

SEGI
HUKUM
TERHADAP
IMPLIKASI
COVID-19
DI INDONESIA

*Hasil Pemikiran Kritis
Pimpinan APPTHI*



Editor:

**AHMAD REDI
IBNU SINA CHANDRANEGARA**



SEGI HUKUM TERHADAP IMPLIKASI COVID-19 DI INDONESIA

Hasil Pemikiran Kritis Pimpinan APPTHI





Sanksi Pelanggaran Pasal 113 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta, sebagaimana yang telah diatur dan diubah dari Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002, bahwa:

Kutipan Pasal 113

- (1) Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000,- (seratus juta rupiah).
- (2) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,- (lima ratus juta rupiah).
- (3) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,- (satu miliar rupiah).
- (4) Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,- (empat miliar rupiah).

SEGI HUKUM

TERHADAP IMPLIKASI COVID-19 DI INDONESIA

Hasil Pemikiran Kritis Pimpinan APPTHI



Editor:

AHMAD REDI • IBNU SINA CHANDRANEGARA



SEGI HUKUM TERHADAP IMPLIKASI COVID-19 DI INDONESIA
Hasil Pemikiran Kritis Pimpinan APPTHI

Edisi Pertama
Copyright © 2020

ISBN 978-623-218-641-5
15,5 x 23 cm
xxxiv, 596 hlm
Cetakan ke-1, Oktober 2020

Kencana 2020.1334

Editor

Ahmad Redi
Ibnu Sina Chandranegara

Desain Sampul

Irfan Fahmi

Penata Letak

Jefri, Siti Maryam, & Arshinta Tifiri

Diterbitkan oleh
ASOSIASI PIMPINAN PERGURUAN TINGGI HUKUM INDONESIA (APPTHI)

Bekerja sama dengan

KENCANA

Jl. Tandra Raya No. 23 Rawamangun · Jakarta 13220

Telp: (021) 4786-4657 Faks: (021) 475-4134

Divisi dari PRENADAMEDIA GROUP

e-mail: pmg@prenadamedia.com

www.prenadamedia.com

INDONESIA

Dilarang mengutip sebagian atau seluruh isi buku ini dengan cara apa pun, termasuk dengan cara penggunaan mesin fotokopi, tanpa izin sah dari penerbit.

SEGI HUKUM TERHADAP IMPLIKASI COVID-19 DI INDONESIA
Hasil Pemikiran Kritis Pimpinan APPTHI

Edisi Pertama

Copyright © 2020

ISBN 978-623-218-641-5

15,5 x 23 cm

xxxiv, 596 hlm

Cetakan ke-1, Oktober 2020

Kencana 2020.1334

Editor

Ahmad Redi

Ibnu Sina Chandranegara

Desain Sampul

Irfan Fahmi

Penata Letak

Jefri, Siti Maryam, & Arshinta Tifiri

Diterbitkan oleh

ASOSIASI PIMPINAN PERGURUAN TINGGI HUKUM INDONESIA (APPTHI)

Bekerja sama dengan

KENCANA

Jl. Tandra Raya No. 23 Rawamangun - Jakarta 13220

Telp: (021) 4786-4657 Faks: (021) 475-4134

Divisi dari PRENADAMEDIA GROUP

e-mail: pmg@prenadamedia.com

www.prenadamedia.com

INDONESIA

Dilarang mengutip sebagian atau seluruh isi buku ini dengan cara apa pun, termasuk dengan cara penggunaan mesin fotokopi, tanpa izin sah dari penerbit.

Pengantar Editor

Tidak pernah diprediksi sebelumnya jika tahun 2020 ini akan dikenang dunia sebagai salah satu tahun paling gelap dalam sejarah kehidupan manusia. Krisis multidimensi menghantam dunia hingga ke Indonesia yang disebabkan krisis di bidang kesehatan setelah WHO menyatakan bahwa dunia telah dilanda pandemi virus Corona varian baru yang kemudian diberi nama sebagai *Coronavirus Disease 2019* atau Covid-19 sejak 30 Januari 2020. Hanya dalam waktu singkat, Covid-19 kemudian menyebar ke beberapa negara Asia, seperti Korea, Singapura, Jepang, Malaysia, Hongkong, dan Taiwan. Selain di China, muncul beberapa episentrum baru tempat di mana Covid-19 kemudian menyebar secara cepat, dalam skala yang luas dan menimbulkan banyak korban jiwa. Di Asia, episentrum baru tersebut adalah Iran. Dari Asia, virus ini tidak bisa dibendung juga merambah Benua Australia dan Eropa. Di Eropa, Italia dan Spanyol merupakan episentrum penyebarannya. Berawal dari dua negara tersebut, Covid-19 melanda hampir seluruh negara Eropa. Tidak lama setelah itu wabah ini menyeberang Samudera Atlantik menuju Benua Amerika. Amerika Serikat kemudian menjadi episentrum baru penyebaran dengan jumlah penderita mencapai puluhan ribu dan merenggut ribuan korban jiwa.

Krisis kesehatan sebagaimana terurai kemudian meluas menjadi krisis tata kelola di berbagai negara dalam merespons pandemi. Dalam kaca mata Asia Tenggara saja, respons terhadap penanggulangan Covid-19 cukup bervariasi. Hal yang menarik, terdapat perbedaan besar dalam jumlah kasus yang dikonfirmasi, bahkan apabila kasus tersebut dihitung per kapita. Selain itu terdapat perbedaan besar dalam hal tingkat kematian (*fatality rate*), dari jauh di bawah 1 persen di Singapura dan Brunei Darussalam, hingga lebih dari 9 persen di Indonesia. Sejumlah pemerintahan sangat proaktif, segera menjalankan pengujian dalam skala besar, melakukan pelacakan kontak, dan memberlakukan karantina ketat dengan kompensasi biaya jangka pendek dari krisis ekonomi yang dialami (*test, trace, treat*). Di saat yang bersamaan beberapa pemerintahan di beberapa negara di awal penanganan, menyangkal Covid-19 telah masuk ke negaranya dan mere-mehkan krisis karena takut akan dampak negatif ekonomi. Lebih lanjut,

bahkan banyak pihak yang mencoba mengaitkan penanganan Covid-19 dengan Rezim pemerintahannya ternyata tidak berhubungan dengan keberhasilan respons dalam penanganan Covid-19.¹ Beberapa negara yang demokratis seperti Taiwan, Korea Selatan, dan Selandia Baru memiliki kesiagaan yang jauh lebih baik, sementara yang lain, Filipina dan Indonesia sendiri, tampak mengalami kesulitan dalam menanggulangi Covid-19. Demikian juga, beberapa negara yang totaliter mampu menanggulangi dengan baik seperti Vietnam atau China, sementara beberapa negara otoriter lainnya menolak bahwa Covid-19 masuk ke wilayah negaranya. Umumnya, keberhasilan pemerintah dalam meratakan kurva (*flatten the curve*) adalah hasil dari kepemimpinan dan administrasi pemerintah yang kompeten, terlepas dari berbagai jenis rezim. Kesimpulannya tidak ada pemerintah yang harus disalahkan atas pandemi, tetapi harus diawasi bagaimana mereka merespons khususnya dalam kerangka yuridis.

Selain persoalan krisis kesehatan dan krisis tata kelola, pandemi juga mendorong terjadinya krisis ekonomi dan hukum. Dari aspek ekonomi, Disadari bahwa secara ekonomi pandemi Covid-19 akan memberi efek yang luar biasa terhadap ekonomi jangka pendek apabila ditanggapi dengan serius. Ketegasan pemerintah dalam mengambil sikap, menerapkan tes massal dengan cepat, mengadakan langkah-langkah pelacakan kontak, menutup perjalanan internasional dan domestik, menutup bisnis yang tidak penting berjalan dengan baik, menutup tempat peribadatan dan sekolah atau perguruan tinggi merupakan ukuran ketegasan yang tampak dari kasus di Korea Selatan.² Dalam konteks Asia Tenggara, maka contoh yang paling jelas adalah apa yang terjadi di Vietnam³ dan Singapura⁴ selama gelombang pandemi pertama. Para pemimpin yang membuat keputusan berdasarkan bukti medis dan ilmiah, tunduk pada kesehatan publik dan pejabat medis mereka (*scientific oriented policy*) pada umumnya berhasil menanggulangi pandemi. Adapun pemimpin yang telah membuat keputusan kesehatan masyarakat berdasarkan perhitungan ekonomi dan politik jangka pendek umumnya gagap dalam menanggulangi pandemi, dalam beberapa kasus terkesan terlambat atau minim akurasi dan koordi-

¹ Ibnu Sina Chandranegara, *Diantara yang terbaik dan terburuk dalam merespon Covid-19 di Asia Tenggara*, makalah pada webinar New Normal dalam Perspektif Hukum, 4 Mei 2020 yang diselenggarakan Universitas Negeri Sebelas Maret (UNS).

² Riyaz Ul Khaliq, *S.Korea switches to e-education amid COVID-19 pandemic*, <https://www.aa.com.tr/en/asia-pacific/skorea-switches-to-e-education-amid-covid-19-pandemic/1786750>.

³ Minh Vu and Bich T. Tran, *The Secret to Vietnam's COVID-19 Response Success*, <https://thediplomat.com/2020/04/the-secret-to-vietnams-covid-19-response-success/>.

⁴ Huong Le Thu, *Why Singapore, Taiwan and Vietnam have been effective in fighting Covid-19*, <https://www.aspistrategist.org.au/why-singapore-taiwan-and-vietnam-have-been-effective-in-fighting-covid-19/>.

nasi antar-instansi. Hal yang tampak dari lemahnya kepemimpinan adalah para pemimpin tersebut seperti kehilangan waktu dalam bertindak dalam mengatasi pandemi dan justru seperti seolah memprioritaskan aspek lain seperti ekonomi. Padahal dengan pertumbuhan eksponensial setiap hari, nyawa warga negaranya semakin terancam. Apabila merujuk kepada prinsip hukum *salus populi suprema lex esto*, seharusnya pemimpin mampu mengutamakan keselamatan warga negaranya.

Lebih lanjut, pemerintah yang menggunakan pandemi COVID-19 untuk mengumpulkan kekuatan, menyerang media, dan membungkam kritik, justru bernasib buruk. Menggunakan kekuatan darurat dengan cara seperti itu hanya berfungsi untuk membangun ketidakpercayaan publik. Beberapa pemimpin seperti Hun Sen (Perdana Menteri Kamboja) dan Rodrigo Duterte (Presiden Filipina) memandang pandemi sebagai peluang politik alih-alih krisis kesehatan masyarakat. Di tempat lain, Joko Widodo (Presiden Indonesia) menggunakan hak konstitusionalnya untuk menerbitkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (hukum dalam keadaan darurat) untuk menerbitkan serangkaian kebijakan di bidang keuangan negara yang justru bertentangan dengan ketentuan konstitusi tentang Anggaran Pendapatan Belanja Negara, pelekatan hak imunitas kepada pejabat keuangan, dan pengenyampingan berbagai undang-undang demi kebijakan keuangan ini berjalan tanpa hambatan. Beberapa pemimpin tersebut telah memprioritaskan sektor yang tidak tepat dan terkesan “aji mumpung”. Parlemen Kamboja mengesahkan undang-undang yang memberi Hun Sen, yang sudah menjadi otokrat, termasuk kemampuan untuk melakukan penyadapan elektronik dan membatasi kebebasan berkumpul dan berbicara.⁵ Berbeda dengan Hun Sen, Rodrigo Duterte, menggunakan instrumen hukum darurat yang memberikan kekuasaan untuk mengambil alih dan memanfaatkan perusahaan swasta dalam penanggulangan Covid-19.⁶

Berdasarkan uraian di atas, kepemimpinan merupakan faktor penting, khususnya dalam menentukan kebijakan hukum yang menyelamatkan jiwa dan tidak memperluas kekuasaan. Selain itu, kepemimpinan yang baik juga menetapkan kebijakan hukum yang meningkatkan dan menyederhanakan koordinasi antar-kementerian maupun antara pemerintah pusat dan provinsi. Pandemi perlu direspons secara efektif dengan melibatkan seluruh otoritas terkait. Pemerintah yang memiliki strategi holistik untuk

⁵ Rebecca Ratcliffe, *Fears as Cambodia grants PM vast powers under Covid-19 pretext*, 10 April 2020.

⁶ Jullie MCarthy, *Concerns In Philippines After Duterte Given Emergency Powers To Fight COVID-19 Spread*, NPR, 24 Maret 2020.

menangani pasokan makanan dan kesehatan masyarakat, memberikan stimulus kesejahteraan dan mengurangi perlambatan ekonomi mampu memenangkan kepercayaan dan kepatuhan publik. Ini membutuhkan kepemimpinan untuk mengoptimalkan koordinasi lembaga negara terkait.⁷

Selain aspek ekonomi sebagaimana terurai di atas, maka aspek hukum juga memainkan peranan strategis dalam menjawab berbagai kebijakan yang dimaksudkan untuk merespons penanggulangan Covid-19 melalui instrumen hukum. Hukum menjadi strategis dikarenakan menjadi instrumen utama dalam merespons berbagai krisis yang ada dengan tetap berpegang teguh terhadap prinsip supremasi hukum. Tidak semua negara memiliki kesiapan instrumen hukum yang cukup untuk melaksanakan berbagai strategi penanggulangan pandemi ini di setiap negaranya. Oleh karena peran hukum yang demikian krusial, berbagai ilmuwan hukum pada umumnya masuk ke dalam berbagai diskursus terkait dengan bidang ilmunya masing-masing untuk melakukan riset dan memberikan kontribusi gagasan terhadap solusi krisis instrumen hukum dalam kondisi pandemi yang berkepanjangan. Apabila ditelisik lebih jauh, dampak atas pandemi akan mendorong perubahan hukum yang masif dalam merekayasa sosial untuk mempercepat penanggulangan krisis kesehatan yang saat ini dialami umat manusia.

Dalam konteks yang demikian itu, penyusunan buku ini sejatinya memang dimaksudkan sebagai publikasi gagasan dalam kontribusi gagasan perumusan hukum dan bagaimana perkembangan hukum khususnya produk hukum dalam menyesuaikan berbagai macam akibat yang ditimbulkan sehingga akan terjadi penyesuaian dengan kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu, besar harapan buku ini mampu membawa manfaat bagi perumusan respons dari berbagai dampak yang ditimbulkan dari pandemi Covid-19. Selamat membaca!

Jakarta, medio September 2020

Editor

Ahmad Redi & Ibnu Sina Chandranegara

⁷ Joshua Kurlantzick, *Can Southeast Asia Fend Off the One-Two Punch of COVID-19?*, World Politics Review, 17 April 2020.

Pengantar Asosiasi Pimpinan Perguruan Tinggi Hukum Indonesia (APPTHI)

Pandemi Covid-19 perlahan mengubah tatanan dunia. Polusi global menurun, *work from home* (WFH) merebak, pembelajaran via *online*, prioritas terhadap higienitas, pembatasan perjalanan antardaerah dan negara, penutupan rumah ibadah, bahkan penggunaan teknologi untuk pengawasan. Selanjutnya, apa yang terjadi di masa depan? Apakah manusia bisa memprediksi dan memproyeksikan masa depan, atau bahkan “mungkin” mengendalikan dunia? Begitu banyak pertanyaan menggelitik terkait dengan pandemi virus corona yang merebak sejak akhir Desember 2019 ini di Wuhan, Cina. Termasuk polemik apakah wabah penyakit ini diciptakan atau memang alamiah terjadi? Semua ini masih menimbulkan tanda tanya, entah akan terjawab atau menjadi misteri.

Terhitung 29 September 2020 ini, kasus Covid-19 di seluruh dunia mencapai 33.581.042 kasus dengan jumlah kematian 1.006.985 jiwa. Adapun total yang sembuh 24.899.699 orang, membuat kita optimis bahwa dunia mampu menghadapi pandemi ini. Berkenaan dengan wabah penyakit, sesungguhnya fenomena ini sudah ada sejak masa lalu. Salah satu pandemi yang mengguncang dunia ialah *Black Death* atau Tragedi Maut Hitam pada 1330 M. Dilaporkan terdapat 75-200 juta orang meninggal di wilayah Asia Timur dan Tengah. Eropa, Afrika Utara, hingga pesisir Samudera Atlantik. Begitu pun pandemi dalam dunia Islam, Ibn Hajar al-Asqalani (773-852 H) pernah menulis buku perihal wabah *tha'un* dalam karyanya *Badzlul Ma'un fi Fadhlit Tha'un*. Setidaknya disebutkan bahwa wabah sudah ada sejak masa Rasulullah dan Khalifah Umar. Sejumlah *scholars* merespons fenomena pandemi di era kontemporer ini. Salah satunya kosmolog Inggris, Sir Martin Rees, yang mengungkapkan adanya pesimisme dan optimisme terkait pandemi. Rees pesimis karena kejadian semacam ini bisa terulang yang mana “aktor jahat” bisa merekayasa pandemi baru yang lebih ganas dan menular. Lebih jauh dalam karyanya *2018's on the Future*, Rees menekankan ekonomi global akan runtuh. Di

sisi lain, ia optimis karena krisis yang muncul dan hilang, memberi kesempatan situasi pulih. Menurutnya, kita bisa belajar jangan tergantung pada rantai suplai panjang yang rentan dan pekerja bisa melakukan WFH. Bahkan, telah hadir sebuah buku karya Slavoj Žižek, filsuf psikoanalitik Slovenia, yang mengupas fenomena Covid-19 berjudul *Pan(dem)ic: Covid-19 Shakes the World*. Žižek menilai kepanikan dalam menghadapi Covid-19 menunjukkan bahwa wabah ini tidak dianggap sebagai ancaman serius. Panik, demikian Žižek, merupakan ancaman bagi pasar, karena kepanikan membunyikan lonceng kematian bagi imperium bisnis. Menurutnya, sistem pasar benar-benar tidak siap menghadapi pandemi. Sehingga, sebagai sarjana Marxis, ia berpandangan bahwa masyarakat tanpa kelas merupakan solusi yang tepat untuk mencegah kehancuran dunia karena barbarisme sistem pasar. Kritik Žižek dengan menggunakan perspektif kritis ini membongkar relasi berkelindan antara kekuasaan dan pasar.

Terlepas kondisi yang demikian itu, konsep Indonesia sebagai negara hukum berdasarkan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 memiliki pendirian atas berjalannya penanggulangan dari segi hukum dalam keadaan pandemi yang demikian ini. Konsekuensinya, pelaksanaan segala macam kebijakan harus didasarkan hukum dan membawa manfaat mempercepat proses pemulihan. Oleh karena itu, Asosiasi Pimpinan Perguruan Tinggi Hukum Indonesia (APPTHI) memandang dalam rangka meningkatkan penyebarluasan pengetahuan hukum kepada masyarakat luas terhadap permasalahan pandemi Covid-19 dari segi hukum, diperlukan sebuah teks buku hukum yang komprehensif yang mengulas berbagai isu hukum terkait soal-soal pandemi Covid-19 yang saat ini melanda dunia, termasuk pula Indonesia. Untuk itu, APPTHI menginisiasi penyusunan buku yang berjudul *Segi Hukum Terhadap Implikasi Covid-19 di Indonesia*. Buku yang akan disusun ini sangat berguna bagi perkembangan ilmu pengetahuan hukum Indonesia, termasuk sebagai *legacy* sarjana hukum kepada masyarakat luas guna menjawab berbagai persoalan yang timbul sebagai implikasi keadaan darurat kesehatan saat ini. Selain itu, secara futuristik, buku ini diharapkan dapat berguna dalam rangka menjelaskan berbagai persoalan hukum dengan berbagai analisisnya bagi generasi yang akan datang tentang keadaan Indonesia di masa darurat akibat pandemi.

Jakarta, September 2020

Prof. Dr. Ade Saptomo, S.H., M.S.

Ketua Umum APPTHI

Para Kontributor

Prof. Dr. Ade Saptomo, S.H., M.S., lahir pada 2 Desember 1957 di Klaten, Jawa Tengah. Saat ini menjabat sebagai Ketua Asosiasi Pimpinan Perguruan Tinggi Hukum Indonesia, Guru Besar Ilmu Hukum. S-1 dari Universitas Gadjah Mada (UGM) kemudian melanjutkan ke Sandwich Program UI-Universiteit Leiden, dan S-3 dari UGM Yogyakarta.

Dr. Ahmad Redi, S.H., M.H., lahir di Seribandung (Ogan Ilir, Sumatera Selatan), pada 27 Februari 1985. Menyelesaikan pendidikan Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Diponegoro (selesai 2007), Magister Hukum di Fakultas Hukum Universitas Indonesia (2009), dan Doktor Hukum di Fakultas Hukum Universitas Indonesia (2013). Penulis memiliki pengalaman kerja yaitu sebagai pegawai negeri sipil di Kementerian Sekretariat Negara, pada Kedeputusan Menteri Sekretaris Negara Bidang Perundang-undangan, khusus menangani pembentukan peraturan perundang-undangan di bidang sumber daya alam dan lingkungan hidup sejak 2008 hingga 2015, kemudian menjadi pengajar di Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara sejak 2015 sampai dengan sekarang. Penulis juga merupakan Direktur Eksekutif Kolegium Jurist Institute. Karyanya antara lain: *Hukum Hukum Pertambangan Mineral dan Batubara* (Gramata Publishing, 2015), *Hukum Sumber Daya Alam Sektor Kehutanan* (Sinar Grafika, 2015), *Hukum Penyelesaian Sengketa Pertambangan Mineral dan Batubara* (Sinar Grafika, 2017), *Hukum Energi* (Rajawali Press, 2019), dan *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan* (Sinar Grafika, 2018).

Dr. Ibnu Sina Chandranegara, S.H., M.H., Lektor Kepala pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta, Sekretaris Badan Penjaminan Mutu Universitas Muhammadiyah Jakarta, Wakil Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta (2016-2020), peneliti senior Kolegium Jurist Institute, *managing partner* Chandranegara & Prasetya: *Solicitor, Counsellor, & Attorney at Law*, Ketua Bidang Riset Masyarakat Hukum Tata Negara Muhammadiyah. Lahir di Jakarta, 11 Oktober 1989, menyelesaikan

dan HAM (MHH) Pimpinan Wilayah Muhammadiyah DKI Jakarta dan sekarang menjadi Sekretaris Jenderal Masyarakat Hukum Tata Negara Muhammadiyah (MAHUTAMA). Selain aktif di Muhammadiyah pernah aktif sebagai Presiden Youth Action Kemempora RI, Sekretaris Yayasan Pelayanan Anak Yatim dan Fakir Miskin Al-Furqon, termasuk di KNPI Jakarta Barat. Aktif dalam berbagai asosiasi dengan menjabat sebagai Wakil Sekretaris Jenderal Asosiasi Pimpinan Perguruan Tinggi Hukum Indonesia (APPTHI), Sekretaris Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara-Hukum Administrasi Negara Jakarta Raya, dan Pengurus Asosiasi Dosen Indonesia Provinsi Banten. Berbagai tulisannya terdapat di kumpulan tulisan mahasiswa PDIH UMS, jurnal *Replik FH UMT*, Atlantis Press dan jurnal internasional terindeks Scopus dengan ID: 57216592046. Menjadi narasumber dalam sosialisasi peraturan daerah DKI Jakarta bersama DPRD DKI Jakarta dan seminar hukum berbagai tingkatan. Memiliki pengalaman menjadi delegasi Pemerintah Indonesia ke Irak bersama para ulama dan pimpinan Ormas pada 2018. Saat ini aktif sebagai peneliti senior Kolegium Jurits Institute.

Dr. Dedi Mulyadi, S.H., M.H. Lahir di Sukabumi, 5 Maret 1973, Jabatan akademik penulis adalah lektor, sedangkan jabatan struktural Wakil Dekan I Fakultas Hukum Unsur. Pekerjaan penulis sebagai dosen khususnya hukum tata negara Fakultas Hukum Unsur dan Pascasarjana Ilmu Hukum Unsur.

Dr. Wendra Yunaldi, S.H., M.H. Pengajar pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah, Direktur Lembaga Kajian Hukum dan Korupsi Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Barat, Direktur Sahati Law Office, dan Direktur Portal Bangsa Institute.

Dr. Rizkan Zulyadi, SH, MH bertempat tinggal di Taman Citra Mandiri Blok H. No. 1 Johor Medan, berprofesi sebagai dosen di Fakultas Hukum Universitas Medan Area dan saat ini menjabat sebagai Dekan Fakultas Hukum Universitas Medan Area. Lahir di Bengkulu pada 1 April 1969. Menyelesaikan pendidikan Strata-1 dari Fakultas Hukum Universitas Amir Hamzah, Strata-2 dari Magister Ilmu Hukum Universitas Sumatra Utara, dan Strata-3 pada Program Doktorat Ilmu Hukum Universitas Sumatra Utara. Email: rizkanzulyadi.uma@gmail.com, HP: 0821-645-77777.

Dr. Surya Nita, S.H., M.Hum., menjabat sebagai Dekan Fakultas Sosial Sains Universitas Pembangunan Panca Budi Medan. Alumni S-1 pada 2003

Daftar Isi

PENGANTAR EDITOR	v
PENGANTAR ASOSIASI PIMPINAN PERGURUAN TINGGI HUKUM INDONESIA (APPTHI)	ix
PARA KONTRIBUTOR	xi
DAFTAR ISI	xxxi
BAGIAN 1: SEGI HUKUM DAN KEBIJAKAN PENANGGULANGAN COVID-19	1
■ Hukum di Tengah Penataan Peradaban Manusia Akibat Pandemi Covid-19 <i>Ade Saptomo</i>	2
■ Antaseden Covid-19 dalam Legislasi Bidang Mineral dan Batubara yang Bersinarkan Ketuhanan <i>Ahmad Redi</i>	12
■ Komparasi Kebijakan Hukum dalam Penanggulangan Pandemi Covid-19 di Berbagai Negara: Penggunaan Keadaan dan Hukum Darurat atau Optimalisasi Instrumen Hukum yang Ada? <i>Ibnu Sina Chandranegara</i>	22
■ Penguatan Etika Bernegara dalam Penanganan Wabah Covid-19 di Indonesia <i>Zainal Arifin Hoesein</i>	35
■ Pandemi Covid-19 dan Distorsi Kesejahteraan dalam Perspektif Krisis Negara Hukum Kesejahteraan <i>Eman Suparman & Nugraha Pranadita</i>	54
■ Pandemi Covid-19 dalam Perspektif Hukum Darurat <i>Megawati Barthos & Faisal Santiago</i>	67
■ Membangun Sikap Perilaku Manusia Terhadap Lingkungan Hidup dalam Masa Pandemi Covid-19 <i>Edy Lisdiyono</i>	72
BAGIAN 2: IMPLIKASI COVID-19 DI BIDANG HAK ASASI MANUSIA	81
■ Tinjauan Hukum Hak Asasi Manusia dalam Kondisi Pandemi Covid-19 <i>Cekli Setya Pratiwi & Febriansyah Ramadhan</i>	82
■ Kebijakan Covid-19 di Asia Tenggara: Analisis Mengenai Hak Asasi Manusia <i>Luthfi Marfungah</i>	100

BAGIAN 4: IMPLIKASI COVID-19 DI BIDANG HUKUM ADMINISTRASI DAN DEMOKRASI	277
■ Aspek Hukum Penerbitan <i>Global Bond</i> untuk Mengatasi Defisit Anggaran Akibat Pandemi Covid-19 <i>Ismail Rumadan</i>	278
■ Status Hukum Keuangan Negara BUMN Terhadap Anak Perusahaan BUMN <i>Ahmad & Raja Mohamad Rozi</i>	293
■ Implikasi Pandemi Covid-19 Terhadap Pelayanan Publik Rumah Sakit <i>Fani Budi Kartika & Fitri Yani</i>	304
■ Implikasi Covid-19 Terhadap Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah <i>Auliya Khasanofa</i>	316
■ Desain Pilkada pada Era <i>New Normal Life</i> : Perspektif Perkembangan Demokrasi Lokal <i>Dedi Mulyadi</i>	331
■ Pelaksanaan Pilkada dalam Model Demokrasi Permusyawaratan Perwakilan: Alternatif Menghadapi Covid-19 <i>Wendra Yunaldi</i>	344
■ Analisis Kebijakan Pemerintah Kota Medan dalam Penanganan Pandemi Covid-19 <i>Rizkan Zulyadi</i>	359
■ Prinsip Kabupaten/Kota Ramah HAM sebagai Salah Satu Upaya Penanganan Pandemi Covid-19 di Daerah <i>Surya Nita</i>	378
BAGIAN 5: IMPLIKASI COVID-19 DI BIDANG HUKUM LINGKUNGAN DAN PARIWISATA	387
■ Bumi & Manusia sebagai <i>Participerend Cosmich</i> di Tengah Pandemi Covid-19: Tinjauan Hukum Lingkungan Adat <i>Wahyu Nugroho & Liza Marina</i>	388
■ Kebijakan Hukum pada Industri Pariwisata Akibat Dampak Pandemi Covid-19 <i>Ronny Winarno</i>	405
■ Penerapan <i>Marine Quarantine Procedures</i> Terhadap Transportasi Laut Terkait <i>Coronavirus Disease (Covid -19)</i> <i>Chomariyah</i>	417
BAGIAN 6: IMPLIKASI COVID-19 DI BIDANG HUKUM BISNIS	429
■ Kebijakan Hukum Bidang Pasar Modal Terhadap Dampak Pandemi Covid-19 dan Perlindungan Hukum Investor Publik <i>Sudiyana</i>	430

Pelaksanaan Pilkada dalam Model Demokrasi Permusyawaratan Perwakilan: Alternatif Menghadapi Covid-19

■ WENDRA YUNALDI

Pendahuluan

Komisi Pemilihan Umum (KPU) telah menetapkan proses penyelenggaraan pilkada serentak dimulai pada 15 Juni dengan hari pemilihan dilaksanakan 9 Desember 2020.⁹⁶ Berbagai alasan yang dikemukakan terkait dengan kondisi ketidakjelasan kapan berakhirnya Covid-19 tidak menghalangi pelaksanaan pilkada serentak pada tahun 2020. Problem penting yang sering menjadi alasan tidak berlangsungnya proses pemilihan kepala daerah secara demokratis, yaitu keadaan dan kenyamanan yang tidak terpenuhi cenderung akan menjadi legitimasi dan bahkan hujatan terkait dengan perolehan suara yang membuat para calon kepala daerah menjadikan kondisi ini sebagai alasan untuk menolak hasil pemilihan.

Pelaksanaan pemilihan kepala daerah membutuhkan situasi dan kondisi yang nyaman dan aman sehingga tidak membuat proses berdemokrasi itu berpotensi menciptakan praktik demokrasi yang tidak sehat. Ketidaksehatan proses itu dapat terbaca dari: (1) bahwa *incumbent* dapat menggunakan anggaran pemerintah daerah sebagai penanggung jawab penanganan wabah Covid-19 untuk kampanye terselubung; (2) bahwa rendahnya partisipasi politik masyarakat oleh karena ketakutan menghadiri pemilihan akan mendorong semakin rendahnya partisipasi politik masyarakat; (3) bahwa atas nama kondisi yang tidak nyaman dan aman

⁹⁶ Hardiyanto et al., "Pemilihan Umum Kepala Daerah Periode 2015-2020: Studi Polirtik Hukum Calon Tunggal", *Varia Justicia*, Vol 12, No. 1 Oktober 2016.

Pelaksanaan Pilkada dalam Model Demokrasi Permusyawaratan Perwakilan: Alternatif Menghadapi Covid-19

■ WENDRA YUNALDI

Pendahuluan

Komisi Pemilihan Umum (KPU) telah menetapkan proses penyelenggaraan pilkada serentak dimulai pada 15 Juni dengan hari pemilihan dilaksanakan 9 Desember 2020.⁹⁶ Berbagai alasan yang dikemukakan terkait dengan kondisi ketidakjelasan kapan berakhirnya Covid-19 tidak menghalangi pelaksanaan pilkada serentak pada tahun 2020. Problem penting yang sering menjadi alasan tidak berlangsungnya proses pemilihan kepala daerah secara demokratis, yaitu keadaan dan kenyamanan yang tidak terpenuhi cenderung akan menjadi legitimasi dan bahkan hujatan terkait dengan perolehan suara yang membuat para calon kepala daerah menjadikan kondisi ini sebagai alasan untuk menolak hasil pemilihan.

Pelaksanaan pemilihan kepala daerah membutuhkan situasi dan kondisi yang nyaman dan aman sehingga tidak membuat proses berdemokrasi itu berpotensi menciptakan praktik demokrasi yang tidak sehat. Ketidakehatan proses itu dapat terbaca dari: (1) bahwa *incumbent* dapat menggunakan anggaran pemerintah daerah sebagai penanggung jawab penanggulangan wabah Covid-19 untuk kampanye terselubung; (2) bahwa rendahnya partisipasi politik masyarakat oleh karena ketakutan menghadiri pemilihan akan mendorong semakin rendahnya partisipasi politik masyarakat; (3) bahwa atas nama kondisi yang tidak nyaman dan aman

⁹⁶ Hardiyanto et al., "Pemilihan Umum Kepala Daerah Periode 2015-2020: Studi Polirtik Hukum Calon Tunggal", *Varia Justicia*, Vol 12, No. 1 Oktober 2016.

cenderung akan menciptakan keadaan psikologis yang tidak normal dalam menyikapi kampanye-kampanye politik yang diselenggarakan oleh para kandidat dan team suksesnya; dan (4) bahwa atas nama Covid-19, setiap calon dan tim suksesnya dapat memanfaatkan situasi ini untuk melakukan politik uang melalui berbagai bantuan, sembako, uang dan maupun atribut-atribut lainnya yang berpotensi merusak hakikat kebebasan memilih dalam pilkada.

Berkaca pada gelaran Pemilu 2019 lalu, masalah-masalah bawaan yang sering kali melekat di berbagai perhelatan pilkada dan pemilu di antaranya kecurangan, kekurangan logistik, masalah daftar pemilih tetap (DPT), gesekan antar-pendukung calon, hingga korban jiwa karena sistem yang cacat. Di saat solusi dari masalah di atas masih terus dicari, kini Pilkada 2020 justru harus dihadapkan dengan masalah baru yakni wabah Covid-19.⁹⁷

Kondisi-kondisi di atas tentu mesti memicu para penyelenggara pemilihan kepala daerah untuk sekadar bersikukuh pada keharusan untuk melaksanakan pemilihan pada 2020 ini, khususnya pada September sampai dengan Desember 2020. Sebab, jika urgensi pilkada dititikberatkan pada keharusan administratif dengan pertimbangan-pertimbangan ekonomis dan pembiayaan yang tidak mungkin dicairkan pada 2021, maka kesesatan berpikir dengan mengabaikan substansi demokrasi akan berdampak negatif kepada demokrasi itu sendiri. Sebagaimana tanggapan Menteri Dalam Negeri Tito Karnavian, "Hal ini bisa menghidupkan ekonomi di daerah. Bahkan mungkin ada EO (*event organizer*) kampanye di tengah situasi pandemi Covid-19, bagaimana menjaring orang tapi tanpa pertemuan akbar."⁹⁸

Menurut Peraturan KPU (PKPU) Nomor 5 Tahun 2020 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Pilkada pun telah ditetapkan pada Jumat, 12 Juni 2020. PKPU ini merupakan perubahan dari PKPU Nomor 15 Tahun 2019. Hal ini dilakukan untuk menyesuaikan dengan kondisi dalam situasi pandemi Covid-19 sehingga pemilihan kepala daerah yang diselenggarakan di 270 daerah, 9 provinsi, 224 kabupaten dan 37 kota dapat diselenggarakan pada tahun 2020 ini juga.

Hampir separuh dari kepala daerah kabupaten/kota se-Indonesia akan

⁹⁷ Keputusan KPU Nomor 258/PL.02-Kpt/01/KPU/VI/2020 tentang Penetapan Pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Serentak Lanjutan Tahun 2020, <https://jdih.kpu.go.id/detailkepkpu-5a6554305251253344253344>, diakses pada 17 Juni 2020.

⁹⁸ Yeremia Sukoyo, *KPU Terapkan Standar Protokol Kesehatan di Setiap Tahapan Pilkada*, <https://www.asumsi.co/post/nasib-pilkada-serentak-2020-di-tengah-wabah-covid-19>, diakses pada 12 Juni 2020.

menyelenggarakan pilkada dalam situasi Covid-19. Jika memperhatikan kepentingan penyelenggaraan pilkada sebagai upaya mewujudkan kepemimpinan yang dipilih secara demokratis dan aspiratif serta bersih dari jual beli suara, penghilangan hak pilih dan sebagainya, maka faktor-faktor penghambat mesti menjadi pertimbangan bagi pemerintah, DPR, dan KPU untuk melaksanakan pilkada yang benar-benar demokratis.

Menurut Aidul Fitriadi Azhar dalam *Rekonstruksi Tradisi Bernegara Dalam UUD 1945*, konsepsi demokrasi terpimpin yang dirumuskan oleh Presiden Soekarno secara eksplisit mengacu kepada bentuk demokrasi asli bangsa Indonesia. Demikian pula konsepsi demokrasi Pancasila yang dirumuskan oleh rezim Orde Baru mengacu kepada konsep negara kekeluargaan yang merupakan bentuk tradisi kolektivitas bernegara bangsa Indonesia.⁹⁹

Sekalipun, kedua rezim ini gagal mengimplementasikan konstruksi bernegara sesuai dengan tradisi asli bangsa, satu hal yang dapat dicatat adalah diakuinya bentuk dan prinsip bernegara yang tumbuh dalam kenyataan hidup bangsa Indonesia. Dalam konteks inilah, pelaksanaan pilkada pada masa pandemi Covid-19, pemerintah, DPR, dan KPU semestinya mampu melakukan terobosan-terobosan konstruktif terkait dengan pelaksanaan pilkada dalam keadaan yang abnormal.

Dalam kerangka berpikir inilah, penulis melihat perlunya *test case* bagi pemerintah, DPR dan KPU untuk merekonstruksi ulang kerangka berpikir demokrasi modern pada tataran masyarakat lokal Indonesia, agar pengalaman berdemokrasi yang bersifat autentik dan asli Indonesia ke depan, yang telah dimulai oleh Soekarno dan Soeharto itu menjadi model baru untuk menjawab kelemahan-kelemahan berdemokrasi dalam pilkada yang terjadi selama ini.

Permasalahan

Permasalahan pokok dalam tulisan ini adalah bagaimanakah model demokrasi permusyawaratan perwakilan dilaksanakan sebagai sebuah alternatif untuk mengantisipasi pelaksanaan pilkada tahun 2020 yang berada dalam kondisi pandemi Covid-19, yang dapat dikategorikan sebagai keadaan luar biasa yang berpotensi menciptakan keadaan-keadaan yang menghambat terlaksananya proses berdemokrasi yang jujur, adil, serta ti-

⁹⁹ Budiarti Utami Putri, *Tito Jelaskan Alasan Pilkada 9 Desember Bisa Tekan Kurva Covid-19*, <https://nasional.tempo.co/read/1346818/tito-jelaskan-alasan-pilkada-9-desember-bisa-tekan-kurva-covid-19/fullview=ok>, diakses pada 17 Juni 2020.

tidak sarat dengan politik uang.

Secara faktual, permasalahan ini didukung oleh semakin tingginya biaya pelaksanaan pilkada dan munculnya kluster baru penyebaran Covid-19 di tengah-tengah masyarakat. Di samping itu, jaminan kepastian pemerintah kapan pandemi wabah Covid-19 ini akan berakhir, tidak sa-
tupun jawaban pasti yang dapat dijadikan sebagai rujukan untuk mem-
bantah tesis penulis, bahwa diperlukan alternatif untuk pelaksanaan pil-
kada di tahun 2020 ini.

Gagasan Pemilihan Kepala Daerah Langsung yang Demokratis

Menarik mengutip pendapat Purwo Santoso, Willy Purna Samadhi dan Longgina Novadona Bayo dalam *Peta Demokrasi Berbasis Variasi Rezim Lokal*,¹⁰⁰ yang menyimpulkan:

Lahirnya rezim formalis-elitis merupakan respons yang berkembang di daerah, dalam menikmati tatanan politik baru diberlakukan dalam skala nasional. Ada keharusan untuk melakukan kontestasi terbuka, dan kontestan yang mendapatkan suara terbanyak, akan dinobatkan sebagai kepala pemerintahan. Menggejalanya formalisme dan kukuhnya dominasi elit, mengisyaratkan keandalan rezim lokal membajak skema demokrasi elektoral. Yang jelasnya, keberadaan rezim formalis-elitis tersebut di atas mengharuskan kita mempertanyakan secara lebih saksama, mengapa pengambilan keputusan didominasi aktor formal yang berpretensi bisa berjaya dalam set-up kelembagaan yang formalistik.

Rezim formalis-elitis yang digunakan Purwo Santoso di atas, menggambarkan tentang kelompok elite politik di masyarakat lokal yang memiliki kekuatan melakukan pembajakan terhadap skema demokrasi elektoral. Ini menyiratkan tentang bagaimana terputusnya kesinambungan demokrasi kultural yang dimiliki oleh masyarakat lokal khususnya dalam pelaksanaan pilkada. Dengan kekuatan peraturan perundang-undangan yang dimiliki, yang notabene sandaran formalis-elitis untuk mengambil alih kepemimpinan lokal, ternyata tidak cukup efektif dan konstruktif dalam menegakkan tatanan nilai demokrasi yang hidup di masyarakat lokal, jika tidak kita simpulkan telah terlibat untuk menasionalisasi demokrasi menjadi positivistik.

¹⁰⁰ Aidul Fitriaciada Azhar, *Rekonstruksi Tradisi Bernegara dalam UUD 1945*, (Yogyakarta: Genta Publishing), 2014, hlm. 5.

Semenjak pemilihan umum tahun 1955¹⁰¹ sampai dengan 2019 kemudian awal dilaksanakannya pilkada yang dipilih langsung oleh masyarakat pada 2005 sampai dengan 2020, lanskap dan gagasan idealitas proses demokrasi itu sepenuhnya mengacu kepada konsep demokrasi asing, baik bentuk maupun substansinya. Dimensi-dimensi lokalitas masyarakat yang tumbuh dengan pengalaman ribuan tahun melaksanakan proses peralihan kepemimpinan dengan simbol kearifan—permusyawaratan/perwakilan—*genuen* Indonesia sama sekali absen dari para pelaku politik semenjak sidang BPUPK, konstituante sampai dengan MPR. Sekalipun dalam catatan M. Yamin, Soepomo dan Soekarno selama proses persidangan di BPUPK dan sampai kemudian dalam sidang-sidang konstituante gagasan orisinal yang tumbuh di masyarakat itu dirujuk untuk memperkuat argumentasi mereka dalam kerangka semangat kebatinan bangsa Indonesia.¹⁰² Akan tetapi, pada akhirnya tetap tidak berhasil merumuskan konstruksi yang tepat terkait dengan model negara yang benar-benar sesuai dengan gagasan Soepomo tersebut. Masalah pemilihan umum dan pilkada sebagaimana dilaksanakan dewasa ini, terlihat semangat orisinalitas menciptakan keaslian model kepolitikan dan berdemokrasi bagi Indonesia pada akhirnya mentok pada tataran ketersediaan *resources* penyelenggaraannya.

Pasal 18 ayat (4) UUD 1945: Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Ketentuan konstitusi terhadap pemilihan kepala daerah, bupati, walikota dan gubernur tidak secara eksplisit menyebutkan harus, mesti dan wajib dipilih melalui pemilihan secara langsung *one man one vote*. Sebab, kaidah yang dibangun oleh Pasal 18 ayat (4) ini hanyalah “secara demokratis”. Mengacu kepada Penjelasan Umum UU No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota Menjadi Undang-Undang disebutkan:

Ketentuan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Untuk mewujudkan amanah tersebut telah ditetapkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah

¹⁰¹ Longgina Novadona Bayo, et al. (2018), *Rezim Lokal di Indonesia; Memaknai Ulang Demokrasi Kita*, Jakarta: Yayasan Obor, hlm. 376.

¹⁰² Alfian, (1981), *Pemikiran dan Perubahan Politik Indonesia*, Jakarta: Gramedia, hlm. 307.

upaya memperbaiki kualitas kehidupan demokrasi. Alasannya, seperti diungkapkan; *pertama*, pilkada langsung diperlukan untuk memutus mata-rantai oligarki partai yang harus diakui cenderung mewarnai kehidupan partai di DPRD. Artinya pilkada langsung diperlukan untuk memutus mata rantai politisasi atas aspirasi publik yang cenderung dilakukan partai-partai dan para politisi partai. *Kedua*, pilkada langsung diperlukan untuk meningkatkan kualitas akuntabilitas para elite politik lokal, termasuk kepala daerah.¹⁰⁵

Kepentingan lain dari pelaksanaan pilkada, baik secara langsung dan dilaksanakan secara serentak, tentu tidak semata-mata berkepentingan tertib administrasi, kemudahan, dan efisiensi biaya. Sebagaimana dikemukakan Achmad Arifulloh:

Pilkada serentak merupakan upaya untuk menciptakan *local accountability*, *political equity* dan *local responsiveness*. Dengan begitu, demokratisasi di tingkat lokal terkait erat dengan tingkat partisipasi, dan relasi kuasa yang dibangun atas dasar pelaksanaan asas kedaulatan rakyat. Selain itu, hasil pilkada juga harus mampu menghantarkan masyarakat pada kondisi sosial, politik dan ekonomi yang lebih baik. Pilkada yang baik akan melahirkan pemerintahan yang baik. Pilkada yang diselenggarakan secara lebih profesional, demokratis, akan memberikan dampak nyata terhadap perubahan politik.¹⁰⁶

Substansi dari kemestian penyelenggaraan secara serentak tersebut adalah terciptanya demokrasi di tingkat lokal melalui partisipasi guna menghantarkan masyarakat pada kondisi sosial, politik dan ekonomi yang lebih baik sehingga perubahan-perubahan signifikan dalam kehidupan masyarakat berdampak positif dalam memperlebar ruang publik yang eksklusif dan konstruktif.

Penyelenggaraan pilkada oleh karenanya sarat dengan kepentingan-kepentingan yang tidak saja untuk objektivikasi fungsi penyelenggara, namun, juga menjadi salah satu strategi dalam penguatan kehidupan politik demokratis di tingkat lokal, yang oleh Frans Magnis Suseno dielaborasi dalam tindakan-tindakan nyata melalui; kontrol nyata masyarakat terhadap pemerintah; perwakilan melalui lembaga perwakilan yang dipilih melalui pemilu yang bebas; mayoritas; dan adanya jaminan terhadap hak-hak demokratis.¹⁰⁷ Dengan demikian, pilkada bukan semata-mata persoalan

¹⁰⁵ R. Siti Zuhro, et al, (2011), *Model Demokrasi Lokal*, Jakarta: PT THC Mandiri, hlm. 23-24.

¹⁰⁶ Ridho Imawan Hanafi, "Pemilihan Langsung Kepala Daerah di Indonesia: Beberapa Catatan Kritis untuk Partai Politik", *Jurnal Penelitian Politik*, Vol. 11 No. 2 Desember 2014 hlm. 4.

¹⁰⁷ Achmad Arifulloh, "Pelaksanaan Pilkada Serentak Yang Demokratis, Damai dan Bermartabat", *Jurnal Pembaruan Hukum* Vol. II No. 2 Mei - Agustus 2015, hlm. 302.

terselenggaranya perhelatan lima tahunan itu secara teknis administratif yang dibuktikan dengan terselenggaranya sesuai dengan jadwal yang telah ditetapkan. Sebab, penyelenggaraan pilkada itu hanya bagian kecil dari proses dan perwujudan partisipasi masyarakat, sebagai kepentingan yang lebih luas dan makro. Kepentingan tersebut, menurut Siti Aminah adalah menciptakan demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan yang melibatkan peran serta masyarakat dalam keseluruhan pembuatan kebijakan.¹⁰⁸

Pilkada Tahun 2020: Alternatif dan Solusi Bentuk Demokratis

Kepastian tentang pelaksanaan Pilkada serentak tahun 2020 sudah niscaya. Sebagaimana Keputusan KPU RI No. 258/PL.02-Kpt/01/KPU/VI/2020 tentang Penetapan Pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Serentak Lanjutan Tahun 2020, dalam klausul menimbang huruf b: bahwa berdasarkan kesimpulan Rapat Dengar Pendapat antara Komisi Pemilihan Umum dengan Komisi II Dewan Perwakilan Rakyat, Pemerintah yang diwakili oleh Menteri Dalam Negeri, Badan Pengawas Pemilihan Umum, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum, yang dilaksanakan pada tanggal 27 Mei 2020, menyetujui lanjutan tahapan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Tahun 2020 yang ditunda dimulai sejak tanggal 15 Juni 2020, dan pemungutan suara dilaksanakan pada tanggal 9 Desember 2020.¹⁰⁹

Menurut Arief Budiman, setiap tahapan dilaksanakan dengan memperhatikan protokol Covid-19. "Termasuk terkait pencalonan dan syarat calon, kita sudah pertimbangkan tidak akan kita izinkan membawa pasukan banyak atau arak-arakan," kata Arief Budiman, dalam Webinar: "Telaah Akademisi Persiapan Penyelenggaraan Pilkada 2020 di Tengah Pandemi Covid-19", yang digagas LIPI.¹¹⁰ Lebih lanjut dikemukakannya KPU sendiri akan menerapkan detail standar protokol kesehatan di TPS. Mulai dari mencuci tangan, menggunakan sarung tangan plastik, menjaga

¹⁰⁸ Franz Magnis Suseno, (1997), *Mencari Sosok Demokrasi: Sebuah Telaah Filosofis*, Jakarta: Gramedia, hlm. 87-92.

¹⁰⁹ Siti Aminah, (2014), *Kuasa Negara pada Ranah Lokal*, Jakarta: Kencana-PrenadaMedia Group, hlm. 108.

¹¹⁰ Keputusan KPU Nomor: 258/PL.02-Kpt/01/KPU/VI/2020 tentang Penetapan Pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Serentak Lanjutan Tahun 2020 <https://jdih.kpu.go.id/detailkepkpu-5a6554305251253344253344>, diakses tanggal 17 Juni 2020.

jarak, menggunakan masker, dilarang berkerumun, menggunakan *hand sanitizer*, hindari memegang logam di tempat umum, menyemprot disinfektan, hindari bersentuhan, dan lain-lain. Protokol *new normal* di TPS menggunakan masker sejak dari rumah, mencuci tangan, dilarang bersalaman, cek suhu tubuh, dilarang berdekatan, menggunakan sarung tangan plastik, menyemprotkan cairan disinfektan, membuang sarung tangan,” kata Arief. Dalam penerapan protokol kesehatan saat Pilkada serentak, KPU sendiri sudah mengusulkan penambahan anggaran yang cukup besar. Usulan penambahan anggaran dilakukan mengingat di pilkada serentak 9 Desember 2020, akan ada lebih dari 300 ribu TPS.¹¹¹ Mengutip pendapat KPU di atas, tersirat aspek yang lebih penting dalam proses penyelenggaraan pilkada tahun 2020 serta distingsinya dengan pilkada sebelumnya, yaitu protokoler dan peralatan tambahan di setiap lokasi TPS untuk mencegah penyebarluasan pandemi Covid-19. Dengan adanya kegiatan tambahan untuk mengikuti ketentuan protokoler *new normal*, kegiatan KPPS menjadi lebih banyak dari kegiatan-kegiatan sebelumnya.

Membaca kemungkinan pelaksanaan pilkada dengan standar protokol *new normal* yang direncanakan KPU, terlihat beberapa problem yang muncul dalam penyelenggaraan pilkada, seperti:

1. Kemestian penambahan anggaran pilkada untuk kepentingan pengadaan peralatan protokol kesehatan Covid-19.
2. Pembagian kerja lebih banyak terkait dengan penyelenggara di TPS yang meliputi panitia khusus untuk pemilihan dengan panitia untuk penegak protokol Covid-19.
3. Akan membutuhkan waktu lebih panjang untuk setiap rangkaian kegiatan dari kedatangan pemilih sampai memilih.
4. Terpecahnya konsentrasi panitia pada pengawasan kehadiran pemilih.
5. Adanya potensi pemanfaatan situasi kesibukkan panitia dengan penerapan protokol oleh tim sukses untuk melakukan kegiatan politik di TPS, khususnya dalam bentuk pemberian sarana kesehatan.
6. Atas nama bantuan sosial, team sukses para calon leluasa mendatangi rumah pemilih membagikan alat kesehatan dan penyampaian pesan politik.
7. Intensitas komunikasi politik, dialog politik dan penyampaian visi, misi dan program kerja oleh calon kepada konstituen akan berkurang.
8. Masyarakat tidak memiliki kesempatan untuk melakukan uji publik

¹¹¹ <https://www.beritasatu.com/politik/643869-kpu-terapkan-standar-protokol-kesehatan-di-setiap-tahapan-pilkada>, diakses tanggal 12 Juni 2020.

- terhadap visi, misi dan progra kerja calon kepala daerah.
9. Oleh karena kepala daerah tidak mundur, melainkan hanya cuti dari jabatan, maka penggunaan ASN untuk penyebarluasan peralatan kesehatan kepada masyarakat berpotensi menjadi media kampanye untuk mendukung *incumbent*.
 10. Intensitas politik uang akan semakin tinggi, oleh karena tingginya angka masyarakat yang terdampak Covid-19.
 11. Titik kumpul di setiap TPS berpotensi untuk menjadi sarana penyebarluasan Covid-19, jika rasio per TPS 300 orang.

Persoalan-persoalan yang penulis kemukakan di atas, pada akhirnya menimbulkan *cost* politik yang lebih mahal sehingga berujung kepada tercerabutnya kepentingan dari demokrasi itu sendiri. Akibatnya, tujuan pilkada memperkuat basis demokrasi pada lapisan masyarakat dengan pilkada murah, antipolitik uang, dan pencerdasan sulit untuk dicapai. Sebab, banyak peluang dan kesempatan akan terjadi yang menohok demokrasi dan maupun terhadap jaminan kesehatan masyarakat. Menurut KPK sebagaimana dilansir *Tempo.co* beberapa persoalan jika pilkada tetap dilaksanakan pada 2020 ini adalah: (1) pengusaha korup; (2) politik uang berkedok bansos; dan (3) klaster baru Covid-19.¹¹² Artinya, resistensi terhadap pelaksanaan Pilkada 2020 adalah semakin rendahnya kualitas demokrasi. Menghadapi persoalan di atas, mengacu kepada rumusan pemilihan kepala daerah diselenggarakan dengan “dipilih secara demokratis”, baik ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 maupun UU No. 10 Tahun 2016, terbuka peluang untuk dilakukan penafsiran atas dasar pertimbangan keadaan yang tidak memungkinkan dan berpotensi tidak terlaksananya tujuan penyelenggaraan pilkada.

Sebagaimana telah penulis kemukakan di awal tulisan ini, tradisi bernegara dan berdemokrasi yang diterapkan oleh masyarakat lokal jauh sebelum hadirnya Indonesia menjadi referensi dalam mengkonstruksi model pemilihan berdasarkan tradisi Indonesia sebagaimana berlaku dalam kesatuan masyarakat hukum adat. Tradisi berkepemimpinan, musyawarah, pertanggungjawaban kepemimpinan, gotong royong, kebersamaan yang saling tolong menolong, berukhuwah, dan mengutamakan kerja sama (*co-operation*) bukan mengutamakan persaingan (*free competition*).¹¹³ Pemilihan kepala daerah merupakan simbol demokrasi politik, bertumpu pada

¹¹² *Ibid*.

¹¹³ Amirullah, “KPK Ingatkan Bahaya Pilkada 2020 di Tengah Pandemi Covid-19”, <https://nasional.tempo.co/read/1354505/kpk-ingatkan-bahaya-pilkada-2020-di-tengah-pandemi-covid-19>, diakses tanggal 17 Juni 2020.

pengelolaan aspirasi kedaulatan rakyat agar tercipta pemerintahan yang dekat dan mampu berkomunikasi dengan rakyat secara langsung. Kaidah-kaidah demokrasi seperti partisipasi, kebijakan yang populis, terjaringnya aspirasi masyarakat dalam setiap kebijakan pemerintah serta terselenggaranya kebijakan ekonomi dan pembangunan yang pro rakyat, semestinya menjadi dasar dan kepentingan utama untuk penyelenggaraan pilkada.

Amanah konstitusi terkait dengan pemilihan kepala daerah agar dilakukan secara demokratis, tidak membatasi bentuk dan polanya seperti apa mesti dilakukan. Jika mengacu kepada tradisi politik Barat,¹¹⁴ maka sistem *one man one vote* sebagai simbol liberalisme dan individualisme dalam tradisi politik barat. Gagasan inilah yang kemudian ditolak oleh *the founding father* ketika menyusun dasar maupun bentuk negara yang sesuai dengan kultur majemuk dan pluralisme hukum yang hidup di Indonesia. Kesadaran kultural bangsa Indonesia yang majemuk tersebut adalah potensi bagi Indonesia untuk menciptakan model kepolitikan baru yang sesuai dengan “jiwa raga” bangsa Indonesia. Kesadaran jiwa raga yang bersifat autentik itu mengakar dan terus tumbuh secara generatif turun-temurun dalam setiap jiwa masyarakat. Inilah kekuatan bangsa Indonesia sebenarnya yang belum tersentuh secara rasional, ilmiah dan bertanggung jawab, baik oleh masyarakat hukum adat sendiri maupun kalangan akademisi.

Menyikapi kondisi Covid-19 dan keharusan pelaksanaan pilkada mengikuti *schedulle* yang dibuat KPU, amat dirasakan bagaimana pemerintah dan KPU tidak berpikir alternatif terkait dengan kepentingan penyelenggaraan demokrasi secara tepat. Sekalipun, beberapa protokol penanganan Covid-19 dipersiapkan untuk mengantisipasi agar momen pilkada tidak menjadi sarana penyebaran baru, oleh karena itu, menghadirkan pemilih di setiap TPS dengan model pemilihan langsung tetap menjadi harga mati bagi pemerintah dan KPU. Merujuk kepada tradisi berpolitik yang hidup dalam tradisi kesatuan masyarakat hukum adat (KMHA) yang keseluruhannya mempraktikkan pemilihan pemimpin, seperti di nagari, gampong, pakraman, desa, huta, marga, dan lain-lain yang disebutkan dalam Penjelasan UUD 1945 sebelum amandemen, dalam teritori Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landchappen* dan *volksgebonden gemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang, dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang ber-

¹¹⁴ Nurudin Hady, (2019), *Negara Kesatuan Meneguhkan Kembali Gagasan Pendiri Bangsa*, Malang: Setara Press, hlm. 6.

sifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut.¹¹⁵ Ketentuan ini kemudian sekalipun tidak diakomodasi keseluruhan, namun semangat pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat dengan nilai-nilainya amat jelas dinyatakan dalam Pasal 18B ayat (2): “Bahwa Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.” Pengakuan dan penghormatan tersebut tentu menjadi dasar pertimbangan untuk memperkuat sistem demokrasi yang diterapkan oleh masyarakat adat.

Merujuk kepada potensi pandemi Covid-19, yang merupakan permasalahan utama dalam tulisan ini, adapun gagasan pilkada model demokrasi permusyawaratan perwakilan adalah dalam bentuk pemilihan campuran (hibrid) antara DPRD dan masyarakat adat setempat. Dalam model ini, calon diusulkan oleh partai politik dan independen, dan seluruh ketentuan pelaksanaan pilkada yang telah ditetapkan oleh KPU disesuaikan dan mengikuti ketentuan peraturan perundang-undangan pemilihan.¹¹⁶ Perbedaannya secara perundang-undangan hanya terletak pada siapa yang memilih. Jika dalam peraturan perundang-undangan yang memilih itu adalah langsung setiap pemilih, maka dalam model ini, pemilih mendelegasikan pilihannya berdasarkan keputusan rapat dalam KMHA masing-masing untuk kemudian berkolaborasi dengan DPRD memilih calon yang telah ditetapkan oleh KPU. Model pemilihan ini, dilaksanakan baik untuk gubernur, bupati dan maupun walikota.

Untuk pemilihan gubernur, maka dilaksanakan di setiap DPRD dengan mengikutsertakan seluruh pimpinan atau perwakilan KMHA yang telah ditunjuk secara resmi berdasarkan surat resmi dari masing-masing KMHA yang kemudian dilegalisasi oleh KPUD setempat. Untuk melaksanakan pemilihan, tetap dilaksanakan di kantor DPRD, tanpa perlu datang ke DPRD provinsi. Terkait dengan data kelembagaan status hukum KMHA ditetapkan berdasarkan putusan kepala daerah atau lembaga yang berwenang untuk pengesahan status dan kedudukan hukum KMHA. Adapun keabsahan sebagai pemilih maka nama-nama wakil KMHA ditetapkan oleh KPUD. Model di atas di tawarkan, secara filosofis mengacu kepada rumusan sila keempat: kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijak-

¹¹⁵ *Ibid.*, hlm. 71.

¹¹⁶ <https://ngada.org/uud01-1945pjl.htm>, diakses tanggal 17 Juni 2020.

sanaan dalam permusyawaratan perwakilan. Gagasan demokrasi permusyawaratan perwakilan dimaksudkan sebagai bentuk kehidupan demokrasi perwakilan yang didukung oleh semangat musyawarah. Musyawarah jika dihubungkan dengan pengakuan konstitusi terhadap kesatuan masyarakat hukum adat dalam Pasal 18 B ayat (2), maka selama tradisi tersebut masih hidup dan dipraktikkan oleh masyarakatnya, maka tatanan tradisional yang baku itu dapat menjadi potensi dan model demokrasi yang tepat untuk Indonesia dewasa ini.

Menurut Hatta, kedaulatan rakyat harus berakar dalam pergaulan hidup sendiri yang bercorak kolektivisme.¹¹⁷ Kedaulatan rakyat dalam sistem demokrasi dengan model kolektivisme, tidak menutup peluang bahwa kombinasi model politik modern dengan tradisi Indonesia melalui cara penggabungan perwakilan KMHA sebagai model tradisi dengan DPRD dalam bentuk demokrasi modern untuk memilih kepala daerah, menjadi semakin niscaya.

Berdasarkan alternatif yang penulis kemukakan, tentu dasar pertimbangannya adalah untuk menjaga pelaksanaan pilkada benar-benar sesuai dengan kaidah-kaidah tatanan demokrasi serta menutup peluang terjadinya proses penyelenggaraan pilkada yang cacat dan menodai demokrasi. Apalagi dengan ketiadaan jaminan berakhirnya Covid pada tahun 2020 ini, maka diperlukan model alternatif dengan tetap berpijak pada norma yang telah ditetapkan oleh konstitusi.

Penutup

Kalaupun kemudian pilkada pada tahun 2020 di masa pandemi Covid-19 ini tetap terus harus dilaksanakan, maka model demokrasi permusyawaratan perwakilan, tidaklah buruk disebut sebagai alternatif guna penyelenggaraan pilkada gubernur dan bupati atau walikota. Sekalipun pengalaman pemilihan oleh DPRD banyak menuai kritik, namun pemilihan tersebut masih terperangkap dalam dominasi partai politik tanpa melibatkan partisipasi masyarakat. Dengan model yang ditawarkan, pelibatan DPRD dan perwakilan masyarakat adat, hal ini dapat mengontrol elite-elite politik dalam hubungannya dengan kepentingan masyarakat sipil serta dapat menekan politik uang dan pemborosan biaya pilkada.

¹¹⁷ Ketentuan independen tetap mengikuti prosedur pencalonan independen yang ditetapkan oleh peraturan KPU.

Daftar Pustaka

- Adnan Buyung Nasution. (2001). *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia*. Terjemahan Sylvia Tiwon. Jakarta: Grafiti.
- Aidul Fitriadi Azhar. (2014). *Rekonstruksi Tradisi Bernegara dalam UUD 1945*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Alfian. (1981). *Pemikiran dan Perubahan Politik Indonesia*. Jakarta: Gramedia.
- Franz Magnis Suseno. (1997). *Mencari Sosok Demokrasi: Sebuah Telaah Filosofis*. Jakarta: Gramedia.
- Longgina Novadona Bayo, et al. (2018). *Rezim Lokal di Indonesia; Memaknai Ulang Demokrasi Kita*. Jakarta: Yayasan Obor.
- Nurudin Hady. (2019). *Negara Kesatuan Meneguhkan Kembali Gagasan Pendi Bangsa*. Malang: Setara Press.
- R. Siti Zuhro, et al. (2011). *Model Demokrasi Lokal*. Jakarta: PT THC Mandiri.
- RM A.B. Kusuma. (2004). *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: Badan Penerbit FH UI.
- Rozali Abdullah. (2005). *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Siti Aminah. (2014). *Kuasa Negara Pada Ranah Lokal*. Jakarta: Kencana-PrenadaMedia Group.
- Yudi Latif. (2012). *Negara Paripurna, Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas*. Jakarta: Gramedia.

Jurnal

- Achmad Arifulloh, "Pelaksanaan Pilkada Serentak yang Demokratis, Damai dan Bermartabat", *Jurnal Pembaharuan Hukum* Volume II No. 2 Mei - Agustus 2015.
- Ridho Imawan Hanafi, "Pemilihan Langsung Kepala Daerah di Indonesia: Beberapa Catatan Kritis Untuk Partai Politik", *Jurnal Penelitian Politik*, Vol. 11 No. 2 Desember 2014.

Internet

- Amirullah. KPK Ingatkan Bahaya Pilkada 2020 di Tengah Pandemi Covid-19, <https://nasional.tempo.co/read/1354505/kpk-ingatkan-bahaya-pilkada-2020-di-tengah-pandemi-covid-19>.

Budiarti Utami Putri, Tito Jelaskan Alasan Pilkada 9 Desember Bisa Tekan Kurva Covid-19, <https://nasional.tempo.co/read/1346818/tito-jelaskan-alasan-pilkada-9-desember-bisa-tekan-kurva-covid-19/full&view=ok>.

<https://www.beritasatu.com/politik/643869-kpu-terapkan-standar-protokol-kesehatan-di-setiap-tahapan-pilkada>.

<https://ngada.org/uud01-1945pjl.htm>, diakses tanggal 17 Juni 2020.

Keputusan KPU Nomor: 258/PL.02-Kpt/01/KPU/VI/2020 tentang Penerimaan Pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Serentak Lanjutan Tahun 2020 <https://jdih.kpu.go.id/detailkep/kpu-5a6554305251253344253344>

Yeremia Sukoyo, KPU Terapkan Standar Protokol Kesehatan di Setiap Tahapan Pilkada, <https://www.asumsi.co/post/nasib-pilkada-serentak-2020-di-tengah-wabah-covid-19>

Perundang-Undangan

UUD 1945.

UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

UU No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898).