

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Pemilihan umum dapat diartikan sebagai sarana bagi masyarakat untuk dapat mengisi jabatan ke lembaga dalam eksekutif dan legislatif dalam periode waktu tertentu secara demokrasi. Dalam konsep ide demokrasi diartikan suatu kekuasaan yang berasal dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat, sehingga penyelenggara pemilihan umum yang demokrasi menjadi suatu syarat penting dalam pengelolaan sebuah negara maupun daerah tersebut.<sup>1</sup>

Pemilihan kepala daerah pada Pasal 18 Ayat 4 Undang-Undang Dasar 1945 dijelaskan secara Konstitusi memberi dasar bahwa pemilihan umum kepala daerah diselenggarakan secara demokratis.<sup>2</sup> Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang dapat memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom itu diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.<sup>3</sup>

Dalam pelaksanaan otonomi daerah salah satu bentuk nyata pada pemilihan kepada daerah secara langsung, rakyat dapat memilih yang sesuai kehendaknya secara langsung agar terciptanya fungsi pelayanan publik dan yang perlu diharapkan pelayanan kepada rakyat akan berjalan dengan lebih baik untuk dapat mengoptimalkan peningkatan efisiensi dan efektifitas di daerah tersebut.

---

<sup>1</sup> H.M. Soerya Respationo. 2013. *Pemilihan kepala daerah dalam demokrasi electoral*. Juli. Jilid 42. No 3. Hlm. 335

<sup>2</sup> Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 Ayat 4

<sup>3</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Pentingnya pemilihan kepada daerah sebab kalau terjadi kekosongan akan menghambat jalannya *system* roda pemerintahan di daerah tersebut contohnya perekonomian di daerah menurun imbas kepada masyarakat. Oleh karena itu, dalam pemilihan kepada daerah diharapkan kepada seluruh masyarakat bisa berpartisipasi dalam hal pemilihan langsung kepada daerah.

Namun pada pemilihan kepada daerah sekarang ini kita diperhadapkan dengan adanya wabah atau virus yang bisa menular dan bisa saja mengakibatkan kematian pada seseorang yang terdampak virus tersebut, penyakit itu yang kita kenal dengan sebutan Corona Virus Disease di Tahun 2019 (*COVID-19*).

*CoronaVirus* merupakan virus *zoonotik* dapat diartikan virus yang ditransmisikan dari hewan ke manusia. Kelelawar, musang, unta, dan tikus bambu itu disebut inang yang pada umumnya ditemukan pada *CoronaVirus*. Sumber utama kejadian *Sars* dan *Mers* yaitu dari *CoronaVirus* pada kelelawar tersebut. Evolusi grup *COVID-19* (contoh *SARS-COVID*) ditemukan pada kelelawar sehingga diduga inang utama *COVID-19* berasal dari kelelawar. *CoronaVirus* tipe baru ini dapat ditransmisikan dari kelelawar, inang perantara, kemudian ke manusia melalui mutasi evolusi. Namun, masih banyak hewan perantara yang belum teridentifikasi.<sup>4</sup> Hal ini menyadarkan kita agar lebih berhati-hati mulai flu biasa hingga penyakit yang serius seperti *Middle East Respiratory Syndrome (MERS)* dan Sindrom Pernafasan Akut Berat/ *Severe Acute Respiratory Syndrome (SARS)*. Desember 2019 *CoronaVirus* jenis baru yang ditemukan pada manusia sejak kejadian luar biasa muncul di Wuhan Cina, kemudian diberi nama *Severe Acute Respiratory*

---

<sup>4</sup> Erlina Burhan. 2020. *Coronavirus yang Meresahkan Dunia*. Februari. Volume 70. No. 2. Hlm 2

*Syndrome Corona Virus 2 (SARS-COV-2)*, dan menyebabkan penyakit *Coronavirus Disease-2019 (COVID-19)*.<sup>5</sup>

Perkembangan *Coronavirus Disease-2019 (COVID-19)* di Indonesia sampai saat ini terus meningkat belum ada temuan obat atau vaksin yang bisa menyembuhkan penyakit *Coronavirus Disease-2019*. Sehingga pemerintah melakukan pembatasan sosial berskala besar pada daerah-daerah yang berstatus zona merah. Pemerintah dalam hal ini masih berpikir dan menganalisa agar PILKADA ini harus tetap terlaksana, Pemilihan kepala daerah sebelumnya sempat di undur waktu pelaksanaan, dimana sebelumnya PILKADA ini di rencanakan pada 23 September 2020 lalu harus di undur hingga 9 Desember Tahun 2020 ini.

Dasar hukum pelaksanaan pemilihan kepala daerah adalah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (PERPPU No. 1 Tahun 2014) yang telah ditetapkan sebagai Undang-Undang melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015. PERPPU No. 1 Tahun 2014 Telah Mengalami beberapa perubahan, antara lain melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 (UU No. 8 Tahun 2015), Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 (UU No. 10 Tahun 2016), dan terakhir adalah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 (PERPPU No. 2 Tahun 2020). PERPPU No. 2 Tahun 2020 telah disahkan sebagai Undang-Undang melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020.

Persyaratan Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah dalam hal terjadi bencana maupun gangguan lainnya itu diatur dalam salah satu ketentuan PERPPU

---

<sup>5</sup> Adityo Susilo. *Coronavirus Disease 2019: Tinjauan Literatur Terkini*. Jurnal Penyakit Dalam Indonesia. Vol. 7. No. 1. Maret 2020. Hlm 45

No. 1 Tahun 2014 yang diubah dengan PERPPU No. 2 Tahun 2020 pada Pasal 120 yang berbunyi:

- (1) Dalam hal pada sebagian wilayah Pemilihan, seluruh wilayah Pemilihan, sebagian besar daerah, atau seluruh daerah terjadi kerusuhan, gangguan keamanan, bencana alam, bencana nonalam, atau gangguan lainnya yang mengakibatkan sebagian tahapan penyelenggaraan Pemilihan atau pemilihan serentak tidak dapat dilaksanakan, dilakukan Pemilihan lanjutan atau Pemilihan serentak lanjutan.
- (2) Pelaksanaan Pemilihan lanjutan atau Pemilihan serentak lanjutan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dimulai dari tahapan penyelenggaraan Pemilihan atau Pemilihan serentak yang terhenti.

Perubahan dalam ketentuan Pasal 120 ini adalah dengan menambahkan satu frasa yaitu bencana non alam. Hal ini ditambahkan untuk mengakomodir pandemi *COVID-19* yang dinyatakan sebagai bencana non alam oleh pemerintah melalui Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 Tentang Penetapan Bencana nonalam Penyebaran Corona Virus Disese 2019 (*COVID-19*) sebagai bencana nasional (Kepres No. 12 Tahun 2020).

Dasar hukum selanjutnya 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, Pasal 85 Ayat

(1) menyebutkan:

- (1) Pemberian suara untuk Pemilihan dapat dilakukan dengan cara:
  - a. memberi tanda satu kali pada surat suara; atau
  - b. memberi suara melalui peralatan Pemilihan suara secara elektronik.
- (2) Pemberian tanda satu kali sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) huruf a dilakukan berdasarkan prinsip memudahkan Pemilih, akurasi dalam penghitungan suara, dan efisiensi dalam penyelenggaraan Pemilihan.
- (2a) Pemberian suara secara elektronik sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) huruf b dilakukan dengan mempertimbangkan kesiapan Pemerintah Daerah dari segi infrastruktur dan kesiapan masyarakat berdasarkan prinsip efisiensi dan mudah.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Undang-Undang Nomor 10 *Tahun* 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota

- (2b) Dalam hal hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon yang mendaftar dan berdasarkan hasil penelitian pasangan calon tersebut dinyatakan memenuhi syarat, pemberian suara untuk Pemilihan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dilakukan dengan cara mencoblos sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54C Ayat (3).
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemberian suara sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) diatur dengan Peraturan KPU.

Frasa dalam Pasal 85 Ayat 1 huruf b tersebut menyebutkan “memberi suara melalui peralatan pemilihan suara secara elektronik” artinya menggunakan *E-Voting* menjadi salah satu alternatif dalam sistem pemberian suara seperti yang diatur dalam Undang-Undang. Bukan hanya PILKADA saja, namun dalam pelaksanaan Pemilu berikutnya juga bisa menggunakan *E-Voting*. Untuk itu Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemberian suara menggunakan *E-Voting* menurut Pasal 85 poin 3 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 perlu diatur dengan Peraturan KPU. Sayangnya pemberian suara melalui sistem *E-Voting* belum dapat dilaksanakan hingga kini.

Mekanisme penetapan paslon digelar sesuai PKPU 9 Tahun 2020 tentang Pencalonan PILKADA 2020. Pasal 68 PKPU itu menyebutkan, penetapan hasil verifikasi persyaratan pencalonan, persyaratan bakal calon, dan penetapan pasangan calon peserta pemilihan dilakukan melalui rapat pleno KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota.

Tahapan Pemilihan kepala daerah dimulainya pada tanggal 23 september 2020 oleh KPU RI. tidak ada kebijakan atau aturan yang khusus bagi daerah yang berstatus zona merah. Karena diberbagai daerah yang akan melaksanakan pemilihan kepada daerah mempunyai masalah masing-masing tentang pandemi *COVID-19*.

Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah serentak ini akan dilaksanakan pada tanggal 9 Desember 2020 ini, membuat waktu untuk mempersiapkan dan melaksanakan PILKADA dengan protokol kesehatan *COVID-19* sangatlah berdekatan waktunya, dan ditakutkan akan menurunnya kualitas PILKADA serta keterwakilan Pemilih menjadi tidak maksimal, ditambah lagi dengan selalu bertambahnya Pasien yang terkena atau tertular virus *COVID-19* ini, Hal tersebut tentu akan menambah kekhawatiran dalam pelaksanaan PILKADA, Karena Virus ini dapat menyerang siapapun, Dengan adanya Pandemi *COVID-19* ini menjadi kurang maksimal dan di takutkan akan membatasi kinerja Pelaksana PILKADA yang juga dapat berimbas dalam pelaksanaan PILKADA itu sendiri. Potensi terjadinya kecurangan PILKADA pada masa pandemi sangat lah besar, mengapa demikian? Petahana/Incumbent adalah pihak yang sangat diuntungkan, karena diduga berpotensi mudah melakukan kecurangan. Salah satu kekhawatiran ini adalah, memanipulasi anggaran terkait penanganan pandemi *COVID-19* di saat Pemilihan kepada daerah nanti, dan di khawatirkannya juga adanya kecurangan yaitu di gunakannya anggaran APBD atau anggaran Negara lainnya untuk Kampanye atau hal yang dapat merugikan Negara tentunya.

Kondisi krisis ditengah pandemi ini memang dapat membuat celah dari para oknum pendukung calon kepala daerah untuk mematikan demokrasi dengan penyogokan. Selain memberi uang dan sembako, maka tim sukses calon kepala daerah juga bisa membuat *black campaign*. Misalnya menghembuskan isu bahwa keluarga dari saingannya terkena *COVID-19*, Efeknya, masyarakat akan merasa takut dengan calon kepala daerah yang terkena fitnah tersebut lalu memilih yang lain, Dengan demikian calon yang curang akan menang. Isu mengenai *COVID-19*

ini memang mengerikan dan bisa dijadikan senjata untuk menjatuhkan saingan atau lebih tepatnya menjatuhkan Paslon satu dengan Lainnya.

Untuk itu perlu rasanya ada metode baru yang digunakan oleh KPU dalam hal ini sebagai penyelenggara PILKADA serentak di Tahun ini. Bagi calon peneliti sendiri metode yang tepat digunakan KPU dalam pelaksanaan PILKADA serentak ini ialah menggunakan *E-Voting*.

Disisi lain *E-Voting* adalah pengambilan suara dengan menggunakan media elektronik atau perangkat elektronik, *the council of Europe (CoE)*, mendefinisikan sebagai sebuah perangkat pemberian suara secara elektronik sehingga memiliki kemampuan untuk mempercepat tabulasi data, menekan biaya pemilihan dan memiliki kontribusi untuk mencegah pemilih yang tidak berhak. "*legal, Operational and technical standards for E-Voting*" dikemukakan oleh *the committee of ministers of the council of the Europe* tentang *procedural safeguards* menyatakan bahwa prosedur standar yang harus dimiliki *E-Voting* adalah:

1. *Transparency.*
2. *Verifiability and accountability.*
3. *Reliability and transparency.*<sup>7</sup>

Cannor dan crytron menyatakan bahwa *E-Voting* memiliki yang bisa dijadikan pedoman, pernyataan tersebut dikenal dengan istilah *golden rules E-Voting* yang mencakup *accuracy, invulnerability, privacy dan verifiability*, empat parameter utama yang dijadikan rujukan dalam *E-Voting*, tetapi minimal harus terdapat 3 parameter yang wajib dimiliki yaitu:

1. *Convenience.*

---

<sup>7</sup> *Ibid*

2. *Flexibility*.

3. *Mobility*.<sup>8</sup>

*E-Voting* bertujuan meningkatkan partisipasi, menurunkan biaya pemilu dan meningkatkan akurasi hasil. Sistem *E-Voting* memungkinkan terselenggaranya pemilu yang lebih sederhana dan mengurangi total biaya pemilu secara signifikan. Melalui sistem *E-Voting*, penggunaan kertas dapat ditekan sesedikit mungkin. Sistem *E-Voting* dapat dilihat sebagai “proses bisnis” dari rangkaian proses pemilihan umum, dan diharapkan dapat menekan penggunaan kertas dalam pemungutan suara.<sup>9</sup>

Salah satu wujud pengaturan *E-Voting* pemilihan kepala daerah itu bisa dilihat dari kegunaannya. Kegunaan *E-Voting* bertujuan untuk mengurai dan menurunkan angka penyebaran *COVID-19* dalam hal memilih para wakil rakyat yang akan duduk dibangku pemerintahan.

Mengkaji tentang hukum tentunya kita dihadapkan dengan kenyataan bahwa hukum itu adalah undang-undang. Akan tetapi hukum bukanlah Undang-Undang saja, tetapi lebih banyak melingkupi berbagai aspek dan komponen lainnya seperti kaedah hukum, yurisprudensi hukum, sumber hukum, kebiasaan hukum, penegakan hukum, pelayanan hukum, lembaga hukum, prosedur hukum, pranata hukum, mekanisme hukum, perilaku hukum masyarakat.<sup>10</sup>

Provinsi Gorontalo sendiri berdasarkan hasil audiensi calon peneliti dengan KPU Provinsi Gorontalo selaku penyelenggara pemilihan kepala daerah serentak di

---

<sup>8</sup> *Ibid*

<sup>9</sup> Haryati, Kusworo Adi, Suryono. *Sistem Pemungutan Suara Elektronik Menggunakan Model Poll Site E-Voting*. Jurnal sistem informasi bisnis. 17 maret 2014. Hlm. 68

<sup>10</sup> Zamroni Abdussamad. *Kebijakan hukum menuju sistem hukum nasional*. Jurnal inovasi. Volume 7. No. 3. September 2010. Hlm. 1



Provinsi Gorontalo melalui ketua komisionernya mengatakan bahwa pemilihan kepala daerah serentak menggunakan sistem *E-Voting* adalah solusi yang sangat tepat dilaksanakan dimasa pandemi seperti ini. Namun, menurutnya Indonesia wabil khusus Provinsi Gorontalo infrakstruktur dan suprastrukturnya belum memadai untuk terlaksananya metode pemilihan dengan *E-Voting*. Oleh sebab itu untuk segala keterbatasan yang dimiliki KPU yang dimulai dengan mepetnya waktu yang digunakan untuk menyesuaikan dengan pelaksanaan PILKADA serentak saat ini. KPU tetap berikhtiar dengan melahirkan mekanisme pemilihan dimasa pandemi yang dimuat didalam PERPPU No. 2 Tahun 2020 Tentang Pemilihan Kepala Daerah.

Dengan segala pertimbangan yang sudah diuraikan diatas membuat peneliti berpikir bahwa tahapan pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Provinsi dan kota/kabupaten serentak yang akan dilaksanakan pada tanggal 9 desember tahun 2020 agar tetap dapat berlangsung atau dilaksanakan secara demokratis dan berkualitas serta untuk menjaga stabilitas politik dalam negeri, Namun harus sesuai dengan protokol kesehatan yang berlaku, hal ini dilihat dari bagaimana keadaan yang sedang berlangsung, dimana kasus *COVID-19* terus meningkat, jumlah penderita dan kematian akibat pademi ini terus berkembang, tetapi ini tidak menyurutkan minat para pemilih untuk tetap ikut serta dan membantu mensukseskan PILKADA ini, di tambah waktu atau perkiraan *COVID-19* yang tidak juga berhenti atau membaik sehingga dapat menghambat jalanya pemerintahan jika tidak segera dilaksanakan Pemilu Kepala Daerah.

Pada kondisi ini peneliti menawarkan sistem pengaturan *E-Voting* pemilihan kepala daerah untuk menghindari banyaknya kecurangan, kerugian,

mengurangi anggaran pemilihan kepala daerah serentak di masa pandemi, dan hal yang paling penting bisa mengurangi penyebaran dan menurunkan angka *COVID-19* dan juga demi stabilitas pemerintahan maka lebih baik dilaksanakannya pemilihan sesuai dengan protokol kesehatan yang berlaku, dibutuhkan juga peran serta masyarakat dalam mensukseskan PILKADA serentak ini agar terwujudnya pemilihan kepada daerah yang sesuai dengan cita hukum nasional.

Berdasarkan hal yang telah diuraikan diatas, maka calon peneliti tertarik untuk memahami, mengulas dan meneliti secara lebih mendalam mengenai pelaksanaan pemilihan kepala daerah serentak dimasa pandemi, sehingga bisa mengurai penyebaran dan menurunkan angka *COVID-19*. diwujudkan dengan judul **“REKONSTRUKSI HUKUM *E-VOTING* DALAM PELAKSANAAN PIMILIHAN KEPALA DAERAH SERENTAK”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

1. Apa Landasan Filosofis, Sosiologis Dan Yuridis Pengaturan *E-Voting* Dalam Pelaksanaan PILKADA Serentak?
2. Bagaimana Rekonstruksi Hukum *E-Voting* Dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Serentak?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

1. Mengetahui Dan Menganalisis Landasan Filosofis, Sosiologis Dan Yuridis Pengaturan *E-Voting* Dalam Pelaksanaan PILKADA Serentak.
2. Mengetahui Dan Menganalisis Rekonstruksi Hukum *E-Voting* Dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Serentak.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Dapat kita ketahui bahwa nilai suatu penelitian tergantung pada metodologinya, juga tentunya dalam hal ini ditentukan pula besarnya manfaat penelitian tersebut. Untuk itu dalam penulisan ini saya mengharapkan adanya manfaat yang bisa diperoleh, antara lain:

1. Secara Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat bagi pengembangan ilmu hukum khususnya di bidang hukum tata negara.

2. Secara Terapan atau Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan menambah pengetahuan masyarakat Indonesia pada umumnya dan mahasiswa pada khususnya terkait dengan rekonstruksi hukum *E-Voting* dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah serentak.