

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Sejak tahun 2005 di Indonesia dikondisikan sebuah prosedur demokratis yang baru untuk mengganti dan mengisi jabatan Kepala Daerah, yang secara konseptual disebut “Pilkada”. Dalam skenarionya dibayangkan bahwa warga masyarakat membutuhkan Pilkada. Melalui Pilkada itu penduduk disuatu daerah dapat dengan bebas merdeka mendukung seseorang untuk menjadi Kepala Daerah, sesuai dengan aspirasinya yang beragam, dan mestinya dengan rasionalitasnya masing-masing. Dalam kaitan itu setiap aktor yang menjadi kandidat dituntut harus membuat komitmen politik, sebagai tafsir lain dari pentingnya ‘kontrak sosial’, untuk memperjuangkan aspirasi rakyat, yang isu pokoknya biasanya tidak jauh dari persoalan kesejahteraan rakyat dan rasa keadilan sosial.

Dikutip dari situs resmi KPU, Pilkada serentak pertama kali dilaksanakan pada 9 Desember 2015 dengan total tercatat ada 269 daerah terdiri atas 9 provinsi, 36 kota, dan 224 kabupaten yang mengikuti pilkada. Kemudian pada tahun 2017 tercatat ada 7 provinsi, 18 kota, dan 76 kabupaten. Dan pada 2018 dan Pemerintah Pusat telah menetapkan tanggal 27 Juni 2018 sebagai hari libur nasional dikarenakan pemerintah mengeluarkan seruan untuk ke TPS pada tahun ini pelaksanaan pilkada serentak digelar sebanyak 171 daerah dengan rincian 17 provinsi, 115 kabupaten dan 39 kota. Dan pada tahun ini Pemilihan umum kepala daerah serentak sebanyak 270 daerah dengan rincian 9 provinsi, 37 Kota dan 224 Kabupaten.

Istilah Pilkada 2020 dalam Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Republik Indonesia melibatkan perumusan peraturan pemerintah untuk menggantikan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014. Pemilihan gubernur, bupati, dan walikota menjadi undang-undang (UU Pilkada) menggunakan istilah “pemilihan”. Istilah pemilihan dalam UU Pilkada mengacu pada pemilihan gubernur, bupati, dan walikota. Pemilu adalah penyeleng-

garaan kedaulatan rakyat di provinsi dan kabupaten/kota, serta pemilihan gubernur, gubernur, dan walikota secara langsung dan demokratis.

Kasus covid 19 di Indonesia pertama kali muncul pada dua maret tahun 2020 lalu dimana Presiden Joko Widodo mengkonfirmasi adanya temuan dua orang warga negara Indonesia positif terjangkit virus mematikan ini. Perkembangan penyebaran wabah virus pandemi secara signifikan terus meningkat, tidak terkecuali negara Indonesia yang menjadi negara terdampak akibat wabah pandemi ini. Presiden telah menetapkan Bencana Nasional NonAlam untuk Pandemi COVID-19 ini, hal ini tidak bisa dihindari seperti acara yang melibatkan banyak orang atau massa harus dicegah dan ditunda dahulu bahkan di tiadakan demi keselamatan bersama untuk menahan bencana Pandemi. Bidang Ekonomi, Politik, Sosial, Budaya dan yang lainnya menahan diri dari serangan efek berhentinya kegiatan kesibukan masyarakat. Ketentuan umum mengenai pilkada atau Pemilihan Kepala Daerah diatur dalam Pasal 18 Ayat 4 UUD 1945 yang menyatakan bahwa: “Gubernur, Bupati, dan Wali kota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.”

Berbeda dari pemilu sebelumnya, Pemilu tahun 2020 harus ditunda dikarenakan wabah COVID-19. Sementara itu, Pilkada 2020 tunduk pada peraturan tentang pemilihan gubernur, bupati, dan walikota sesuai dengan perubahan ketiga undang-undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Perppu 2 dalam perubahan ketiga undang-undang Nomor 1 Tahun 2020. 2015 tentang Perppu 1 tahun 2014. Pemilihan gubernur, bupati, dan walikota 2020 yang semula dijadwalkan pada September 2020 atau Pilkada serentak kemudian diundur menjadi Desember 2020, namun jika keadaan belum memungkinkan maka harus ditunda lagi. Kemudian ada istilah “pemilihan serentak serentak”, yang memuat isi terkait penetapan tanggal pemungutan suara serentak dan tanggal yang diubah karena penundaan pemilihan serentak dalam Pasal 122A (2).

Pasal 2 ayat 2 Undang Undang Nomor 6 Tahun 2020 mengatakan “Pemilihan Serentak Lanjutan selain diselenggarakan dengan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1), juga diselenggarakan dengan mengutamakan prinsip kesehatan dan

keselamatan, berpedoman pada protokol kesehatan pencegahan dan pengendalian *Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)*”. Demikian disebutkan dalam Penjelasan Pasal 201A Ayat (1) dan Ayat (3) Perppu 2 tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga UU 1 tahun 2015. Penundaan Pemungutan suara pada pilkada serentak pada bulan September 2020 tidak dapat dilaksanakan sesuai jadwal karena ada bencana nasional yang masih berlangsung yaitu pandemi *Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)*.

Secara teknis Komisi Pemilihan Umum telah mengeluarkan kebijakan Keputusan KPU Nomor 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. Keputusan ini hanya sebatas pada penundaan penyelenggaraan teknis pilkada saja seperti tahap penetapan daftar pemilih dan urusan administrasi lainnya, namun tahapan penyelenggaraan pilkada serentak tetap akan dilaksanakan pada September 2020. Melalui dikeluarkannya Perppu No.02 Tahun 2020 tersebut yang merupakan kesimpulan yang menjadi kesepakatan dari seluruh rapat kerja, yang pada esensi nya adalah tetap melaksanakan Pilkada dengan mengedepankan prioritas protokol kesehatan secara ketat. Namun permasalahan nya adalah, saat ini Indonesia masih merupakan Negara dengan tingkat penyebaran Covid-19 yang tinggi dan belum terkendali. Di sisi lain, kesadaran masyarakat yang minim dalam mengaplikasikan pentingnya kaidah-kaidah kesehatan seperti pentingnya *physical distancing* lalu menggunakan masker dan patuhi protokol.

Dalam waktu yang bersamaan, pemerintah membuat kebijakan terkait Pembatasan Sosial Berskala Besar / PSBB. Sesuai dengan Pasal 1 ayat 11 Undang Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan dikatakan bahwa Pembatasan Sosial Berskala Besar adalah pembatasan kegiatan tertentu penduduk dalam suatu wilayah yang diduga terinfeksi penyakit dan/atau terkontaminasi sedemikian rupa untuk mencegah kemungkinan penyebaran penyakit atau kontaminasi, Hal ini dilakukan untuk menekan angka penyebaran virus covid-19.

Dikatakan dalam hal menimbang point c Undang- Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Karantina Kesehatan “bahwa sebagai bagian dari masyarakat dunia, Indonesia berkomitmen melakukan upaya untuk mencegah terjadinya kedaruratan

kesehatan masyarakat yang meresahkan dunia sebagaimana yang diamanatkan dalam regulasi internasional di bidang kesehatan, dan dalam melaksanakan amanat ini Indonesia harus menghormati sepenuhnya martabat, hak asasi manusia, dasar-dasar kebebasan seseorang, dan penerapannya secara universal". Dan dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Karantina Kesehatan dikatakan Sebagai bagian dari masyarakat internasional, Indonesia juga berkewajiban untuk mencegah terjadinya kedaruratan kesehatan masyarakat yang menjadi perhatian internasional sesuai dengan peraturan internasional bidang kesehatan (*International Health Regulations/IHR tahun 200-an*). Dalam melaksanakan tugas ini, Indonesia harus sepenuhnya menghormati martabat, hak asasi manusia, kebebasan dasar manusia dan penerapannya secara universal.

Peraturan yang dibuat tidak sebanding lurus dengan lapangan, Data pada pelaksanaan pilkada tahun 2020 ternyata menimbulkan korban dan meningkatnya angka covid-19 pada waktu itu, diungkapkan oleh bawaslu bahwa terdapat 243 pelanggaran protokol kesehatan pada tahap pendaftaran dan banyak kegiatan kampanye dengan tatap muka dan melebihi ketentuan yang dibuat tercatat ada 2.126 pelanggaran protokol kesehatan pada masa kampanye. Berikut rekap pelanggaran protokol kesehatan selama tahapan pada pilkada tahun 2020.

Tabel 1.1. Jumlah Pelanggaran Protokol Kesehatan selama tahapan Pilkada Tahun 2020

TAHAPAN PILKADA 2020	JUMLAH PELANGGARAN PROTOKOL KESEHATAN
Tahapan Pendaftaran	243 pelanggaran prokes
Tahapan Kampanye	2.126 pelanggaran prokes
Tahapan Pemungutan Suara	1.454 tidak adanya fasilitas cuci tangan di TPS

Bahkan, para pihak yang terlibat dalam pilkada pun juga terpapar covid-19 seperti yang diliris Bawaslu sebagai berikut:

Tabel 1.2. Jumlah Pihak yang terlibat dalam Pilkada yang terpapar Covid-19

Penyelenggara Pilkada	Status
79.241 Petugas KPPS (Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara)	Terpapar Covid-19
6.779 Petugas Ketertiban TPS	Terpapar Covid-19
Anggota Bawaslu RI	Terpapar Covid-19
2 Orang Komisioner KPU RI	Terpapar Covid-19
Ketua KPU RI	Terpapar Covid-19
Ketua KPU Sulawesi Selatan	Terpapar Covid-19
96 Pengawas pemilu <i>ad hoc</i> di Kabupaten Boyolali, Jawa Tengah	Terpapar Covid-19
40 Komisioner KPU di seluruh Provinsi dan Kabupaten/Kota	Terpapar Covid-19
2 Ketua KPUD meninggal dunia akibat covid-19. (KPU Sumatera Selatan dan Ketua KPU Tangsel)	Meninggal Dunia Akibat Covid-19

Bawaslu mengungkapkan Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) Pilkada 2020 menunjukkan bahwa adanya peningkatan kerawanan di daerah yang merupakan lokasi penyelenggaraan pemilihan serentak tahun ini. Bahkan koordinator Bawaslu menyebutkan tidak ada satu daerah pun yang berada pada kondisi rawan rendah dan juga jumlah daerah dengan tingkat kerawanan tinggi juga ikut meningkat. IKP sendiri mengukur atau menghitung tingkat kerawanan daerah dengan memakai cara salah satunya ialah risiko penularan covid-19 di tengah pandemi dan kondisi pandemi yang tidak kunjung melandai. IKP pilkada 2020 yang dirilis oleh Bawaslu menyebutkan adanya 62 Kabupaten/kota lokasi pemilihan yang termasuk kategori rawan tinggi dan

sebanyak 199 kabupaten/kota lokasi pemilihan yang termasuk kedla rawan sedang terkait aspek pandemi covid-19.

Prinsip keselamatan masyarakat harus dikedepankan bahkan di atas azas prinsip pemilihan. Asas *Salus Populi Suprema Lex Esto* atau Keselamatan rakyat adalah hukum tertinggi seharusnya asas ini digunakan pada saat penanganan pandemi dimana asas ini hanya bisa digunakan ketika pemerintah menetapkan keadaan darurat dan terkait hal ini keadaan darurat disaat wabah pandemi dan berkaitan dengan keselamatan dan kesehatan masyarakat maka Pasal 28 H Ayat 1 UUD 1945 memberikan mandat bahwa Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.

Hak Atas Kesehatan Kesehatan merupakan kondisi sejahtera dari badan, jiwa, dan sosial yang memungkinkan setiap orang produktif secara ekonomis (Pasal 1 point (1) UU Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan). Upaya pemenuhan hak atas kesehatan dapat dilakukan dengan berbagai macam cara yang meliputi pencegahan dan penyembuhan. Upaya pencegahan meliputi penciptaan kondisi yang layak bagi kesehatan baik menjamin ketersediaan pangan dan pekerjaan, perumahan yang baik, dan lingkungan yang sehat. Oleh karenanya kesehatan menjadi salah satu kebutuhan dasar manusia. Kesehatan tidak lagi hanya terkait dengan takdir atau karunia Tuhan, itu adalah urusan pribadi setiap orang dan tidak ada hubungannya dengan tanggung jawab negara, sekarang kesehatan telah menjadi hak hukum yang dijamin, dilindungi, dihormati, dan harus dipenuhi oleh pemerintah. Hal ini jelas tercermin dalam Pasal 28 I (4) UUD 1945, yang mengatur bahwa perlindungan, pemajuan, penegakan, dan perwujudan hak asasi manusia merupakan tanggung jawab negara, khususnya pemerintah. Lebih lanjut jaminan negara terhadap hak atas kesehatan warganya juga dapat ditemui di Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia dan yang paling akhir pengukuhan itu dituangkan dalam Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan. Serta dalam konsideran Undang- Undang Karantina Kesehatan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Karantina Kesehatan dikatakan ada dalam pasal 28 H ayat 1 Undang- undang Dasar 1945.

Hak atas kesehatan tidak berarti bahwa setiap orang berhak atas kesehatan, atau bahwa pemerintah harus menyediakan fasilitas perawatan medis yang mahal di luar kemampuan pemerintah. Namun lebih penting lagi bagi pemerintah dan pejabat publik untuk merumuskan berbagai kebijakan dan rencana kerja untuk menyediakan fasilitas kesehatan bagi semua orang dalam waktu sesingkat mungkin. Sumber hukum nasional yang menjamin hak atas kesehatan tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan.

Dalam hal ini, pemerintah sebagai otoritas dapat mengontrol distribusi kebijakan untuk mendukung hajat hidup orang banyak. Dengan cara ini, kehidupan masyarakat tidak lepas dari kendali penuh pemerintah, tetapi di sisi lain masih ada ruang untuk kebebasan. Masyarakat juga dapat mendorong pemerintah dalam rangka mensukseskan pelaksanaan Pilkada di masing-masing daerah secara sinergis dengan meningkatkan tingkat kesadaran.

Seharusnya jika pandemi covid-19 ini belum selesai sepenuhnya. Secara pertimbangan, Negara seharusnya fokus terlebih dahulu pada hal-hal yang dasar dan fundamental yaitu upaya penanganan wabah pandemi covid-19 yang menyerang Indonesia dan penegakkan disiplin tegas bagi pelanggar protokol covid 19 sesuai UU Nomor 4 Tahun 1984 tentang wabah penyakit menular dan UU Nomor 6 tahun 2018 tentang Karantina Kesehatan. Dikatakan dalam Pasal 201 A Undang- Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2020 Ayat 1 “Pemungutan suara serentak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 201 ayat (6) ditunda karena terjadi bencana nonalam sebagaimana dimaksud dalam Pasal 120 ayat (1)”.

Universal Declaration of Human Rights (UDHR), International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), International Covenant on Economic, Social and Cultural Right (ICESCR), Convention on the Rights of the Child (Children’s Convention, or CRC. Deklarasi WHO dan UNICEF menegaskan kembali bahwa hak atas kesehatan adalah bagian dari hak asasi manusia. Oleh karena itu, perwujudan hak atas kesehatan merupakan tanggung jawab negara dan tujuan semua negara di dunia. Dan dalam konteks nasional diatur dalam Amandemen- II Pasal 28 H ayat (1) UUD 1945. Pasal 9 UU Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Pasal 4 UU

Nomor 23 tahun 1992 tentang Kesehatan . UU Nomor 11 tahun 2005 tentang Ratifikasi Kovenan Hak Ekonomi,Sosial dan Budaya. Jadi pelanggaran terhadap hak atas kesehatan juga merupakan pelanggaran terhadap HAM, seharusnya pemerintah mempertimbangkan kembali jikalau ingin tetap melaksanakan Pilkada serentak di tengah wabah pandemi ini.

Dalam penulisan ini, penulis mencoba meninjau dan menganalisa permasalahan mengenai pelaksanaan pilkada serentak di tengah pandemi covid-19 dalam. Penulis akan melakukan penelitian dengan cara yuridis normatif, dimana hasil penelitian ini akan dituangkan ke dalam karya tulis yang dibuat oleh penulis yang berjudul, **“TELAAH PELAKSANAAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH SERENTAK DI TENGAH PANDEMI COVID-19 DALAM PERSPEKTIF HAK ASASI MANUSIA”**.



1.2. Identifikasi dan Rumusan Masalah

1.2.1. Identifikasi Masalah

Berdasarkan yang telah Penulis uraikan di dalam latar belakang, identifikasi masalah yang akan di jadikan bahan penelitian yaitu sebagai berikut:

Pelaksanaan pilkada tahun 2020 diatur dalam UU No.6 Tahun 2020 tentang penetapan Perppu No. 2 Tahun 2020 tentang Perubahan ketiga UU No.1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Tahapan pelaksanaan pada pilkada serentak tahun 2020 diatur lebih eksplisit dalam PKPU No.6 Tahun 2020. Tahapan tahapan pada pilkada kali ini dengan mekanisme yang berbeda dari sebelumnya dan dampak yang dirasakan langsung oleh pemilih dan penyelenggara diakibatkan terjadinya pandemi covid-19 salah satunya ialah penggunaan alat protokol kesehatan dan kewajiban unsur unsur *physical distance* merupakan hal wajib yang harus di ikuti dan dilakukan oleh para pihak yang terlibat dalam pilkada tahun 2020. Namun aturan yang telah dibuat sedemikian rupa nyatanya tidak berjalan baik pada kenyataannya banyak kasus pelanggaran protokol kesehatan pada tiap- tiap tahapan pilkada serta masyarakat yang abai dengan disiplin tegas protokol kesehatan, hal ini membuat angka peningkatan cluster baru pandemi covid-19 pada saat itu menjadi tinggi dengan korban yang meningkat.

Merujuk pada asas Prinsip keselamatan masyarakat harus dikedepankan bahkan di atas azas prinsip pemilihan. Asas *Salus Populi Suprema Lex Esto* atau Keselamatan rakyat adalah hukum tertinggi seharusnya asas ini digunakan pada saat penanganan pandemi dimana asas ini hanya bisa digunakan ketika pemerintah menetapkan keadaan darurat dan terkait hal ini keadaan darurat disaat wabah pandemi dan berkaitan dengan keselamatan dan kesehatan masyarakat serta Kesehatan merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia, oleh karena itu kesehatan merupakan hak setiap warga negara dan dilindungi oleh undang-undang. Setiap negara mengakui

bahwa kesehatan adalah modal terbesar untuk kemakmuran.. Oleh sebab itu, Dalam konteks asasi, kesehatan menjadi sesuatu yang harus melekat pada diri setiap orang yang patut dihormati, dijunjung dan dilindungi oleh Negara Prioritas yang semestinya diutamakan adalah, tentang bagaimana negara memenuhi aspek dan kebutuhan fundamental bagi tiap warganya (kesehatan & keselamatan). Maka dari itu sampai sini kita mempertanyakan bagaimana kesiapan pemerintah terkait pengaturan pelaksanaan pilkada serentak di tengah pandemi covid-19 terutama aturan sesuai Undang- Undang No. 6 Tahun 2020 dan bagaimana perspektif HAM dalam menyikapi pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah serentak pada tahun 2020.

1.2.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah diatas maka penulis akan melakukan teliti yang dapat di rumuskan, sebagai berikut:

1. Bagaimanakah Pengaturan Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah serentak di tengah pandemi covid-19 sesuai dengan UU No. 6 Tahun 2020?
2. Bagaimanakah Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah serentak di tengah pandemi covid-19 dalam perspektif HAM ?

1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.3.1. Tujuan Penelitian

Tujuan dari Penelitian ini antara lain:

1. Untuk mengetahui pengaturan terkait pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah serentak tahun 2020 di tengah pandemi covid 19
2. Untuk mengetahui pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah serentak tahun 2020 di tengah pandemi covid 19 dalam perspektif HAM

1.3.2. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dalam penulisan dan penelitian skripsi ini mencakup dua hal yaitu manfaat teori dan manfaat praktis:

1.3.2.1. Manfaat Teoretis

Secara teoritis diharapkan penelitian ini untuk melatih kemampuan melakukan penelitian secara ilmiah dengan menggali data- data secara akurat seputar objek kajian yang di teliti. Diharapkan hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai sumbangan pemikiran dalam mengkaji ilmu hukum mengenai penegakan dan kepastian hukum serta keadilan pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerahserentak di tengah pandemi covid 19.

1.3.2.2. Manfaat Praktisi

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan kepada pemerintah terkait terutama KPU dan Bawaslu dalam menjalankan kegiatannya untuk pemenuhan hak politik masyarakat agar terlaksana namun tetap memperhatikan aspek kesehatan dan perbaikan upaya- upaya pemenuhan hak politik dan demokrasi serta hak kesehatan masyarakat.

1.4. Kerangka Teoretis, Kerangka Konseptual dan Kerangka Pemikiran

1.4.1 Kerangka Teoretis

1.4.1.1. Teori Negara Hukum

Konsep negara hukum (*rechtstaats*) di Indonesia harus sesuai dengan nilai-nilai yang tercermin dalam Pancasila. Pemahaman utuh terhadap konsep Negara Hukum yang berdasarkan Pancasila dapat dilihat dari proses dan latar belakang lahirnya rumusan Pembukaan UUD 1945 yang merupakan pernyataan kehendak lahirnya negara Indonesia, serta sebagai dasar filosofis dan tujuan negara. Unsur-unsur negara hukum Indonesia merupakan nilai yang dipetik dari seluruh proses lahirnya negara Indonesia, dasar falsafah serta cita hukum negara Indonesia. Oleh sebab itu, kedudukan Pembukaan UUD 1945

yang juga memuat rumusan Pancasila, menjadi sumber hukum tertinggi bagi negara hukum Indonesia. Pembukaan UUD 1945 merupakan nilai abstraksi tertinggi dan nilai yang terkandung dalam pembukaan merupakan kaedah penuntun penyusunan pasal-pasal dalam UUD 1945 agar tidak menyimpang dari nilai-nilai yang menjadi dasar falsafah dan cita negara.¹

Konsep negara hukum atau negara hukum adalah konsep yang sering dibandingkan dengan negara hukum. Namun, ada perbedaan yang sangat jelas antara kedua konsep ini. "Rule of law" terdiri dari dua suku kata "negara" dan "hukum", yang memiliki arti berbeda jika ditafsirkan secara terpisah. Negara biasanya dianggap sebagai entitas yang nyata atau bentuk diplomasi sosial, dengan hukum untuk menjaga ketertiban.

Tujuan negara hukum adalah agar negara menjadikan hukum sebagai yang tertinggi, dan setiap pengelola atau pemerintahan negara harus tunduk pada hukum (subject to the law). Tidak ada kekuasaan di atas hukum, semuanya berada di bawah supremasi hukum. Dengan posisi ini, tidak boleh ada kekuasaan yang sewenang-wenang atau penyalahgunaan kekuasaan.

1.4.1.2. Teori Demokrasi

Kata "demokrasi" berasal dari dua kata yaitu *demos* yang berarti rakyat dan *kratos/cratein* yang berarti pemerintahan, sehingga dapat diartikan sebagai pemerintahan dari rakyat, atau pemerintahan dari rakyat yang kita kenal lebih baik, melalui rakyat dan untuk rakyat. Konsep demokrasi sendiri merupakan kata kunci dalam bidang ilmu politik. Hal ini wajar, karena demokrasi saat ini disebut sebagai indikator perkembangan politik suatu negara.²

Demokrasi berasal dari kata *demos* dan *kratos* yang berarti pemerintahan rakyat. Amin Rais mendefinisikan demokrasi sebagai dasar kehidupan berbangsa secara umum. Hal ini membuat rakyat mengerti bahwa

¹ Tengku Erwinsyahbana & Tengku Rizq Frisky, "Perspektif Negara Hukum Indonesia Berdasarkan Pancasila," Jurnal Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, 2018, hlm. 1.

² Nihaya M, "Demokrasi Dan Problematikanya di Indonesia," Jurnal Wawasan Keislaman, Universitas Alauddin Makassar-Gowa, Vol. 10/No. 2/2016, hlm. 36

pada tataran terakhir, rakyatlah yang berinteraksi dengan mereka. masalah utama yang berkaitan dengan kehidupan, termasuk ketika mengevaluasi kebijakan pemerintah negara, karena kebijaksanaannya menentukan kehidupan masyarakat. Oleh karena itu, demokrasi adalah pemerintahan berdasarkan kehendak dan kekuasaan rakyat.³

Indonesia memasuki babak baru, yang sering disebut sebagai periode demokrasi parlementer. Saat ini, pasang surut kabinet masih terjadi. Dapat digunakan hingga dua tahun tanpa kabinet. Namun, ada juga prestasi yang bisa dibanggakan, yakni pemilu 1955 yang dikenang sebagai salah satu pemilu paling demokratis dalam sejarah Indonesia. Parlemen baru akan terbentuk ketika pemilu itu sudah di laksanakan. Namun hasil dari pemilu sering menimbulkan pertentangan terkhusus dalam parlemen dan menimbulkan kabinet yang tidak berusia panjang.⁴

Secara historis, upaya untuk mengubah keberadaan kedaulatan rakyat terus berlangsung, Plato percaya bahwa kedaulatan rakyat dapat diwujudkan dalam pemerintahan yang dipimpin oleh orang-orang bijak. Perubahan konsep kedaulatan tersebut dibarengi dengan perubahan cara rakyat memberikan kewenangan kepada penyelenggara kekuasaan negara. Pasca Amandemen UUD 1945, prinsip kedaulatan rakyat memiliki mekanisme pelaksanaan, yaitu melalui hak pilih universal atau singkatnya pemilihan umum.

Secara umum, pemilihan umum berasal dari konsep dan gagasan demokrasi, yang berarti mengacu pada John Locke dan Rousseau, yaitu untuk menjamin kebebasan individu, keadilan, dan kesetaraan di berbagai bidang. Dalam demokrasi terdapat nilai-nilai partisipatif dan kedaulatan yang harus dijunjung tinggi oleh warga negara dan instrumen negara.⁵

Pemilihan umum merupakan suatu sarana bagi masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam memberikan suaranya guna memilih wakil rakyat, serta

³ Amin Rais, *Pengantar Dalam Demokrasi dan Proses Politik*, Jakarta: LP3ES, 1986, hlm. 5.

⁴ Vicker Adrian, *Sejarah Indonesia Modern*, Yogyakarta: Insan Madani, 2011, hlm. 188-189.

⁵ Farahdiba Rahma Bactiar, "Pemilu Indonesia: Kiblat Negara Demokrasi dari Berbagai Representasi", *Jurnal Politik Profetik*, Th.3/No. 1/2014, hlm. 2.

merupakan bukti adanya upaya untuk mewujudkan demokrasi.⁶ Untuk menjamin terselenggaranya pemilihan umum yang luber dan jurdil diatur dalam Pasal 22E ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945 menentukan bahwa, Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap, mandiri.⁷ Membangun institusi-institusi demokratik adalah prasyarat penting bagi peletakan system politik demokratis. Demikian pula kehadiran Pilkada langsung yang akan dimulai Juni 2005 mendatang, merupakan proses politik strategis menuju kehidupan politik demokratis.

Pemilu merupakan sarana bagi rakyat untuk mengisi jabatan eksekutif dan legislatif negara secara demokratis dalam jangka waktu tertentu. Masyarakat memiliki ruang untuk berperan aktif dan menjadi bagian dari proses demokrasi. Konsep demokrasi didefinisikan sebagai “kekuasaan berasal dari rakyat, milik rakyat, dan mengabdikan kepada rakyat”. Oleh karena itu, pemilihan umum yang demokratis, profesional, dan bertanggung jawab merupakan syarat penting bagi penyelenggaraan suatu negara. Di negara demokrasi, pemilu juga merupakan bentuk partisipasi politik rakyat, dan kejujuran serta keadilan pemilu dapat mencerminkan kualitas demokrasi.

Dalam konteks kehidupan politik yang demokratis di Indonesia, pemilihan langsung dan pilkada merupakan sarana untuk mencapai kehidupan politik yang demokratis. Pemilu, khususnya Pilkada yang baru dilaksanakan pada tahun 2004, dan Pilkada langsung yang akan dimulai dengan pemilihan gubernur, bupati atau walikota pada tahun 2005, memiliki arti strategis, bukan hanya karena sifatnya yang berbeda dengan Pilkada sebelumnya, tetapi yang lebih penting lagi. pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah secara langsung terkait dengan masa depan politik Indonesia.

Indonesia setidaknya telah melalui empat masa demokrasi dengan berbagai versi. Pertama adalah demokrasi liberal dimasa kemerdekaan. Kedua adalah demokrasi terpimpin, ketika Presiden Soekarno membubarkan

⁶ Muhadam Labolo & Teguh Ilham, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia Teori, Konsep dan Isu Strategis*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2015, hlm. 50.

⁷ Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 22E Ayat (5).

konstituante dan mendeklarasikan demokrasi terpimpin. Ketiga adalah demokrasi Pancasila yang dimulai sejak pemerintahan Presiden Soeharto. Keempat adalah demokrasi yang saat ini masih dalam masa transisi. Namun demikian, demokratisasi yang sedang berjalan di Indonesia memperlihatkan beberapa kemajuan dibandingkan masa-masa sebelumnya. Pemilihan umum dengan diikuti banyak partai adalah sebuah kemajuan yang harus dicatat. Di samping itu pemilihan presiden secara langsung yang juga diikuti oleh pemilihan kepala daerah secara langsung adalah kemajuan lain dalam tahapan demokratisasi di Indonesia. Diluar hal tersebut, kebebasan mengeluarkan pendapat dan menyampaikan aspirasi di masyarakat juga semakin meningkat. Para kaum tertindas mampu menyuarakan keluhan mereka di depan publik sehingga masalah-masalah yang selama ini terpendam dapat diketahui oleh publik. Pemerintah pun sangat mudah dikritik bila terlihat melakukan penyimpangan dan bisa diajukan ke pengadilan bila terbukti melakukan kesalahan dalam mengambil suatu kebijakan publik. Jika diasumsikan bahwa pemilihan langsung akan menghasilkan pemimpin yang mampu membawa masyarakat kepada kehidupan yang lebih baik, maka seharusnya dalam beberapa tahun ke depan Indonesia akan mengalami peningkatan taraf kesejahteraan masyarakat. Namun sayangnya hal ini belum terjadi secara signifikan. Hal ini sebagai akibat masih terlalu kuatnya kelompok yang pro-KKN maupun anti perbaikan.⁸

Pilkada langsung dalam penyelenggaraannya memiliki beberapa dampak positif ataupun kelebihan sebagai berikut:⁹

- a. Demokrasi langsung makna kedaulatan ditangan rakyat akan terlihat secara nyata;

⁸ Efendi, Baktiar, *Islam dan Negara, Transformasi Pemikiran dan Praktek Politik Islam di Indonesia*. Bandung: Mizan, 1998.

⁹ Wasistiono, S., & Sumihardjo, T, *Kapita selekta: manajemen Pemerintahan Daerah*. Bandung: Vokus Media, 2003, hlm. 122.

- b. Menghasilkan kepala daerah yang mendapat dukungan secara luas dari rakyat sehingga memiliki legitimasi yang kuat;
- c. Dari pilkada langsung, suara rakyat menjadi sangat berharga, sehingga rakyat mendapatkan perhatian yang sangat besar dari kepala daerah dan pemerintah daerah. Selain dari dampak positif, pilkada langsung masih terdapat beberapa dampak negatif ataupun kekurangan yang sampai kini belum bisa teratasi, sebagai berikut:
 - a) Memerlukan anggaran biaya yang sangat besar;
 - b) Mengutamakan calon berdasarkan aspek akseptabilitas, dan mengurangi kapabilitasnya untuk memimpin organisasi maupun masyarakat;
 - c) Kemungkinan terjadinya konflik antar pendukung;
 - d) Terjadinya kolusi dan money politics;
 - e) Apabila terdapat banyak kecurangan dalam penyelenggaraan pilkada langsung, rakyat tidak akan percaya pada sistem yang ada.

1.4.1.3. Teori Hak Asasi Manusia

Hak Asasi Manusia adalah hak kodrati manusia. Hak-hak tersebut tidak diperoleh dari orang atau negara lain, melainkan karena dilahirkan sebagai manusia. Dalam konteks agama, hak-hak ini adalah pemberian dari Tuhan, dan hanya Tuhan yang berhak membatalkannya.

Hak atas kesehatan sebagai hak asasi manusia telah diakui dan diatur dalam berbagai instrumen internasional maupun nasional. Jaminan pengakuan hak atas kesehatan tersebut secara eksplisit yaitu:

- a. Instrumen Internasional: Pasal 25 *Universal Declaration of Human Rights (UDHR)*., Pasal 6 dan 7 *International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)*, Pasal 12 *International Covenant on Economic, Social and Cultural Right (ICESCR)*, Pasal 1 *Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Torture Convention, or CAT)*.

b. Instrumen Nasional: Amandemen- II Pasal 28 H ayat (1) UUD 1945. Pasal 9 UU Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Pasal 4 UU Nomor 23 tahun 1992 tentang Kesehatan. UU Nomor 11 tahun 2005 tentang Ratifikasi Kovenan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya.

Hak atas kesehatan tidak berarti bahwa setiap orang berhak atas kesehatan, atau bahwa pemerintah harus menyediakan fasilitas perawatan medis yang mahal di luar kemampuan pemerintah. Namun lebih penting lagi bagi pemerintah dan pejabat publik untuk merumuskan berbagai kebijakan dan rencana kerja untuk menyediakan fasilitas kesehatan bagi semua orang dalam waktu sesingkat mungkin.¹⁰

Dalam Pasal 12 ayat (1) *International Covenant on Economic, Social and Cultural Right (ICESCR)* hak atas kesehatan dijelaskan sebagai “hak setiap orang untuk menikmati standar tertinggi yang dapat dicapai atas kesehatan fisik dan mental” tidak mencakup area pelayanan kesehatan.¹¹ Antara Hak Asasi Manusia dan Kesehatan terdapat hubungan yang saling mempengaruhi. Seringkali akibat dari pelanggaran HAM adalah gangguan terhadap kesehatan demikian pula sebaliknya, pelanggaran terhadap hak atas kesehatan juga merupakan pelanggaran terhadap HAM.

Perlu di ingat juga Hak atas kesehatan juga dipertaruhkan dalam kegiatan Pilkada ini, jaminan pengakuan hak atas kesehatan telah di atur dalam instrumen nasional maupun internasional, pengakuan jaminan hak atas kesehatan juga secara eksplisit di atur dan Sudah selayaknya hak atas kesehatan dihormati dan dilaksanakan oleh negara sebagai salah satu hak yang mendasar (fundamental).

. Negara memiliki kewajiban untuk melindungi hak-hak kesehatan semua warga negara, yang sesuai dengan ketentuan Organisasi Kesehatan Dunia, yaitu dalam hal ini pemerintah bertanggung jawab atas kesehatan

¹⁰ WHO. *25 Question And Answer On Health And Human Rights*. Health and human rights publication series; issue N0 1, July 2002.

¹¹ Lubis F, *Kesehatan Dan Hak Asasi Manusia, Perspektif Indonesia*. Seminar dan Lokakarya “Kesehatan dan hak asasi manusia”, Jakarta: 19-20 Maret 2003.

warganya. Menurut Organisasi Kesehatan Dunia, “Pemerintah bertanggung jawab atas kesehatan rakyatnya, dan tanggung jawab ini hanya dapat dipenuhi dengan menyediakan langkah-langkah kesehatan dan sosial yang tepat.. Pendapat umum Komite Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya menekankan hak atas kesehatan sebagai hak asasi manusia dan harus diprioritaskan di atas realisasi hak asasi manusia lainnya.¹²

Hak Atas Kesehatan Kesehatan merupakan kondisi sejahtera dari badan, jiwa, dan sosial yang mungkin setiap orang produktif secara ekonomis (Pasal 1 point (1) UU Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan).¹³ Upaya mewujudkan hak atas kesehatan dapat dilakukan dengan berbagai cara, antara lain pencegahan dan pengobatan termasuk menciptakan kondisi yang sesuai dengan kesehatan fisik, memastikan pasokan makanan dan pekerjaan, perumahan yang baik dan lingkungan yang sehat. Oleh karena itu, kesehatan merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia.¹⁴

1.4.2. Kerangka Konseptual

Dalam kerangka konseptual ini penulis berusaha memberi batasan mengenai hal hal yang dianggap penting dalam karya tulis ini yang berhubungan dengan penulisan proposal ini, adalah sebagai berikut :

1. Kepala Daerah

Istilah Kepala Daerah sesungguhnya tidak dijumpai dalam UUD 1945 dan hanya menyebut istilah “Kepala Pemerintahan Daerah”.¹⁵ Istilah Kepala Daerah hanya dikenal dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang diatur dalam Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2).

2. Covid – 19

¹² CESCR General Comment No 14. *The Right To The Highest Attainable Standard Of Health. Committee on Social and Cultural Rights*. 2000. hlm 1.

¹³ Undang Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan, Pasal 1 Point 1

¹⁴ Bagir Manan, et.al, *Dimensi-Dimensi Hukum Hak Asasi Manusia*, Bandung: PSKN FH UNPAD, 2009, hlm. 138.

¹⁵ Zainal Arifin Hoesein, “Pemilu Kepala Daerah Dalam Transisi Demokrasi”, *Jurnal Konstitusi*, Th. 7/No. 6/2010, hlm. 1.

Virus SARS-Cov-2 merupakan hasil mutasi dari virus lama sehingga membentuk komposisi genetik baru. Singkatnya, jenis virus tetap sama, tetapi identitasnya telah berubah. Virus ini diberi nama SARS-Cov-2 karena virus corona secara genetik berkerabat dekat dengan virus penyebab SARS dan MERS.¹⁶

3. Hak Asasi Manusia

Hak Asasi Manusia (HAM) adalah seperangkat hak yang kodrati dan ada yang melekat pada diri manusia sebagai ciptaan Tuhan Yang Maha Esa, merupakan anugerah harkat dan martabat manusia yang harus dihormati, dipelihara dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah dan setiap orang untuk kehormatan dan perlindungan.¹⁷

4. Pilkada

Istilah Pemilihan dalam UU Pilkada merupakan pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota secara langsung dan demokratis.¹⁸

5. KPU

Komisi Pemilihan Umum adalah Lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri yang bertugas melaksanakan pemilu

6. Bawaslu

¹⁶ <https://id.wikipedia.org/wiki/SARS-CoV-2> diakses pada 25 November 2020

¹⁷ Undang Undang Nomor 39 Tahun 2009 dan Undang Undang Nomor 26 Tahun 2000, Pasal 1 angka 1

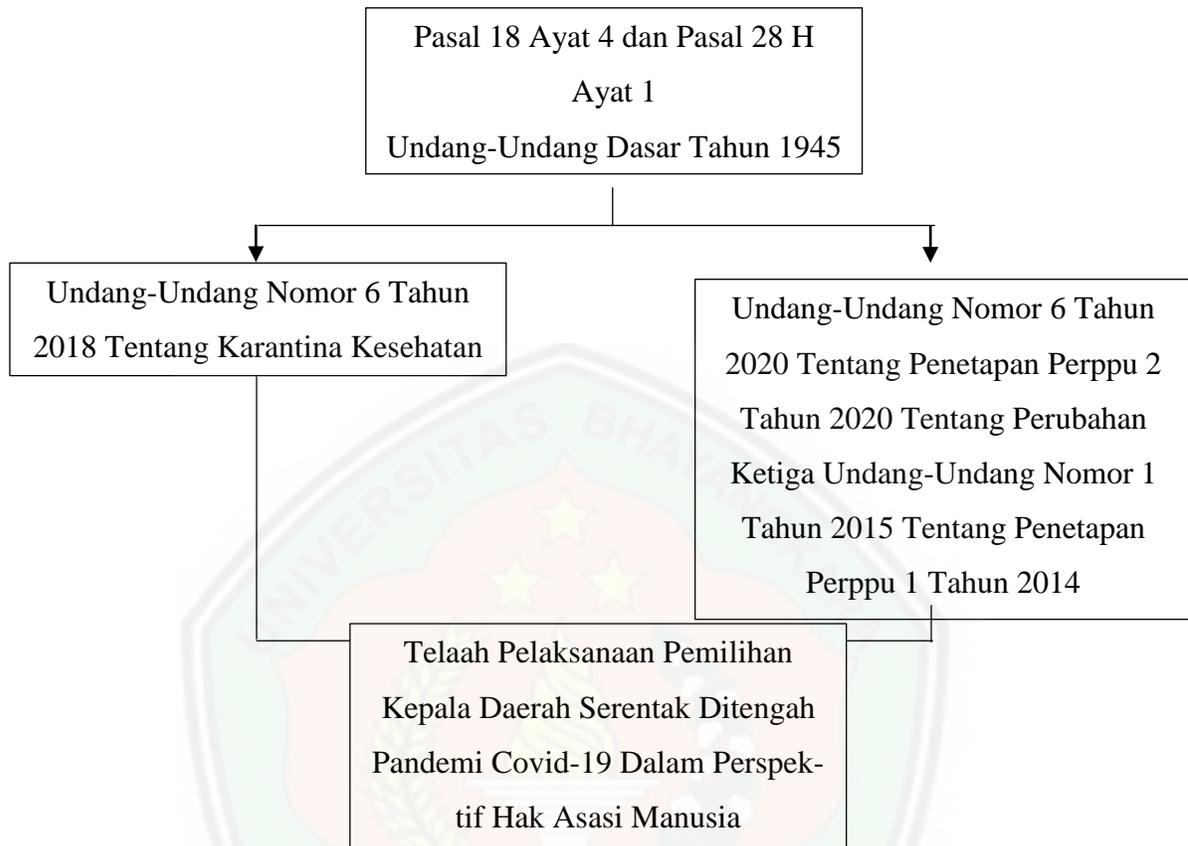
¹⁸ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (UU Pilkada), Pasal 1 angka 1

Badan Pengawas Pemilihan Umum, yaitu lembaga penyelenggara pemilihan umum yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilihan umum di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁹



¹⁹ Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (UU Pilkada), Pasal 1 angka 10

1.4.3. Kerangka Pemikiran



1.5. Sistematika Penulisan

Dalam pembahasan nanti terbagi menjadi 5 (lima) bab yang membahas tentang:

BAB I PENDAHULUAN

Pada bab ini membahas Latar Belakang Masalah, Identifikasi dan Rumusan Masalah, Identifikasi dan Rumusan Masalah, Tujuan dan Manfaat Penelitian, Kerangka Teori, Konseptual dan Pemikiran, Sistematika Penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini akan membahas mengenai tinjauan kepustakaan mengenai teori-teori, konsep-konsep, kerangka berpikir yang digunakan dalam penelitian ini untuk menghubungkan antara hasil dengan tinjauan pustaka yang diperoleh dari buku-buku serta sumber lainnya yang berkaitan dengan Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah serentak.

BAB III METODE PENELITIAN

Dalam bab ini akan membahas tentang metode penelitian yang dipakai oleh penulis dalam mengerjakan penelitian skripsi ini dengan memuat Jenis Penelitian, Pendekatan Penelitian, Sumber-Sumber Bahan Hukum yang didapat melalui penelusuran literatur hukum.

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini, kami akan memaparkan hasil penelitian penulis tentang pelaksanaan pemilihan kepala daerah serentak di masa pandemi Covid-19. dalam perspektif ham menjadi pokok permasalahan bahwa pemerintah belum mempertimbangkan kesehatan warga negara nya.

BAB V PENUTUP

Dalam bab ini akan menyampaikan dari seluruh bab yang terdapat dalam penulisan skripsi kemudian dibuat saran yang merupakan sumbangan pemikiran penulis dalam permasalahan yang ada di skripsi ini agar para pembaca dapat memahaminya.

