reformasi, pada era ini pemerintahan daerah diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian direvisi dengan UU No. 32 Tahun 2004. Dalam Undang-Undang ini pemilihan kepala daerah tidak lagi dilakukan oleh DPRD, namun berubah menjadi sistem pemilihan langsung dimana rakyat berperan aktif sebagai pemegang kedaulatan dengan melaksanakan pemilihan. Kemudian Undang-Undang tersebut direvisi kembali guna

---

<sup>70</sup> Uu Nurul Huda, *Hukum Partai Politik...*, hlm. 211

<sup>71</sup> Uu Nurul Huda, *Hukum Partai Politik...*, hlm. 211

memperbaiki pola demokrasi di Indonesia dengan UU No. 12 Tahun 2008. Pada undang-undang tersebut dinyatakan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Pada tahun 2014 undang-undang ini diperbaharui kembali dengan UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Namun dalam UU No. 23 Tahun 2014 ini tidak dibahas mengenai pemilihan kepala daerah. Hanya dalam Pasal 62 disebutkan bahwa ketentuan mengenai pilkada diatur dengan undang-undang.<sup>72</sup>

Ketentuan pilkada diatur dalam UU No. 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Wali Kota yang menentukan bahwa pemilihan kepala daerah dikembalikan lagi menjadi wewenang DPRD sesuai dengan Pasal 3 ayat (1) dan (2). Namun ketentuan ini banyak dikritik dan ditolak masyarakat karena poses pengambilan keputusannya telah menimbulkan kegentingan yang memaksa. Sehingga kemudian Presiden mengeluarkan Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Wali Kota, yang kemudian ditetapkan menjadi UU No. 1 Tahun 2015. Dimana pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara langsung dan demokratis.<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> Uu Nurul Huda, *Hukum Partai Politik...*, hlm. 212-213

<sup>73</sup> Uu Nurul Huda, *Hukum Partai Politik...*, hlm. 213-214

### 3. Pilkada Serentak

Pilkada serentak pertama kali dilaksanakan di Indonesia pada 9 Desember 2015. Pilkada serentak ramai diperbincangkan sejak ditetapkannya Perppu pilkada tahun 2014 menjadi Undang-Undang No 1 Tahun 2015. Hal tersebut menandakan akan digelarnya pilkada serentak dalam tahun yang sama yakni 9 Desember 2015. Setelah pilkada serentak 2015 selesai digelar, wacana pilkada serentak gelombang kedua saat itu adalah pada tahun 2017.<sup>74</sup>

Sebelumnya pelaksanaan pilkada dilaksanakan hampir tiap pekan di wilayah yang berbeda, baik provinsi maupun kabupaten/kota. Sehingga pelaksanaannya menguras banyak waktu dan biaya. Dengan dilaksanakannya pilkada serentak, biaya yang dikeluarkan lebih sedikit dan waktu pelaksanaan lebih singkat. Karena meskipun pilkada adalah pesta demokrasi lingkup lokal, tetap saja permasalahan yang menyertainya menyita perhatian dan energi. Penyelenggaraan pilkada juga dinilai dapat meminimalkan potensi konflik sosial dan gejolak politik sehingga lebih efektif dan efisien.<sup>75</sup>

### 4. Fungsi Pilkada

Menurut Janedjri ada 3 (tiga) fungsi dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. *Pertama*, dengan memilih kepala daerah yang

---

<sup>74</sup> Mokhammad Abdul Aziz, "Pilkada Serentak Melalui DPRD: Sebuah Gagasan Mewujudkan Pilkada Demokratis Perspektif Pancasila dan UUD 1945", *Politik Indonesia: Indonesian Political Science Review* 1, No. 02 (2016): 154-157.

<sup>75</sup> Topan Yuniarto, "Pilkada Langsung Serentak: Sejarah dan Perkembangannya di Indonesia", <https://kompaspedia.kompas.id/>, diakses pada 29 Juli 2021.

sesuai dengan kehendak masyarakat daerah setempat diharapkan dapat memahami serta memenuhi apa yang menjadi kehendak masyarakat itu. *Kedua*, dengan adanya pemilihan kepala daerah diharapkan calon yang terpilih dapat membawa keberhasilan dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan berdasar visi, misi, program, kualitas dan integritas yang dimiliki calon kepala daerah. *Ketiga*, merupakan sarana pertanggungjawaban, evaluasi, dan kontrol publik secara politik terhadap kepala daerah dan kekuatan politik yang menopangnya.<sup>76</sup>

5. Kelebihan dan Kekurangan Pilkada Langsung dan Pilkada Tak Langsung

Pilkada langsung merupakan pemilihan kepala daerah dengan cara dipilih langsung oleh rakyat berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Kelebihan dari sistem pilkada langsung di antaranya adalah *pertama*, masyarakat dapat langsung berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. *Kedua*, masyarakat memiliki ruang untuk memilih calon kepala daerah yang memiliki apasitas, komitmen, dan legitimasi sehingga dapat mengeluarkan putusan-putusan yang lebih baik dengan dukungan dari masyarakat. *Ketiga*, mendekatkan para elite politik dengan masyarakat daerah.<sup>77</sup> Kekurangan dari sistem pemilihan kepala daerah langsung adalah *pertama*, daftar pemilih tidak akurat dan sering terjadi kesalahan. *Kedua*, banyak yang melakukan politik uang.<sup>78</sup>

---

<sup>76</sup> Janedji M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2012), hlm.93.

<sup>77</sup> Uu Nurul Huda, *Hukum Partai Politik...*, hlm. 217.

<sup>78</sup> Uu Nurul Huda, *Hukum Partai Politik...*, hlm. 225.

Yang dimaksud dengan pemilihan kepala daerah tidak langsung merupakan pemilihan kepala daerah yang dilakukan oleh DPRD. Kelebihan dari sistem ini diantaranya adalah *pertama* pemerintah tidak perlu mengeluarkan biaya yang cukup banyak karena hanya akan melibatkan para anggota DPRD yang jumlahnya jauh lebih sedikit dari pada harus melibatkan masyarakat. *Kedua*, mengurangi praktik politik uang.<sup>79</sup>

Sedangkan kelemahan dari pemilihan kepala daerah oleh DPRD diantaranya adalah *pertama*, kepala daerah yang dipilih oleh DPRD belum tentu menjamin sesuai dengan kehendak rakyat. *Kedua*, kepercayaan publik semakin menurun karena banyaknya kasus korupsi yang menimpa beberapa anggota DPRD. *Ketiga*, masyarakat tidak dapat turut berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.<sup>80</sup>

### C. Pandemi Covid-19

Wabah virus Covid-19 berhasil mengguncang dunia pada akhir tahun 2019 tepatnya di bulan Desember. Wabah ini bermula dari salah satu kota di China yaitu kota Wuhan provinsi Hubei dengan jumlah sebanyak 5 kasus. Kemudian negara yang pertama kali terkonfirmasi covid-19 setelah China adalah Thailand yakni pada tanggal 13 Januari 2020. Akhir Januari 2020 wabah virus Covid-19 telah menyebar hingga ke berbagai benua di dunia.

---

<sup>79</sup> Sayyidatul Insiyah, dkk, "Pemilihan Kepala Daerah Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah: Sebuah Komparasi Dengan Pemilihan Secara Langsung Oleh Rakyat", *Jurnal Penelitian Hukum* 28, No. 2 (2019): 176-177.

<sup>80</sup> Andi Suhardiyanto dan Puji Lestari, "Partisipasi Politik Perempuan: Studi Perempuan dalam Pemilihan Kepala Daerah Jawa Tengah Tahun 2008", *Forum Ilmu Sosial* 35, No. 2 (2008): 95.

Hingga ditetapkan status darurat kesehatan oleh WHO pada 30 Januari 2020.<sup>81</sup> Virus Covid-19 adalah penyakit pneumonia berat yang disebabkan oleh virus Corona jenis baru.<sup>82</sup> Virus ini mulai masuk Indonesia pada awal Maret 2020, yakni ada dua pasien yaitu seorang ibu berusia 64 tahun dan anak perempuannya yang berusia 31 tahun. Kemudian pada 14 Maret 2020 penyebaran virus Covid-19 ditetapkan sebagai bencana nasional.<sup>83</sup>

Virus Corona (Covid-19) adalah virus yang menyerang saluran pernafasan. Keparahan infeksi Covid-19 tergantung dari kemampuan respon imun dalam melawan sitopatik virus. Masa inkubasi rata-rata adalah 4 hari dengan rentan waktu 2 hingga 7 hari. Penderita Covid-19 umumnya bergejala demam, batuk kering, sesak nafas, dan sakit tenggorokan. Namun banyak juga yang tidak menampakkan gejala dan biasa disebut dengan Orang Tanpa Gejala (OTG). Bagi yang bergejala ringan maka akan sembuh kurang lebih dalam waktu 7 hari, namun bagi yang bergejala parah akan mengalami gagal nafas dan menyebabkan kematian. Biasanya terjadi pada orang lanjut usia dan memiliki penyakit bawaan seperti diabetes melitus, hipertensi, dan parkinson.<sup>84</sup>

Tatalaksana untuk penderita Covid-19 dibagi menjadi 4, untuk Orang Tanpa Gejala (OTG), orang dengan gejala ringan, sedang dan berat. Untuk orang tanpa gejala, isolasi mandiri di rumah selama 14 hari dengan dipantau

---

<sup>81</sup> Yelvi Levani, Aldo Dwi Prastya, Siska Mawaddatunnadila, "Coronavirus Disease 2019 (COVID-19): Patogenesis, Manifestasi Klinis dan Pilihan Terapi", *Jurnal Kedokteran dan Kesehatan* 17, No. 1 (2021): 44-57.

<sup>82</sup> Diah Handayani, dkk, "Penyakit Virus Corona 2019", *Jurnal Respirologi Indonesia* 40, No. 2 (2020): 119-129.

<sup>83</sup> Tantiya Nimas Nuraini, "Kronologi Munculnya Covid-19 di Indonesia Hingga Terbit Keppres Darurat Kesehatan", <https://www.merdeka.com/>, diakses pada 13 Juni 2020.

<sup>84</sup> Yelvi Levani, Aldo Dwi Prastya, Siska Mawaddatunnadila, "Coronavirus Disease 2019 (COVID-19)...", 44-57.

oleh FKTP (Fasilitas Kesehatan Tingkat Primer) melalui telepon, jika memiliki penyakit penyerta maka dapat dilanjutkan mengonsumsi obat-obatan yang rutin dikonsumsi, dan minum vitamin C, B, E, dan Zink selama 14 hari. Untuk orang dengan gejala ringan, isolasi mandiri selama 14 hari, ditangani dan dikontrol oleh FKTP, dan melakukan terapi. Untuk orang dengan gejala sedang, diisolasi selama 14 hari di rumah sakit rujukan Covid-19 dan melakukan terapi. Sedangkan untuk orang dengan gejala berat, harus diisolasi di rumah sakit rujukan Covid-19 dan dirawat secara kohorting, serta di terapi.<sup>85</sup>

Pencegahan yang dapat dilakukan untuk mengurangi penularan virus Covid-19 adalah dengan mengurangi mobilitas, meningkatkan imunitas, mencuci tangan, memakai masker, olah raga dan istirahat yang cukup. Pencegahan primer virus Covid-19 adalah dengan vaksinasi, dan pencegahan sekunder adalah dengan menghentikan proses pertumbuhan virus.<sup>86</sup>

Saat terjadi pandemi Covid-19 untuk mengelompokkan daerah yang terdampak oleh pandemi adalah dengan memberikan kode warna. Selain untuk mengelompokkan daerah terdampak Covid-19, pengkodean ini juga dapat dijadikan pengkodean khusus (zonasi) untuk menentukan jumlah kasus infeksi di suatu daerah. Gugus Tugas Penanganan Covid-19 mengelompokkan daerah-daerah terdampak Covid-19 ke dalam empat kode warna, yaitu merah, oranye, kuning, dan hijau. Namun ada beberapa yang memasukkan warna hitam sebagai kode warna persebaran Covid-19. Dalam menentukan kode warna pada

---

<sup>85</sup> Yelvi Levani, Aldo Dwi Prastya, Siska Mawaddatunnadila, “*Coronavirus Disease 2019 (COVID-19)*...”, 44-57.

<sup>86</sup> Diah Handayani, dkk, “*Penyakit Virus Corona 2019*”..., 119-129.

suatu daerah, tim Ahli Epidemiologi dan Informatika Gugus Tugas Penanganan Virus Covid-19 menerangkan 15 indikator utama yang dapat menentukan zonasi Covid-19. Ke-15 indikator tersebut diantaranya adalah 11 indikator epidemiologi, 2 indikator surveilans kesehatan masyarakat, dan 2 pelayanan kesehatan. Pemerintah menggunakan indikator tersebut untuk menentukan zonasi Covid-19 dengan berdasarkan skor yang diperoleh.<sup>87</sup>

Pertama, zona merah adalah kode warna untuk mengelompokkan daerah-daerah terdampak Covid-19 dengan angka penambahan kasus baru yang sangat banyak melebihi zona oranye, zona merah disebut juga dengan risiko paling tinggi dan transmisinya sangat mengancam bisa lebih meluas sangat cepat, skor yang didapat pada zona merah adalah 0-1,8. Kedua, zona oranye adalah kode warna untuk mengelompokkan daerah-daerah terdampak Covid-19 dengan angka penambahan kasus baru yang relatif banyak, zona oranye disebut dengan zona risiko sedang dengan transmisi dan penularan yang dapat dipastikan ada dan lebih luas dari pada zona kuning, zona oranye memperoleh skor berkisar antara 1,9 hingga 2,4. Ketiga, zona kuning adalah kode warna untuk mengelompokkan daerah-daerah terdampak Covid-19 dengan angka penambahan kasus baru yang sedikit, zona kuning disebut juga zona risiko rendah dengan transmisi dan penularan yang mungkin saja bisa terjadi, zona kuning memperoleh skor 2,5-3,0. Keempat, zona hijau adalah kode warna untuk mengelompokkan daerah-daerah yang tidak terdampak

---

<sup>87</sup> Sarah Oktaviani Alam, “Arti Zona Hitam dan Berbagai Kode Warna dalam Pandemi Covid-19”, <https://health.detik.com/>, diakses pada 30 Juli 2021.

Covid-19, tidak ada penambahan kasus baru dalam 4 bulan terakhir, dan angka kesembuhan mencapai 100 persen. Sedangkan untuk zona hitam, Satgas penanganan Covid-19 tidak mengenal zona ini. Zona hitam sering dipakai untuk daerah yang tingkat penularannya sangat tinggi dan sangat mengancam penduduk, yang sebenarnya daerah tersebut masuk dalam kelompok zona merah atau merah pekat. Beberapa daerah sempat mendapat label zona hitam diantaranya Surabaya dan Solo.<sup>88</sup>

Dari awal muncul covid-19 di Indonesia pada awal maret 2020 penularan virus ini masih terus bertambah hingga pertengahan tahun 2021. Pada pertengahan maret 2020 hanya ada penambahan 21 kasus dalam 7 hari sampai dengan 18 Juli 2021 terjadi lonjakan yang sangat tinggi yakni mencapai 44.721 kasus baru dengan rata-rata 7 hari sebanyak 50.039. Sampai dengan pertengahan tahun 2021 jumlah total kasus mencapai 3,29 jt, pasien sembuh sebanyak 2,64 jt, dan pasien meninggal dunia sebanyak 88.659.<sup>89</sup>

Berbagai cara pencegahan dan pengendalian Covid-19 telah dilakukan oleh pemerintah Indonesia, mulai dari diberlakukannya PSBB untuk memutus mata rantai persebaran virus Covid-19, dilanjut penetapan era new normal untuk memperbaiki roda perekonomian yang sempat melemah karena pandemi, dan diberlakukan kembali Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) yang sistemnya hampir sama dengan PSBB. Vaksinasi

---

<sup>88</sup> Sarah Oktaviani Alam, “Arti Zona Hitam dan Berbagai Kode Warna dalam Pandemi Covid-19”, <https://health.detik.com/>, diakses pada 30 Juli 2021.

<sup>89</sup> Johns Hopkins University & Medicine, “See The Latest Data In Your Region”, <https://coronavirus.jhu.edu/region>, diakses pada 30 Juli 2021.

massal juga dilakukan di seluruh wilayah Indonesia untuk mencegah penularan Covid-19. Vaksinasi dimulai pada hari Rabu 13 Januari 2021 oleh Presiden RI dan 20 orang lainnya, dan ini adalah vaksinasi Covid-1 perdana di Indonesia.<sup>90</sup>

Hingga 18 Juli 2021 vaksinasi masih terus berjalan, dengan total 41.673.464 pada vaksinasi ke-1 dan 16.274.150 pada vaksinasi ke-2. Target sasaran vaksinasi nasional adalah 208.265.720.<sup>91</sup> Namun meskipun demikian, jumlah kasus baru Covid-19 masih sangat tinggi dan belum dapat terkendali dengan adanya vaksin tersebut.

#### **D. Pengertian dan Konsep Maslahat**

##### **1. Konsep Maslahat**

Pengertian maslahat dalam bahasa arab yaitu “Perbuatan-perbuatan yang mendorong kepada kebaikan manusia”. Secara umum maslahat berarti segala sesuatu yang bermanfaat bagi manusia baik dengan menarik keuntungan atau dengan menghindarkan dari kerusakan.<sup>92</sup> Maslahat secara etimologi menurut Al- Buti adalah segala sesuatu yang didalamnya terdapat kemanfaatan baik dengan cara meraih kemanfaatan itu atau dengan cara menolak atau menjaga diri dari kemudaratan atau kepedihan. Secara teknis kata masalahat dapat diartikan sebagai pemeliharaan

<sup>90</sup> Rina Ayu, “Selain Presiden Jokowi, Ini Daftar Penerima Vaksin Perdana Covid-19 Rabu 13 Januari 2021”, <https://www.tribunnews.com/>, diakses pada 30 Juni 2021.

<sup>91</sup> Komite Penanganan Covid-19 dan Pemulihan Ekonomi Nasional, “Situasi Covid-19 di Indonesia”, <https://covid19.go.id/>, diakses pada 30 Juli 2021

<sup>92</sup> Siti Ni'matus Sholikhah Noor F., *Konsep Maslahat Sebagai Maqāṣid Al-Syarī'ah Menurut Imam Al-Syatibi (1330 M) dan Jasser Auda (1966 M)*, Skripsi diajukan untuk memenuhi salah satu syarat gelar Sarjana Strata Satu Hukum (S.H), Jurusan Muamalah IAIN Purwokerto, 2019, hlm. 23.

terhadap makna atau prinsip dari syari'ah yaitu meraih kemanfaatan atau mencegah kemudharatan.<sup>93</sup>

Dalam kitab *Al-Mustaṣfā min 'ilm Al-Uṣūl*, Imam Al-Ghazali berpendapat bahwa maslahat adalah suatu pernyataan terhadap pencapaian manfaat dan menolak mudarat. Imam Al-Ghazali berpandangan bahwa maslahat hanya sebagai metode dalam pengambilan hukum, bukan sebagai sumber hukum.<sup>94</sup> Menurut Khallaf pembentukan hukum dimaksudkan untuk mewujudkan kemaslahatan manusia yang artinya mendatangkan keuntungan, menolak mudarat, dan menghilangkan kesulitan.<sup>95</sup> Sedangkan At-Thūfi dalam kitabnya yang berjudul “*Syarh Mukhtashar al-Raudhah*” dan dalam kitab “*Al-Ta'yīn Fi Syarhi Al-Arba'in*” yang dikutip oleh Miftaakhul Amri dalam jurnal Et-Tijarie menjelaskan *al-maṣlaḥah* adalah alasan hukum yang mandiri dalam perumusan hukumnya yang berkaitan dengan duniawi atau untuk menentukan adat kebiasaan, karena manusia memiliki akal yang memiliki kemampuan dan kebebasan dalam menentukan maslahat dan mafsadat. *Al-Maṣlaḥah* adalah dalil syara' yang paling kuat yang dapat melampaui kehadiran teks maupun ijma'. Namun pendapat At-Thūfi banyak mengundang kritikan salah satunya pendapat

---

<sup>93</sup> Nawir Yuslem, *Al-Burhan Fi Ushul Fiqh Kitab Induk Ushul Fikih (Konsep Masalahah Imam Al-Haramain Al-Juwayni & Dinamika Hukum Islam)*, (Bandung: Citapustaka Media, 2007) hlm. 135-137.

<sup>94</sup> Akbar Syarif dan Ridzwan Ahmad, “Konsep Maslahat dan Mafsadah Menurut Imam Al-Ghazali”, *Jurnal Tsaqafah* 13, No. 2 (2017): 356-357.

<sup>95</sup> Abdul Wahhab Khallaf, *Ilmu Ushul Fiqih*, Cet. 1, Ed. 1 (Semarang: Dina Utama Semarang, 1994), hlm.139.

At-Thūfi dianggap terlalu berlebih-lebihan dalam memandang *al-maṣlahah*, At-Thūfi lebih mendahulukan *al-maṣlahah* dari pada *naṣ qat'ī*.<sup>96</sup>

Al-Juwayni seorang teoritikus madhab syafi'i menegaskan bahwa Al-Syafi'i bersama dengan kebanyakan pendukung Abu Hanifah sepakat mengenai validasi *istidlāl* (penalaran hukum) meskipun tidak didasarkan pada *asl*, dengan catatan tidak terlalu jauh. Al-Syafi'i memperbolehkan mengaitkan hukum dengan *maṣāliḥ*.<sup>97</sup>

## 2. Pembagian Maslahat

Ada berbagai bentuk dan kriteria dalam pembahasan maslahat. Dalam skripsi yang disusun oleh Siti Ni'matus Sholikhah pembagian maslahat dapat diklasifikasikan sebagai berikut:<sup>98</sup>

- a. Dari segi tujuan yang hendak dicapai maslahat terbagi menjadi dua. *Pertama*, mendatangkan manfaat kepada umat manusia (*jalbu manfa'atin*), baik bermanfaat untuk di dunia maupun di akhirat, dan baik dapat dirasakan secara langsung maupun dalam kurun waktu tertentu. *Kedua*, Menghindarkan kemudaratan (*daf'u maḍarratin*),

<sup>96</sup> Miftaakhul Amri, "Konsep Maslahat dalam Penetapan Hukum Islam: Telaah Kritis Pemikiran Hukum Islam Najmuddin At-Thūfi", *Jurnal Et-Tijarie* 5, No. 2 (2018): 59-61.

<sup>97</sup> Abdul Mun'im Saleh, *Otoritas Maslahah dalam Madhhab Syafi'i*, (Yogyakarta: Magnum, 2012), hlm.81.

<sup>98</sup> Siti Ni'matus Sholikhah Noor F., *Konsep Maslahat...*, hlm. 36-45

baik dalam kehidupan di dunia maupun di akhirat, baik mudarat yang dapat dirasakan langsung maupun yang akan datang.

- b. Dari segi tingkat kepentingan memeliharanya, masalah terbagi menjadi tiga tingkatan. Pertama, *al-ḍarūriyyāt* yaitu kebutuhan dimana jika tidak terpenuhi kebutuhan itu maka akan menimbulkan kehancuran dalam kehidupan. Kedua, *al-ḥajjiyyāt* yaitu kebutuhan dimana jika tidak terpenuhi kebutuhan itu maka akan menimbulkan kesulitan dalam kehidupan. Ketiga, *al-taḥsiniyyāt*, yaitu kebutuhan yang jika terpenuhi akan menimbulkan keindahan atau kesenangan atau kesempurnaan dalam kehidupan.
- c. Dari segi apa yang menjadi sasaran atau ruang lingkup yang dipelihara dalam penetapan hukum, masalah terbagi menjadi lima yaitu, memelihara agama, memelihara jiwa, memelihara akal, memelihara harta, dan memelihara keturunan. Kelima hal tersebut dijelaskan dalam pembahasan *maqāṣid al-syarī'ah* termasuk kedalam kebutuhan pokok atau *al-ḍarūriyyāt*.
- d. Dari segi hubungannya dengan *naṣ syarak*, masalah terbagi menjadi tiga. Pertama, *al-maṣlaḥah al-mu'tabarah* yaitu kemaslahatan yang didukung oleh *syarī'* (Allah) baik secara langsung ditetapkan dalam *naṣ* atau *ijma'* maupun secara tidak langsung. Kedua, *al-maṣlaḥah al-mulgaḥ* yaitu kemaslahatan yang ditolak oleh *syarī'*. Ketiga, *al-maṣlaḥah a-mursalah* yaitu kemaslahatan yang belum dijelaskan

dalam *naş* atau *ijma'* tentang apa yang dilarang atau diperintahkan.

Kemaslahatan ini dilepaskan dari *syarī'* kepada manusia.

- e. Jika dilihat dari kandungannya, maslahat terbagi menjadi dua. Pertama, *al-maşlahah al-'ammāh* yaitu kemaslahatan yang bersangkutan dengan kepentingan banyak orang atau mayoritas umum. Kedua, *al-maşlahah al-khāşşah* yaitu kemaslahatan untuk diri sendiri atau pribadi.

Sedangkan Nawir Yuslem mengutip dari pendapat Al-Ghazali di dalam *Syifa' Al-Ghazali* membagi maslahat kepada dua bagian yaitu maslahat yang berhubungan dengan agama dan maslahat yang berhubungan dengan duniawi. Jika kedua maslahat tersebut terpelihara maka itulah yang disebut *maqāşid al-syarī'ah*.<sup>99</sup>

### 3. Konsep *Maqāşid Al-Syarī'ah*

Pembahasan mengenai *maqāşid al-syarī'ah* sudah banyak dibicarakan oleh para ulama sejak dulu. *Maqāşid al-syarī'ah* banyak dibicarakan ketika ulama *ushul fiqh* membahas tentang teori *al-maşlahah*. *Maqāşid al-syarī'ah* itu sendiri secara bahasa artinya adalah upaya manusia untuk mendapatkan solusi yang sempurna dan jalan yang benar berdasarkan sumber utama ajaran Islam, Al-Quran, dan Hadis. *Maqāşid*

<sup>99</sup> Nawir Yuslem, *Al-Burhan Fi Ushul Fiqh...*, hlm. 175

*al-syarī'ah* merupakan rahasia-rahasia dan tujuan akhir yang hendak diwujudkan oleh *syāri'* dalam setiap hukum yang ditetapkannya.<sup>100</sup>

Tokoh ulama yang membahas *maqāṣid al-syarī'ah* salah satunya adalah Al-Syatibi . Al-Syatibi mengelompokkan *maqāṣid al-syarī'ah* menjadi dua bagian, yaitu dari sisi tujuan Allah (*qashd al-syāri'*) dan tujuan mukalaf (*qashd al-mukalaf*). Khusus untuk *qashd al-syāri'*, Al-Syatibi membagi lagi kepada empat bagian. *Pertama, qashd al-syāri' fi wadh'i al-syarī'ah* (maksud Allah SWT dalam menetapkan syariat). Allah menurunkan syariat tidak lain adalah untuk mengambil kemaslahatan dan mencegah kemudaratan. Dan untuk mewujudkan kemaslahatan tersebut, Al-Syatibi membaginya kedalam tiga bagian, yaitu *al-dharūriyyāt* (primer), *al-hājiyyāt* (sekunder), dan *al-tahsīniyyāt* (tersier). *Kedua, qashd al-syāri' fi wadh'i al-syarī'ah li al-ifhām* (tujuan Allah dalam menetapkan hukum adalah agar dapat dipahami). *Ketiga, qashd al-syāri' fi wadh'i al-syarī'ah li al-taklīfbi muqtadhāhā* (tujuan Allah SWT dalam menentukan hukum adalah untuk dilaksanakan sesuai dengan yang dikehendaki-Nya). *Kempat, qashd al-syāri' fi dukhūl al-mukalaf tahta ahkām al-syarī'ah* (tujuan Allah agar manusia selalu berada dalam bimbingan dan aturan-aturan hukum syara').<sup>101</sup>

#### 4. Kaidah-Kaidah Fikih

<sup>100</sup> Busyro, *Maqāṣid al-syarī'ah: Pengetahuan Mendasar Memahami Masalah*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2019), hlm. 9-11.

<sup>101</sup> Busyro, *Maqāṣid al-syarī'ah...*, hlm.56-57.

Kaidah-kaidah fikih itu memiliki ruang lingkup dan cakupan yang berbeda-beda, mulai dari cakupan yang paling banyak sampai dengan cakupan yang paling sempit. Kaidah-kaidah fikih yang disusun oleh para ulama umumnya berpangkal kepada lima kaidah asasi (al-qawāid al-khamsah). Kelima kaidah asasi tersebut adalah sebagai berikut.

a. Kaidah pertama,

الْأُمُورُ بِمَقَاصِدِهَا

“Segala perkara tergantung kepada niatnya”

Dasar kaidah ini adalah Q.S Al-Bayyinah ayat 5, Q.S Al-Baqarah ayat 225 dan 265, Q.S An-Nisa ayat 100 dan 114 serta beberapa hadis yang diriwayatkan oleh Bukhari, Muslim, Ahmad bin Hanbal, dan Baihaqi.<sup>102</sup> Niat dalam kalangan ulama Syafi’iyyah diartikan maksud melakukan sesuatu disertai dengan pelaksanaannya. Sedangkan dalam mazhab hanbali tempat niat adalah berada didalam hati, niat merupakan perwujudan dari maksud dan tempat maksud adalah hati. Niat seseorang sangat menentukan apakah seseorang melakukan perbuatan dengan niat ibadah, atau semata-mata karena kebiasaan.<sup>103</sup>

b. Kaidah kedua

الْيَقِينُ لَا يَزَالُ بِالشَّكِّ

“Keyakinan tidak dapat dihapuskan dengan keraguan”

<sup>102</sup> Fathurrahman Azhari, *Qawaid Fiqhiyyah Muamalah*, (Banjarmasin: LPKU Banjarmasin, 2015), hlm. 44-50.

<sup>103</sup> A. Djazuli, *Kaidah-Kaidah Fikih: Kaidah-Kaidah Hukum Islam dalam Menyelesaikan Masalah-Masalah yang Praktis*, Cet. 7, (Jakarta: Kencana, 2017), hlm.34.

Dasar kaidah ini adalah Q.S Yunus ayat 36, hadis riwayat Muslim dari Abu Hurairah dan hadis riwayat Muslim dari Abi Sa'id Al-Kudry. Kaidah kedua ini adalah tentang keyakinan dan keraguan. Yakin secara etimologi adalah mantapnya hati atas sesuatu atau tidak ada keraguan didalamnya. Secara terminologi yakin adalah sesuatu yang tetap dan pasti dan dapat dibuktikan serta dapat menyertakan bukti-bukti yang mendukungnya.<sup>104</sup> Misalnya, orang yang sudah yakin suci dari hadas, kemudian dia ragu apakah sudah batal wudhunya atau belum, maka dia tetap dalam keadaan suci. Hanya saja untuk kehati-hatian, yang lebih utama adalah memperbaharui wudhunya.<sup>105</sup>

c. Kaidah ketiga

المَشَقَّةُ تُجَلِّبُ التَّيْسِيرَ

“Kesulitan mendatangkan kemudahan”.

*Al-Masyaqqah* secara etimologi berarti kelelahan, kepayahan, kesusahan, kesulitan, atau kesukaran. Sedangkan *al-taysir* secara etimologi berarti kemudahan. Maksud dari kaidah ini adalah hukum yang dalam pelaksanaannya menimbulkan kesulitan bagi mukallaf, maka syariah meringankannya sehingga tidak ada lagi kesulitan.<sup>106</sup>

Dasar kaidah ini adalah Q.S Al-Baqarah ayat 185 dan 286, Q.S Al-Maidah ayat 6, Q.S. Al-A'raf ayat 157, S.Q Al-Hajj ayat 78.<sup>107</sup>

<sup>104</sup> Fathurrahman Azhari, *Qawaid Fiqhiyyah Muamalah...*, hlm. 71.

<sup>105</sup> A. Djazuli, *Kaidah-Kaidah Fikih...*, hlm.42.

<sup>106</sup> A. Djazuli, *Kaidah-Kaidah Fikih...*, hlm.55.

<sup>107</sup> Fathurrahman Azhari, *Qawaid Fiqhiyyah Muamalah...*, hlm. 82.

## d. Kaidah keempat

الضَّرَرُ يُزَالُ

“Kemudaratan harus dihilangkan”.

Yang dimaksud bahaya disini adalah bahaya yang tidak menjadi konsekuensi langsung dari sesuatu perbuatan yang disyari’atkan. Contohnya bahaya dari berperang melawan orang kafir, maka bahaya seperti ini tidak termasuk bahaya yang boleh dihindari.<sup>108</sup> Sebagaimana pendapat Imam ‘Izzuddin Ibn ‘Abd Al-Salam bahwa tujuan syariah itu adalah untuk meraih kemaslahatan dan menolak kemafsadatan.<sup>109</sup> Dasar kaidah keempat ini adalah Q.S. Al-Baqarah ayat 60 dan 231, Q.S Al-A’raf ayat 56, dan Q.S Al-Qashash ayat 77.<sup>110</sup>

## e. Kaidah kelima

الْعَادَةُ مُحْكَمَةٌ

“Adat kebiasaan itu bisa ditetapkan sebagai hukum”.

Adat merupakan sesuatu yang biasa dilakukan secara berulang-ulang dalam jangka waktu yang lama. Adat yang diakui sebagai dalil hukum Islam hanyalah adat yang baik, yaitu adat yang tidak bertentangan dengan hukum syara’.<sup>111</sup> Dasar kaidah ini adalah Q.S Al-

<sup>108</sup> Suwarjin, *Ushul Fiqih*, (Yogyakarta: Teras, 2012), hlm. 220.

<sup>109</sup> A. Djazuli, *Kaidah-Kaidah Fikih...*, hlm. 67.

<sup>110</sup> Fathurrahman Azhari, *Qawaid Fiqhiyyah Muamalah...*, hlm. 100.

<sup>111</sup> Suwarjin, *Ushul Fiqih*, hlm. 223.

Baqarah ayat 233 dan 228, Q.S An-Nisa ayat 19, Q.S Al-Maidah ayat 89, Q.S Al-A'raf ayat 199.<sup>112</sup>

Selain dari kaidah-kaidah asasi diatas, dalam menentukan skala prioritas sebuah kemaslahatan para ulama lebih juga banyak yang menggunakan kaidah berikut:

a.

دَرْءُ الْمَفَاسِدِ مُقَدَّمٌ عَلَى جَلْبِ الْمَصَالِحِ

“Menolak kemafsadatan didahulukan daripada meraih kemaslahatan”.

Atau kaidah:

دَفْعُ الضَّرَرِ أَوْلَى مِنْ جَلْبِ النِّفْعِ

“Menolak kemudaratan lebih utama dari pada meraih manfaat”

Kaidah ini menegaskan bahwa jika pada waktu yang bersamaan kita di hadapkan dengan pilihan meraih kemaslahatan atau menolak kemafsadatan, maka yang harus didahulukan adalah menolak kemafsadatan. Karena menolak mafsadatpun sudah berarti kemaslahatan.<sup>113</sup>

b.

إِذَا تَعَارَضَ الْمَفْسَدَتَانِ رُوِيَ أَعْظَمُهُمَا ضَرَرًا بِإِزْتِكَابِ أَحَقِّهِمَا

<sup>112</sup> Fathurrahman Azhari, *Qawaid Fiqhiyyah Muamalah...*, hlm. 115-117.

<sup>113</sup> A. Djazuli, *Kaidah-Kaidah Fikih...*, hlm. 164.

“Apabila dua hal yang mafsadah bertentangan maka diperhatikanlah yang mudaratnya lebih besar dengan melaksanakan yang mudaratnya lebih kecil”

Kaidah ini menegaskan tentang pilihan terbaik diantara yang buruk. Kemudharatan dapat ditentukan oleh *nas* yaitu segala sesuatu yang dilarang oleh agama adalah mudarat.<sup>114</sup>

c.

إِذَا تَعَارَضَ الْمَانِعُ وَالْمُقْتَضَى قُدِّمَ الْمَانِعُ

“Apabila saling bertentangan antara ketentuan hukum yang mencegah dengan yang mengharuskan pada waktu yang sama, maka dahulukanlah yang mencegah”

Kaidah ini menegaskan bahwa jika ada dalil yang bertentangan antara mencegah dan mengharuskan, maka yang lebih didahulukan adalah mencegah.<sup>115</sup>

<sup>114</sup> A. Djazuli, *Kaidah-Kaidah Fikih...*, hlm. 168.

<sup>115</sup> A. Djazuli, *Kaidah-Kaidah Fikih...*, hlm. 175.

## BAB III

### METODOLOGI PENELITIAN

#### A. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian *library research*, yaitu penelitian yang dilakukan dengan mengumpulkan data dan informasi dengan bantuan material-material yang terdapat di ruang perpustakaan.<sup>116</sup> Penelitian yang berbasis literatur merupakan bentuk penelitian yang menggunakan literatur sebagai objek kajian. Dalam penelitian ini penulis menggunakan beberapa sumber kepustakaan diantaranya adalah jurnal-jurnal ilmiah, buku, surat kabar atau majalah, serta internet.

Dalam penelitian ini Penulis menggunakan metode penelitian kualitatif, yakni prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa tulisan-tulisan atau lisan dari suatu objek yang diamati.<sup>117</sup> Sehingga dalam penelitian ini sumber data dan hasil penelitian yang didapatkan adalah berupa deskripsi kata-kata dalam bentuk tulisan. Tujuannya adalah dapat memahami suatu keadaan dalam pelaksanaan Pilkada serentak tahun 2020 dan mendeskripsikannya secara rinci mengenai apa yang sebenarnya terjadi pada pelaksanaan Pilkada serentak tahun 2020, bagaimana tahapan-tahapan atau prosedur pelaksanaannya, kondisi dan situasi yang terjadi, aturan-aturan yang berkaitan dengan pilkada serentak tahun 2020, hingga tinjauan masalah mengenai pelaksanaan pilkada tersebut.

---

<sup>116</sup>Aji Damanuri, *Metodologi Penelitian Mu'amalah* (Yogyakarta: STAIN Po PRESS, 2010), hlm. 7

<sup>117</sup>Lexy Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2005), hlm.3.

## B. Sumber Data

Ada berbagai sumber data yang dapat dimanfaatkan untuk meneliti suatu peristiwa atau gejala khususnya dalam penelitian kualitatif diantaranya adalah dokumen atau arsip baik dokumen pribadi maupun dokumen resmi, narasumber, peristiwa atau aktivitas, tempat, dan benda.<sup>118</sup> Namun dalam penelitian ini penulis hanya mengambil data yang berupa dokumen, baik itu berupa peraturan perundang-undangan, peraturan KPU, buku-buku, berita artikel, dan jurnal.

Sumber data yang akan digunakan menggunakan dua sumber data yaitu primer dan sekunder. Berikut penulis uraikan sumber data yang penulis gunakan.

### 1. Sumber Data Primer

- a. PKPU No.13 Tahun 2020 Tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Serentak Lanjutan dalam Kondisi Bencana Non-Alam Corona Virus Disease 2019 (Covid-19).
- b. Buku Kaidah-Kaidah Hukum Islam yang diterjemahkan dari kitab *Qawā'idul Aḥkam Fī Maṣāliḥil Anām* karya Syeikh Izzuddin Ibnu Abdis Salam, penerjemah Imam Ahmad Ibnu Nizar, diterbitkan oleh Penerbit Nusa Media di Bandung pada 2019.

---

<sup>118</sup>Farida Nugrahani, *Metode Penelitian Kualitatif: dalam Penelitian Pendidikan Bahasa*, (Surakarta: Cakra Books, 2014), hlm. 109-112.

## 2. Sumber Data Sekunder

- a. Buku Ilmu Ushul Fiqih karya Abdul Wahhab Khallaf, edisi kedua yang diterjemahkan oleh Moh. Zuhri dan Ahmad Qarib, diterbitkan di Semarang oleh penerbit Dina Utama Semarang pada 2014.
- b. Buku Hukum Partai Politik dan Pemilu di Indonesia karya Uu Nurul Huda, yang diterbitkan oleh Fokusmedia di Bandung pada 2018.
- c. Jurnal Respirologi Indonesia Volume 40 Nomor 2 Tahun 2020 yang ditulis oleh Diah Handayani, dkk. dengan judul “Penyakit Virus Corona 2019” pada halaman 119-129.
- d. Berita artikel yang diperoleh dari portal berita online yang akurat dan terpercaya, diantaranya sebagai berikut:
  - 1) kompas.com
  - 2) detik.com
  - 3) tirto.id
  - 4) m.bisnis.com
  - 5) cnnindonesia.com
  - 6) merdeka.com
  - 7) suara.com
  - 8) rri.com
  - 9) koran.tempo.co
  - 10) m.republika.co.id
- e. Buku-buku, berita arikel, maupun jurnal lain yang berhubungan dengan penelitian ini.

### C. Metode Pengumpulan Data

Ada beberapa teknik dalam pengumpulan data, namun yang biasa digunakan pada umumnya adalah observasi, wawancara, kuisioner, dokumentasi yakni dengan cara mengumpulkan data-data berupa catatan-catatan, buku, surat kabar, artikel, dan lain sebagainya yang telah ada sebelumnya.<sup>119</sup> Pada penelitian ini penulis menggunakan metode pengumpulan data dokumentasi yang mana penelitian ini bersifat noninteraktif. Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini diantaranya adalah pelaku yang terlibat dalam pilkada serentak 2020, benda-benda yang digunakan dalam kegiatan tersebut, waktu dilaksanakannya pilkada serentak 2020, tujuan diadakanya kegiatan tersebut, serta kondisi dan situasi saat pelaksanaan pilkada serentak 2020. Dalam penelitian ini penulis mengkaji, memeriksa, dan menelusuri data yang berasal dari sumber data primer dan sekunder.

### D. Analisis Data

Analisis data jika dilihat dari kedalaman dan sifat analisis terbagi menjadi lima, yaitu analisis deskriptif, analisis prediktif, analisis inferensial, analisis hubungan, dan analisis perbandingan.<sup>120</sup> Dalam penelitian ini penulis menggunakan jenis deskriptif analisis. Penulis akan mendeskripsikan dan menginterpretasikan mengenai kondisi, situasi, dan proses pelaksanaan pilkada serentak tahun 2020.

---

<sup>119</sup>Amri Amir, dkk, *Metodologi Penelitian Ekonomi dan Penerapannya*, (Bogor: IPB Press, 2009), hlm. 175-179.

<sup>120</sup>Amri Amir, dkk, *Metodologi Penelitian Ekonomi dan Penerapannya*,..., hlm.224-227.

Untuk memudahkan penulis dalam menganalisis data maka perlu dilakukan berbagai tahapan atau langkah-langkah diantaranya sebagai berikut:<sup>121</sup>

### 1. Reduksi Data

Reduksi data merupakan tahapan memilih dan mengumpulkan data yang sesuai dengan penelitian kita sehingga dapat mempertajam gambaran mengenai hasil pengamatan. Dalam hal ini penulis memilih dan mengumpulkan data-data mengenai pilkada serentak tahun 2020 dan konsep masalah yang bersumber dari buku-buku, jurnal, surat kabar, artikel, maupun internet.

### 2. Display Data

Display data adalah suatu tahapan penyajian data dalam bentuk tabel, matriks, grafik, narasi dan sebagainya supaya memudahkan dalam menguasai data. Karena penelitian ini menggunakan model penelitian kualitatif, maka penyajian data dalam penelitian ini akan berupa teks naratif.

### 3. Verifikasi Data

Verifikasi data merupakan tahap pengambilan kesimpulan atau keputusan dari data yang telah dikumpulkan dan dihubungkan dengan data-data yang baru sehingga dapat diperoleh suatu kesimpulan yang nyata. Dalam analisis pelaksanaan pilkada tahun 2020, penulis akan

---

<sup>121</sup>Husaini Usman dan Purnomo Setiady Akbar, *Metodologi Penelitian Sosial*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2008), hlm. 82.

mengaitkan data dalam pelaksanaan pilkada tahun 2020 dengan data terbaru mengenai situasi dan kondisi pasca berlangsungnya pilkada tahun 2020.



## **BAB IV**

### **ANALISIS DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Gambaran Umum Pelaksanaan Pilkada Serentak 2020**

Pilkada serentak telah dilaksanakan di beberapa wilayah Indonesia pada 9 Desember 2020. Pelaksanaan pilkada tersebut berdasarkan pada Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota menjadi Undang-Undang. Sebelumnya pelaksanaan pilkada telah ditentukan pada September 2020, tetapi kemudian dengan Perppu No. 2 Tahun 2020 tersebut dinyatakan bahwa pemungutan suara ditunda hingga Desember 2020 disebabkan adanya bencana non-alam pandemi Covid-19.

Pilkada serentak tahun 2020 digelar di sejumlah wilayah Indonesia yakni terdiri dari 9 (sembilan) provinsi, 224 (dua ratus dua puluh empat) kabupaten, dan 37 (tiga puluh tujuh) kota. Sembilan provinsi yang melaksanakan pilkada serentak 2020 diantaranya adalah Provinsi Sumatera Barat, Jambi, Bengkulu, Kepulauan Riau, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan, Kalimantan Utara, Sulawesi Utara, dan Sulawesi Tengah. Tiga puluh tujuh kota yang melaksanakan pilkada antara lain Kota Medan, Binjai, Sibolga, Tanjung Balai, Gunung Sitoli, Pematangsiantar, Solok, Bukittinggi, Dumai, Sungai Penuh, Metro, Bandar Lampung, Batam, Depok, Pekalongan, Semarang, Magelang, Surakarta, Blitar, Surabaya, Pasuruan, Cilegon,

Tangerang Selatan, Denpasar, Mataram, Banjarbaru, Banjarmasin, Samarinda, Balikpapan, Bontang, Bitung, Manado, Tomohon, Palu, Makassar (pilkada Ulang Tahun 2018), Ternate, Tidore Kepulauan. Dan dua ratus dua puluh empat kabupaten yang melaksanakan pilkada serentak 2020 diantaranya Kabupaten Bengkulu Selatan, Bengkulu Utara, Lampung Selatan, Way Kanan, Lampung Timur, Lampung Tengah, Pesawaran, Pesisir Barat, Bangka Tengah, Belitung Timur, Bangka Barat, Bangka Selatan, Kab Semarang, Kebumen, Rembang, Purbalingga, Blora, Kendal, Sukoharjo, Wonosobo, Wonogiri, Purworejo, Sragen, Klaten, Pemalang, Grobogan, Demak, Sleman, Gunung Kidul, Bantul, Ngawi, Jember, Lamongan, Ponorogo, dan kabupaten lain di sejumlah wilayah Indonesia.<sup>122</sup>

Penyelenggaraan pilkada serentak dilaksanakan melalui dua tahap yakni tahap persiapan dan tahap penyelenggaraan. Tahap persiapan pilkada serentak 2020 dimulai sejak 30 September 2019 yaitu dengan kegiatan perencanaan program dan anggaran, serta penyusunan peraturan penyelenggaraan pemilihan yang dilaksanakan pada 30 November 2019. Selanjutnya sosialisasi pilkada kepada masyarakat serta penyuluhan teknis kepada KPU, PPK, PPS, PPDP, dan KPPS pada 1 November 2019 hingga 8 Desember 2020. Kemudian pembentukan dan masa kerja PPK, PPS, PPDP, dan KPPS dimana PPK, PPS, dan KPPS dibentuk pada 15 Januari 2020 sampai dengan 23 November 2020 sedangkan PPDP dibentuk pada 24 Juni 2020 sampai 14 Juli 2020. Selain itu

---

<sup>122</sup> Nur Rohmi Aida, "Berikut Daftar 270 Daerah yang Gelar Pilkada Serentak 9 Desember 2020", <https://www.kompas.com/>, diakses pada 22 Mei 2021.

juga dibentuk Panitia Pengawas Pemilihan Kecamatan (Panwascam), PPL, dan Pengawas Tempat Pemungutan Suara yang jadwalnya ditentukan oleh Bawaslu yakni sejak 6 November 2019 hingga 18 Desember 2019 untuk Panwascam, dan sejak 10 Februari 2020 hingga 12 Maret 2020 untuk Panwas Kelurahan/Desa, meskipun ada beberapa daerah yang sempat tertunda karena adanya pandemi, sedangkan untuk Pengawas TPS dibentuk 23 hari sebelum hari pemungutan suara. Pemberitahuan dan pendaftaran pemantau pemilihan, dan lembaga survei atau jajak pendapat dan penghitungan cepat hasil pemilihan dilaksanakan pada 1 November 2019 sampai dengan 8 November 2020. Penyerahan daftar penduduk potensial pemilih pemilihan dilaksanakan pada 23 Januari 2020 sampai dengan 23 Maret 2020. Penyusunan daftar pemilih oleh KPU Kabupaten/Kota dan penyampaian pada PPS dilaksanakan pada 15 Juni 2020 hingga 14 Juli 2020. Dan pemutakhiran dilaksanakan sejak 15 Juli 2020 sampai 6 Desember 2020.

Tahap kedua dalam pelaksanaan pilkada serentak adalah tahap penyelenggaraan. Dimulai dengan persiapan dan pemenuhan persyaratan dukungan pasangan calon perseorangan dan pembentukan hasil rekapitulasi dukungan bakal pasangan calon yang serangkaian kegiatannya dilaksanakan sejak 26 Oktober 2019 hingga 23 Agustus 2020. Dilanjutkan dengan pengumuman pendaftaran pasangan calon pada 28 Agustus 2020 sampai 3 September 2020. Pendaftaran pasangan calon pada 4 September 2020 sampai 6 September 2020. Verifikasi persyaratan pencalonan dan syarat calon pada 4 September 2020 sampai dengan 22 September 2020, sedangkan penetapan

pasangan calon pada 23 September. Untuk nomor urut diundi dan diumumkan pada 24 September 2020, dan penyelesaian sengketa tata usaha negara pemilihan dilaksanakan pada 23 September 2020 hingga 9 November 2020. Kemudian kegiatan kampanye diselenggarakan pada 26 September 2020 hingga 5 Desember 2020, sedangkan laporan dan audit dana kampanye dilaksanakan sejak 25 September 2020 sampai 25 Desember 2020. Persiapan dan pelaksanaan pemungutan suara dimulai sejak 7 Agustus 2020 sampai dengan 9 Desember 2020, dilanjutkan penghitungan suara dan rekapitulasi hasil penghitungan suara yaitu pada 9 Desember 2020 hingga 26 Desember 2020. Penetapan pasangan calon terpilih dilakukan setelah MK mengumumkan permohonan perselisihan hasil yang telah diregistrasi yakni pada 20 Januari 2021. Untuk tahap penyelesaian pelanggaran dan sengketa hasil pemilihan dilaksanakan sejak 13 Desember 2020 hingga putusan akhir ketetapan perkara PPHU dibacakan pada 19-24 Maret 2021. Tahap selanjutnya yaitu pengusulan pengesahan pengangkatan calon terpilih dan evaluasi serta pelaporan tahapan.

Pilkada serentak tahun 2020 merupakan pilkada yang dilaksanakan dalam masa pandemi. Pelaksanaan pilkada Serentak yang dilaksanakan dalam masa pandemi secara umum tahap penyelenggaraannya sama dengan pelaksanaan pilkada pada umumnya. Hanya saja ada beberapa aturan penyelenggaraan yang berbeda dari pilkada pada umumnya, yakni disertai aturan protokol kesehatan yang sangat ketat. Hal ini dimaksudkan supaya tetap menjaga keselamatan masyarakat meski pilkada digelar pada masa pandemi. Kebijakan ini merupakan bentuk dari kesiapan pemerintah dalam

menyelenggarakan pilkada tanpa harus menciptakan kluster baru persebaran virus Corona.

Beberapa aturan baru dalam penyelenggaraan pilkada serentak tahun 2020 berhubungan dengan protokol kesehatan tertuang dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Serentak Lanjutan dalam Kondisi Bencana Non-Alam Corona Virus Disease 2019 (Covid-19). Kemudian diubah dengan PKPU No. 10 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Serentak Lanjutan dalam Kondisi Bencana Non-Alam Corona Virus Disease 2019 (Covid-19), dan diubah lagi dengan PKPU No.13 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Serentak Lanjutan dalam Kondisi Bencana Non-Alam Corona Virus Disease 2019 (Covid-19).

Dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum tersebut dijelaskan berbagai aturan pelaksanaan pilkada dalam masa pandemi Covid-19 yang membedakan dengan pelaksanaan pilkada pada umumnya diantaranya adalah, pilkada dilaksanakan dengan mengutamakan prinsip kesehatan dan keselamatan. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 ayat (2) PKPU No.6 Tahun 2020,

pilkada dalam masa pandemi Covid-19 dilaksanakan dengan memperhatikan protokol kesehatan pencegahan dan pengendalian Covid-19.<sup>123</sup> Protokol kesehatan yang dimaksud adalah seperti penggunaan alat pelindung diri, melakukan rapid test atau test PCR secara berkala, penyediaan sarana sanitasi, pengecekan suhu tubuh, penerapan sistem jaga jarak minimal 1 meter, larangan berkerumun dan lain sebagainya.

Dalam PKPU No 13 Tahun 2020 tersebut diatur penyesuaian tahap persiapan pemilihan serentak lanjutan yang sebelumnya telah disusun dan dilaksanakan sebagian. Diantaranya adalah pada tahap penyusunan program dan anggaran, pada tahap ini anggaran disesuaikan dengan kebutuhan untuk pengadaan perlengkapan protokol kesehatan. Anggaran yang telah dibekukan dapat dibuka kembali dengan berkoordinasi dengan pemerintah provinsi atau kabupaten/kota. Naskah Perjanjian Hibah Daerah dapat diubah rinciannya menyesuaikan dengan anggaran perlengkapan protokol kesehatan. Pembentukan Panitia Pemungutan Suara, Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara, dan Petugas Pemutakhiran Data Pemilih, dilakukan dengan media daring atau dengan menerapkan protokol kesehatan pencegahan dan penendalian Covid-19 jika tidak bisa dengan media daring. Begitu pula dalam tahap pemutakhiran data dan penyusunan daftar pemilih, serta pelaksanaan

---

<sup>123</sup> PKPU No.13 Tahun 2020 Tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Serentak Lanjutan dalam Kondisi Bencana Non-Alam Corona Virus Disease 2019 (Covid-19).

penyuluhan teknis kepada KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dengan media daring.<sup>124</sup>

Pada tahap penyelenggaraan pemilihan serentak lanjutan, tahap pencalonan dilaksanakan dengan media daring atau dengan menerapkan protokol kesehatan pula. Sebelum melakukan pendaftaran bakal pasangan calon diharuskan melakukan test RT-PCR (Real Time Polymerase Chain Reaction), hingga memperoleh hasil negatif Covi-19. Apabila memperoleh hasil positif maka KPU harus menunda tahap pemeriksaan kesehatan jasmani, rohani, dan bebas penyalahgunaan narkoba. Serta tidak diperkenankan hadir dalam pendaftaran sekalipun hanya salah satu dari pasangan calon yang dinyatakan positif Covid-19. Selain itu pelaksanaan rapat pleno untuk pengundian nomor urut juga dilaksanakan dengan sangat terbatas yakni hanya di hadiri oleh pasangan calon, 2 perwakilan Bawaslu, 1 orang penghubung pasangan calon, dan 7 atau 5 anggota KPU provinsi atau 5 anggota KPU Kabupaten/Kota.<sup>125</sup>

Pelaksanaan kampanye dalam pilkada serentak 2020 diprioritaskan melalui media sosial dan media online. Pada pertemuan terbatas yang dilakukan oleh tim kampanye selain dilakukan didalam ruangan atau gedung, pertemuan terbatas juga dapat dilakukan secara daring atau virtual. Selain itu

---

<sup>124</sup> PKPU No.13 Tahun 2020 Tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Serentak Lanjutan dalam Kondisi Bencana Non-Alam Corona Virus Disease 2019 (Covid-19).

<sup>125</sup> PKPU No.13 Tahun 2020 Tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Serentak Lanjutan dalam Kondisi Bencana Non-Alam Corona Virus Disease 2019 (Covid-19).

pertemuan tatap muka dan dialog juga dapat dilakukan secara daring. Serta kegiatan lain dalam kampanye juga dapat dilakukan dengan menggunakan media sosial atau media daring.<sup>126</sup> Dengan demikian pemerintah telah memberikan jalan supaya kegiatan kampanye dapat dilakukan dengan mudah meskipun dalam masa pandemi. Dalam hal pertemuan terbatas, pertemuan tatap muka dan dialog dilaksanakan secara luring, maka ada pembatasan jumlah peserta yang hadir dalam kegiatan tersebut, yakni hanya 50 orang dari keseluruhan. Adapun dalam debat publik antar pasangan calon hanya dapat dihadiri oleh pasangan calon, 2 perwakilan Bawaslu, 4 tim kampanye, dan 7 atau 5 anggota KPU Provinsi atau 5 anggota KPU Kabupaten/Kota. Sedangkan dalam kegiatan lain yang tidak dapat dilakukan secara daring, dibatasi jumlah pesertanya maksimal 100 orang dengan menerapkan protokol kesehatan.

Selama masa kampanye pasangan calon maupun pihak lain dilarang mengadakan kegiatan yang dapat mengundang kerumunan. Seperti kegiatan yang biasa dilakukan dalam kampanye diluar masa pandemi yakni kegiatan rapat umum, kegiatan kebudayaan seperti pentas seni, kegiatan olahraga seperti gerak jalan santai, kegiatan sosial seperti donor darah, dan peringatan hari ulangtahun partai. Dalam pertemuan-pertemuan terbatas juga dilarang melibatkan anak-anak, wanita hamil, serta orang lanjut usia.<sup>127</sup>

---

<sup>126</sup> PKPU No 11 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 4 Tahun 2017 Tentang Kampanye Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Dan/Atau Walikota Dan Wakil Walikota.

<sup>127</sup> PKPU No.13 Tahun 2020 Tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Serentak Lanjutan dalam Kondisi Bencana Non-Alam Corona Virus Disease 2019 (Covid-19).

Selain itu perlengkapan pemungutan suara dalam pilkada serentak tahun 2020 juga sedikit berbeda dengan sebelumnya, yakni adanya penambahan bilik suara satu buah di setiap TPS untuk pemberian suara bagi Pemilih yang bersuhu tubuh  $37,3^{\circ}$  *celcius*. Penyediaan sarung tangan sekali pakai untuk pemilih, penggunaan alat tulis masing-masing dan sebagainya. Disamping itu pemerintah juga menyiapkan beberapa perlengkapan protokol kesehatan yang harus ada di TPS. Diantaranya menyiapkan tempat mencuci tangan dan sabun, *hand sanitizer*, sarung tangan plastik bagi para pemilih, sarung tangan medis bagi petugas KPPS, masker, tempat sampah, *face shield*, alat pengukur suhu tubuh, disinfektan, tinta tetes, dan baju hazmat. Perlengkapan ini dikirimkan pemerintah hingga ke wilayah pelosok.<sup>128</sup>

Dalam hal penertiban pemungutan suara oleh KPPS disesuaikan dengan protokol kesehatan pencegahan dan pengendalian Covid-19. Diantaranya adalah mengingatkan pemilih untuk tidak berkerumun, penataan jarak tempat duduk, memastikan pemilih telah mencuci tangan menggunakan sabun sebelum memasuki TPS dan sebelum meninggalkan TPS, pemberian masker yang menutupi hidung dan mulut hingga dagu, pemberian tinta tidak dicelup melainkan ditetes guna menghindari kontak fisik, pengecekan suhu tubuh, dan penyemprotan disinfektan diseluruh perlengkapan TPS.

Pembatasan dalam berkegiatan dan penerapan protokol kesehatan dalam penyelenggaraan pilkada serentak 2020 tersebut tidak lain adalah untuk

---

<sup>128</sup> PKPU No.13 Tahun 2020 Tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Serentak Lanjutan dalam Kondisi Bencana Non-Alam Corona Virus Disease 2019 (Covid-19).

menerapkan prinsip kesehatan dan keselamatan sebagaimana telah disebutkan sebelumnya. Artinya meskipun pemerintah melaksanakan suatu kegiatan yang besar dalam masa pademi Covid-19, pemerintah telah melaksanakan serangkaian kegiatan tersebut dengan penuh kehati-hatian. Hal tersebut mengingat Pelaksanaan pilkada dalam masa pandemi sangat beresiko terhadap persebaran virus Covid-19. Sebagaimana banyak diungkapkan sebelumnya oleh sejumlah tokoh masyarakat bahwa pilkada serentak 2020 dapat memicu adanya kluster baru persebaran virus Covid-19.

#### **B. Pilkada Serentak 2020 Versus Pandemi Covid-19**

Adanya wabah pandemi Covid-19 membuat pemerintah Indonesia pada 13 Maret 2020 mulai dibentuk Satuan Tugas Penanggulangan Covid-19 melalui Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) yang kemudian diubah dengan Keppres Nomor 9 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Keppres Nomor 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) pada 20 Maret 2020 dan dicabut dengan Perpres Nomor 82 Tahun 2020 tentang Komite Penanganan Corona Virus Disease 2019(Covid 19) dan Pemulihan Ekonomi Nasional pada 20 Juli 2020. Pada 10 November 2020 Perpres tersebut diubah dengan Perpres Nomor 108 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Perpres Nomor 82 Tahun 2020.

Untuk mencegah persebaran virus Covid-19 pemerintah menetapkan pembatasan sosial berskala besar dengan Peraturan Menteri Kesehatan RI

Nomor 9 tahun 2020 tentang PSBB Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) pada 3 April 2020. Selain itu pemerintah juga menerapkan sistem work from home (WFH) bagi para pekerja. Pemerintah pun menerapkan sistem belajar daring bagi pelajar dan mahasiswa dan memberikan fasilitas berupa pulsa atau kuota data.

Untuk bersiap memasuki era new normal artinya kegiatan masyarakat mulai berjalan kembali, aturan protokol kesehatan juga tidak luput dari perhatian pemerintah guna menghambat peta persebaran covid-19. Aturan mengenai protokol kesehatan secara rinci dijelaskan dalam Lampiran Keputusan Menteri Kesehatan RI Nomor HK.01.07/MENKES/382/2020 tentang Protokol Kesehatan Bagi Masyarakat di Tempat dan Fasilitas Umum Dalam Rangka Pencegahan dan Pengendalian Corona Virus Disease 2019 (Covid-19). Standar protokol kesehatan Covid-19 yang ditetapkan Kementerian Kesehatan dan wajib diterapkan seluruh masyarakat yakni memakai masker, menjaga jarak, dan mencuci tangan atau biasa dikenal dengan 3M. Dengan protokol kesehatan 3M tersebut artinya pemerintah juga melarang berkerumun dan kegiatan yang dapat mengundang kerumunan.

Di sisi lain saat negara tengah berjuang menghentikan pandemi pemerintah juga memiliki agenda pilkada serentak yang dilaksanakan pada 9 Desember 2020. Berdasarkan Perppu nomor 1 tahun 2014 disebutkan bahwa pilkada diselenggarakan berdasarkan asas langsung. Artinya dalam pemungutan suara masyarakat secara langsung memberikan suaranya dengan mendatangi tempat pemungutan suara (TPS) tanpa diwakilkan. sehingga dapat

dikatakan kegiatan pilkada adalah kegiatan yang dapat mengundang kerumunan massa. Namun karena ada urgensi tertentu sehingga pemerintah harus tetap menyelenggarakannya di tengah pandemi.

Pelaksanaan pilkada serentak di tengah pandemi tentu menimbulkan dampak, baik dampak positif maupun dampak negatif. Kondisi negara yang sedang darurat covid-19 menjadi pengaruh yang cukup besar bagi keberlangsungan Pilkada. Diantara dampak positif yang dihasilkan dari pilkada 2020 adalah sebagai berikut:

1. Terpenuhinya amanat undang-undang Nomor 10 tahun 2016

Bahwa pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, walikota dan wakil walikota diselenggarakan pada September 2020. Undang-undang dibentuk dalam rangka mewujudkan tujuan bernegara, sehingga tiap-tiap warga negara wajib mematuhi dan melaksanakan apa yang diperintahkan dalam undang-undang. Begitu pun dengan UU No.10 Tahun 2016 tersebut, wajib dipatuhi dan dilaksanakan berdasarkan perintah yang terkandung didalamnya.

2. Tegaknya Prinsip Demokrasi

Selain itu dengan dilaksanakannya Pilkada, prinsip kedaulatan rakyat akan tetap ditegakkan dan masyarakat akan terpenuhi hak-haknya yakni turut serta dalam hal penyelenggaraan negara. Sebab pilkada merupakan wujud nyata dari demokrasi dan sarana untuk menyatakan pendapat. Kedaulatan rakyat juga merupakan amanat konstitusi di mana

konstitusi menyuruh masyarakat untuk turut aktif dalam kegiatan pemilihan pemimpin.

3. Mencegah pembengkakan anggaran

Pelaksanaan pilkada dapat mencegah pembengkakan anggaran yang semakin banyak. Dilansir dari [detik.com](http://detik.com) bahwa anggaran pilkada tahun 2020 semula adalah 15,23 triliun. Namun karena adanya penambahan protokol kesehatan membuat total anggaran naik menjadi 20,4 triliun.<sup>129</sup>

4. Berkurangnya praktik kepemimpinan yang dipimpin oleh pejabat sementara

Dengan melaksanakan pilkada pada 9 Desember 2020 maka dapat mengurangi adanya praktik kepemimpinan yang banyak dipimpin oleh pejabat harian atau pejabat sementara. Sebab kebanyakan daerah yang mengikuti Pilkada, memiliki kepala daerah yang masa jabatannya habis pada bulan Februari 2020.

Selain dampak positif yang dihasilkan pilkada serentak 2020 juga menimbulkan beberapa dampak negatif. Diantara dampak negatif yang ditimbulkan adalah sebagai berikut:

1. Meningkatnya kasus positif Covid-19 diberbagai daerah Pilkada.

Meskipun pilkada 2020 dibalut dengan berbagai aturan, hal itu tidak dapat memastikan bahwa pilkada 2020 akan bebas dari penularan virus Covid-19. Aturan dan larangan yang ada mengenai protokol kesehatan

---

<sup>129</sup> Herdi Alif Al Hikam, “Anggaran Pilkada 2020 Rp 20,4 T, APBN Bantu 4,77 T”, <http://finance.detik.com/>, diakses pada 19 April 2021.

dalam pilkada tidak menutup kemungkinan dilakukannya pelanggaran baik dilakukan secara sengaja maupun tidak sengaja. Hal tersebut seharusnya dipertimbangkan juga oleh pemerintah. Bukan masalah ada sanksi atau tidak ada sanksi, tetapi yang dipertaruhkan dalam pelanggaran itu adalah keselamatan jiwa masyarakat luas. Terlebih banyak daerah yang saat dilaksanakannya pemungutan suara tetapi masih berada dalam zona merah. Pilkada serentak 2020 dilaksanakan oleh sebanyak 270 daerah dengan rincian 9 provinsi, 224 kabupaten, dan 37 kota. Dimana dari 270 daerah yang melaksanakan pilkada 2020 tersebut ternyata ada setidaknya 22 daerah yang masih dalam zona merah persebaran Covid-19.<sup>130</sup> Dapat diartikan bahwa ke-22 daerah tersebut sebenarnya masih masih tinggi resiko penularan Covid-19.

Setelah tahap kampanye berlangsung, ada beberapa daerah yang mengalami kenaikan jumlah kasus positif Covid-19 bertambah. Setidaknya tujuh dari sembilan provinsi yang menggelar pilkada 2020 mengalami kenaikan jumlah pasien terkonfirmasi positif Covid-19. Provinsi yang selalu mengalami kenaikan kasus positif Covid-19 adalah Provinsi Sumatera Barat, yakni pada 10 hari pertama, 10 hari kedua, hingga 10 hari ketiga masa kampanye jumlah kenaikan pasien positif Covid-19 secara berurutan adalah 149 orang, 163 orang, dan 1.103 orang.<sup>131</sup>

---

<sup>130</sup>Dandy Bayu Bramasta, "Ada 22 Daerah Zona Merah yang Gelar Pilkada Serentak 2020, Mana Saja?", <https://www.kompas.com>, diakses pada 19 April 2021.

<sup>131</sup>Ratna Puspita, "Kampanye, Daerah dengan Kenaikan Jumlah Covid-19 Bertambah", <https://m.republika.co.id>, diakses pada 19 April 2021.

Selain itu pertanggal 27 November 2020 atau dua pekan sebelum dilaksanakannya pemungutan suara, disebutkan ada kurang lebih 70 orang calon kepala daerah terinfeksi Covid-19 dan ada 4 orang diantanya meninggal dunia. Dan tidak hanya calon kepala daerah, banyak juga dari anggota penyelenggara pemilu yang terinfeksi Covid-19, yakni 100 orang termasuk Ketua KPU RI.<sup>132</sup>

Jember adalah salah satu daerah yang mendapat lonjakan kasus positif Covid-19 pasca digelarnya pilkada serentak 2020. Lonjakan terkonfirmasi positif Covid-19 mencapai 147 kasus per 10 Desember 2020 yakni sehari setelah pelaksanaan pemungutan suara. Sebanyak 19 pengawas TPS Bawaslu Jember turut terkonfirmasi positif Covid-19 usai mengikuti tes usap masal di kantor pemkab Jember.<sup>133</sup>

Sumatera Selatan juga termasuk daerah yang mengalami lonjakan kasus Covid-19 pasca digelarnya pilkada serentak 2020. Kasus Covid 19 meningkat hingga 824 pasien terhitung sejak tanggal 1 Desember hingga 13 Desember 2020. Dimana pada bulan sebelumnya terdapat 658 pasien terkonfirmasi positif Covid-19 tepatnya pada 17 November hingga 30 November 2020. Meski KPU telah memastikan serangkaian kegiatan pilkada dilaksanakan dengan menerapkan protokol kesehatan dengan sangat ketat, Ahli Epidemiologi Universitas Sriwijaya Iche Andriyani Liberty mengamati bahwa kegiatan pilkada cukup menimbulkan

---

<sup>132</sup> Fitri Sartina Dewi, “70 Calon Kepala Daerah Positif Corona, Eks Ketua MK: Besar Pengorbanan untuk Demokrasi”, <https://m.bisnis.com>, diakses pada 19 April 2021.

<sup>133</sup> Farid, “Pencoblosan Pilkada Usai, Kasus Covid-19 di Jember Melonjak”, <https://www.cnnindonesia.com>, diakses pada 26 Mei 2021.

kerumunan, mulai dari rapat, kampanye, hingga pemungutan suara dan aktivitas lainnya. Akan tetapi beliau tidak dapat memastikan adanya kluster Pilkada, sebab menurut beliau cukup sulit untuk menyimpulkan ada atau tidaknya kluster pilkada karena tidak ada yang tau kondisi kesehatan masing-masing petugas maupun pemilih.<sup>134</sup>

Ati Pramudji seorang juru bicara Satgas Penanganan Covid-19 Banten mengatakan bahwa di Kabupaten Serang sepekan setelah pemungutan suara menjadi zona merah penularan. Peningkatan risiko tersebut merupakan dampak dari dominasi kasus positif kluster Pilkada. Yang dimaksud kluster pilkada menurutnya adalah sejak dilaksanakannya serangkaian kegiatan pilkada bukan hanya saat pencoblosan. Begitupun di Jawa Timur, terdapat 3 daerah pilkada yang berubah dari zona oranye menjadi zona merah yaitu Banyuwangi, Tuban, dan Kediri. Namun juru bicara Satgas Penanganan Covid-19 Jatim yaitu Makhyan Jibril membantah adanya kluster Pilkada. Menurutnya peningkatan kasus Covid-19 paling banyak adalah dari keluarga yakni 753 kasus, kluster perusahaan sebanyak 40 kasus, kluster pasar sebanyak 30 kasus, dan kluster rumah sakit sebanyak 26 kasus. Sedangkan Epidemiolog dari Universitas Muhammadiyah Prof Dr Hamka yakni Mouhammad Bigwanto, berpendapat bahwa pernyataan tidak ada kluster pilkada

---

<sup>134</sup> Irwanto, "Usai Pilkada, Kasus Covid-19 di Sumsel Meningkat Drastis", <https://www.merdeka.com>, diakses pada 5 Juni 2021.

menurutnya agak berlebihan, sebab berdasarkan data dan penelitian gejala muncul 2-3 hari setelah terinfeksi.<sup>135</sup>

## 2. Meningkatnya Pelanggaran Protokol Kesehatan

Bersamaan dengan meningkatnya kasus Covid-19 dalam masa pilkada serentak 2020, pelanggaran protokol kesehatan juga banyak ditemukan di sejumlah daerah Pilkada. Pelanggaran protokol kesehatan banyak ditemukan pada masa kampanye dan saat pemungutan suara. Pertemuan terbatas yang dilakukan dalam masa kampanye ternyata cukup dapat mengundang kerumunan. Begitupun dengan antrean yang ada di TPS saat dilaksanakan pemungutan suara.

Bawaslu menemukan sebanyak 237 kasus pelanggaran protokol kesehatan pada sepuluh hari pertama masa kampanye. Sebanyak 70 surat peringatan telah dilayangkan Bawaslu kepada para pasangan calon yang telah melanggar protokol kesehatan, serta memberikan sanksi pembubaran kampanye pada 48 kasus pelanggaran protokol kesehatan. Pada sepuluh hari kedua masa kampanye Bawaslu mendapati adanya peningkatan kasus pelanggaran protokol kesehatan sebanyak 138 kasus, sehingga jumlah pelanggaran pada sepuluh hari kedua menjadi 375 kasus. Pemberian peringatan tertulis kepada pasangan calon juga mengalami peningkatan, yakni menjadi 233 surat peringatan, namun pada sepuluh hari kedua tersebut sanksi pembubaran menurun yaitu menjadi 35 sanksi.<sup>136</sup>

---

<sup>135</sup> Mohammad Bernie, "Usai Pilkada, Klaster Covid-19 dan Zona Merah Mulai Bermunculan", <https://tirto.id/>, diakses pada 7 Juni 2021.

<sup>136</sup> Dani Prabowo, "Pelanggaran Protokol Saat Kampanye Pilkada Meningkat", <https://nasional.kompas.com>, diakses pada 9 Juni 2021.

Koalisi tujuh organisasi masyarakat menemukan pelanggaran protokol kesehatan di ratusan TPS dalam 51 daerah Pilkada setelah melakukan survei dari pukul 07.00 hingga pukul 13.00 pada 9 Desember 2020 atau pada hari pemungutan suara. Beberapa pelanggaran yang mereka temukan diantaranya adalah berupa antrean yang menyebabkan kerumunan di TPS. Selain itu mereka mendapati beberapa TPS yang didirikan di tempat tertutup, sehingga hal ini bertentangan dengan anjuran pemerintah untuk mendirikan TPS ditempat terbuka. Pemilih yang kerap kali membuka maskernya ketika mengantre, atau menurunkannya hingga tidak menutupi hidung maupun mulut juga tidak luput dari pengamatan mereka. Meskipun menurut Edward Trias Pahlevi, koordinator salah satu organisasi mengatakan bahwa 95% masyarakat merasa aman, namun pelanggaran tersebut sangat berpotensi terhadap penyebaran virus Covid-19.<sup>137</sup> Bahkan pada salah satu daerah pilkada di Jawa Barat didapati petugas TPS yang tidak mematuhi aturan protokol kesehatan. TPS 42 di Kelurahan Harjamukti, Kecamatan Cimanggis, Depok, menjadi salah satu TPS yang menjadi sorotan media karena terdapat beberapa petugas yang terpantau tidak mengenakan alat pelindung diri secara lengkap. Diantaranya adalah beberapa petugas yang dengan sengaja tidak memakai pelindung wajah, dan hanya meletakkannya di meja masing-masing. Selain itu ditemukan beberapa petugas yang tidak memakai maskernya

---

<sup>137</sup> Prima Mulia, “Koalisi Masyarakat Temukan Pelanggaran Protokol Kesehatan Saat Pencoblosan”, <https://koran.tempo.co> , diakses pada 10 Juni 2021

secara sempurna, atau terlihat menurunkan maskernya hingga tidak menutupi hidung. Hal serupa terjadi pula di TPS 41 Kelurahan Harjamukti, dan di TPS 056 Kelurahan Tugu, Kecamatan Cimanggis, Depok.<sup>138</sup>

Per 10 Desember 2020 Bawaslu Jawa Barat menemukan 285 kasus pelanggaran protokol kesehatan di 8 Kabupaten dan Kota di Jawa Barat. Pelanggaran protokol kesehatan tersebut terhitung sejak masa kampanye pilkada hingga pemungutan suara. Pelanggaran protokol kesehatan paling banyak ditemukan di Indramayu, Karawang, dan Depok dengan jenis pelanggaran tidak menjaga jarak, tidak memakai masker, dan tidak menyediakan fasilitas untuk mencuci tangan di luar ruangan.<sup>139</sup>

### 3. Suburnya Kasus Politik Uang

Dampak negatif lain yang ditimbulkan dari pilkada dalam masa pandemi adalah merebaknya praktik politik uang. Politik uang termasuk dalam pelanggaran tindak pidana pemilihan. Ketentuan ini diatur dalam 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 . Bagi para pelaku politik uang baik yang memberi atau yang menerima berdasarkan Undang-Undang tersebut akan mendapat sanksi berupa pidana penjara paling singkat 36 bulan dan paling lama 72 bulan, dan

---

<sup>138</sup> Ramadhan Rizki, "Sejumlah TPS di Depok Tak Peduli Protokol Kesehatan Pilkada", <http://www.cnnindonesia.com> , diakses pada 11 Juni 2021.

<sup>139</sup> Senpi Hilhamsyah, "Bawaslu Jabar Temukan 285 Pelanggaran Protokol Kesehatan", <https://rri.co.id> , diakses pada 11 Juni 2021.

denda paling sedikit Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah). Politik uang merupakan pelanggaran yang paling banyak ditemukan dalam pelaksanaan Pemilu atau Pilkada. Selama ini politik uang telah menjadi budaya buruk ketika diselenggarakan pesta demokrasi. Sangat sulit untuk menghilangkan budaya buruk tersebut di kalangan masyarakat. Terlebih ketika ada suatu moment tertentu seperti adanya pandemi Covid-19. Keadaan ekonomi masyarakat yang tengah melemah membuat praktik politik uang semakin meningkat. Para pasangan calon memanfaatkan keadaan ini dengan membagikan sejumlah uang atau barang tertentu untuk mencari suara dari masyarakat.

Sejak jadwal kampanye hingga 9 Desember 2020 tepatnya pada hari pencoblosan, Bawaslu berhasil mengantongi kurang lebih 40 kasus dugaan tindak pidana politik uang. Kasus tersebut berasal dari 26 daerah di kabupaten dan kota. Menurutnya, grafik pelanggaran politik uang pada pelaksanaan pilkada serentak 2020 semakin meningkat. Survei Lembaga Indikator Politik Nasional membuktikan bahwa angka toleransi masyarakat terhadap politik uang meningkat. Pada Agustus 2020 persentase toleransi masyarakat terhadap politik uang sebesar 35,3% sedangkan pada November 2020 toleransi masyarakat terhadap politik uang meningkat hingga 56,8%.<sup>140</sup>

---

<sup>140</sup> Reza Gunandha, "Bawaslu Sebut Politik Uang Pilkada 2020 Meningkat, Daerah Ini Paling Rawan", <https://www.suara.com/>, diakses pada 8 Juni 2021.

Pada Selasa 15 Desember 2020 terdapat 136 kasus tindak pidana Pemilu yang ditangani oleh sentra penegakkan hukum terpadu (Gakkumdu), 104 kasus diantaranya adalah tindak pidana politik uang, 21 kasus netralitas aparatur sipil negara, dan 11 kasus kampanye yang dilaksanakan diluar jadwal. Dugaan kasus tindak pidana politik uang terjadi di beberapa daerah yakni di Provinsi Lampung, Jawa Barat, Jawa Timur, Sulawesi Selatan, dan Jawa Tengah. Lampung Tengah menjadi daerah terbanyak dalam dugaan kasus politik uang yaitu sebanyak 32 kasus. Diantara kasus tersebut ada beberapa yang sudah mendapat putusan pengadilan, antara lain Kota Tarakan (Kalimantan Utara), Kabupaten Berau (Kalimantan Timur), Kota Palu (Sulawesi Tengah), Kabupaten Cianjur (Jawa Barat) dan Kota Tangerang Selatan (Banten) dengan putusan hukuman penjara 36 bulan dan denda Rp 200 juta. Sedangkan, kasus di Kabupaten Pelalawan (Riau) divonis 6 bulan penjara dengan masa percobaan 1 tahun dan denda Rp 200 juta.<sup>141</sup>

Hingga Januari 2021 Bawaslu telah mendapatkan sebanyak 166 kasus dugaan tindak pidana politik uang pada pilkada 2020. Namun sebanyak 96 kasus diberhentikan karena tidak dapat memenuhi unsur-unsur tertentu. Sedangkan 76 kasus telah mendapat putusan pengadilan, dan 31 kasus lainnya masih diteruskan ke Penyidik.<sup>142</sup>

#### 4. Panggung Pilkada Dimenangkan oleh Golput

---

<sup>141</sup> Iqbal Basyari, Nikolaus Harbowo, dan Kristi Dwi Utami, "Praktik Politik Uang Subur di Masa Pandemi", <https://www.kompas.id/>, diakses pada 8 Juni 2021.

<sup>142</sup> Adhi Wicaksono, "Bawaslu Sebut 96 Kasus Politik Uang di Pilkada 2020 Disetop", <https://www.cnnindonesia.com>, diakses pada 8 Juni 2020.

Banyaknya golput atau masyarakat yang tidak memberikan suaranya dalam pilkada menunjukkan rendahnya partisipasi masyarakat mengenai kegiatan tersebut. Hal ini merupakan sesuatu yang sangat disayangkan dari pelaksanaan pilkada serentak 2020. Meskipun golput bisa saja terjadi dalam setiap pelaksanaan pemilihan umum, namun pada pilkada serentak 2020 adanya pandemi Covid-19 tetap mempengaruhi partisipasi masyarakat dalam memberikan suara. Tidak sedikit daerah yang suara terbanyak dimenangkan oleh golput.

Adi Prayitno seorang analis politik menyebutkan bahwa rendahnya partisipasi masyarakat dalam pilkada 2020 disebabkan karena masyarakat enggan untuk datang ke TPS dan takut akan adanya Covid-19 yang dapat membahayakan nyawa mereka, sedangkan dalam pilkada itu sendiri masyarakat tidak merasakan secara langsung manfaatnya mengingat Pilkada merupakan suatu kegiatan rutin yang biasa diselenggarakan setiap 3-5 tahun sekali. Selain itu masyarakat merasa meskipun ada kepala daerah yang baru, perekonomian masyarakat tidak ada perubahan. Ada pula masyarakat yang berpikir bahwa memberikan suara atau tidak nantinya akan mendapat kebijakan yang sama, sehingga banyak masyarakat yang enggan untuk datang ke TPS.<sup>143</sup>

Pada pilkada serentak 2020 beberapa panggung pilkada dimenangkan oleh golput. Kota Medan Sumatera Utara menjaid salah satu

---

<sup>143</sup> Muhammad Genantan Saputra, “Angka Golpot Tinggi di Pilkada Dinilai Akibat Pandemi dan Persektif Rasional”, <https://www.merdeka.com>, diakses pada 11 Juni 2021.

daerah yang dimenangkan oleh golput. Bobby Nasution berhasil memenangkan suara sebesar 24,58% dari lawannya Akhyar-Salman yang memperoleh suara 21,39%. Namun suara golput dapat menandingi suara yang diperoleh Bobby dengan jumlah suara sebanyak 886.964 atau 54,22%.<sup>144</sup>

Beberapa daerah pilkada yang dimenangkan oleh golput pada pelaksanaan pilkada serentak 2020 antara lain sebagai berikut:

Tabel 1. Daftar daerah dengan angka golput lebih tinggi dari kepala daerah terpilih:

NO	DAERAH	NAMA KEPALA DAERAH TERPILIH	TOTAL DPT	SUARA GOLPUT (%)	SUARA KEPALA DAERAH TERPILIH (%)
1	Provinsi Sumatera Barat	Mahyedi- Audi Joinady	3.719.429	40%	20%
2	Provinsi Kalimantan Selatan	Sahbirin Noor- Muhidin	2.793.811	39%	30%
3	Kota Medan	Bobby Nasution- Aulia Rachman	1.601.001	54%	25%

<sup>144</sup> Muhammad Genantan Saputra dan Reynaldo Ghiffari Lubabah, "Suara Golput 'Menang' di Pilkada", <https://www.merdeka.com>, diakses pada 19 Juni 2021.

4	Kota Surabaya	Ery Cahyadi-Armudji	2.089.027	52%	27%
5	Kota Tangerang Selatan	Benyamin Davnie-Pilar S. Ichsan	1.229.362	41%	24%
6	Kota Depok	Mohammad Idris-Imam Budi Hartono	2.089.027	42%	39%
7	Kota Kediri	Hanindhito H P - D Maria Ulfa	1.231.512	45%	42%
8	Kota Denpasar	G. N Jaya Negara-I K Agus Arya Wibawa	444.929	49%	42%
9	Kota Makassar	Ramdhan Pomanto-Fatmawati Rusdi	901.087	41%	24%
10	Kota Balikpapan	Rahmad Masud-Thohari Aziz	443.243	42%	36%
11	Kabupaten Sukabumi	Marwan Hamami-Iyos Somantri	1.816.214	42%	26%

12	Kabupaten Jember	Hendri-Gus Firjaun	1.825.386	42%	27%
----	---------------------	-----------------------	-----------	-----	-----

Sumber: merdeka.com

Pelaksanaan pilkada serentak 2020 memang menimbulkan beberapa dampak negatif di atas. Namun jika pilkada tidak dilaksanakan juga dapat menimbulkan kekhawatiran dan keresahan baru bagi pemerintah maupun masyarakat. Hal itu yang mendorong pemerintah memutuskan untuk tetap melaksanakan pilkada meskipun dalam masa pandemi.

Sesuatu yang dikhawatirkan pemerintah dan sering menjadi perbincangan publik adalah *pertama*, karena banyaknya kepala daerah yang habis masa jabatannya pada awal tahun 2021, maka jika pilkada tidak segera dilaksanakan akan banyak daerah yang dipimpin oleh Penjabat (Pj). Disamping itu kondisi negara sedang dalam masa pandemi Covid-19, dimana pada keadaan yang demikian akan lebih sering dibutuhkan keputusan-keputusan yang strategis. Sedangkan dalam Pasal 132A ayat (1) Peraturan Pemerintah No 49 Tahun 2008 bahwa Penjabat tidak boleh melakukan mutasi pegawai, membatalkan perijinan, membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan kebijakan pejabat sebelumnya, dan membuat kebijakan tentang program pembangunan yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya. Beberapa larangan inilah yang menjadi alasan pemerintah khawatir akan banyaknya daerah yang dipimpin oleh Penjabat jika pilkada tidak dilakukan sesegera mungkin. Pemerintah khawatir dengan penunjukan Penjabat akan menghambat penanganan Covid-19.

Namun dalam ayat (2) Pasal 132A tersebut juga disebutkan bahwa ada pengecualian dari larangan-larangan yang ada dalam ayat (1) dengan catatan mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri. Sehingga dapat dikatakan bahwa wewenang Pejabat tidak terbatas atau sama dengan pejabat definitif selama memperoleh persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri.

Akmal Malik, Dirjen Otonomi Daerah Kemendagri menjelaskan bahwa Pejabat (Pj) berbeda dengan Pejabat Sementara (Pjs), Pelaksana Tugas (Plt), dan Pelaksana Harian (Plh). Banyak masyarakat yang menganggap bahwa istilah-istilah tersebut memiliki definisi yang sama dan memiliki keterbatasan wewenang yang sama. Akmal menerangkan hanya Pjs dan Plh yang memiliki kewenangan terbatas, sedangkan Pj dan Plt memiliki kewenangan yang penuh sebagaimana pejabat definitif.<sup>145</sup> Plt memiliki kewenangan penuh sebab jabatan Plt diisi oleh wakil kepala daerah baik itu wakil gubernur, wakil bupati atau wakil wali kota yang dipilih melalui proses demokrasi. Sedangkan Pj memiliki kewenangan penuh berdasarkan Peraturan Pemerintah dengan mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri.

Hal serupa juga dijelaskan oleh Djohermansyah Djohan, Pakar Otonomi Daerah yang memiliki pengalaman dalam hal Pj, Pjs, atau Plt kepala daerah ketika beliau menjabat sebagai Dirjen Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri. Djohermansyah menjelaskan bahwa berdasarkan

---

<sup>145</sup> Shaskya Thalla, "Ratusan Pj Diangkat 2022, Kemendagri Jamin Tak Ganggu Pemda", <https://www.cnnindonesia.com>, diakses pada 13 Juni 2021.

pengalamannya, tidak ada pembatasan wewenang dalam posisi jabatan Pj, Pjs, atau Plt, dan tetap dapat menjalankan pemerintahan seperti biasa.<sup>146</sup>

*Kedua*, rasa khawatir akan tidak terpenuhinya amanat undang-undang dan konstitusi. Sebagaimana alasan dari diselenggarakannya pilkada serentak 2020 bahwa pilkada tersebut merupakan amanat undang-undang dan merupakan tuntutan sistem demokrasi. Sehingga jika pilkada tidak dilaksanakan maka kesannya tidak memenuhi amanat yang tercantum dalam undang-undang. Padahal dengan menunda pilkada bukan berarti tidak melaksanakannya, dan bukan berarti tidak memenuhi amanat undang-undang. Penundaan Pemilu dan pilkada bukanlah hal yang baru bagi Indonesia, dan hal tersebut sah-sah saja dilakukan dengan alasan yang dapat dipertanggungjawabkan. Penundaan pilkada boleh dilakukan terutama ketika negara berada dalam kondisi darurat, seperti adanya bencana nasional. Sebab pada dasarnya kewajiban pemerintah dan negara adalah melindungi segenap warga negaranya.

*Ketiga*, anggaran pilkada semakin membengkak. Pasalnya penundaan pilkada memang berdampak pada anggaran yang semakin membengkak. Sebab perlu mengganti sebagian perlengkapan pilkada yang telah disediakan sebelumnya namun tidak bertahan lama dan tidak dapat digunakan kembali. Namun sebenarnya pilkada yang telah dilaksanakan pada 9 Desember 2020 itupun berdampak pula pada pembengkakan anggaran. Hal itu dikarenakan

---

<sup>146</sup> Deti Mega Purnamasari, "Pakar: Plt Kepala Daerah Tetap Punya Kewenangan Penuh", <https://nasional.kompas.com/>, diakses pada 10 Juni 2021.

adanya tambahan dana yang tidak sedikit untuk pengadaan alat pelindung diri (APD) dan perlengkapan protokol kesehatan lainnya. Justru pilkada yang dilaksanakan pada masa pandemi akan terganggu atau dapat mengganggu penanganan Covid-19. Karena perekonomian negara masih dalam kondisi yang lemah.

Di kota Solo hampir seluruh anggaran tahun 2020 digunakan untuk penanganan Covid-19, sehingga Pemkot Solo tidak memiliki anggaran tambahan untuk pilkada serentak 2020. Jangankan untuk melaksanakan Pilkada, membayar listrik pun tidak bisa. Sehingga Pemkot Solo meminta supaya pelaksanaan pilkada serentak 2020 ditunda hingga tahun depan. Hal itu disampaikan oleh Wali Kota Solo FX Hadi Rudyatmo pada Selasa 30 Juni 2020.<sup>147</sup>

### **C. Pilkada Serentak Tahun 2020 Ditinjau dari Konsep Maslahat**

Jika dilihat dari segi ketatanegaran memang pilkada serentak ini dapat dikatakan telah berhasil mencapai tujuannya, yaitu dapat mempertahankan konsistensi demokrasi dan prinsip kedaulatan rakyat. Namun tidak hanya kesuksesan yang dicapai, pilkada serentak 2020 juga memberikan sejumlah dampak negatif. Sehingga dapat dikatakan dalam pelaksanaan pilkada serentak 2020 terdapat kemaslahatan dan kemudharatan dalam waktu yang bersamaan.

Dampak negatif atau kemudharatan yang terjadi dalam pilkada serentak umumnya lebih banyak menyangkut hal-hal kemanusiaan. Keamanan dan

---

<sup>147</sup> Arie Sunaryo, "Anggaran Terbatas, Pemkot Solo Meminta Pilkada Ditunda Tahun Depan", <https://www.merdeka.com/>, diakses pada 14 Juni 2020.

keselamatan masyarakat sangat dipertaruhkan dalam pilkada serentak 2020. Suksesnya pelaksanaan pilkada serentak 2020 harus dibayar dengan lonjakan kasus positif Covid-19 yang tinggi diberbagai daerah. Meskipun KPU membantah adanya kluster Pilkada, namun banyaknya pelanggaran protokol kesehatan dalam serangkaian tahapan pilkada cukup mampu mengalahkan bantahan KPU mengenai tidak adanya kluster Pilkada. Yang di maksud dengan kluster pilkada yakni penularan Covid-19 yang terjadi pada saat tahapan-tahapan pilkada berlangsung, dan tahapan pilkada itu bukan hanya pada saat pemungutan suara saja. Bahkan jika KPU memaknai bahwa kluster pilkada itu hanya terjadi pada saat pemungutan suara, bantahan KPU mengenai tidak adanya kluster pilkada juga dapat dipatahkan dengan adanya temuan sejumlah pelanggaran protokol kesehatan di TPS. Sebagaimana kita ketahui bersama bahwa selama ini pelanggaran-pelanggaran protokol kesehatan terutama adanya kerumunan dan tidak memakai masker itu sangat berpotensi tinggi atas penyebaran virus Covid-19.

Dampak negatif yang lain dari pelaksanaan pilkada serentak 2020 sebagaimana telah disebutkan diatas merupakan dampak negatif yang secara umum sering terjadi dalam penyelenggaraan Pemilu maupun Pilkada. Namun adanya Covid-19 cukup berpengaruh terhadap munculnya dampak negatif itu. Meskipun tetap saja mudarat terbesar dalam pilkada serentak 2020 adalah keselamatan jiwa masyarakat yang terancam tertular virus Covid-19.

Beberapa karya ilmiah yang membahas mengenai pilkada serentak tahun 2020 juga menilai bahwa pelaksanaan pilkada tersebut menimbulkan

dampak negatif yang berhubungan dengan keselamatan masyarakat. Menurut jurnal yang ditulis oleh Siti Nani Aisyah, prinsip dan asas pemilihan memiliki posisi yang lebih rendah dari prinsip keselamatan. Sehingga antara pilkada serentak 2020 dan keselamatan masyarakat yang lebih diutamakan adalah menjaga keselamatan masyarakat. Mengingat Indonesia saat pilkada itu diselenggarakan pandemi Covid-19 masih belum terkendali bahkan selalu terjadi peningkatan kasus, dan kesadaran masyarakat terhadap protokol kesehatan tergolong rendah yang ini berakibat pilkada tersebut dapat menjadi salah satu jalan penularan Covid-19.<sup>148</sup>

Andrian Marsella juga menyebut dalam skripsinya bahwa banyak terjadi pelanggaran protokol kesehatan dalam pilkada serentak 2020. Dan yang disayangkan tidak ada sanksi yang tegas terhadap para pelanggar protokol kesehatan, hanya sanksi berupa teguran dan pembubaran kampanye. Hal tersebut dinilai dapat menghambat penanganan pandemi Covid-19.<sup>149</sup>

Dalam Islam menjaga dan memelihara jiwa adalah kewajiban yang harus dilakukan oleh setiap manusia. Memelihara jiwa merupakan suatu kebutuhan yang sifatnya *al-darūriyyāt*, yaitu kebutuhan yang harus dipenuhi supaya tidak terjadi kehancuran. Dalam rangka memelihara jiwa, Islam mensyariatkan manusia untuk menjaga keberlangsungan hidup dengan memenuhi kebutuhan pokoknya yaitu berupa sandang, papan, dan pangan.

---

<sup>148</sup> Siti Nani Aisyah, "Efektifitas Penerapan Aturan Pilkada Serentak 2020 Dalam Kondisi Darurat Penanganan Pencegahan Penyebaran *Corona Virus Disease 19 (Covid-19)*", *Khazanah Multidisiplin* 1, No 1 (2020): 1-20.

<sup>149</sup> Andrian Marsella, *Analisis Yuridis Terhadap Pelaksanaan Pilkada Serentak Tahun 2020 Dimasa Pandemi Covid-19 Perspektif Pkpu No. 6 Tahun 2020*, Skripsi, Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Sultan Thaha Saifuddin Jambi 2021, hlm. 59

Serta menjauhi segala sesuatu yang dapat membuat dirinya terancam, bahaya, dan hancur.<sup>150</sup>

Dalam situasi pandemi Covid-19 masyarakat tengah berada dalam kondisi yang bahaya. Virus Covid-19 dapat menular ke siapa saja yang tidak memperhatikan kesehatannya. Masing-masing individu harus selalu menjaga imunitas tubuh dengan memakan makanan yang bergizi dan menjauhkan diri dari sesuatu yang membuat dirinya tertular virus Covid-19. Pemerintah juga melakukan segala upaya untuk menjauhkan masyarakatnya dari penularang virus Covid-19. Pemerintah menetapkan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB), menutup tempat hiburan, tempat ibadah, tempat perbelanjaan, bahkan sekolah untuk menjauhkan masyarakatnya dari bahaya virus Covid-19.

Meskipun ada saja masyarakat yang tidak mengindahkan himbauan dari pemerintah, namun pemerintah telah melakukan upaya-upaya untuk melindungi rakyatnya dari ancaman Covid-19. Pemerintah memiliki kewajiban untuk menjauhkan rakyatnya dari segala bentuk ancaman, bahaya, dan kehancuran. Pemerintah akan berdosa jika membiarkan rakyatnya dalam keadaan bahaya.

Pemerintah memutuskan untuk menyelenggarakan pilkada ditengah pandemi dengan tujuan untuk mempermudah penanganan Covid-19. Dengan dilantiknya kepala daerah yang baru diharapkan dapat meningkatkan kualitas penanganan virus Covid-19 di masing-masing daerahnya. Selain itu

---

<sup>150</sup> Abdul Wahhab Khallaf, *Ilmu Ushul Fiqih*, terj. Moh. Zuhri dan Ahmad Qarib, Ed.2, (Semarang: Dina Utama Semarang, 2014), hlm. 373.

pemerintah juga berharap kepala daerah yang terpilih dapat memahami kondisi dan kebutuhan rakyatnya. Sehingga dapat memudahkan pemerintah dalam melakukan penanganan-penanganan Covid-19. Serta kepala daerah yang terpilih dapat membuat kebijakan-kebijakan strategis untuk memulihkan perekonomian.

Dalam prinsip menolak kemudharatan ada beberapa kaidah yang dapat dijadikan ukuran dalam memutuskan suatu permasalahan. Salah satunya adalah tidak boleh mengatasi suatu bahaya dengan sesuatu yang membahayakan pula.

الضَّرْرُ لَا يُزَالُ بِالضَّرْرِ

“Bahaya tidak dihilangkan dengan bahaya lainnya”.<sup>151</sup>

Berdasarkan kaidah tersebut maka dalam mengatasi pandemi Covid-19 tidak dapat dengan melakukan suatu kegiatan yang membahayakan nyawa masyarakat juga. Pilkada serentak adalah suatu kegiatan yang berpotensi tinggi dapat mengundang kerumunan. Sedangkan kerumunan merupakan salah satu penyebab persebaran Covid-19 semakin banyak. Sehingga seharusnya pemerintah tidak melaksanakan pilkada serentak untuk mempermudah penanganan Covid-19 dan pemulihan ekonomi. Sebagaimana telah disebutkan diatas, pasca diselenggarakannya Pilakda serentak 2020 jumlah kasus positif Covid-19 melonjak sangat tinggi. Dalam lonjakan tersebut bahaya tengah mengancam nyawa pasien positif Covid-19.

---

<sup>151</sup> Abdul Wahhab Khallaf, *Ilmu Ushul Fiqih*,..., hlm. 385.

Sebenarnya jika mengabaikan kemaslahatan dalam pilkada serentak itu pun dibolehkan. Sebab dalam pelaksanaan pilkada itu terdapat suatu mudarat yang menghalangi atau menjadi akibat pelaksanaan Pilkada. Mudarat yang dimaksud adalah peningkatan kasus positif Covid-19, sehingga jika pilkada tersebut tidak dilaksanakan maka kemaslahatannya lebih besar karena dapat menjauhkan masyarakat dari bahaya itu, atau minimal mengurangi pelanggaran protokol kesehatan yang berupa kerumunan. Pengecualian dalam meraih kemaslahatan dan menolak kemudaratannya juga dijelaskan oleh Imam Izzuddin, pada keadaan tertentu kemaslahatan dianjurkan untuk tidak dilaksanakan sebab terdapat penghalang yang jika kemaslahatan itu diabaikan maka dapat menghasilkan kemaslahatan yang lebih besar. Begitupun dengan mudarat, ada kalanya suatu mudarat dianjurkan untuk dilakukan jika didalamnya mengandung kemaslahatan yang lebih besar.<sup>152</sup>

Imam Izzuddin mengelompokkan kemaslahatan menjadi beberapa tingkatan. Kemaslahatan yang dimubahkan yakni yang berhubungan dengan duniawi, kemaslahatan yang diwajibkan karena mengandung kepentingan-kepentingan seorang hamba, dan kemaslahatan yang disunahkan yakni berhubungan dengan duniawi tetapi lebih tinggi dari kemaslahatan yang dimubahkan.<sup>153</sup> Jika pemerintah menganggap pilkada serentak 2020 adalah sebuah kemaslahatan, maka pilkada tersebut masuk

---

<sup>152</sup> ‘Izzuddin Ibnu Abdis Salam, *Kaidah-Kaidah Hukum Islam*, terj. Imam Ahmad Ibnu Nizar, Cet. 2, (Bandung: Nusa Media, 2019), hlm. 3.

<sup>153</sup> ‘Izzuddin Ibnu Abdis Salam, *Kaidah-Kaidah Hukum Islam*,... , hlm. 69.

dalam bagian kemaslahatan yang dimubahkan. Sebab kemaslahatan yang dapat diambil dari pilkada merupakan sesuatu yang sifatnya duniawi.

Sedangkan tingkat kemudharatan terbagi menjadi dua tingkatan. Kemudharatan yang dimakruhkan dan kemudharatan yang diharamkan.<sup>154</sup> Kemudharatan dari pilkada serentak 2020 termasuk dalam kemudharatan yang dimakruhkan. Sebab meskipun para Epidemiolog tidak dapat memastikan adanya kluster Pilkada, namun kerumunan pada tahapan pilkada berpotensi tinggi terjadinya penularan virus Covid-19 dan berpengaruh terhadap keselamatan jiwa banyak orang. Mengingat seharusnya memelihara jiwa dari bahaya adalah sesuatu yang diharuskan.

Maslahat yang berkumpul dengan mudarat dalam waktu yang bersamaan maka perlu dilihat terlebih dahulu, jika besarnya masalah sama dengan mudaratnya maka boleh dikerjakan, tetapi jika mudaratnya lebih besar dari masalah maka tidak di anjurkan untuk dikerjakan.<sup>155</sup> Setelah mengevaluasi masalah dan mudarat dari pelaksanaan pilkada serentak 2020 dapat diketahui bahwa mudarat yang ditimbulkan dari pilkada serentak 2020 lebih besar dari pada masalahnya. Sehingga pilkada serentak 2020 seharusnya tidak dilaksanakan.

دَرَأِ الْمَفَاسِدِ مُقَدَّمٌ عَلَى جَلْبِ الْمَصَالِحِ

*“Menolak kemafsadatan didahulukan daripada meraih kemaslahatan”.*

<sup>154</sup> ‘Izzuddin Ibnu Abdis Salam, *Kaidah-Kaidah Hukum Islam*,..., hlm. 72

<sup>155</sup> ‘Izzuddin Ibnu Abdis Salam, *Kaidah-Kaidah Hukum Islam*,..., hlm. 124.

Berdasarkan kaidah diatas, mencegah penularan Covid-19 dalam pelaksanaan pilkada seharusnya lebih didahulukan dari pada meraih manfaat yang ada padanya.

Dengan demikian penundaan pilkada serentak 2020 yang sebelumnya banyak diusulkan oleh sejumlah tokoh dan organisasi lebih banyak maslahatnya bagi keselamatan masyarakat. Pada dasarnya pilkada adalah suatu kegiatan yang sifatnya *al-hajjiyy* atau hanya sebagai sarana untuk mempermudah, sehingga tidak harus dilaksanakan pada saat itu juga dan penundaan pilkada dapat dihukumi mubah.

Pilkada serentak telah dilaksanakan pada 9 Desember 2020 dan banyak mendatangkan mudarat bagi masyarakat. Bagi orang yang telah melakukan sebuah kemudaratn namun disangkanya sebagai suatu kemaslahatan, atau telah melakukan perbuatan yang dianggapnya baik padahal ternyata itu sesuatu yang buruk maka hukumnya dimaafkan.<sup>156</sup> Begitupun dengan pemerintah yang telah melaksanakan pilkada serentak di tengah pandemi. Pemerintah menganggap dengan melaksanakan pilkada maka dapat mempermudah penanganan pandemi Covid-19 dan membantu memulihkan perekonomian negara, namun ternyata pilkada tersebut menyebabkan lonjakan kasus positif Covid-19 yang menunjukkan bahwa masyarakat dalam keadaan yang bahaya. Perbuatan pemerintah itu tidak dapat dihukumi taat, maksiat, atau mubah, tetapi dimaafkan.

---

<sup>156</sup> ‘Izzuddin Ibnu Abdis Salam, *Kaidah-Kaidah Hukum Islam*,..., hlm. 34.

## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Dari pembahasan diatas penulis dapat mengambil beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Pilkada serentak telah dilaksanakan di sejumlah wilayah Indonesia pada 9 Desember 2020. Pilkada serentak 2020 diatur dengan PKPU No.13 Tahun 2020 Tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Serentak Lanjutan dalam Kondisi Bencana Non-Alam Corona Virus Disease 2019 (Covid-19). Dalam PKPU tersebut pilkada serentak 2020 digelar dengan mengutamakan prinsip kesehatan dan keselamatan, dengan menerapkan protokol kesehatan pada setiap tahapannya. Mulai dari penggunaan Alat Pelindung Diri (APD), melakukan tes RT-PCR secara berkala, penyediaan sarana sanitasi, pengecekan suhu tubuh dan protokol kesehatan 3M (memakai masker, mencuci tangan, menjaga jarak). Perlengkapan pemungutan suara pada pelaksanaan pilkada serentak 2020 berbeda dengan pelaksanaan pilkada pada umumnya, yakni adanya penambahan bilik suara untuk pemilih bersuhu tubuh tinggi, APD untuk petugas KPPS, tinta tetes, dan penggunaan alat tulis pribadi.
2. Berdasarkan konsep maslahat dengan teori menolak bahaya lebih diutamakan dari pada mendatangkan manfaat, artinya pilkada serentak

2020 yang telah diselenggarakan oleh pemerintah itu bertentangan dengan kaidah fikih. Karena pelaksanaannya menimbulkan mudarat yang lebih besar dari pada manfaatnya. Ditunjukkan dengan adanya ancaman bahaya bagi keselamatan masyarakat luas, yakni adanya lonjakan kasus positif Covid-19 yang cukup tinggi yang terjadi setelah digelarnya pilkada serentak 2020, adanya penambahan kasus baru sebanyak 6.033 kasus pada 10 Desember 2020, adanya tambahan kasus pelanggaran protokol kesehatan sebanyak 237 kasus pada sepuluh hari pertama masa kampanye dan 375 kasus pada sepuluh hari kedua masa kampanye, banyaknya kasus politik uang hingga mencapai 53% pada November 2020 dan tingginya angka golput yakni 54,22% dalam skala nasional. Sanksi yang diberikan terhadap pelanggar protokol kesehatan hanya berupa peringatan dan pembubaran. Beberapa karya ilmiah juga menyebutkan bahwa pilkada serentak 2020 atau pilkada di tengah pandemi menimbulkan dampak negatif yang lebih banyak dari pada dampak positifnya. Akan tetapi jika pilkada serentak dianggap sangat penting sementara keadaan negara masih dalam masa pandemi, maka pemerintah seharusnya dapat melakukan modernisasi dalam pilkada supaya tidak ada kegiatan pertemuan dan tatap muka. Hal ini adalah dalam rangka untuk tetap menjaga keselamatan masyarakat sehingga dapat memenuhi kebutuhan *al-darūriyyāt*.

## **B. Saran**

1. Bagi seluruh masyarakat diharapkan tetap mematuhi aturan protokol kesehatan selama dalam masa pandemi Covid-19.

2. Para pelanggar protokol kesehatan dalam kegiatan pilkada serentak 2020 perlu diberikan sanksi sesuai dengan undang-undang kekarantinaan kesehatan, bukan hanya peringatan dan pembubaran, supaya tercipta keadilan dan memberikan efek jera.
3. Untuk masa yang akan datang digitalisasi pada pemilihan pemimpin baik itu Pemilu maupun pilkada tidak lagi menjadi sesuatu yang mustahil untuk diwujudkan.



## DAFTAR PUSTAKA

- Aida, Nur Rohmi. "Berikut Daftar 270 Daerah yang Gelar Pilkada Serentak 9 Desember 2020". <https://www.kompas.com/> . Diakses pada 22 Mei 2021.
- Aisyah, Siti Nani. "Efektifitas Penerapan Aturan Pilkada Serentak 2020 Dalam Kondisi Darurat Penanganan Pencegahan Penyebaran *Corona Virus Disease 19* (Covid-19)", *Khazanah Multidisiplin 1*, No 1 (2020): 1-20.
- Akbar, Mohamad Wioldan dan Abraham Benedict. " Kampanye di Tengah New Normal Era: Mampukah Kita Berdamai dengan Pandemi?". *Ampera*. Mei 2020.
- Al Hikam, Herdi Alif. "Anggaran Pilkada 2020 Rp 20,4 T, APBN Bantu 4,77 T", <http://finance.detik.com/> . diakses pada 19 April 2021.
- Alam, Sarah Oktaviani. "Arti Zona Hitam dan Berbagai Kode Warna dalam Pandemi Covid-19". <https://health.detik.com/> . Diakses pada 30 Juli 2021.
- Amalia, Luky Sandra. "Evaluasi Sistem Kepartaian di Era Reformasi", *Jurnal Penelitian Politik* 10, No. 2 (2013): 147.
- Amir, Amri. Dkk. *Metodologi Penelitian Ekonomi dan Penerapannya*. Bogor: IPB Press. 2009.
- Amirudin, Ibramsyah. *Kedudukan KPU dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Yogyakarta: Laksbang Mediatama. 2008.
- Amri, Miftaakhul. "Konsep Maslahat dalam Penetapan Hukum Islam: Telaah Kritis Pemikiran Hukum Islam Najmuddin At-Thūfi". *Jurnal Et-Tijarie* 5, No. 2. (2018): 59-61.
- Andriyan, Dody Nur. *Hukum Tata Negara dan Sistem Politik: Kombinasi Presidensial dengan Multipartai di Indonesia*. Yogyakarta: Deepublish, 2018.
- Asshiddiqie, Jimly. *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta: Ikhtiar Baru Van Hoeve. 1994
- Ayu, Rina. "Selain Presiden Jokowi, Ini Daftar Penerima Vaksin Perdana Covid-19 Rabu 13 Januari 2021". <https://www.tribunnews.com/> . Diakses pada 30 Juni 2021.

- Azanella, Luthfia Ayu. "Alasan Pro dan Kontra Pilkada Serentak di Tengah Pandemi Covid-19". <https://www.kompas.com> . Diakses pada 25 Februari 2020.
- Azhari, Fathurrahman. *Qawaid Fiqhiyyah Muamalah*. Banjarmasin: LPKU Banjarmasin. 2015.
- Aziz, Mokhammad Abdul. "Pilkada Serentak Melalui DPRD: Sebuah Gagasan Mewujudkan Pilkada Demokratis Perspektif Pancasila dan UUD 1945", *Politik Indonesia: Indonesian Political Science Review* 1, No. 02 (2016): 154-157.
- Basyari,Iqbal; Nikolaus Harbowo; dan Kristi Dwi Utami. "Praktik Politik Uang Subur di Masa Pandemi". <https://www.kompas.id/> . Diakses pada 8 Juni 2021.
- Bernie, Mohammad. "Usai Pilkada, Klaster Covid-19 dan Zona Merah Mulai Bermunculan". <https://tirto.id/> . Diakses pada 7 Juni 2021.
- Bramasta, Dandy Bayu. "Ada 22 Daerah Zona Merah yang Gelar Pilkada Serentak 2020, Mana Saja?". <https://www.kompas.com> Diakses pada 19 April 2021.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Ed. Revisi. Cet. 1. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama. 2008.
- Busyro. *Maqāsid al-syarī'ah: Pengetahuan Mendasar Memahami Masalahah*. Jakarta: Prenandamedia Group. 2019.
- Damanuri, Aji. *Metodologi Penelitian Mu'amalah*. Yogyakarta: STAIN Po PRESS. 2010.
- Dewi, Fitri Sartina. "70 Calon Kepala Daerah Positif Corona, Eks Ketua MK: Besar Pengorbanan untuk Demokrasi". <https://m.bisnis.com> . Diakses pada 19 April 2021.
- Djazuli, A. *Kaidah-Kaidah Fikih: Kaidah-Kaidah Hukum Islam dalam Menyelesaikan Masalah-Masalah yang Praktis*. Cet. 7. Jakarta: Kencana. 2017.
- Djuyandi, Yusa. *Pengantar Ilmu Politik*. Ed. 2 Cet.3. Depok: Rajawali Pers. 2018.
- Efriza. *Ilmu Politik: Dari Ilmu Politik Sampai Ilmu Pemerintahan*. Cet.3. Bandung: Alfabeta. 2013.

- F, Siti Ni'matus Sholikhah Noor. "Konsep Maslahat Sebagai Maqāsid Al-Syari'ah Menurut Imam Al-Syatibi (1330 M) dan Jasser Auda (1966 M)". *Skripsi*. Purwokerto: Fakultas Syariah IAIN Purwokerto. 2019.
- Fahmi, Khairul. *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat*. Cet. 2. Jakarta: Rajawali Pers. 2012.
- Farid. "Pencoblosan Pilkada Usai, Kasus Covid-19 di Jember Melonjak". <https://www.cnnindonesia.com> . Diakses pada 26 Mei 2021.
- Fauzi, Ahmad. "Al-Maslahah Al-Syar'iyah Sebagai Sumber Hukum Islam", *Jurnal Tribakti* 27. No .2 (2016): 313.
- Gaffar, Janedji M. *Politik Hukum Pemilu*. Jakarta: Konstitusi Press. 2012.
- Gunandha, Reza. "Bawaslu Sebut Politik Uang Pilkada 2020 Meningkatkan, Daerah Ini Paling Rawan". <https://www.suara.com/> . Diakses pada 8 Juni 2021.
- Handayani, Diah. Dkk. "Penyakit Virus Corona 2019". *Jurnal Respirologi Indonesia* 40, No. 2 (2020): 119-129.
- Hasyimzoem, Yusnani. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Rajawal Pers. 2017.
- Hilhamsyah, Senpi. "Bawaslu Jabar Temukan 285 Pelanggaran Protokol Kesehatan". <https://rri.co.id> . Diakses pada 11 Juni 2021.
- Hilman, Yusuf Adam. Khoirurasyidin. dan Niken Lestarini. "Peta Politik Pemilukada Kabupaten Ponorogo 2020 di Tengah Pandemi COVID-19". *Jurnal Ilmu Politik* 2. No 2 (2020): 130.
- Huda, Ni'matul. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Cet 1. Bandung: Nusamedia. 2009.
- Huda, Uu Nurul. *Hukum Partai Politik dan Pemilu Di Indonesia*. Bandung: Fokusmedia. 2018
- Insiyah, Sayyidatul. Dkk. "Pemilihan Kepala Daerah Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah: Sebuah Komparasi Dengan Pemilihan Secara Langsung Oleh Rakyat". *Jurnal Penelitian Hukum* 28, No. 2. (2019): 176-177.
- Irwanto. "Usai Pilkada, Kasus Covid-19 di Sumsel Meningkat Drastis". <https://www.merdeka.com> . Diakses pada 5 Juni 2021.
- Johns Hopkins University & Medicine. "See The Latest Data In Your Region". <https://coronavirus.jhu.edu/region> . Diakses pada 30 Juli 2021.

- Khallaf, Abdul Wahhab. *Ilmu Ushul Fiqih*. Cet. 1. Ed. 1. Semarang: Dina Utama Semarang. 1994.
- Khallaf, Abdul Wahhab. *Ilmu Ushul Fiqih*. terj. Moh. Zuhri dan Ahmad Qarib. Ed.2. Semarang: Dina Utama Semarang. 2014.
- Komisi II. “ DPR dan Pemerintah Sepakat Pilkada Serentak 9 Desember 2020”. <http://www.dpr.go.id/> . Diakses pada 21 Oktober 2020.
- Komite Penanganan Covid-19 dan Pemulihan Ekonomi Nasional, “Situasi Covid-19 di Indonesia”. <https://covid19.go.id/> . Diakses pada 30 Juli 2021
- Labolo, Muhadam dan Teguh Ilham. *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia: Teori, Konsep dan Isu Strategis*. Jakarta: Rajawali Pers. 2015.
- Levani, Yelvi. Aldo Dwi Prastya. Siska Mawaddatunnadila. “*Coronavirus Disease 2019 (COVID-19): Patogenesis, Manifestasi Klinis dan Pilihan Terapi*”, *Jurnal Kedokteran dan Kesehatan* 17, No. 1 (2021): 44-57.
- Marsella, Andrian. *Analisis Yuridis Terhadap Pelaksanaan Pilkada Serentak Tahun 2020 Dimasa Pandemic Covid-19 Perspektif Pkpu No. 6 Tahun 2020*, Skripsi, Jambi: Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Sultan Thaha Saifuddin Jambi. 2021.
- Marzuki, Suparman. “Peran Komisi Pemilihan Umum dan Pengawas Pemilu Untuk Pemilu yang Demokratis”. *Jurnal Hukum* 15, No. 3. (2008): 399.
- Mashabi, Sania. "Kemendagri Sebut Ada Lima Urgensi Pelaksanaan Pilkada di Tengah Pandemi Covid-19". <https://nasional.kompas.com> . Diakses pada 9 Desember 2020
- Mashabi, Sania. "Rekomendasi LIPI dan Desakan NU-Muhammadiyah untuk Tunda Pilkada 2020". <https://nasional.kompas.com> . Diakses pada 22 Oktober 2020.
- Moleong, Lexy. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya. 2005.
- Mulia, Prima. “Koalisi Masyarakat Temukan Pelanggaran Protokol Kesehatan Saat Pencoblosan”. <https://koran.tempo.co> . Diakses pada 10 Juni 2021
- Non Koresponden. “Puslit Politik LIPI Beberkan Alasan Tunda Pilkada 2020”. <https://nasional.tempo.co> . Diakses pada 22 Oktober 2020
- Nugrahani, Farida. *Metode Penelitian Kualitatif: dalam Penelitian Pendidikan Bahasa*. Surakarta: Cakra Books. 2014.

Nuraini, Tantiya Nimas. “Kronologi Munculnya Covid-19 di Indonesia Hingga Terbit Keppres Darurat Kesehatan”. <https://www.merdeka.com/> . Diakses pada 13 Juni 2020.

PKPU No 11 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 4 Tahun 2017 Tentang Kampanye Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Dan/Atau Walikota Dan Wakil Walikota.

PKPU No.13 Tahun 2020 Tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Serentak Lanjutan dalam Kondisi Bencana Non-Alam Corona Virus Disease 2019 (Covid-19).

Prabowo, Dani. “Pelanggaran Protokol Saat Kampanye Pilkada Meningkat”. <https://nasional.kompas.com> . Diakses pada 9 Juni 2021.

Purnamasari, Deti Mega. “Pakar: Plt Kepala Daerah Tetap Punya Kewenangan Penuh”. <https://nasional.kompas.com/> . Diakses pada 10 Juni 2021.

Puspita, Ratna. “Kampanye, Daerah dengan Kenaikan Jumlah Covid-19 Bertambah”. <https://m.republika.co.id> . Diakses pada 19 April 2021.

Rizki, Ramadhan. “Sejumlah TPS di Depok Tak Peduli Protokol Kesehatan Pilkada”. <http://www.cnnindonesia.com> . Diakses pada 11 Juni 2021.

Rosana, E. “Negara Demokrasi dan Hak Asasi Manusia”. *Jurnal Tapis* 12, No.1 (2016): 37-53.

Salam, ‘Izzuddin Ibnu Abdis. *Kaidah-Kaidah Hukum Islam*. terj. Imam Ahmad Ibnu Nizar. Cet. 2. Bandung: Nusa Media. 2019.

Saleh, Abdul Mun’im. *Otoritas Masalah dalam Madhhab Syafi’i*. Yogyakarta: Magnum. 2012.

Saputra, Muhammad Genantan. “Angka Golpot Tinggi di Pilkada Dinilai Akibat Pandemi dan Persektif Rasional”. <https://www.merdeka.com> , Diakses pada 11 Juni 2021.

Sari, Haryanti Puspa. “ KPU: Pelaksanaan Pilkada 2020 Harus Sesuai Protokol Kesehatan”. <https://nasional.kompas.com> . Diakses pada 21 Oktober 2020.

Soehino. *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty Yogyakarta. 1998.

- Suhardiyanto, Andi dan Puji Lestari. "Partisipasi Politik Perempuan: Studi Perempuan dalam Pemilihan Kepala Daerah Jawa Tengah Tahun 2008". *Forum Ilmu Sosial* 35, No. 2 (2008): 95.
- Supriyanto, Didik. *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu*. Jakarta: Perludem. 2007.
- Surbakti, Ramlan. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Grasindo. 1992.
- Suwarjin. *Ushul Fiqih*. Yogyakarta: Teras. 2012.
- Syarif, Akbar dan Ridzwan Ahmad. "Konsep Maslahat dan Mafsadah Menurut Imam Al-Ghazali". *Jurnal Tsaqafah* 13, No. 2 (2017): 356-357.
- Thalla, Shaskya. "Ratusan Pj Diangkat 2022, Kemendagri Jamin Tak Ganggu Pemda". <https://www.cnnindonesia.com> . Diakses pada 13 Juni 2021.
- Tricahyono, Ibnu. *Reformasi Pemilu Menuju Pemisahan Pemilu Nasional dan Lohal*. Malang: In Trans Publishing. 2009.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang No. 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.
- Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum
- Usman, Husaini dan Purnomo Setiady Akbar. *Metodologi Penelitian Sosial*. Jakarta: Bumi Aksara. 2008.
- Warjiyati, Sri. "Penataan Struktur dan Kewenangan Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu dalam Upaya Mewujudkan Pemilihan Umum yang Demokratis di Indonesia", *Jurnal Aristo (Social, Politic, Humaniora)* 08, No. 1 (2020): 32.
- Wicaksono, Adhi. "Bawaslu Sebut 96 Kasus Politik Uang di Pilkada 2020 Disetop", <https://www.cnnindonesia.com> . Diakses pada 8 Juni 2020.
- Yuniarto, Topan. "Pilkada Langsung Serentak: Sejarah dan Perkembangannya di Indonesia", <https://kompaspedia.kompas.id/> , diakses pada 29 Juli 2021.
- Yuslem, Nawir. *Al-Burhan Fi Ushul Fiqh Kitab Induk Ushul Fikih (Konsep Masalahah Imam Al-Haramain Al-Juwayni & Dinamika Hukum Islam)*. Bandung: Citapustaka Media. 2007.

Zatadini, Nabila dan Syamsuri. “Konsep Maqashid Syariah Menurut Al-Syatibi dan Kontribusinya dalam Kebijakan Fiskal”. *Al-Falah: Journal of Islamic Economics* 3, No.2 (2018): 112.

