

BAB 3

HAL IHWAL KEGENTINGAN YANG MEMAKSA DALAM PERPPU NO.2 TAHUN 2020

3.1 Pertimbangan Faktor Kekosongan Hukum sebagai Dasar dalam Penerbitan Perppu No.2 Tahun 2020

Ketentuan mengenai penyelenggaraan pilkada serentak sejatinya telah diatur dalam Undang-Undang 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. Namun, pengaturan tersebut hanya mengatur pelaksanaan pilkada pada keadaan normal. Padahal, seperti yang sudah diketahui bahwa jadwal pelaksanaan pilkada 2020 bertepatan saat pandemi Covid-19 melanda Indonesia dan telah dinyatakan sebagai suatu kondisi yang genting melalui penerbitan Perppu No.2 Tahun 2020.

Lebih lanjut, ketetapan mengenai jadwal pelaksanaan pilkada serentak juga sudah ditetapkan dalam Undang-Undang 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. Pilkada serentak 2020 merupakan pilkada keempat yang telah diselenggarakan sejak 2015.

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa perppu dapat diterbitkan ketika terjadi hal ihwal kegentingan yang memaksa yang dapat diukur berdasarkan tiga hal yaitu *Pertama*, adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang. Kebutuhan mendesak pada saat itu adalah adanya pilkada yang telah diatur secara spesifik dalam UU untuk dilaksanakan pada September 2020. Akan tetapi karena adanya pandemi membuat beberapa tahapan pilkada harus ditunda dan tentu saja berdampak pada pelaksanaan pilkada serentak pada September 2020.

Kedua, Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai, dalam hal ini Undang-Undang pilkada telah mengatur penundaan tahapan pilkada di wilayah-wilayah tertentu tapi tidak secara spesifik mengatur penundaan pilkada secara nasional.

Ketiga, Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan. Dalam hal ini faktor

pandemi covid yang mengharuskan adanya *social distancing* membuat pembentukan UU secara normal tidak dapat dilaksanakan.

Dalam bagian Menimbang Perppu No.2 Tahun 2020, terdapat dua hal utama dalam penerbitan Perppu No. 2 Tahun 2020 yaitu *Pertama*, pertimbangan atas penyebaran *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) yang telah dinyatakan sebagai pandemi oleh World Health Organization yang terjadi di sebagian besar negara-negara di seluruh dunia, termasuk Indonesia. *Kedua*, pertimbangan atas status Covid-19 yang telah ditetapkan sebagai bencana nasional sehingga diperlukan kebijakan dan langkah-langkah luar biasa baik di tingkat pusat maupun daerah termasuk perlu adanya penundaan tahapan pelaksanaan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota serentak tahun 2020 agar pemilihan tersebut dapat berlangsung secara demokratis dan berkualitas untuk menjaga stabilitas politik dalam negeri.⁶³ Sehingga, dapat dilihat bahwa urgensi penerbitan perppu tersebut adalah terkait dengan ketentuan penundaan tahapan pelaksanaan pilkada pada masa pandemi Covid-19.

Sementara itu, ketentuan mengenai penundaan Pilkada yang diatur dalam Pasal 120 dan 121 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 hanya terbatas pada penundaan pilkada pada daerah-daerah tertentu yang mengalami kondisi yang luar biasa. Padahal, pandemi covid telah ditetapkan sebagai bencana nasional melalui Keputusan Presiden No. 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Non Alam Penyebaran COVID-19 sebagai Bencana Nasional. Sehingga, dibutuhkan ketentuan yang mengatur penundaan seluruh tahapan pilkada secara nasional.

Adanya Perppu No.2 Tahun 2020 yang telah ditetapkan menjadi Undang-Undang No.6 Tahun 2020 Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga 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 menjadi Undang-Undang dianggap akan menjadi payung hukum bagi pelaksanaan pilkada serentak yang tertunda karena adanya pandemi Covid-19. Selain itu, substansi pengaturan perppu tersebut adalah terkait dengan penundaan dan pemilihan lanjutana untuk memberi kepastian hukum mengingat belum diketahui kapan pandemi akan berakhir. Penekanan materi dalam perppu ini adalah penundaan

⁶³ Bagian Menimbang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No.2 Tahun 2020

waktu apabila sebagian wilayah pemilihan, seluruh wilayah atau seluruh daerah berada dalam kondisi kedaruratan akibat kerusakan, bencana alam, bencana non alam atau gangguan lainnya yang berakibat pada tahapan pemilihan serentak tidak dapat dilaksanakan. Selain itu, pelaksanaan pilkada di masa pandemi dianggap sebagai momentum bagi masyarakat dan penyelenggara negara untuk menjadikan pilkada sebagai ajang untuk adu gagasan, berbuat dan bertindak untuk mengatasi penyebaran Covid-19 serta memulihkan kondisi yang timbul karena dampak sosial ekonomi bagi masyarakat.⁶⁴

Dari sini, dapat dilihat bahwa Perppu No.2 Tahun 2020 dikeluarkan agar Pilkada tetap dapat dilaksanakan walaupun dalam keadaan pandemi Covid-19.

Sebelumnya, melalui Keputusan KPU No. 179/PL.02-Kpt/01/KPU/III/2020 tentang Penundaan Tahapan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Tahun 2020 dalam Upaya Pencegahan Penyebaran Covid-19, KPU telah memutuskan untuk menunda empat tahapan pelaksanaan pilkada yaitu pelantikan anggota Panitia Pemungutan Suara (PPS), verifikasi dukungan Bakal Pasangan Calon (Bapaslon), pembentukan Petugas Pemutakhiran Data Pemilih (PPDP), dan Pencocokan Penelitian (Coklit) data pemilih. Namun, penundaan tersebut dianggap akan berdampak langsung pada tahapan pilkada lainnya, termasuk tahapan pemungutan suara yang telah dijadwalkan akan dilaksanakan pada 23 September 2020.⁶⁵

Pada rapat kerja/rapat dengar pendapat antara Komisi II DPR dengan Kemendagri, KPU, Bawaslu dan Dewan Kehormatan Penyelenggaraan Pemilihan Umum (DKPP) yang dilakukan pada 30 Maret 2020, pada intinya membahas mengenai penundaan tahapan Pilkada Serentak 2020, menjelaskan bahwa pemilihan lanjutan akan dilaksanakan berdasarkan persetujuan bersama antara KPU, Pemerintah dan DPR, meminta presiden untuk menyiapkan payung hukum baru berupa perppu, dan Komisi II DPR meminta kepala daerah untuk melakukan realokasi anggaran Pilkada 2020 yang belum terpakai untuk penanganan pandemic Covid-19.

Kemudian, pada 31 Maret 2020, KPU menindaklanjuti hasil rapat tersebut melalui Surat KPU No. 298/PL.02-SD/01/KPU/III/2020 ke presiden yang pada intinya KPU meminta terkait dengan Pasal 201 Ayat (6) UU No.10 Tahun 2016 agar dilakukan revisi terbatas dengan

⁶⁴ Pendapat Mendagri Tito Karnavian untuk mewakili Pendapat Presiden dalam Risalah Sidang DPR hlm. 64

⁶⁵ Amalia Salabi, "Perludem Dorong Presiden Jokowi Terbitkan Perpu", *rumah pemilu.org*, diakses pada 31 Juli 2021, <https://rumahpemilu.org/tunda-pilkada-2020-perludem-dorong-presiden-jokowi-terbitkan-perpu/>

substansi waktu pelaksanaan pemungutan suara yang ditetapkan oleh KPU tanpa harus mengubah undang-undang ataupun menerbitkan perppu. Dalam surat tersebut KPU juga kembali menegaskan mengenai ketentuan Pasal 122 UU No. 8 Tahun 2015 tentang Perubahan 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 menyatakan bahwa yang berwenang untuk penetapan penundaan pemilihan dan penetapan pemilihan lanjutan atau pemilihan susulan adalah KPU. Sehingga, kewenangan itu harus diberikan kepada KPU sebagai konsekuensi dari ketentuan pasal tersebut.

Namun, ternyata presiden dalam Perppu No.2 Tahun 2020 sudah langsung menegaskan waktu pelaksanaan Pilkada 2020 yaitu pada Desember 2020. Berkaitan dengan hal tersebut, pada 27 Mei 2020, Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 mengirim surat kepada KPU melalui Surat No. B-196/KA GUGAS/PD.01.02/05/2020 yang berisi masukan dan saran kepada KPU agar tahapan Pilkada 2020 yang tertunda dapat dilanjutkan sebagaimana amanat dari Perppu No.2 Tahun 2020 serta berkoordinasi dengan Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 dan Kementerian Kesehatan untuk menyiapkan protokol kesehatan dalam pelaksanaan Pilkada 2020.

Saydiman Marto, Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Kemendagri juga menyatakan bahwa salah satu pertimbangan pilkada tetap dilakukan adalah potensi kekosongan pejabat kepala daerah.⁶⁶ Lebih lanjut, Fritz Edward Siregar, Anggota Bawaslu RI, juga menyampaikan bahwa dari sudut pandang penyelenggara pemilu setidaknya terdapat tiga hal yang menjadi pertimbangan utama dalam pelaksanaan Pilkada 2020 yaitu⁶⁷:

1. Melihat dari aspek undang-undang, Pilkada sudah dijadwalkan dalam UU. No.10 Tahun 2016. Hal ini merupakan bagian dari pelaksanaan Undang-undang. Sehingga, pelaksanaan pilkada pada September 2020 adalah perintah Undang-undang.
2. Melihat dari aspek di luar undang-undang yaitu adanya agenda ketatanegaraan yang berupa desain untuk menggabungkan pemilu dan pilkada secara serentak pada 2024 yang akan menjadi *constitutional experience* bagi masyarakat dan penyelenggara negara.

⁶⁶ Taufiq Hidayatullah, "Pilkada 2020: Pertaruhan Ekonomi, Nyawa dan Kekosongan Jabatan", *lokadata.id*, diakses pada 5 Agustus 2021, <https://lokadata.id/artikel/pilkada-2020-pertaruhan-ekonomi-nyawa-dan-kekosongan-jabatan>

⁶⁷ Wawancara bersama Fritz Edward Siregar, Anggota Bawaslu RI, di Kantor Bawaslu RI pada 9 Agustus 2021

3. Melihat dari proses transisi kenegaraan yaitu dalam melihat konteks politik bagaimana proses pemerintahan di sebuah daerah, kepastian hukum, dan bagaimana menjaga stabilitas politik yang ada karena pemilihan kepala daerah adalah sebuah agenda perebutan kekuasaan yang walaupun dilakukan secara konstitusional melalui pilkada namun tidak terlepas dari aspek politiknya.

Pilihan-pilihan yang ada saat pandemi Covid-19 tersebut dibenturkan antara hak politik masyarakat dan hak hidup masyarakat. Kesepakatanannya adalah ketika pilkada dilaksanakan maka harus menjaga protokol kesehatan yang ada. Walaupun Bawaslu awalnya tidak menyetujui pelaksanaan pilkada 2020 akan tetapi telah ada keputusan politik antara pemerintah dan komisi II DPR terkait dengan Pilkada 2020. Sehingga, sebagai penyelenggara, baik KPU maupun Bawaslu harus taat pada kesepakatan politik yang terjadi. Adapun terkait dengan pelaksanaan pilkada dengan protokol kesehatan perlu adanya anggaran tambahan, melindungi para pemilih di TPS dan melakukan modifikasi-modifikasi proses tahapan.⁶⁸

Meskipun demikian, hingga November 2020 sebelum tahapan pemungutan suara dilaksanakan, lonjakan kasus positif masih terus meningkat bahkan menyentuh rekor harian terbanyak yaitu 5.444 kasus pada 13 November 2020 lalu. Selain itu, pada saat itu sudah lebih dari 100 orang petugas KPU dan Bawaslu yang terinfeksi Covid-19⁶⁹ bahkan sebelum tahapan pemungutan suara dilakukan. Tak hanya penyelenggara, 60 calon kepala daerah yang tersebar di 21 Provinsi dalam pilkada 2020 pun dinyatakan positif, dua di antaranya meninggal dunia akibat Covid-19.⁷⁰

Walaupun belum dapat dipastikan bahwa meningkatnya kasus Covid-19 pada saat tahapan pilkada berlangsung merupakan dampak dari adanya pelaksanaan pilkada, tapi dengan adanya peningkatan tersebut menandakan bahwa dibutuhkan fokus yang lebih untuk mencegah penyebaran Covid-19 dalam pelaksanaan pilkada di tengah pandemi covid-19.

Hal yang tak kalah penting dalam pelaksanaan pilkada pada masa pandemi adalah mengenai proses penanganan pelanggaran pilkada pada masa pandemi Covid-19. Hasil akhir penyelenggaraan pilkada sangat bergantung pada tahapan prosesnya. Penyelenggaraan pilkada

⁶⁸ *Id.*

⁶⁹ CNN Indonesia, "Lampu Kuning Pilkada Serentak 2020 di Tengah Wabah Corona", *cnnindonesia.com*, diakses pada 31 Juli 2021, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20201125202439-32-574543/lampu-kuning-pilkada-serentak-2020-di-tengah-wabah-corona>

⁷⁰ Kompas, "Catatan Kasus Covid-19 di Pilkada 2020: Penyelenggara dan Peserta Tertular Hingga Meninggal", *kompas.com*, diakses pada 31 Juli 2021, <https://nasional.kompas.com/read/2020/10/03/11231181/catatan-kasus-covid-19-di-pilkada-2020-penyelenggara-dan-peserta-tertular?page=all>

pada masa pandemi Covid-19 memberikan tantangan tersendiri khususnya dalam hal tercapainya keadilan pemilu mulai dari proses awal hingga pada hasil pilkada itu sendiri. Hal ini tentu saja akan lebih dipertanyakan karena pelaksanaan pilkada dalam keadaan normal saja masih terdapat banyak pelanggaran dan catatan atas tahapan penyelenggaraan yang dianggap tidak mencerminkan keadilan. Apalagi saat penyelenggaraan pilkada pada masa pandemi seperti ini. Mekanisme penanganan pelanggaran pada pilkada 2020 masih mengacu pada keadaan normal baik dari segi waktu penanganan maupun dari segi prosedurnya. Tidak diaturnya hal tersebut dalam Perppu No.2 Tahun 2020 berpotensi pada lemahnya proses penanganan pelanggaran yang dilakukan oleh Bawaslu dan jajarannya.⁷¹ Hal ini pun sejalan dengan pendapat Anggota Bawaslu RI, Fritz Edward Siregar yang menyatakan bahwa salah satu tantangan terbesar dalam pelaksanaan pilkada 2020 adalah persoalan mengenai regulasi dalam penanganan pelanggaran pilkada seperti pelanggaran protokol kesehatan saat berkampanye.⁷²

Berkaitan hal tersebut, seharusnya setiap norma hukum harus mencakup nilai keadilan (*gerechtigkeith*), nilai kepastian hukum (*rechtssicherheit*), dan nilai kemanfaatan (*zweckmabigkeit*). Nilai hukum tersebut dapat dibagi menjadi tiga yaitu keadilan (*gerechtigkeith*), kepastian hukum (*rechtssicherheit*), dan kemanfaatan (*zweckmabigkeit*). Ketiga nilai tersebut seharusnya dalam penerapannya harus bisa dipastikan selain memberikan kepastian hukum, harus juga mempertimbangkan nilai keadilan dan kemanfaatan bagi masyarakat. Berdasarkan *asas salus populi suprema lex esto* yang artinya keselamatan rakyat merupakan hukum tertinggi.⁷³ Artinya, dalam pembentukan kebijakan di masa pandemi covid-19, faktor keselamatan masyarakat harus menjadi faktor utama yang harus dipertimbangkan.

Dari penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa pertimbangan faktor kekosongan hukum dalam Perppu No.2 Tahun 2020 berfokus pada bagaimana agar pilkada 2020 tetap dapat dilaksanakan dengan diterbitkannya Perppu No.2 Tahun 2020. Kekosongan hukum yang dimaksud dalam perppu ini dapat dimaknai sebagai tidak adanya ketentuan yang mengatur penundaan pelaksanaan pilkada secara nasional yang apabila ditunda akan berdampak pada

⁷¹ Supriyadi, "Menakar Nilai Keadilan Penyelenggaraan Pilkada 2020 di Tengah Pandemi Covid-19", *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, (2020), hlm.497, diakses pada 30 Juli 2021, <https://doaj.org/article/024f7226b20449a4b476fea5d366a5fe>

⁷² Wawancara bersama Fritz Edward Siregar, Anggota Bawaslu RI, di Kantor Bawaslu RI pada 9 Agustus 2021

⁷³ Supriyadi, *supra note* 69, hlm.495-496

terjadinya kekosongan jabatan kepala daerah dan rencana pelaksanaan pemilu dan pilkada serentak 2024.

3.2 Keterkaitan antara Persoalan Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah dengan Pengaturannya dalam Peraturan terkait Pilkada

Indikator atas implementasi dari kedaulatan rakyat adalah partisipasi politik. Dalam negara demokrasi, partisipasi politik dapat diwujudkan melalui pemilu. Adapun dalam konteks partisipasi politik lokal, diwujudkan melalui keterlibatan masyarakat pada pilkada.

Dalam proses demokrasi dan kaitannya dengan partisipasi saat pemilihan baik pemilu maupun pilkada, suara rakyat adalah hal yang penting karena suara rakyat sangat berkaitan erat dengan legitimasi hasil pemilihan. Semakin sedikit yang memilih, maka semakin rendah pula legitimasi, begitupun sebaliknya. Adapun legitimasi yang tinggi dapat menandakan bahwa tujuan dari pemilu maupun pilkada seperti mewujudkan integrasi nasional (*national integration*), menghasilkan pemerintahan yang efektif (*effective government*), menciptakan kontrol atas pemerintahan yang bertanggung jawab (*control of government*), serta membangun keterwakilan politik sudah tercapai. Proses pemerintahan akan lebih efektif karena kekuasaan membutuhkan legitimasi yang kuat dari masyarakat.⁷⁴

Isu partisipasi rakyat dalam pilkada menjadi hal yang selalu diperbincangkan. Hal ini karena partisipasi dalam proses pilkada dari tahun 2015 hingga 2020 selalu berada di angka 70 % hingga 74%. Kekhawatiran partisipasi rakyat akan menurun merupakan salah satu alasan penolakan oleh berbagai pihak untuk dilaksanakannya pilkada pada 2020. Namun, berdasarkan data dari KPU pilkada 2020 merupakan pilkada dengan tingkat partisipasi tertinggi sejak 2015 dengan partisipasi sebanyak 76.09 %.⁷⁵

Meskipun demikian, perlu diingat bahwa dalam negara demokrasi tolak ukur demokratisnya sebuah negara tidak hanya tergantung pada apakah negara tersebut melaksanakan pemilu atau tidak. Akan tetapi juga melihat pada pemenuhan isu substantif dalam suatu negara demokrasi seperti kebebasan berpendapat, jaminan atas hak-hak individu, tidak adanya kekerasan serta pers yang tidak dibatasi. Demokrasi substantif adalah ketika

⁷⁴ Mokhammad Samsul Arif, "Meningkatkan Angka Partisipasi Sebagai Upaya Menjamin Legitimasi Hasil Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Tengah Pandemi Covid-19", *Electoral Governance Jurnal Tata Kelola Pemilu Indonesia*, (2020), hlm.20-21, diakses pada 10 Agustus 2021, <https://doi.org/10.46874/tpk.v2i1.197>

⁷⁵ Sania Mashabi, "KPU: Partisipasi Pemilih dalam Pilkada 2020 Paling Tinggi Sejak 2014", *kompas.com*, diakses pada 10 Agustus 2021, <https://pemilu.kompas.com/rumahpilkada/read/2021/02/02/14195231/kpu-partisipasi-pemilih-dalam-pilkada-2020-paling-tinggi-sejak-2014>

pengambilan keputusan sudah benar-benar menggambarkan apa keinginan “*demos*” atau rakyat.⁷⁶ Sehingga, penolakan atas pilkada 2020 karena faktor kesehatan masyarakat menjadi hal penting untuk dipertimbangkan.

Terkait dengan pilkada 2020, Mahfud MD selaku Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan juga menyatakan bahwa pemerintah tidak ingin terjadi kekosongan jabatan kepala daerah di 270 daerah dalam waktu bersamaan karena penundaan pilkada yang terlalu lama akan berdampak pada terganggunya roda pemerintahan.⁷⁷

Menurut Bagir Manan, berdasarkan teori pertanggungjawaban, pengisian jabatan dapat dibedakan menjadi tiga yaitu pengisian jabatan melalui pemilihan, pengisian jabatan melalui pengangkatan dan pengisian jabatan yang sekaligus melalui pengangkatan dan pemilihan.⁷⁸ Lebih lanjut, Harun Alrasyid menyampaikan bahwa pengisian jabatan juga dapat dilakukan dengan cara pengangkatan, pemilihan, pewarisan yang bersifat turun temurun, penggiliran, pemangkuan karena jabatan dan lain-lain.⁷⁹

Adapun penyelenggaraan pemerintahan daerah secara umum menggunakan tiga mekanisme untuk memilih kepala daerah yaitu dipilih langsung, dipilih secara tidak langsung melalui anggota dewan dan ditunjuk oleh pemerintah pusat.⁸⁰

Tabel 2 Mekanisme Pengisian Jabatan Kepala Daerah dari Masa Ke Masa

No.	Dasar Hukum	Pengisian Jabatan		Pengisian Kekosongan Jabatan	
		Kepala Daerah	Wakil Kepala Daerah	Kepala Daerah	Wakil Kepala Daerah

⁷⁶LBH Jakarta, “Demokrasi dan Negara Hukum Indonesia Pasca 20 Tahun Reformasi”, *bantuanhukum.or.id*, diakses pada 16 Agustus 2021, <https://bantuanhukum.or.id/demokrasi-dan-negara-hukum-indonesia-pasca-20-tahun-reformasi/>

⁷⁷Kompas, “Pilkada 2020 Tetap Digelar, Mahfud: Pemerintah Tak Ingin Ada Kepala Daerah Plt”, *kompas.com*, diakses pada 10 Agustus 2021, <https://nasional.kompas.com/read/2020/09/22/15340721/pilkada-2020-tetap-digelar-mahfud-pemerintah-tak-ingin-ada-kepala-daerah-plt?page=all>

⁷⁸ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Jakarta: Dirjen Dikti Depdiknas, 2000), hlm. 41-42

⁷⁹ Harun Alrasyid, *Pengisian Jabatan Presiden* (Jakarta: PT. Pustaka Utama Grafiti), hlm. 5

⁸⁰ Sarundajang, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara, Khusus Pemerintahan Daerah di Indonesia: Perkembangan Kondisi dan Tantangan* (Jakarta: Sinar Harapan, 2012), hlm.165-166

1.	Decentralisatie Wet 1930	Pengangkatan	Pengangkatan	-	-
2.	Undang-Undang No.1 Tahun 1943 tentang Pemerintahan Bala Tentara Jepang	Penunjukan	-	-	-
3.	Undang-Undang No.1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Indonesia Daerah ("KNID")	Penunjukan	Pengangkatan	-	-
4.	Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan di Daerah	Pengangkatan	-	Penunjukan	-
5.	Undang-Undang No.1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah	Dipilih oleh DPRD	-	Diwakili oleh DPRD	-
6.	Penetapan Presiden No.6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah	Pengangkatan	-	Diatur lebih lanjut oleh Mendagri dan Otonomi Daerah	-

7.	Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah	Pengangkatan	Pengangkatan	Pengangkatan	-
8.	Undang-Undang No.5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah	Pengangkatan	Pengangkatan	Secara otomatis digantikan oleh Wakil kepala Daerah	
9.	Undang-Undang No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah	Dipilih oleh DPRD	Dipilih oleh DPRD	Secara otomatis digantikan oleh Wakil kepala Daerah	Tidak ada mekanisme penggantian /dibiarkan kosong
10.	Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah	Dipilih langsung oleh rakyat dalam satu pasangan yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik	Dipilih langsung oleh rakyat	Secara otomatis digantikan oleh Wakil kepala Daerah	Dipilih oleh DPRD

11.	Undang-Undang No.12 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	Dipilih langsung oleh rakyat dalam satu pasangan yang diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik atau perseorangan	Dipilih langsung oleh rakyat	Secara otomatis digantikan oleh Wakil kepala Daerah	Dipilih oleh DPRD
12.	Undang-Undang No.22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota	Dipilih oleh DPRD Provinsi	Dipilih oleh anggota DPRD Kabupaten/Kota	Penetapan Presiden/Dipilih oleh DPRD	Pengangkatan oleh Presiden/Menteri
13.	Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No.1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota	Dipilih langsung oleh rakyat	Pengangkatan oleh Presiden/Menteri	Penetapan Presiden/Dipilih oleh DPRD	Pengangkatan oleh Presiden/Menteri
14.	Undang-Undang No.10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 Tentang	Dipilih langsung oleh rakyat		Pengangkatan oleh Presiden	Pengangkatan oleh Presiden/Menteri

Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang- Undang				
--	--	--	--	--

Diolah dari berbagai sumber: Peraturan.go.id dan Loura Hardjaloka, Studi Dinamika Mekanisme Pilkada di Indonesia dan Perbandingan Mekanisme Pilkada Negara Lainnya, Jurnal Rechtsvinding, April 2015, hlm.70-75

Pengisian jabatan kepala daerah melalui pemilihan umum memiliki beberapa kelebihan seperti:

- a. sebagai sarana untuk memperkuat otonomi daerah;
- b. kepala daerah yang terpilih memiliki legitimasi yang sangat kuat karena dipilih secara langsung oleh masyarakat;
- c. kepala daerah tidak perlu terikat pada fraksi-fraksi politik ataupun konsesi partai-partai yang telah mencalonkannya;
- d. sistem pemilihan umum lebih akuntabel;
- e. kriteria calon kepala daerah dapat dilihat dan dinilai langsung oleh rakyat;
- f. pemilihan umum dapat menjadi wadah untuk rakyat dalam rangka pendidikan politik;
- g. pemilihan umum sebagai bentuk pengembangan demokrasi;
- h. pemilihan umum dapat membuka peluang untuk terciptanya pemimpin-pemimpin nasional yang berasal dari daerah;
- i. pemilihan umum dapat menjadi tempat untuk mempersiapkan karier politik lanjutan;
- j. membangun stabilitas politik dan efektivitas pemerintahan di tingkat daerah atau lokal serta dapat mencegah separatisme;
- k. menciptakan kesetaraan politik;
- l. mencegah konsentrasi kekuasaan di pusat;
- m. mekanisme pengawasan antara lembaga lebih seimbang dan;
- n. wadah untuk visi dan misi kepala daerah yang nantinya akan menjadi landasan untuk perencanaan di daerah.

Pada 9 Maret 2021, Badan Legislasi (“Baleg”) DPR dan Pemerintah melalui Kementerian Hukum dan HAM bersepakat untuk mengeluarkan revisi Undang-Undang No.7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dari daftar Prolegnas 2021. Sehingga, dengan ditariknya revisi UU Pemilu tersebut membuat pilkada 2022 dan 2023 akan tetap dilaksanakan secara serentak pada 2024.

Berdasarkan Pasal 201 Ayat (8), pelaksanaan pilkada serentak akan dilakukan pada November 2024 sedangkan Pasal 167 ayat (6) UU No.7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, pemilu serentak akan dilaksanakan pada April 2024. Artinya, jarak antara pemilu dan pilkada serentak hanya berjarak tujuh bulan.

Adapun dalam Pasal 731 Draf Revisi UU Pemilu yang telah dicabut dari Prolegnas 2021, dinyatakan bahwa⁸¹:

(1) Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara serentak untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota hasil Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tahun 2015 dilaksanakan pada bulan Desember tahun 2020.

(2) Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara serentak untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota hasil Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tahun 2017 dilaksanakan pada tahun 2022.

(3) Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara serentak untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota hasil Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tahun 2018 dilaksanakan pada tahun 2023.

Lebih lanjut, ketentuan mengenai pengisian kekosongan jabatan kepala daerah telah diatur dalam Pasal 201 Ayat (9) UU No.10 Tahun 2016 menyatakan bahwa: “Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang berakhir masa jabatannya tahun 2022 sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2023 sebagaimana dimaksud pada ayat (5), diangkat pejabat Gubernur, pejabat Bupati, dan pejabat Walikota sampai dengan terpilihnya Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota melalui Pemilihan serentak nasional pada tahun 2024.”

⁸¹Tribbunnews.com, “Draf RUU Pemilu CantuMahkamah Konstitusian Jadwal Pilkada 2022, Perludem: Kami Dukung Normalisasi Jadwal Pilkada”, *perludem.org*, diakses pada 9 Agustus 2020, <http://perludem.org/2021/01/28/draf-ruu-pemilu-cantuMahkamah-Konstitusian-jadwal-pilkada-2022-perludem-kami-dukung-normalisasi-jadwal-pilkada/>

Sehingga, untuk menghindari terjadinya kekosongan kekuasaan kepala daerah yang masa jabatannya akan berakhir di 2022 dan 2023 maka akan diangkat Pejabat (PJ) pada 2022 dan 2023. Hal ini tentu saja tidak sesuai dengan pertimbangan atas penolakan pemerintah untuk menunda melaksanakan pilkada 2020 karena kekhawatiran akan terjadinya kekosongan jabatan kepala daerah karena dalam UU No. 10 Tahun 2016 sudah mengatur mengenai mekanisme atas hal tersebut yang bisa dijadikan langkah antisipasi dan jalan keluar atas situasi tersebut. Walaupun dalam pengaturan UU No.10 Tahun 2016, tidak mengatur mengenai pengisian kekosongan jabatan Pilkada 2020, akan tetapi adanya pengaturan terkait dengan pengisian jabatan pada Pilkada 2022 dan 2023 bisa dijadikan acuan untuk melakukan revisi terbatas undang-undang tersebut atau lebih jauh bisa diatur langsung dalam Perppu No.2 Tahun 2020.

Sehingga, dapat ditarik kesimpulan bahwa pelaksanaan pilkada 2020 yang dilakukan pada masa pandemi adalah agar supaya rencana pelaksanaan pemilu dan pilkada serentak tetap bisa dilaksanakan pada 2024 sesuai dengan ketentuan dalam UU Pemilu dan UU Pilkada.