

Pilkada vs Pandemi, Dan Pengalaman Negara Lain¹

Herdiansyah Hamzah

Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Mulawarman

Meski menua banyak kritikan, Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) diputuskan digelar pada tanggal 9 Desember 2020. Artinya, hajatan lima tahunan tersebut akan digelar dimasa pandemi Covid-19. Tahapan Pilkada yang sebelumnya dihentikan akibat pandemi Covid-19, kini kembali dilanjutkan. Pasal 8B PKPU Nomor 5 Tahun 2020, menyatakan secara eksplisit bahwa, “Pelaksanaan pemungutan suara serentak yang ditunda karena terjadi bencana non alam CoronaVirus Disease 2019 (Covid-19), dilaksanakan pada tanggal 9 Desember 2020”. PKPU ini merupakan penjabaran atas perintah Pasal 201A ayat (2) Perppu Nomor 2 Tahun 2020², yang menyebutkan bahwa, “Pemungutan suara serentak yang ditunda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan pada bulan Desember 2020”. Namun tulisan ini tidak akan membahas lebih jauh mengenai keabsahan dasar pelaksanaan Pilkada dimasa pandemi Covid-19 ini. Tetapi akan lebih banyak mengupas implikasi dari pelaksanaan Pilkada tersebut, khususnya menyangkut hak-hak dasar warga negara yang berpotensi diabaikan saat Pilkada digelar dimasa pandemi Covid-19.

Berdasarkan data dari International IDEA (*Institute for democracy and electoral assistance*), selama kurun waktu 21 Februari 2020 hingga 19 Juli 2020, setidaknya terdapat 67 negara dan teritori di seluruh dunia yang telah memutuskan menunda pemilu nasional dan subnasional karena pandemi Covid-19³. Dari jumlah ini, setidaknya 23 negara telah memutuskan menunda pemilu dan referendum nasional. Namun diperiode yang sama, terdapat 49 negara dan teritori yang telah memutuskan untuk menyelenggarakan pemilu nasional atau subnasional sebagaimana direncanakan semula, meskipun ada kekhawatiran terkait pandemi Covid-19⁴. Dari jumlah ini, setidaknya 31 telah menyelenggarakan pemilu atau referendum nasional. Dan dari 49 negara yang menggelar pemilu di tengah pandemi tersebut, tentu terdapat cerita yang bisa kita petik dan dijadikan pelajaran dalam pelaksanaan pilkada serentak di Indonesia.

Minim Partisipasi

Negara-negara yang memilih untuk tetap menggelar pemilu dimasa pandemi Covid-19, menghadapi banyak tantangan. Salah satu yang terberat adalah “*respon warga negara*” yang berstatus pemilih dalam pemilu tersebut. Resiko terpapar virus Covid-19, adalah pertimbangan pokok yang harus dijawab oleh Pemerintah. Negara melalui Pemerintah, harus memberikan jaminan rasa aman bagi warganya, agar hak pilih dapat disalurkan seaman dan nyaman

¹ Disampaikan dalam webinar nasional FISIP Universitas Mulawarman dengan tema, “*Kecenderungan Penyalahgunaan Kekuasaan Dalam Pilkada*”, 11 Agustus 2020.

² Perppu Nomor 2 Tahun 2020 ini telah disetujui oleh DPR-RI menjadi undang-undang.

³ Idea.int, “*Global overview of COVID-19: Impact on elections*”, <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections>. Diakses pada tanggal 04 Agustus 2020 Pukul 14.00 Wita. Artikel ini juga bisa diakses dalam versi Bahasa Indonesia, melalui link berikut : <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/ikhtisar-global-covid-19-dampak-terhadap-pemilu-bahasa-indonesia>.

⁴ *Ibid.*

mungkin. Jika tidak, maka dampak yang harus ditanggung adalah minimnya partisipasi pemilih dalam pemilu tersebut. Berdasarkan data yang diolah dari Internasional IDEA, tingkat partisipasi pemilih dinegara-negara yang menggelar pemilu dimasa pandemi Covid-19, rata-rata mengalami penurunan dibandingkan pemilu sebelumnya.

Tabel
Perbandingan Tingkat Partisipasi Pemilih Disaat dan Sebelum Pandemi Covid-19⁵

No.	Negara	Jenis Pemilihan	Tanggal Pelaksanaan	Angka Partisipasi	Pemilu Sebelumnya
1	Iran	Parlemen	21 Februari 2020	42,32 %	60,09 %
2	Republik Dominika	Presiden	15 Maret 2020	55,18 %	67,77 %
3	Vanuatu	Parlemen	19 Maret 2020	51,29 %	56,47 %
4	Guinea	Parlemen	22 Maret 2020	58,04 %	63,53 %
5	Queensland, Australia	Pemilu Lokal	29 Maret 2020	77-78 %	83 %
6	Mali	Parlemen	29 Maret 2020	35,58 %	38,50 %
7	Korea Selatan	Parlemen	15 April 2020	66,21 %	58,03 %
8	Serbia	Parlemen	21 Juni 2020	48,93 %	56,07 %
9	Islandia	Presiden	27 Juni 2020	66,92 %	75,67 %
10	Kroasia	Parlemen	5 Juli 2020	46,90 %	52,59 %
11	Singapura	Parlemen	10 Juli 2020	95,81 %	93,70 %
12	Polandia	Presiden	12 Juli 2020	68,18 %	55,34 %

Sumber : *International IDEA*

Mayoritas negara-negara yang menggelar pemilu dimasa pandemi Covid-19, menghadapi masalah minimnya partisipasi pemilih ini. Apa yang terjadi di pemilu lokal Queensland, Australia misalnya. Tingkat partisipasinya mengalami penurunan menjadi 77-78 persen, dari pemilu sebelumnya yang berkisar 83 persen⁶. Pemungutan suara di Queensland sendiri, dilakukan ketika kasus pandemi Covid-19 di Australia meningkat tajam di atas 3.500 kasus dengan 14 kematian⁷. Penurunan tingkat partisipasi pemilih dalam pemilu lokal Queensland ini, rasanya menjadi anomali disaat Australia justru mewajibkan warga negaranya untuk menggunakan hak pilih. Di Australia, warga negara dikenakan denda sebesar 20 dollar jika tidak menggunakan hak pilih tanpa alasan yang jelas dan memadai⁸. Dan jika denda tersebut diabaikan, maka pengadilan bisa menjatuhkan denda maksimum sebesar 180 dollar atau sekitar

⁵ Idea.int, “Worldwide Voter Turnout Database”, <https://www.idea.int/data-tools/world-view/40>. Diakses pada tanggal 05 Agustus 2020 Pukul 10.35 Wita.

⁶ Abc.net.au, “Queensland Election Counts Drag On, Plagued by Technical Issues”, <https://www.abc.net.au/news/2020-03-29/queensland-local-government-council-by-elections/12097852>. Diakses pada tanggal 05 Agustus 2020 Pukul 14.30 Wita.

⁷ Tribunnewswiki.com, “Di Tengah Pandemi Virus Corona, Warga Queensland Australia Wajib Ikut Pemilu atau Denda Rp 1 Juta”, <https://www.tribunnewswiki.com/2020/03/28/virus-corona-warga-queensland-australia-didesak-ikut-pemilu-atau-bayar-denda-rp-1-juta?page=2>. Diakses pada tanggal 6 Agustus 2020, Pukul 00.06 Wita.

⁸ Elections.wa.gov.au, “Failure Vote”, <https://www.elections.wa.gov.au/vote/failure-vote>. Diakses pada tanggal 6 Agustus 2020, Pukul 00.10 Wita.

2,6 juta rupiah, dengan dasar pelanggaran terhadap Pasal 245 Undang-Undang Pemilihan Persemakmuran Tahun 1918⁹.

Selain Queensland, Australia, negara-negara lain yang tingkat partisipasinya menurun saat dilaksanakan dimasa pandemi Covid-19 adalah, Iran, Republik Dominika, Vanuatu, Guinea, Mali, Serbia, Islandia, dan Kroasia. Di Iran, partisipasi pemilih hanya mencapai 42,32 % dari total 57,918,000 pemilih terdaftar¹⁰. Pada pemilu sebelumnya di tahun 2016, tingkat partisipasi pemilih di Iran mencapai 60,09 %¹¹. Hal serupa juga terjadi di Serbia, dimana tingkat partisipasi pemilih hanya mencapai 48,93 % dari total 6,584,376 pemilih terdaftar¹². Pada pemilu sebelumnya di tahun 2016, tingkat partisipasi pemilih mencapai 56,07 %¹³. Meski mayoritas mengalami penurunan tingkat partisipasi, namun terdapat juga negara yang justru mengalami peningkatan jumlah partisipasi pemilih, yakni Korea Selatan dan Polandia.

Belajar Dari Korsel Dan Polandia

Korea Selatan dan Polandia, adalah dua negara yang kerap kali dijadikan referensi sebagai negara yang berhasil menggelar pemilu di tengah pandemi Covid-19. Tingkat partisipasi pemilih dalam pemilu legislatif untuk memilih majelis nasional di Korea Selatan, mencapai 66,21 % dari total 43.994.247 pemilih terdaftar¹⁴. Jauh lebih tinggi dari partisipasi pemilu pada pemilu sebelumnya di tahun 2016, yang hanya mencapai 58,03 %¹⁵. Bahkan ini diklaim sebagai rekor partisipasi tertinggi untuk pemilu parlemen dalam 28 tahun terakhir¹⁶. Peningkatan jumlah partisipasi pemilih juga terjadi di Polandia. Pemilihan umum Presiden Polandia, berlangsung dua putaran, yakni putaran pertama pada tanggal 28 Juni 2020 dan putaran kedua pada tanggal 12 Juli 2020. Pemilu Presiden Polandia sendiri sejatinya digelar 10 Mei 2020, namun ditunda selama satu bulan akibat pandemi Covid-19¹⁷. Tingkat partisipasi pada pemilu presiden Polandia ini, adalah salah satu yang tertinggi sepanjang sejarah Polandia. Dari total 30,268,543 pemilih

⁹ Abc.net.au, “*Fines and Court : What can happen if you don’t vote*”, <https://www.abc.net.au/news/2017-08-08/what-happens-when-you-dont-vote-in-a-federal-election/8786684>. Diakses pada tanggal 6 Agustus 2020, Pukul 00.15 Wita.

¹⁰ Idea.int, “*Islamic Republic of Iran Voter Turnout Database*”, <https://www.idea.int/data-tools/country-view/149/40>. Diakses pada tanggal 6 Agustus 2020, Pukul 00.25 Wita.

¹¹ *Ibid.*

¹² Idea.int, “*Serbia Voter Turnout Database*”, <https://www.idea.int/data-tools/country-view/253/40>. Diakses pada tanggal 6 Agustus 2020, Pukul 00.35 Wita.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Idea.int, “*Republic of Korea Voter Turnout Database*”, <https://www.idea.int/data-tools/country-view/163/40>. Diakses pada tanggal 6 Agustus 2020, Pukul 00.45 Wita.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Pikiran-rakyat.com, “*Biasa Didominasi Golput, Partisipasi Pemilu Korea Selatan Tinggi Meski di Tengah Pandemi*”, <https://www.pikiran-rakyat.com/nasional/pr-01578350/biasa-didominasi-golput-partisipasi-pemilu-korea-selatan-tinggi-meski-di-tengah-pandemi>. Diakses pada tanggal 6 Agustus 2020, Pukul 00.49 Wita.

¹⁷ Cnnindonesia.com, “*Pilpres Polandia 10 Mei Ditunda Akibat Corona*”, <https://www.cnnindonesia.com/internasional/20200507063737-134-500927/pilpres-polandia-10-mei-ditunda-akibat-corona>. Diakses pada tanggal 6 Agustus 2020, Pukul 00.55 Wita.

terdaftar, sebanyak 20,636,635 atau sekitar 68.18 % yang menggunakan hak pilihnya¹⁸. Pada pemilu di tahun 2015, tingkat partisipasi pemilih hanya mencapai 55.34 %¹⁹. Polandia menjadi salah satu negara dengan tingkat partisipasi pemilih yang tinggi dimasa pandemi, selain pemilu majelis nasional di Korea Selatan.

Banyak kalangan yang memupuk optimisme pelaksanaan Pilkada dimasa pandemi Covid-19, hanya dengan melihat kisah sukses Korea Selatan dan Polandia. Optimisme boleh, tapi tentu saja harus disertai dengan langkah-langkah strategis yang efektif dan efisien. Sebagai sebuah pengalaman, tentu kisah kedua negara tersebut sah-sah saja. Namun pengalaman itu tidak boleh kita telan mentah-mentah untuk dipraktekkan di Indonesia. Ada beberapa catatan dalam menyaring kisah sukses di kedua negara tersebut, antara lain : **Pertama**, jumlah partisipan atau pemilih. Berdasarkan data per Juni 2020, jumlah Data Penduduk Potensial Pemilih Pemilu (DP4) yang diserahkan Kemendagri kepada KPU, sebanyak 105,852 juta pemilih²⁰. Jumlah ini lebih banyak 3 kali lipat dari pemilih terdaftar Pemilu Presiden Polandia, dan 2 kali lipat dari jumlah pemilih saat Pemilu majelis nasional Korea Selatan. Bandingkan dengan pemilih terdaftar di Korea Selatan yang hanya berjumlah 43.994.247, dan di Polandia sebanyak 30,268,543. Jika ingin Pilkada nanti berlangsung lancar, maka semua pihak harus bekerja dua kali lipat lebih keras dibanding Korea Selatan dan Polandia.

Kedua, tingkat kepercayaan. Tidak hanya kepada pemerintah, tetapi juga seluruh perangkat yang terhubung dengan pelaksanaan Pilkada dimasa pandemi Covid-19. Baik penyelenggara, hingga ke tenaga medis. Namun soal utama tetap saja mengenai kemampuan Pemerintah dalam penanganan pandemi Covid-19. Jumlah kasus Covid-19 di Korea Selatan per tanggal 8 April 2020, atau seminggu sebelum pelaksanaan Pemilu legislatif untuk memilih majelis nasional pada tanggal 15 April 2020, hanya mencapai 10.384 kasus. Bahkan penambahan kasus baru setiap hari terus berkurang, dimana pada tanggal tersebut, terhitung hanya terdapat 53 kasus baru perhari²¹. Pun demikian dengan Polandia. Pada tanggal 5 Juli atau seminggu jelang Pemilu Presiden Polandia, total jumlah kasus hanya mencapai 35.950 kasus, dengan jumlah kasus baru per hari sebanyak 231 kasus²². Bandingkan dengan Indonesia. Per tanggal 9 Agustus 2020 ini telah mencapai 125,396 kasus, dengan jumlah kematian sebanyak 5.723 kasus dan yang berhasil disembuhkan sebanyak 80.952. Grafik penambahan kasus perhari terus meroket, dimana per

¹⁸ Idea.int, “Poland Voter Turnout Database”, <https://www.idea.int/data-tools/country-view/242/40>. Diakses pada tanggal 6 Agustus 2020, Pukul 01.05 Wita.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Liputan6.com, “KPU Terima 456.256 Tambahan Pemilih Pemula DP4 untuk Pilkada 2020”, <https://www.liputan6.com/pilkada/read/4283282/kpu-terima-456256-tambahan-pemilih-pemula-dp4-untuk-pilkada-2020>. Diakses pada tanggal 6 Agustus 2020, Pukul 01.15 Wita.

²¹ Worldometers.info, “South Korea Coronavirus Cases”, <https://www.worldometers.info/coronavirus/country/south-korea/>. Diakses pada tanggal 05 Agustus 2020, Pukul 14.25 Wita.

²² Worldometers.info, “Poland Coronavirus Cases”, <https://www.worldometers.info/coronavirus/country/poland/>. Diakses pada tanggal 05 Agustus 2020, Pukul 14.28 Wita.

tanggal 8 Agustus 2020 terhitung terdapat 2.277 kasus baru²³. Untuk itu, kepercayaan dan rasa aman warga untuk memilih saat Pilkada nanti, akan berbanding lurus dengan upaya Pemerintah dalam menekan jumlah kasus pandemi Covid-19. Setidak-tidaknya, grafik jumlah kasus baru perhari terus mengalami penurunan hingga menjelang hari H pemungutan suara.

Ketiga, budaya disiplin masyarakat. Tidak bisa dipungkiri, baik Korea Selatan maupun Polandia, merupakan negara yang cukup disiplin dalam menjalankan protokol kesehatan. Hal ini yang sangat membantu pelaksanaan pemilu dimasing-masing negara tersebut, meski tengah menghadapi pandemi Covid-19. Dengan jumlah partisipan yang mencapai 105,852 juta pemilih, maka salah satu kunci sukses Pilkada serentak, sangat ditentukan oleh seberapa disiplin masyarakat dalam menjalankan protokol kesehatan. Jika tidak, maka Pilkada hanya akan menjadi ajang bunuh diri massal. Karena itu, peran Pemerintah saya penting dalam upaya membangun kedisiplinan masyarakat tersebut. **Keempat**, regulasi. Dalam rangka membangun kedisiplinan menjalankan protokol kesehatan saat Pilkada, penting untuk menguatkan regulasi dalam bentuk larangan dan sanksi terhadap pelanggaran protokol kesehatan. Sayangnya, Pilkada serentak ini masih menggunakan desain regulasi dalam kondisi normal. Bukan dalam kondisi tidak normal, sebagaimana dimasa pandemi saat ini. Karena itu, larangan dan sanksi terhadap pelanggaran protokol kesehatan, tidak diatur sedemikian rupa dalam regulasi Pilkada. Di Korea Selatan misalnya, regulasi Pemilu sudah didesain agar kompatibel dalam kondisi darurat. Sementara di Indonesia, kita belum punya pengalaman yang cukup menggelar proses electoral dalam kondisi darurat, seperti dimasa pandemi Covid-19 ini. Bahkan Perppu Nomor 2 Tahun 2020, yang menjadi dasar penundaan Pilkada serentak, tidak memberikan norma yang memadai untuk melaksanakan Pilkada di tengah pandemi.

Kelima, infrastruktur. Dalam konteks pemilu di tengah pandemi Covid-19, ketersediaan infrastruktur bukan hanya dalam konteks infrastruktur Pilkada, tetapi juga termasuk infrastruktur kesehatan. Baik infrastruktur Pilkada maupun kesehatan, harus dipastikan cukup memadai, termasuk dalam hal optimalisasi daya dukung teknologi. Dengan demikian, Pilkada dapat dijalankan secara efektif dan efisien, sekaligus mampu memberikan rasa aman bagi pemilih. Pemanfaatan teknologi ini akan membantu manajemen Pilkada dengan lebih baik. Pengalaman Korea Selatan, daftar pemilih bahkan hanya disusun dalam rentan waktu 5 hari. Bandingkan dengan Indonesia, dimana 90 persen tahapan bisa dihabiskan hanya untuk menyiapkan DPT. Itu belum termasuk DPT Hasil Perbaikan (DPTHP), hingga Daftar Pemilih Tambahan (DPTb)²⁴. **Keenam**, anggaran. Yang tidak kalah penting adalah anggaran. Untuk menghadapi Pilkada di tengah pandemi Covid-19, yang dikualifikasikan sebagai kondisi darurat, maka anggaran setidaknya dikalkulasikan minimal dua kali lipat dari sebelumnya. Hal ini yang dilakukan baik oleh Korea Selatan maupun Polandia. Dan itu harusnya menjadi tanggungjawab penuh dari Pemerintah Pusat, agar persiapan anggaran jauh lebih efektif.

²³ Worldometers.info, “Indonesia Coronavirus Cases”, <https://www.worldometers.info/coronavirus/country/indonesia/>. Diakses pada tanggal 09 Agustus 2020, Pukul 14.38 Wita.

²⁴ News.detik.com, “Tuntutlah Ilmu Pemilu Sampai Ke Negeri Ginseng”, <https://news.detik.com/kolom/d-5045084/tuntutlah-ilmu-pemilu-sampai-ke-negeri-ginseng>. Diakses pada tanggal 06 Agustus 2020, Pukul 13.44 Wita.

Potensi Pelanggaran

Pelaksanaan Pilkada dimasa pandemi Covid-19, menyimpan banyak persoalan yang harus dijawab. Dan keseluruhan persoalan itu adalah sesuatu yang sifatnya *predictable* atau bisa kita prediksi jauh hari sebelumnya. Dengan demikian, antisipasi harus dipersiapkan sedari sekarang, agar Pilkada kita memiliki immunitas yang cukup terhadap berbagai macam pelanggaran. Secara sederhana, potensi kecurangan dan pelanggaran dalam Pilkada dimasa pandemi, dapat kita jabarkan sebagai berikut : **Pertama**, pragmatisme politik. Di tengah kondisi ekonomi yang menurun akibat pandemi Covid-19, maka ruang tumbuh suburnya pragmatisme, terbuka lebar. Benih politik uang akan menjalar dimana-mana, dan akan beranak pinak dalam jiwa manusia yang kotor. Dan para penumpang gelap (*free rider*), akan banyak memanfaatkan situasi ini untuk memenangkan kompetisi secara tidak sehat. Logiknnya, tidak akan ada demokrasi yang jujur, adil, dan bermartabat, jika masalah-masalah ekonomi masyarakat belum terselesaikan, atau setidaknya dapat diminimalisir terlebih dahulu. Sebab sistem demokrasi liberal yang kita anut sekarang, hanya mampu menjamin hak politik warga negara, tetapi cenderung abai dengan hak ekonomi yang mestinya berjalan secara paralel.

Kedua, ancaman keselamatan warga negara. Pelaksanaan pilkada dimasa pandemi Covid-19, tentu saja menghadirkan ancaman terhadap hak untuk hidup bagi warga negara, yang telah dijamin oleh konstitusi. Pasal 28A UUD 1945 secara eksplisit menyebutkan bahwa, “*Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya*”. Ketentuan ini kemudian dipertas dalam Pasal 28H ayat (1) UUD 1945, yang menyatakan bahwa, “*Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan*”. Ini belum termasuk pengaturan operasional atas hak untuk hidup serta perlindungan kesehatan, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia dan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan. Intinya, pelaksanaan Pilkada di tengah pandemic Covid-19, jangan sampai justru mengancam keselamatan jiwa warga negara. Karena itu manajemen Pilkada serentak ini, harus benar-benar diarahkan untuk memenuhi protocol standar keselamatan jiwa manusia. Sebab prinsipnya, Pilkada untuk kepentingan manusia. Bukan sebaliknya.

Ketiga, mengancam hak pilih warga negara. Sepanjang belum ada jaminan keselamatan bagi setiap warga negara dalam proses pelaksanaan Pilkada serentak, maka masyarakat kemungkinan akan memilih menahan penyaluran hak pilihnya, dibanding harus menanggung resiko terpapar Covid-19. Ini salah satu pertanyaan yang cukup mengemuka ketika Pilkada diputuskan untuk tetap digelar, kendati pandemi Covid-19 belum menunjukkan tanda-tanda melandai. Bahkan angka partisipasi pemilih sebesar 77,5 persen yang ditargetkan oleh KPU²⁵, rasanya masih terlampaui tinggi, jika melihat situasi dan kondisi pandemi hari ini. Terlebih lagi berdasarkan

²⁵ Kompas.com, “*Pilkada Saat Pandemi, KPU Kurangi Target Partisipasi Pemilih Jadi 77,5 Persen*”, <https://nasional.kompas.com/read/2020/06/04/16330941/pilkada-saat-pandemi-kpu-kurangi-target-partisipasi-pemilih-jadi-775-persen?page=all>. Diakses pada tanggal 06 Agustus 2020, Pukul 21.12 Wita.

pengalaman negara-negara lain, meski tidak semua, namun mayoritas negara yang menggelar Pilkada dimasa pandemi Covid-19, mengalami penurunan tingkat partisipasi pemilih. Dan warga negara yang memilih untuk tidak menyalurkan hak pilihnya, tentu tidak boleh dibebankan kesalahan. Ketiadaan kepastian rasa aman serta absennya jaminan perlindungan kesehatanlah, yang membuat pemilih ragu untuk menggunakan hak pilihnya. Ini tantangan yang harus dijawab oleh Pemerintah, terutama menyangkut cara untuk mengendalikan pandemi Covid-19.

Keempat, menguntungkan petahana. Memang hak ini bersifat limitatif, sebab hanya terbatas pada kandidasi dalam Pilkada. Namun hal ini turut menjadi penentu seberapa baik kualitas Pilkada kita. Pandemi Covid-19 ini melahirkan ketidakberimbangan diantara para kandidat. Padahal semestinya setiap kandidat punya ruang dan kesempatan yang sama. Ada beberapa hal krusial yang menguntungkan petahana, namun justru merugikan kandidat lain, yakni : *Pertama*, petahana memiliki kewenangan dan program yang berpotensi diarahkan untuk kepentingan pribadinya. Baik untuk membangun citra politiknya, ataupun sebagai sarana untuk mengumpulkan pembiayaan politiknya. *Kedua*, petahana memiliki ruang komunikasi politik yang cukup dengan masyarakat. Ini yang tidak dimiliki oleh kandidat lain. Kalaupun tersedia, ruangnya sempit dan sangat terbatas. Dalam beberapa kasus, justru banyak petahana yang melanggar protokol kesehatan dengan menciptakan kerumunan dikediamannya. *Ketiga*, elektabilitas petahana cenderung konstan, sementara kandidat terseok-seok membangun citra akibat situasi yang serba terbatas dimasa pandemi. Bahkan kampanyepun, akan dibatasi baik bentuk maupun ruang interaksinya.

Kelima, politisasi bansos penanganan Covid-19. Ini kekhawatiran yang beralasan, mengingat pejabat di daerah, khususnya petahana, memiliki keseluruhan perangkat yang memungkinkan dirinya untuk menyalahgunakan kewenangan, program dan kegiatan lainnya untuk kepentingan pribadi, kelompok, atau golongan. Larangan bagi petahana untuk menggunakan kewenangan, program, ataupun kegiatan yang menguntungkan dirinya, secara tegas sudah diatur dalam Pasal 71 ayat (3) 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 (UU 10 Tahun 2016 tentang Pilkada), yang menyatakan bahwa, “*Gubenuur atau Wakil Gubernur, Bupati atau Wakil Bupati, Walikota atau Wakil Walikota, dilarang menggunakan kewenangan, program, dan kegiatan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon baik di daerah sendiri maupun di daerah lain dalam waktu 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan penetapan calon terpilih*”.

Namun harus kita ingat, bahwa membaca norma itu tidak hanya sekedar *letterlijk* semata. Tetapi mesti dengan kerangka penafsiran yang kuat dan memadai. *Pertama*, jika kita menggunakan “*penafsiran historis*” terhadap Pasal tersebut, maka norma larangan (*verbod*) dalam ketentuan ini jelas merujuk kepada petahana sebagai subjek hukum, terlepas dikemudian hari petahana ditetapkan sebagai pasangan calon atau tidak²⁶. Pasal 71 ayat (3) sebelum perubahan, secara eksplisit menyebutkan bahwa, “*Petahana dilarang menggunakan program dan kegiatan Pemerintahan Daerah untuk kegiatan Pemilihan 6 (enam) bulan sebelum masa jabatannya berakhir*”. *Kedua*, jika kita menggunakan “*penafsiran sistematis dan logis*”, maka Pasal tersebut

²⁶ Herdi.web.id, “Politikasi Bansos Covid-19 Di Pilkada Serentak”, <https://www.herdi.web.id/politisasi-bansos-covid-19-di-pilkada-serentak/>. Diakses pada tanggal 7 Agustus 2020, Pukul 10.49 Wita.

harus dibaca utuh, bukan hanya sekedar frase pasangan calonnya saja. Misalnya dengan membaca frase “*dalam waktu 6 bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon*”. Ini jelas menunjukkan waktu (*tempus*) keberlakuan norma, yang berarti tidak harus didahului dengan penetapan pasangan calon oleh KPU, untuk dikategorikan memenuhi unsur atau tidak²⁷.

²⁷ *Ibid.*