

# SERIAL EVALUASI PILKADA SERENTAK DI INDONESIA

*Bawaslu Provinsi Jawa Timur*

**Editor:**

Abdul Gaffar Karim

L. Riansyah

Mirajul Huda

Maulana Hasun





**SERIAL EVALUASI PILKADA SERENTAK  
DI INDONESIA**

*Bawaslu Provinsi Jawa Timur*

**Penerbit**





# TIM PENYUSUN

## Pengarah

Abhan  
Mochammad Affuddin  
Ratna Dewi Pettalolo  
Fritz Edward Siregar  
Rahmad Bagja

## Pembina

Gunawan Suswanto

## Penanggung Jawab

Ferdinand Eskol Tiar Sirait

## Ketua Tim

Masykuruddin Hafidz  
Ilham Yamim

## Ketua Tim Provinsi

Moh. Amin  
Aang Kunaifi

## Wakil Ketua

Filber Sidabutar  
Eko Agus Wibisono  
Djoni Irfandi  
Bre Ikrajendra  
Masmulyadi  
Muhammad Zaid  
Moh. Iksan

## Asisten Peneliti

Nasichun Aviv  
Insan Azzamit  
Syah Rizal H  
Gusti Ayu Indah L  
Rury Uswatan H  
Ade Candra  
M Qodri Imaddudin  
Anjar Arifin  
Tya Lita A  
Taufiequrrahman  
Rafael Maleakhi  
Dinnar Safa A  
Dina Dwi R  
Alifudin Fahmi  
Keke Eskatario  
Nanang Priyanto  
Ghaniy Hakim Larasadi  
Fathoni Air Lambang  
Fitry Nadya Sabyla  
Aditya Pramono  
Muchammad Syuhada'

## Desain dan Tata Letak

Insan Azzamit  
Ilham Bagus Priminanda

## SERIAL EVALUASI PILKADA SERENTAK DI INDONESIA

*Bawaslu Provinsi Jawa Timur*

@Hak Cipta Dilindungi oleh Undang-Undang

Pengutipan, Pengalihbahasaan dan Penggandaan (copy) Isi Buku ini,  
Diperkenankan dengan Menyebutkan Sumbernya

Diterbitkan Oleh :



Cetakan Pertama, Desember 2020

ISBN 978-623-95829-2-0





# TIM PENULIS

## SERIAL EVALUASI PILKADA SERENTAK DI INDONESIA

*Bawaslu Provinsi Jawa Timur*

### Editor:

Abdul Gaffar Karim

L. Riansyah

Mirajul Huda

Maulana Hasun

### Penulis:

Aang Kunaifi	◇	Ulil Abshor
Filber Sidabutar	◇	Syamsul Arifin
Mohammad Wahyudi	◇	Rifqohul Ibad
Khoirul Mualim	◇	Titin Yulinarwati
Ali Mashudi	◇	Abdul Aziz Al Kaharudin
Abdur Rahem	◇	M. Nadhim
Abdul Allam Amrullah	◇	Ali Rahmad Yanuardi
Mansur	◇	Yakobus Wasit Supodo
Priyo Hari Santoso	◇	Ahmad Mujadid
Faturahman Safi'i	◇	Insiyatun
Muhammad Arifin	◇	Yogi Eka Chalid
Afidatus Solikah	◇	Muhammad Syafi' Jamhari
Alim Mustofa	◇	Endro Sunarko
Azam Fikri	◇	Abjudin Widiyas Nursanto
Hidayat	◇	Mohammad Rasul
Khotim Ubaidillah	◇	Jamil
Titin Wahyuningsih	◇	Ahmad Faridl Ma'ruf
A.Yansen Pale	◇	Mohamad Makhsun
Juwaini	◇	Muries Subiyantoro
Dafid Budiyanto	◇	Moch. Zaenuri
Abdul Azis	◇	Ahmad Rokhani



## **KATA PENGANTAR**

Para pembaca yang budiman, buku yang berada di tangan anda ini merupakan ikhtiar dari Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) untuk menghadirkan catatan, pengalaman, data hasil pengawasan, penindakan pelanggaran serta proses penyelesaian sengketa dalam perjalanan Pemilihan Kepala Daerah Serentak sejak tahun 2015-2020. Rangkaian naskah ini merupakan serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Serentak yang ditulis oleh jajaran Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota seluruh Indonesia, termasuk proses pengawasan dalam masa pandemi Covid-19. Sebagai sebuah seri penerbitan, terdapat sebanyak 34 buku yang mewakili pengalaman setiap wilayah Provinsi dan Kabupaten/Kota di dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Serentak di Indonesia. Penerbitan buku ini melengkapi upaya evaluasi penyelenggaraan Pemilihan Umum Serentak Nasional tahun 2019 dalam 7 buku serial sebelumnya.

Sebagai sebuah upaya menghadirkan rekam jejak pengawasan sekaligus catatan perjalanan Pilkada Serentak

sejak tahun 2015 maka Bawaslu RI merasa perlu melibatkan segenap jajaran pengawas pemilu dari Provinsi sampai Kabupaten/Kota untuk terlibat dalam penulisan ini. Karena lokus peristiwa Pilkada Serentak ada di daerah, maka Bawaslu RI menilai yang lebih berhak untuk menuliskannya adalah jajaran pengawas pemilu di masing-masing daerah. Bawaslu RI berkepentingan pula terhadap upaya peningkatan kapasitas jajaran di daerah untuk mempunyai kemampuan analisis dan penulisan ilmiah sebagai salah satu cara penyampaian kinerja Bawaslu kepada publik. Atas upaya yang luar biasa ini, Saya dan pimpinan Bawaslu menyampaikan ucapan terimakasih kepada Bagian Analisis Teknis Pengawasan dan Potensi Pelanggaran di Sekretariat Bawaslu RI yang telah mendesain dan melaksanakan program riset dan evaluasi penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Serentak 2015-2020 ini bersama-sama para pakar kepemiluan antara lain Aditya Perdana (Puskapol Universitas Indonesia); Endang Sulastri (Universitas Muhammadiyah Jakarta); Abdul Gaffar Karim (Universitas Gadjah Mada); Ahsanul Minan (Universitas Nahdlatul Ulama Indonesia); dan August Mellaz (Sindikasi Pemilu dan Demokrasi).

Ucapan terimakasih dan kebanggaan luar biasa juga kami sampaikan kepada jajaran Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota dan para konsultan daerah yang telah melakukan asistensi dalam program kajian dan evaluasi Pilkada Serentak 2015-2020 ini. Meski pada tahun 2020 terdapat penyelenggaraan Pilkada Serentak di 270 daerah pemilihan, serta dihadapkan pada kondisi pandemi Covid-19, kita bersama masih bisa menghasilkan karya besar ini, sebuah kerja-kerja keabadian yang akan bermanfaat bagi perkembangan keilmuan tentang pemilu dan demokrasi di Indonesia. Sekaligus

menjadi bahan rekomendasi Bawaslu untuk perbaikan sistem pemilihan di masa mendatang. Selamat membaca.

**Abhan**

Ketua Bawaslu RI



## KATA PENGANTAR

*Assalamualaikum, Wr.W.b.*

*Bismillahirrahmannirahim*

Syukur Alhamdulillah kami panjatkan ke hadirat Allah SWT karena berkat rahmat dan hidayah-NYA kumpulan riset evaluasi pengawasan penyelenggaraan Pilkada Serentak tahun 2015 - 2020 di Provinsi Jawa Timur, telah diselesaikan dengan hasilnya berupa buku serial Pilkada serentak di Indonesia. 10 riset dan kajian evaluasi ini diantaranya studi model pengawasan data Pemilih, pola pengawasan logistik, problematika perlindungan hak pilih di wilayah bencana (Korban Lumpur Lapindo Sidoarjo), dinamika pengawasan rekomendasi ganda dalam Pencalonan, inovasi pengawasan pemutakhiran data Pemilih di masa Pandemi Covid-19, kekosongan hukum dalam pengawasan Pasangan Calon Tunggal, pengawasan dan fenomena politik uang di Pilkada 2018, pengawasan dan mekanisme penanganan pelanggaran netralitas ASN dan model pengawasan pemungutan suara ulang semua TPS dan problematika data Pemilih di Kabupaten Sampang.

Fokus kajian dalam buku ini menitikberatkan kepada dinamika, bentuk pelanggaran, strategi pencegahan dan pengawasan dalam pelaksanaan Pilkada serentak tahun 2015-2020 di Provinsi Jawa Timur. Riset ini dibentuk dan di gagas oleh Pihak Badan Pengawas Pemilu untuk bisa memperbaiki segala aspek dan segala hal yang dirasa kurang dalam penyelenggaraan Pilkada. Kumpulan tulisan ini bertujuan sebagai referensi ilmiah yang menghadirkan data valid yang kemudian dapat dievaluasi secara komprehensif dan sebagai rujukan Penyelenggara Pemilu dalam mengambil kebijakan pembentukan strategi dalam penyelenggaraan Pilkada selanjutnya.

Peribahasa tak ada gading yang tak retak, buku yang telah disusun oleh para Penulis dari 38 Bawaslu Kabupaten/Kota dan Bawaslu Provinsi Jawa Timur jauh dari kesempurnaan. Kami mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang terlibat dalam penyusunan buku ini. Semoga ikhtiar yang kami lakukan dapat bermanfaat bagi proses pendewasaan demokrasi di Indonesia khususnya Jawa Timur. Akhirnya, kami berharap mudah-mudahan buku kumpulan hasil riset ini dapat bermanfaat bagi Penyelenggara Pemilu, Pemerintah Daerah, Perguruan Tinggi, Pemantau Pemilu, Organisasi Kemasyarakatan, Pegiat Pemilu dan Masyarakat Jawa Timur. Kritik dan saran yang membangun dari para pembaca sekalian akan selalu kami harapkan. Terima kasih.

*Wassalamualaikum Wr. Wb.*

**Moh. Amin**

Ketua Bawaslu Provinsi Jawa Timur

## DAFTAR ISI

Tim Penyusun I .....	
Tim Penulis II .....	
Kata Pengantar Ketua Bawaslu RI .....	i
Kata Pengantar Ketua Bawaslu Jawa Timur .....	v
Daftar Isi .....	vii
<b>Problematika Perlindungan Hak Pilih Dalam Pilkada Tahun 2018 bagi Warga Korban Lumpur Lapindo Sidoarjo</b>	
Filber Sidabutar, M. Rasul, Jamil, A. Farid Ma'ruf, M. Makhsun...	1
<b>Studi Model Pengawasan Pemutakhiran Data Pemilih yang Efektif: Evaluasi Pelaksanaan Coklit Dan Pengawasannya Pada Pilkada 2018 di Kabupaten Malang</b>	
Mohammad Wahyudi, Khoirul Mualim, Ali Mashudi, Abdur Rahem, Abdul Allam Amrullah. ....	31
<b>Inovasi Pengawasan Pemutakhiran Data Pemilih pada Masa</b>	

**Pandemi Covid-19 Jawa Timur**

Aang Kunaifi, M. Syafi' Jamhari, Endo Sunarko, Abjudin Widiyas  
Nusanto .....67

**Pengawasan Syarat Pencalonan Kepala Daerah: Studi Kasus  
Pilkada Kabupaten Mojokerto Tahun 2015**

Afidatus Solikah, Alim Mustofa, Azam Fikri, Hidayat, Khotim  
Ubaidillah .....93

**Pengawasan Pendaftaran Calon Perseorangan Dalam  
Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan  
Wakil Walikota Di Jawa Timur Tahun 2020**

Aang Kunaifi, Abdul Aziz Al Kaharudin, M. Nadhim, Ali Rahmad  
Yanuardi, Yakobus Wasit Supodo..... 125

**Implikasi Kekosongan Hukum Pengawasan Kampanye  
Pilkada Pasangan Calon Tunggal Kabupaten Pasuruan 2018**

Titin Wahyuningsih, A.Yansen Pale, Juwaini, Dafid Budiyanto..... 157

**Pengawasan Politik Uang pada Pelaksanaan Pilkada  
Serentak 2018 di Jawa Timur**

Abdul Azis, Ahmad Rokhani, Moch. Zaenuri, Muries Subiyantoro  
..... 187

**Pengawasan Netralitas ASN Dalam Pemilu dan Pemilihan di  
Jawa Timur**

Ulil Abshor, Syamsul Arifin, Rifqohul Ibad, Titin Yulinarwati ..219

**Pengawasan Pengelolaan dan Dukungan Perlengkapan  
Pemungutan Suara pada Pilkada Serentak 2015 – 2018 di  
Jawa Timur**

Aang Kunaifi, Mansur, Priyo Hari Santoso Faturahman Safi'i,  
Muhammad Arifin.....255

**Pemungutan Suara Ulang dan Problematika Daftar Pemilih**

Aang Kunaifi, Ahmad Mujadid, Insiyatun, Yogi Eka Chalid.....279



# Problematika Perlindungan Hak Pilih Dalam Pilkada Tahun 2018 bagi Warga Korban Lumpur Lapindo Sidoarjo

Filber Sidabutar, Mohammad Rasul, Jamil,  
Ahmad Faridl Ma'ruf, Mohamad Makhsun

## Abstrak

Bencana lumpur Lapindo di Sidoarjo telah memberi dampak kepada korban hingga saat ini. Tidak hanya pada aspek ekonomi, sosial dan budaya, bencana korporasi ini ternyata juga memberi dampak hak politik kepada korban. Hak politik ini melingkupi aspek normatif dan teknis atas penggunaan hak pilih oleh para korban lumpur Lapindo. Bahwa secara administratif mereka masih tercatat sebagai warga di desa yang sudah tenggelam. Namun faktanya para korban sudah tersebar dan berdomisili di tempat lain. Problem kependudukan ini berdampak pada akurasi data pemilih yang mengancam hak politik mereka dalam pemilu. KPU memang sudah memberikan solusi atas problem tersebut, namun solusi itu bersifat insidental sedangkan kasus lumpur Lapindo bersifat permanen, sehingga butuh aturan yang juga bersifat permanen. Persoalan ini menjadi objek penelitian dengan tujuan memahami persoalan data pemilih korban Lapindo dan mencari solusi yang tepat atas problematika tersebut. Untuk dua tujuan tersebut, penelitian ini menggunakan pendekatan normatif dan empiris (*sociological jurisprudence*)

**Kata Kunci:** Pemilu, Hak Politik, Data Pemilih, Korban Lumpur Lapindo.

## **A. PENDAHULUAN**

### **Latar Belakang**

Tahun 2006 di Sidoarjo terjadi peristiwa bencana berskala nasional. Semburan lumpur dari penambangan yang dilakukan oleh PT Lapindo Brantas di Porong membanjiri beberapa desa di Kecamatan Porong dan Kecamatan Tanggulangin. Beberapa desa tersebut tenggelam. Warga puluhan ribu warga kemudian mengungsi karena desanya tidak dapat dijadikan sebagai tempat tinggal kembali. Bencana Lumpur Lapindo ini masih berlangsung hingga saat ini, bahkan cenderung meluas ke desa-desa sekitar. Seiring berjalannya waktu, warga korban bencana alam Lumpur Lapindo tersebut pindah ke desa-desa sekitar bahkan tidak sedikit yang pindah ke luar Kabupaten Sidoarjo.

Meski warga korban bencana Lumpur Lapindo tersebut sudah berpindah, namun status kependudukannya tetap sebagai warga desa asalnya. Kebanyakan dari mereka tidak pernah mengurus surat pindah domisili yang berimplikasi pada hak pilih mereka. Tanpa disadari hal ini juga berdampak pada saat pemilu dan Pilkada. Status kependudukan para korban ini menimbulkan problem status pada Daftar Pemilih.

Hal ini karena adanya hambatan aturan teknis yang tidak dapat menjangkau kasus tersebut. Artinya, aturan regulasi pemilu hanya didesain dalam keadaan normal, atau bencana yang bersifat insidental saja. Sedangkan untuk kejadian seperti kasus korban Lumpur Lapindo tidak ada aturan yang dapat digunakan sebagai dasar untuk memasukkan mereka dalam kategori Daftar Pemilih (DPT, DPPH, DPTb, DPTb-1, dan DPTb-2).

Seiring dengan berbagai dinamika perubahan regulasi pemilu, solusi teknis atas korban lumpur Lapindo ini juga berubah. Misalnya, berdasarkan PKPU Nomor 4 Tahun 2015 bahwa pemilih dapat menggunakan Surat Keterangan Domisili sebagai syarat untuk didaftar dan dimasukkan dalam DPT. Namun, dalam PKPU 2 Tahun 2017 Surat Keterangan Domisili tidak diakui karena syarat untuk masuk dalam DPT harus menggunakan KTP elektronik.

Tidak diakui nya Surat Keterangan Domisili ini mengharuskan warga korban Lumpur Lapindo untuk menggunakan hak pilihnya di tempat asal sesuai dengan KTP- el. Sementara dalam pelaksanaan Pilkada Tahun 2018, warga korban Lumpur Lapindo tidak dapat menggunakan hak pilihnya di tempat asalnya karena tidak ada TPS, KPPS dan PPS lagi di sana.

Namun demikian, dalam rangka melindungi hak pilih warga korban Lumpur Lapindo, KPU dan Bawaslu mengambil diskresi kebijakan dengan memasukkan warga korban Lumpur Lapindo ke dalam DPTb, meskipun kebijakan ini dianggap tidak sesuai dengan ketentuan teknis yang ada. Bahwa warga yang masuk kategori DPTb adalah warga yang beralamat KTP-el di lokasi pemilihan, namun belum masuk DPT. Sementara korban Lumpur Lapindo status alamat KTP-el dengan lokasi pemilihan berbeda.

Diskresi kebijakan tersebut secara prosedur kurang kuat untuk memberi solusi atas potensi hilangnya hak pilih para korban. Karena warga korban Lumpur Lapindo secara faktual sudah berpindah secara permanen. Warga atau korban sudah berpindah di lokasi lain namun masih tetap memiliki KTP di desa terdampak. Warga korban mengalami ketidakjelasan status

kependudukan (domisili) sehingga berpotensi kehilangan hak dalam menyalurkan aspirasi politiknya pada pemilu maupun Pilkada.

Dengan adanya problematika hak pilih warga korban Lumpur Lapindo tersebut, maka tim peneliti melakukan kajian berbasis riset sebagai upaya rekonstruksi problem hak pilih korban bencana. Selain itu penelitian ini diharapkan bisa menjadi salah satu bahan evaluasi terhadap regulasi yang ada. Sehingga dimungkinkan adanya regulasi yang mampu melindungi hak pilih warga korban Lumpur Lapindo, baik secara konstitusional maupun prosedural.

### **Rumusan Masalah**

Dari problem yang telah dideskripsikan di atas, maka peneliti dapat merumuskan permasalahan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana kronologi problematika hak pilih korban Lumpur Lapindo dalam Pilkada;
2. Bagaimana problem hukum dalam memberikan perlindungan hak pilih bagi warga korban Lumpur Lapindo.

### **Tujuan Penelitian**

Tujuan utama dari penelitian ini adalah:

1. Mengeksplorasi persoalan hak pilih korban Lumpur Lapindo dalam menjalankan hak pilihnya dalam Pilkada;
2. Mencari dan menganalisis problem-problem hukum (regulasi, prosedur, tata cara dan mekanisme) yang

berkaitan dengan perlindungan hak pilih warga korban Lumpur Lapindo pada Pilkada.

### **Signifikansi Penelitian**

Hasil dari penelitian ini akan sangat bermanfaat bagi banyak pihak. Pertama, pihak pejabat yang berwenang membentuk perundang-undangan kepemiluan, baik Undang-Undang maupun aturan turunannya, seperti PKPU dan PerBawaslu. Bagi mereka, hasil penelitian ini diharapkan akan dapat menjadi rujukan untuk memberikan jaminan hak pilih bagi para korban bencana. Khususnya bagi para korban menerima dampak perpindahan domisili secara permanen.

Penelitian ini diharapkan juga bermanfaat bagi akademisi, seperti: dosen, mahasiswa dan peneliti. Hasil penelitian ini akan menjadi dokumen akademik yang dapat dikaji oleh para akademisi untuk di kembangkan melalui berbagai pendekatan.

Selain itu, penelitian ini juga akan berguna bagi para praktisi seperti penyelenggara pemilu, pengacara, pemantau pemilihan, dan peserta pemilihan serta pihak-pihak lainnya. Dengan penelitian ini, diharapkan ada pemahaman yang lebih utuh dalam memahami kerumitan problem hak pilih korban lumpur Lapindo. Sehingga bisa menjadi referensi dan yurisprudensi bagi perbaikan penyelenggaraan pemilu dan Pilkada khususnya di Kabupaten Sidoarjo.

### **B. METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan normatif dan empiris. Metode normatif dibutuhkan karena dalam penulisan ini bermula dari soal isu hukum berupa kekosongan hukum (*rechtsvacum*). Sedangkan metode empiris

juga dibutuhkan karena berkaitan dengan kondisi empiris yang dialami oleh warga korban Lumpur Lapindo.

Penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Sidoarjo. Data primer dalam kajian ini meliputi data wawancara dengan pihak terkait (korban Lapindo, Pemerintah Desa Jatirejo, KPU Kabupaten Sidoarjo, Dispendukcapil Kabupaten Sidoarjo, Bawaslu Kabupaten Sidoarjo dan *Stakeholder* di Kabupaten Sidoarjo). Selain itu, data primer juga berupa referensi utama yang meliputi regulasi pemilihan, referensi akademik seperti buku, jurnal, dan makalah.

Adapun data sekunder dari penelitian ini meliputi dokumen pelaksanaan teknis pilkada, dokumen berita mengenai pelaksanaan Pilkada.

Data-data yang telah dikumpulkan, disusun secara sistematis sesuai kategori atau tema-tema tertentu setelah dilakukan reduksi sebelumnya.

Proses analisis data sampai pengambilan kesimpulan dilakukan melalui tiga tahap. Pertama tahap deskripsi. Di tahap ini data dideskripsikan berdasarkan karakteristik, isu dan kategori. Tahap kedua adalah formulasi. Tahap ini dilakukan untuk menemukan tendensi-tendensi atau pola-pola hubungan antar elemen atau variabel dari setiap kategori. Tahap terakhir adalah interpretasi. Tahap ini adalah tahap analisis mengenai mengapa dan bagaimana karakteristik atau tendensi-tendensi tersebut dapat terjadi, dalam hal ini akan dibantu dengan penggunaan teori-teori yang relevan.

### **C. PERSPEKTIF TEORI**

Pemilihan Umum pada hakekatnya adalah pelaksanaan

kedaulatan rakyat sebagai prinsip mendasar demokrasi yang dianut oleh negara Indonesia. Pasal 1 ayat (2) dengan tegas menyatakan, "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar".

Asas kedaulatan rakyat sebenarnya sudah dianut sejak Indonesia berdiri sejak 17 Agustus 1945. Namun pelaksanaan kedaulatan rakyat sejak reformasi mengalami perkembangan signifikan seiring dengan perubahan (amandemen) UUD 1945 yang ketiga. Sebelum perubahan, rakyat tidak bisa menggunakan kedaulatannya sendiri tetapi diwakilkan kepada lembaga perwakilan sebagai pelaksana penuh kedaulatan rakyat.

Sebagaimana bunyi pasal 1 ayat (2) UUD 1945 di atas, pelaksanaan kedaulatan rakyat harus didasarkan pada Undang-Undang Dasar 1945. Berkaitan dengan hal tersebut, pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam Pemilihan Umum diatur dalam pasal 22E UUD 1945. "Pemilihan Umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali". Langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil merupakan asas pemilu.

Dalam Putusan MK. No.16/PUU-V/2007 asas-asas pemilu tersebut diterjemahkan dalam enam prinsip yakni Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur dan Adil.

Tiga asas pemilu secara berurutan yakni asas langsung, umum, dan bebas, memiliki kaitan yang sangat erat. Langsung artinya rakyat menggunakan haknya sendiri dan bahkan tidak boleh diwakilkan kepada siapapun.

Umum artinya hak pilih yang dimiliki oleh warga negara

bersifat universal. Bahwa semua warga negara yang sudah memenuhi syarat hak pilihnya wajib dijamin dan tidak boleh diberlakukan secara diskriminatif.

Sedangkan bebas artinya rakyat harus memiliki kebebasan dalam menentukan hak pilihnya. Dengan kata lain hukum harus menjamin keamanan rakyat dari tekanan ataupun teror pihak lain dalam menentukan penggunaan hak pilihnya. Atas dasar hal tersebut, sangat tidak berlebihan manakala hak pilih dikategorikan ke dalam hak konstitusional warga negara yang wajib dijamin dan dilindungi pelaksanaannya.

Salah satu tujuan Pemilihan Gubernur, Bupati maupun Walikota (selanjutnya disebut Pemilihan) adalah terwujudnya kedaulatan rakyat di wilayah Provinsi, Kabupaten atau Kota. Yang dimaksud dengan kedaulatan rakyat dalam Pemilihan, sebenarnya tidak hanya menyangkut hak pilih warga negara *ansich*. Akan tetapi juga menyangkut partisipasi masyarakat dalam berbagai tahapan pemilihan, termasuk dalam ikut serta melakukan pengawasan (pengawasan partisipatif).

Hak politik merupakan bagian paling inti dari setiap hak-hak konstiusional yang dimiliki masyarakat. Berpijak dari persoalan tersebut, dalam hal hak pilih dikenal istilah hak universal (*universal suffrage*) yang memiliki makna hak memilih atau hak memberikan suara bagi setiap orang dewasa (Ramadhanil, 2019).

Adapun arti orang dewasa menurut Pasal 56 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 adalah Warga Negara Indonesia yang pada hari pemungutan suara sudah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau sudah/pernah kawin. Inilah penegasan konstitusional yang menjadi dasar bahwa warga negara

sebagaimana yang dikategorikan dalam pasal 56 tersebut memiliki hak untuk memilih.

*International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)*, menjadikan hak memilih sebagai salah satu standar dalam Pemilu. Oleh karena itu, salah satu ukuran pemilu yang ideal dan demokratis menurut IDEA adalah adanya jaminan terhadap hak memberikan suara yang sama bagi setiap warga negara. Selain menjadi standar pemilu, Mahkamah Konstitusi juga meletakkan hak pilih warga negara sebagai hak yang harus dijamin Konstitusi (Isra,2019). Menurut Khairul Fahmi sebagaimana dikutip oleh Saldi Isra, hak pilih warga negara merupakan bagian dari hak atas kedudukan yang sama dalam hukum dan pemerintahan sebagaimana dijamin dalam Pasal 27 Ayat (1) UUD 1945.

Atas dasar tersebut, sudah seharusnya hukum yang mengatur tentang Pemilu/Pemilihan mampu menjamin hak pilih masyarakat dengan mudah dan tidak diskriminatif. Artinya semua warga negara yang sudah memenuhi persyaratan untuk memilih harus dapat dijamin dan dilindungi penggunaan hak suaranya.

#### **D. PEMBAHASAN**

##### **Bencana Lapindo dan Problem Data Pemilih**

Bencana Lapindo mulai terjadi pada 29 Mei 2006 di Kabupaten Sidoarjo, Jawa Timur. Peristiwa ini berawal dari semburan lumpur panas di lokasi pengeboran Lapindo Brantas Inc. di Dusun Balongnongo Desa Renokenongo, Kecamatan Porong, Kabupaten Sidoarjo. Semburan lumpur panas ini secara intensif berlangsung selama beberapa bulan.

Bencana korporasi ini menyebabkan tergenangnya kawasan permukiman, pertanian, dan Perindustrian di tiga kecamatan sekitarnya.

Sebagaimana diketahui, akibat kejadian tersebut banyak desa dan kelurahan yang tergenang oleh luapan Lumpur Lapindo. Tidak sedikit dari penduduk yang tinggal di Kecamatan Porong kehilangan pekerjaan dan permukimannya. Setidaknya terdapat 16 desa di tiga kecamatan (Porong, Tanggulangin dan Jabon) yang terkena dampak lumpur Lapindo. Saat pertama meluap, desa yang terdampak hanya sekitar empat desa dengan ketinggian enam meter. Warga yang terdampak dievakuasi warga dan diungsikan ke tempat sekitar termasuk ke tempat saudara-saudara mereka. Pada Agustus 2006, tercatat total warga yang dievakuasi lebih dari dari 8.200 jiwa.

Dalam hal menanggulangi luapan lumpur Lapindo dan meminimalisir korban, pemerintah telah berupaya menghentikan semburan dengan berbagai cara. Namun upaya tersebut tidak membuahkan hasil. Hingga saat ini bencana alam lumpur Lapindo masih menjadi ancaman.

Seiring dengan kasus tersebut, Provinsi Jawa Timur memiliki agenda besar yaitu berupa Pemilihan Gubernur. Pilkada provinsi tersebut merupakan Pilkada pertama bagi warga Sidoarjo pasca terjadinya bencana luapan Lumpur Lapindo. Hal itu bersambung dengan pelaksanaan pemilihan DPR, DPD dan DPRD di tahun 2019. Di tahun yang sama pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Atas pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan pemilu nasional tersebut, bencana luapan Lumpur Lapindo yang terjadi di Kabupaten Sidoarjo memiliki pengaruh pada berbagai tahapan Pilkada 2018 dan pemilihan umum 2019.

Salah satu yang krusial adalah berkaitan dengan data pemilih di desa terdampak. Banyak warga yang sudah memenuhi syarat sebagai pemilih telah berpindah ke berbagai tempat tanpa merubah status domisili di KTP. Dengan kata lain KTP tetap ber-alamatkan di Desa/Kelurahan asal yang sudah tidak berpenghuni, namun orangnya pindah ke berbagai tempat. Ada yang berpindah ke tempat saudaranya. Ada yang masih di tempat pengungsian. Ada pula yang keluar dari Kabupaten Sidoarjo, seperti Bangil, Pandaan, Gempol yang merupakan wilayah administrasi Kabupaten Pasuruan. Belum lagi yang berpindah ke Kabupaten yang tanpa ada kejelasan status kependudukan.

KPU Kabupaten Sidoarjo memiliki *treatment* khusus dalam rangka mengakomodir hak pilih bagi korban Lumpur Lapindo. *Treatment* tersebut berupa perlakuan khusus bagi korban Lumpur Lapindo. Mereka hanya menunjukkan KTP untuk dapat menggunakan hak pilihnya. Meskipun warga korban Lumpur Lapindo tidak terdata dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT), namun kalau ia dapat menunjukkan KTP maka dapat menggunakan hak pilihnya.

Sebagaimana yang telah dijelaskan pada bagian sebelumnya, terdapat kendala-kendala teknis yang dialami oleh penyelenggara baik KPU maupun Bawaslu dalam melindungi hak pilih warga korban Lumpur Lapindo.

Berdasarkan wawancara dengan salah satu Komisioner KPU Kabupaten Sidoarjo, Mohammad Zainal Abidin, maka kendala teknis atas tahapan pemilihan kepala daerah maupun pemilihan umum nasional dapat dikelompokkan menjadi 2 kategori, yaitu kendala regulasi dan kendala teknis. Adapun

yang dimaksud dengan kendala regulasi adalah belum adanya payung hukum yang cocok untuk digunakan sebagai dasar memperlakukan korban Lumpur Lapindo dalam berbagai tahapan Pilkada maupun Pileg dan Pilpres. Meskipun pada akhirnya ada terobosan kebijakan yang dikeluarkan oleh KPU, namun kebijakan tersebut tentunya tidak bisa menjadi solusi permanen atas kasus Korban Lumpur Lapindo. Karena yang namanya terobosan (diskresi) hanya digunakan secara insidental atas kasus yang sedang dihadapi.

Sedangkan kendala teknis adalah kesulitan penyelenggara pemilu (KPU, Bawaslu dan jajaran strukturalnya) dalam melacak keberadaan korban lumpur Lapindo yang sudah berpindah ke berbagai tempat.

Dari tahun 2008 sebagai pelaksanaan pemilihan kepala daerah pertama sejak bencana alam Lumpur Lapindo dan tahun 2009 sebagai pelaksanaan pemilihan umum pertama pasca bencana Lumpur Lapindo hingga pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Serentak tahun 2020 ini, korban lumpur Lapindo yang terdapat di Kecamatan Porong masih tetap menjadi hal yang menyulitkan penyelenggara pemilu. Secara lebih detail problem-problem tersebut akan penulis uraikan dalam sub bab di bawah ini.

### **Problem dan Upaya Perlindungan Hak Pilih**

Diantara problem yang mengancam hilangnya hak pilih korban lumpur Lapindo adalah problem administrasi kependudukan. Dari temuan tim peneliti, terdapat dua kelurahan dan dua desa di dua kecamatan korban Lumpur Lapindo yang sudah rata dengan lumpur alias sudah tidak berpenghuni, namun demikian, status kependudukannya tetap

berjalan hingga saat ini. Proses administrasi atas empat desa korban lumpur yang tidak berpenghuni tersebut dijalankan oleh pejabat yang tidak definitif (Pj.), yaitu Desa Renokenongo, Desa Jatirejo dan Kelurahan Siring yang terpusat di Kantor Kecamatan Porong. Sementara itu wilayah terdampak yang lain seperti Kelurahan Mindi dan Kelurahan Gedang dijalankan oleh satu pejabat penanggung jawab. Itulah mengapa, penduduk korban Lumpur Lapindo meninggalkan lokasi asal, namun tetap tidak merubah status kependudukan asalnya.

Secara administrasi, hal itu sebenarnya bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 sebagaimana diubah menjadi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan. Dalam Pasal 15 UU No. 23 tahun 2006 perpindahan penduduk diatur sebagai berikut:

1. Penduduk Warga Negara Indonesia yang pindah dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia wajib melapor kepada Instansi Pelaksana di daerah asal, untuk mendapatkan Surat Keterangan Pindah.
2. Pindah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah berdomisilinya penduduk di alamat yang baru untuk waktu lebih dari 1 (satu) tahun atau, berdasarkan kebutuhan yang bersangkutan untuk waktu yang kurang dari 1 (satu) tahun.
3. Berdasarkan Surat Keterangan Pindah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Penduduk yang bersangkutan wajib melapor kepada Instansi Pelaksana di daerah tujuan, untuk penerbitan Surat Keterangan Pindah Datang.

4. Surat Keterangan Pindah Datang sebagaimana dimaksud pada ayat (3) digunakan sebagai dasar perubahan atau penerbitan KK dan KTP bagi Penduduk yang bersangkutan.

Berdasarkan bunyi pasal di atas, maka terdapat banyak ketentuan yang dilanggar. *Pertama*, tidak melapor kepada instansi pelaksana di daerah tujuan untuk penerbitan surat keterangan pindah datang. *Kedua*, tidak mengurus Surat Keterangan Pindah. *Ketiga*, tidak mengurus KK dan KTP sesuai tempat baru yang ditempati saat ini.

Di samping pola perpindahan sebagaimana penjelasan di atas, terdapat dua pola perpindahan lagi yang ditemukan oleh tim peneliti yaitu pola perpindahan terlokalisir dan pola perpindahan mandiri secara sporadis. Perpindahan terlokalisir adalah pola perpindahan yang disatukan pada tempat tertentu seperti di Desa Kedungsolo. Sedangkan pola perpindahan mandiri secara sporadis adalah perpindahan yang dilakukan atas kehendak sendiri ke tempat tujuan sesuai kehendak yang bersangkutan.

Berangkat dari problem administrasi di atas, maka terdapat hambatan bagi korban Lapindo untuk memenuhi hak pilihnya dalam pemilu maupun Pilkada. Kendala tersebut disebabkan aturan regulasi dan teknis pelaksanaan.

Dalam hal aturan regulasi dapat dibagi ke dalam beberapa tahapan yaitu:

1. Tahapan pendataan Daftar Pemilih
2. Tahapan pembentukan penyelenggara pemilu tingkat kelurahan dan desa

3. Tahapan pembentukan TPS
4. Dan tahapan Pemungutan dan penghitungan suara

Pada tahapan pendataan Daftar Pemilih, sudah tentu pendataan bagi korban Lapindo tidak dilakukan di alamat sebagaimana KTP yang bersangkutan. Pendataan dilakukan di tempat domisili baru, dimana korban Lapindo dilokalisir atau berpindah. Hal ini tidak sesuai dengan kebiasaan yang dilakukan selama ini dimana penCoklitan dilakukan sesuai alamat yang tercantum dalam KTP. Sementara itu, pembentukan penyelenggara pemilu level desa (PPS dan PPL) hanya dibentuk untuk desa-desa yang secara faktual ada. Tentu saja, desa desa terdampak lumpur lapindo tidak ada petugas penyelenggara

KPU Sidoarjo melakukan beberapa *treatment* untuk mengatasi problem ini. Pertama, bagi korban lumpur lapindo yang dilokalisir di Desa Kedungsolo maka pendataan dilakukan oleh PPS Desa Kedungsolo. Adapun untuk korban Lumpur Lapindo yang berpindah secara mandiri, namun masih berada di wilayah Kecamatan Porong, maka pendataan dilakukan oleh penyelenggara setempat. Sementara itu bagi korban Lumpur Lapindo yang berpindah keluar kecamatan Porong, maka kepada mereka tidak dapat dilakukan pendataan meskipun tetap diperbolehkan menggunakan hak pilih di Desa/ Kelurahan asal dengan menggunakan KTP.

Berkaitan dengan pembentukan TPS, maka terdapat TPS yang digunakan oleh Korban Lumpur Lapindo. TPS tersebut adalah terdapat di desa Kedungsolo tempat korban lumpur Lapindo mengungsi. Sehingga korban lumpur di Kedungsolo dapat menggunakan hak pilihnya di TPS khusus tersebut, TPS korban Lumpur Lapindo yaitu di Kedungsolo ditempatkan di

TPS 8, TPS 9 dan TPS 10.

Sedangkan untuk korban Lumpur Lapindo yang berpindah secara mandiri maka penggunaan hak pilihnya berkumpul di desa Mindi dengan status Daftar Pemilih tambahan dan Daftar Pemilih khusus.

Beberapa fakta diatas terlihat jelas bahwa, terdapat beberapa diskresi prosedur yang penggunaan hak pilih warga korban. Meski hak konstitusional mereka terakomodir tetapi banyak aturan-aturan yang tidak sesuai dengan aturan pada umumnya. Meskipun demikian diskresi ini terjadi karena peliknya permasalahan yang bertumpu pada tahap hulu, yakni proses administrasi kependudukan yang secara formal di luar jangkauan penyelenggara di level Kabupaten.

### **Problem Regulasi dan Teknis Pilkada Tahun 2018**

Sebagaimana yang telah dijelaskan dalam sub bab sebelumnya, bahwa penggunaan hak pilih bagi korban Lumpur Lapindo didasarkan pada terobosan kebijakan (*rechtvinding*) yang dikeluarkan oleh KPU. Namun karena korban Lumpur Lapindo ini merupakan korban yang bersifat permanen, maka menurut peneliti harus ada penyesuaian prosedur demi terwujudnya kepastian hukum. Disparitas aturan selain akan membingungkan petugas juga berpotensi disalahgunakan dan berpotensi mengurangi antusiasme pemilih dalam menggunakan hak pilihnya.

Dari hasil penelitian yang dilakukan oleh tim peneliti ditemukan beberapa regulasi yang simpang. *Pertama*, Penyimpangan terhadap aturan pendataan Daftar Pemilih. Pencocokan dan penelitian (Coklit) dilakukan berdasarkan

alamat KTP. Namun karena korban Lumpur Lapindo sudah tidak berdomisi sesuai alamat KTP, maka penCoklitan dilakukan di tempat domisili baru. Ini khusus bagi mereka yang direlokasi secara kolektif. Adapun korban yang berpindah secara mandiri, penCoklitan tidak dilakukan. Pendataan hanya dilakukan dengan cara melalui RT, RW dan juga kepala desa atau lurah setempat.

*Kedua*, penyimpangan terhadap aturan pembentukan penyelenggara pemilu tingkat kelurahan/desa. Karena terdapat dua desa dan dua kelurahan yang sudah tidak berpenghuni, maka penyelenggara pemilu *ad hoc* (Panitia Pemungutan Suara/PPS dan Panitia Pengawas Lapangan/PPL) di tingkat desa dan kelurahan tidak dibentuk. Problemnnya adalah secara *administrative* desa tersebut belum dihapus dan masih banyak warga yang alamat KTPnya masih di desa dan kelurahan tersebut. Akibatnya pendataan Daftar Pemilih tetap dilakukan oleh petugas/penyelenggara pemilu sesuai dengan tempat tinggal mereka yang baru.

*Ketiga*, penyimpangan terhadap aturan pembentukan TPS. Pada hakikatnya pembentukan TPS itu memperhatikan tempat tinggal para pemilih dengan mengacu pada DPT yang sudah ada. Seharusnya terdapat TPS di desa/kelurahan yang sudah tidak berpenghuni. Karena secara administratif desa atau kelurahan tersebut belum terhapus dan memuat data penduduk yang memiliki hak pilih.

Dalam situasi ini, KPU tidak membentuk TPS di desa terdampak termasuk di empat desa tersebut. Sebagai solusi, KPU memfasilitasi korban Lapindo di tempat khusus yang disediakan. Misalnya korban Lapindo asal Desa Renokenongo.

Mereka difasilitasi untuk menyalurkan hak pilih di TPS 8,9 dan 10 di Desa Kedungsolo. Adapun korban Lapindo asal Desa Jatirejo difasilitasi TPS di Desa Pamutan dan Desa Gedang. Pendirian TPS di Desa ini tidak diatur dalam perundang undangan tetapi lebih didasarkan pada pertimbangan perlindungan hak pilih.

*Keempat*, penyimpangan terhadap aturan penggunaan hak pilih (pemungutan suara). Status pemilih korban Lumpur Lapindo meskipun memiliki KTP tetapi tidak dimasukkan dalam DPT. Mereka masuk dalam Daftar Pemilih tambahan (DPTb) dan mereka menggunakan hak pilihnya di TPS khusus yang memang disediakan untuk warga korban.

### **Terobosan Kebijakan dari KPU**

Aturan dalam kepemiluan merupakan aturan yang bersifat administrasi. Salah satu karakteristik hukum administrasi adalah adanya diskresi. Demikian menurut Riawan Candra saat mengisi materi dalam refleksi akhir tahun Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara (APHTN-HAN) tahun 2020.

Senada dengan Riawan Candra, Tatiek Sri Djatmiati, juga mengatakan bahwa karakteristik hukum administrasi adalah *rechtmatigheid van bestuur* (tindakan pemerintah harus berdasar aturan). Oleh karena itu, diskresi ini diperlukan untuk mengatasi urusan-urusan pemerintahan, termasuk dalam konteks pelaksanaan pemilu atau pilkada. Dalam konsesi dimana dasar aturan hukumnya tidak ada atau hukumnya tidak jelas, maka diskresi dibutuhkan. Demikian halnya dalam situasi/ keadaan yang mendesak atas sebuah kebijakan yang solutif.

Menurut Djatmiati (2012), diskresi merupakan wewenang

untuk melakukan pilihan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan menurut Philipus M Hadjon, esensi diskresi adalah adanya pilihan (*choice*) untuk melakukan tindakan pemerintah. Pilihan tindakan berkaitan dengan rumusan normanya dan kondisi faktual (Hadjon, 2010).

Secara normatif, dalam pasal 1 ayat (9) Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, diskresi didefinisikan sebagai berikut:

*"Keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan, untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan".*

Sebagaimana yang telah dijelaskan dalam paragraf sebelumnya, bahwa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemilihan belum mengatur kondisi *force majeure* atau bencana seperti kasus Lumpur Lapindo. Oleh karenanya tidak satu pasal pun dalam peraturan perundang-undangan yang memberikan landasan hukum atas *in case*. Sedangkan bila tidak ada kebijakan yang betul-betul bijak, maka hak konstitusional pemilih dalam menggunakan hak suaranya terancam tidak dapat digunakan. Atas dasar tersebut, maka sangat tepat manakala penyelenggara pemilu mengeluarkan kebijakan sebagai bentuk tindakan diskresi atas peristiwa tersebut.

Adapun langkah-langkah yang dilakukan oleh KPU adalah pemilih korban Lumpur Lapindo dikategorikan dalam dua

hal, yaitu sebagai pemilih DPT dan pemilih DPTb. Pemilih korban Lumpur Lapindo dengan katagori sebagai pemilih DPT difasilitasi di satu desa, yaitu Desa Kedungsolo. Dan pemilih korban Lumpur Lapindo dalam katagori sebagai pemilih DPT ini berasal dari Desa Renokenongo yang terlokalisir di Dusun Renojoyo, Desa Renokenongo. Sedangkan pemilih korban Lumpur Lapindo dengan katagori sebagai DPTb difasilitasi dalam tiga desa terdekat, yaitu Kelurahan Gedang, Desa Pamotan, dan Kelurahan Mindi.

Pendataan pemilih korban Lumpur Lapindo didasarkan pada Surat Keterangan Domisili (Suket) dari desa/kelurahan terdampak. Selain itu, juga terdapat Surat Edaran KPU yang menyatakan bahwa pendataan penduduk terdampak korban Lumpur Lapindo yang eksodus pada suatu tempat dapat dilaksanakan pendataan di tempat sesuai keberadaannya. KPU membuat TPS khusus bagi penduduk korban Lumpur Lapindo yang terlokalisir dan sebelumnya telah terdaftar dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT).

Selain itu, KPU juga memberikan kebijakan bahwa pemilih korban Lumpur Lapindo yang tidak terlokalisir dapat mendaftarkan ke KPU sebagai pemilih pindahan, dengan syarat menunjukkan KTP elektronik. Pemilih terdampak korban Lumpur Lapindo dengan kategori pindahan dapat menyalurkan hak pilihnya sesuai tempat domisilinya yang baru.

Berdasarkan PKPU 19 Tahun 2019, **Pasal 33B, Huruf (a)**

*“Dalam hal terjadi bencana atau konflik pada seluruh atau sebagian daerah yang mengakibatkan penduduk setempat harus pindah domisili maka KPU/KIP Kabupaten/Kota melakukan Pemutakhiran*

*Data Pemilih bersama dengan PPK dan PPS dengan memperhatikan tempat tinggal sesuai dengan Kartu Tanda Penduduk Elektronik atau Surat Keterangan, untuk keadaan bencana atau konflik yang terjadi sebelum penetapan DPT”, atau Huruf (b) “melayani hak pilih penduduk tersebut sesuai dengan lokasi tempat pengungsian, untuk keadaan bencana atau konflik yang terjadi setelah penetapan DPT”.*

Peraturan di atas belum sepenuhnya memberikan perlindungan hak pilih warga korban Lumpur Lapindo. Hal ini dikarenakan dua hal. Pertama, bencana Lumpur Lapindo bersifat tetap (bukan peristiwa insidental) dimana tidak memungkinkan korban Lumpur Lapindo kembali ke desa asal dan harus pindah domisili secara permanen. Kedua, PKPU Nomor 19 Tahun 2019 Pasal 33B huruf (a) dan (b) hanya berlaku bagi pengungsi yang dimungkinkan dapat kembali ke tempat asal. Sementara warga korban Lumpur Lapindo tidak mungkin kembali ke desa asalnya.

Secara hukum, kebijakan KPU di atas cukup beralasan dan dapat dipertanggungjawabkan secara yuridis. Namun kebijakan yang bersifat diskresi adalah kebijakan yang bersifat sementara untuk menemukan solusi hukum (*rechtvinding*).

Oleh karenanya, Diana Halim Koentjoro sebagaimana dikutip oleh Arfan Faiz mendefinisikan diskresi sebagai kemerdekaan bertindak administrasi yang dilakukan oleh negara atau pemerintah (eksekutif) untuk menyelesaikan masalah yang timbul. Dimana hal itu dilakukan untuk mengatasi kondisi kegentingan karena kekosongan regulasi. Lebih lanjut Esmi Warassih mengatakan bahwa dalam rangka

pelaksanaan kebijakan publik, para birokrat dapat menentukan kebijakan sendiri untuk menyelesaikan dengan situasi dimana mereka berada. Terutama yang berkaitan dengan ketersediaan sumber daya seperti informasi, dana, tenaga ahli, tenaga-tenaga trampil maupun mengenai penyelesaian yang mereka miliki. Itu berarti diskresi merupakan fenomena penting dan fundamental (Muhlizin, 2012).

Kebijakan KPU yang bersifat diskresi sebagaimana telah diuraikan di atas, sebenarnya tak perlu diulang-ulang untuk pemilihan selanjutnya. Tetapi sebaiknya memiliki solusi hukum yang bersifat permanen yang mampu menjamin keberlakuan asas *equality before the law* (kesamaan di hadapan hukum).

Polemik fasilitasi pemenuhan hak pilih ini tidak hanya menyangkut prosedur penyelenggaraan pemilu. Problem ini juga berkelindan dengan status kependudukan. Maka solusi atas persoalan juga tidak mungkin tidak melibatkan Kementerian Dalam Negeri. Jika solusi regulasi di masa bencana dibarengi dengan penyelesaian status kependudukan, proses pemenuhan hak di Kecamatan Porong dapat terlaksana tanpa ada prinsip hukum yang dicerai.

Hal itu perlu diupayakan dalam rangka melindungi hak pilih warga korban Lumpur Lapindo. Ini akan menjawab perlindungan hak memilih bagi peristiwa serupa dimana bencana bersifat permanen. Peraturan perundang-undangan yang mengatur hal tersebut perlu segera dibentuk karena pelaksanaan pemilu maupun Pilkada di Sidoarjo akan selalu menghadapi persoalan yang sama. Dan bisa jadi di masa mendatang kejadian serupa bisa saja terjadi di tempat lain di republik ini

## E.KESIMPULAN

### Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Tim Peneliti, terdapat beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Bahwa dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, mulai Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Sidoarjo Tahun 2015 hingga pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Jawa Timur Tahun 2018. Pemerintah Daerah Kabupaten Sidoarjo bersama perangkat pemerintahan di bawahnya cenderung pasif untuk memfasilitasi pelimpahan dan perubahan administrasi kependudukan warga di 3 (tiga) Desa/Kelurahan Renokenongo, Jatirejo dan Siring di Kecamatan Porong. Sikap yang sama juga berlaku pada korban atau warga di Desa Kedungbendo di Kecamatan Tanggulangin tersebut yang telah pindah dan tinggal menetap di desa lainnya di dalam wilayah Kecamatan Porong maupun yang berada di luar Kecamatan Porong, seperti Kecamatan Tanggulangin tersebut.
2. Warga korban Lumpur Lapindo di 4 (empat) desa tersebut dalam pelaksanaan pemungutan suara pada Pemilihan Tahun 2015 dan Pemilihan Tahun 2018 terbagi dalam 3 (tiga) kategori. Pertama, tercatat sebagai pemilih DPT dan menggunakan hak pilihnya di TPS lain yang tidak sesuai dengan data administrasi kependudukannya. Kedua, tercatat sebagai pemilih DPPH dan menggunakan hak pilihnya pada TPS lain tanpa sebelumnya tercatat sebagai pemilih DPT pada

TPS sesuai dengan administrasi kependudukan yang dimilikinya. Ketiga, tidak tercatat sebagai pemilih DPTb pada TPS sebagaimana administrasi kependudukan yang dimilikinya, namun tercatat sebagai DPTb dan menggunakan hak pilihnya pada TPS di desa lainnya yang terdekat dari desa asal.

3. KPU RI sebagai pembuat kebijakan teknis penyelenggaraan pemilihan dalam PKPU terkait dengan pemutakhiran data dan penyusunan Daftar Pemilih yang telah dibuat, baik PKPU 4 Tahun 2015 untuk penyelenggaraan Pemilihan Tahun 2015 maupun PKPU 2 Tahun 2017 tidak melakukan pengaturan khusus terkait teknis pendataan pemilih, bagi penduduk di desa/kelurahan yang mengalami bencana alam maupun bencana non alam yang menyebabkan wilayah desa/kelurahan tersebut sudah tidak dapat ditempati secara permanen, namun warga dari korban bencana tersebut secara administrasi kependudukan masih tetap tercatat sebagai penduduk di wilayah bencana tersebut. Hal ini berimplikasi pada tidak adanya kepastian hukum untuk menjamin perlindungan hak pilih bagi warga korban bencana Lumpur Lapindo tersebut dalam menggunakan hak pilihnya pada hari pemungutan suara yang diselenggarakan.
4. Petugas Pemutakhiran Data Pemilih (PPDP) yang merupakan pelaksana teknis dalam melaksanakan pencocokan dan penelitian data pemilih, tetap merujuk kepada PKPU Pemutakhiran Data dan Penyusunan Daftar Pemilih yang disusun oleh KPU RI.

Sehingga warga korban Lumpur Lapindo yang telah tinggal menetap di luar desa asal sesuai administrasi kependudukannya tetap didata sebagai pemilih di TPS di desa asal, sesuai dengan administrasi kependudukannya tanpa dilakukan verifikasi faktual terlebih dahulu terhadap penduduk yang bersangkutan.

5. Penduduk korban Lumpur Lapindo yang telah pindah dan menetap secara permanen di luar wilayah yang terkena Lumpur Lapindo tersebut tidak secara aktif melakukan pengurusan perpindahan administrasi kependudukannya karena dua alasan. Pertama, Rumah yang dihuni pada saat ini, yang diperoleh atas kompensasi dari pemerintah daerah tidak dapat fasilitasi pemberian sertifikat hak milik, sehingga warga korban Lumpur Lapindo tersebut mengalami keraguan untuk pindah administrasi kependudukan pada alamat di tempat tinggalnya saat ini. Kedua, warga korban Lumpur Lapindo tersebut ada kekhawatiran akan kehilangan hak-hak ganti rugi maupun bantuan langsung tunai, seperti bantuan Program Keluarga Harapan (PKH) yang selama ini masih mereka peroleh berdasarkan data administrasi kependudukan yang mereka miliki di tempat asal tinggal.

### **Rekomendasi**

Berdasarkan hasil kesimpulan penelitian di atas, maka ada beberapa hal yang menjadi rekomendasi, yaitu:

1. Pemerintah Daerah Kabupaten Sidoarjo segera melakukan langkah-langkah sebagai berikut:

2. Pemerintah Daerah perlu melakukan pendataan secara menyeluruh terhadap seluruh warga di 4 (empat) desa/kelurahan korban Lumpur Lapindo tersebut yang telah tinggal menetap di luar 4 desa/kelurahan tersebut. Setelah terinventarisir data-datanya, maka Pemerintah Daerah Kabupaten Sidoarjo segera memfasilitasi pemindahan administrasi kependudukan warga korban Lumpur Lapindo tersebut sesuai dengan alamat domisilinya saat ini.
3. Pemerintah Daerah melakukan himbauan kepada seluruh warga korban Lumpur Lapindo yang Desa/Kelurahannya telah tergenang, agar segera mengajukan pemindahan data administrasi kependudukannya ke wilayah desa/kelurahan dimana mereka berdomisili saat ini, dan kemudian menginstruksikan kepada pemerintah kecamatan maupun pemerintah kelurahan/desa di lingkungan Kabupaten Sidoarjo, untuk memberikan kemudahan pelayanan dalam proses pemindahan administrasi kependudukan bagi warga korban Lumpur Lapindo tersebut;
4. Setelah seluruh administrasi kependudukan warga korban Lumpur Lapindo selesai dipindahkan, maka Pemerintah Daerah Kabupaten Sidoarjo segera melakukan pengajuan kepada Ditjen Administrasi Kependudukan Kementerian Dalam Negeri untuk dilakukan penghapusan, maupun penggabungan wilayah administrasi pada 4 (empat) Desa/Kelurahan Renokenongo, Siring, Jatirejo dan Kedung Bendo

dengan desa-desa lain yang terdekat di sekitarnya;

5. Dalam DP<sub>4</sub> yang diserahkan oleh Kemendagri kepada KPU RI, baik dalam penyelenggaraan Pemilu maupun Pemilihan, penduduk Kabupaten Sidoarjo yang secara administrasi kependudukan masih berdomisili di 4 (empat) desa/kelurahan tersebut agar jangan lagi dimasukkan dalam DP<sub>4</sub>, sehingga tidak menimbulkan keracunan terhadap sumber data pemilih yang akan dimuktahirkan dan disusun oleh KPU Kab/Kota, sebagai Daftar Pemilih dalam penyelenggaraan Pemilihan yang akan berlangsung di masa mendatang.
6. KPU RI sebagai pembuat kebijakan teknis terkait dengan PKPU Pemutakhiran Data dan Penyusunan Daftar Pemilih maupun PKPU Pemungutan Suara pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota agar melakukan hal-hal sebagai berikut:
7. Agar dalam PKPU Pemutakhiran Data dan Penyusunan Daftar Pemilih, KPU RI membuat pengaturan secara khusus dalam batang tumbuh PKPU tersebut terkait pendataan pemilih bagi korban bencana alam atau kejadian bencana non alam yang serupa dengan Lumpur Lapindo, dimana mereka yang secara administrasi kependudukan masih berdomisili di desa/kelurahan asal, namun secara faktual sudah menetap di desa/kelurahan lain, sehingga penduduk tersebut memiliki kepastian hukum dalam menggunakan hak pilihnya saat pemungutan suara yang akan dilaksanakan di masa yang akan datang

8. KPU Kabupaten/Kota yang menyelenggarakan pemilihan agar secara aktif berkoordinasi dengan pemerintah daerah masing-masing dalam melakukan konfirmasi data pemilih yang secara administrasi berbeda dengan yang tercatat di dalam dalam Daftar Pemilih sebelum dilakukan penetapan DPT, sehingga semua penduduk yang terdaftar dalam DPT dapat diyakini validitasnya sebagai pemilih;
9. Warga korban Lumpur Lapindo yang secara administrasi kependudukan masih berdomisili di wilayah desa/kelurahan yang masih tergenang oleh Lumpur Lapindo agar secara aktif untuk mengajukan pemindahan administrasi kependudukannya ke desa/kelurahan yang menjadi domisili saat ini.

## DAFTAR PUSTAKA

- Djatmiati, Tatiek Sri, *Hukum Administrasi Sebuah Bunga Rampai*, Laksbang Justitia, 2020, hlm. 130
- Hadjon, Philipus M, *Hukum Adminsitrasi dan Good Governance*, Universitas Trisakti, 2010
- Isra,Saldi, *Pemilihan Umum Demokratis, Prinsip-prinsip Dalam Konstitusi Indonesia*, Raja Grafindo Persada, 2019
- Ramadhanil,Fadli, *Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) dengan dukungan Kedutaan Besar Belanda*, 2019
- 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
- Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006, sebagaimana diubah menjadi Undang-undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan
- [https://id.wikipedia.org/wiki/Banjir\\_lumpur\\_panas\\_Sidoarjo](https://id.wikipedia.org/wiki/Banjir_lumpur_panas_Sidoarjo)  
diakses pada maret 2020



# Evaluasi Pelaksanaan Coklit dan Pengawasannya Pada Pilkada 2018 di Kabupaten Malang

Mohammad Wahyudi, Khoirul Mualim, Ali Mashudi, Abdur Rahem, Abdul Allam Amrullah

## Abstrak

Pencocokan dan penelitian (Coklit) adalah salah satu tahapan krusial dalam pemutakhiran data pemilih. Problem klasik seperti pemilih belum terdaftar, data ganda dan data invalid selalu muncul. Penelitian dengan pendekatan kualitatif ini bertujuan untuk mengevaluasi pelaksanaan Coklit pada Pemilihan Gubernur 2018 di Kabupaten Malang dan menyusun model atau rencana kerja pengawasan Coklit yang efektif. Karena itu, *delphi study* digunakan sebagai metode pengumpulan dan analisa data. Dari hasil penelitian diketahui problem utama di lapangan pada tahap Coklit adalah karena proses rekrutmen Petugas Pemutakhiran Data Pemilih (PPDP), pelaksanaan prosedur Coklit, dan kendala teknis pengawasan. Rekomendasi penting dari penelitian ini mengulas tentang perlunya rencana kerja pengawasan dan penguatan implementasi pengawasan tahapan Coklit serta rekomendasi kebijakan untuk menyempurnakan tahapan Coklit.

**Kata Kunci:** *Coklit, data pemilih, delphi study, model pengawasan*

## A. PENDAHULUAN

### Latar Belakang

Momentum Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) bukan hanya ajang pemilihan calon kepala daerah semata, namun juga menjadi tolak ukur penyelenggaraan pesta demokrasi yang menjunjung hak konstitusional warga negara. Terciptanya Pilkada yang berintegritas dan berkualitas, sejalan dengan konsekuensi demokrasi yang menjunjung tinggi hak warga negara untuk memilih dan dipilih. Hak pilih menjadi instrumen primer dalam menjunjung sistem politik yang demokratis. Powell (1982) menegaskan bahwa partisipasi politik merupakan inti dari demokrasi. Demokratis dan tidaknya sistem politik ditentukan oleh tinggi dan rendahnya tingkat partisipasi politik warganya. Lebih lanjut, standar minimal demokrasi salah satunya adalah adanya partisipasi aktif dari warga negara dalam Pemilu/Pilkada.

Menurut Nohlen (1995), hak pilih merupakan salah satu prasyarat fundamental bagi negara yang menganut demokrasi konstitusional modern. Hak pilih ini memiliki karakter demokratis jika memenuhi tujuh prinsip, yakni umum (*universal*), setara (*equal*), rahasia (*secret*), bebas (*free*), langsung (*direct*), jujur (*honest*), dan adil (*fair*). Dapat disimpulkan bahwa hak pilih pada dasarnya merupakan bentuk dasar demokrasi partisipatif (Abramson, 1995).

Dalam Pemilu diakui adanya hak pilih secara universal (*universal suffrage*). Hak pilih ini merupakan salah satu prasyarat fundamental bagi negara (Dieter Nohlen, 1995). Dalam konteks Indonesia, hak pilih warga negara mendapat jaminan instrumen hukum. Misalnya pada UUD 1945 pasal 27 ayat (1),

pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) yang menjamin hak setiap orang memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.

UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang mengatur hak memilih dan dipilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Bahkan Mahkamah Konstitusi melalui putusan perkara Nomor 011-017/PUU-I/2003 menyebutkan bahwa hak konstitusional warga negara untuk memilih dan dipilih merupakan hak yang dijamin oleh konstitusi, Undang-Undang maupun konvensi internasional.

Gambaran di atas menunjukkan jaminan hak pilih warga negara dalam pemilu atau Pilkada sangat kuat. Namun, di sisi lain kendala dalam penggunaan hak pilih tersebut juga tinggi. Salah satu masalah yang sering muncul dalam Pemilu/ Pilkada adalah data pemilih yang tidak akurat. Surbakti (2011) menjelaskan bahwa Daftar Pemilih dalam arti luas dapat dilihat pada tiga aspek, yakni; 1) cakupan (*comprehensiveness*) warga negara berhak memilih yang tercantum dalam Daftar Pemilih; 2) pemutakhiran Daftar Pemilih; dan 3) akurasi dalam arti penulisan/ kesesuaian identitas diri sesuai dengan keadaan sebenarnya.

Daftar Pemilih merupakan permasalahan klasik yang ada di setiap pemilu/Pilkada. Tata kelola pemilu/Pilkada di Indonesia, erat kaitannya dengan permasalahan data pemilih. Memang, secara umum, pelaksanaan Pilkada 2018 yang lalu. Namun jika ditelusuri lebih dalam, akuntabilitas data pemilih selalu menjadi perdebatan. Baik pada saat tahapan pemutakhiran data, juga pada saat sengketa hasil Pilkada. Persoalan validitas

data pemilih selalu muncul menjadi salah satu klausul yang dipersoalkan.

Data pengawasan di Kabupaten Malang memperkuat fakta tersebut. Persoalan data pemilih yang Tidak Memenuhi Syarat (TMS) pada Pilkada sebelumnya, masuk kembali menjadi pemilih Memenuhi Syarat (MS) pada Pilkada 2018. Data TMS tersebut sebagian terjadi akibat perbedaan data pemilih yang secara faktual telah meninggal pada waktu lama dan telah dinyatakan TMS pada DPT terakhir, ternyata di DP4 dan A-KWK, kembali muncul sebagai pemilih MS. Temuan pengawasan lainnya terkait pemilih ganda, pemilih pindah domisili, pemilih baru yang tidak terdaftar, pemilih tidak dikenali, pemilih dibawah umur, kesalahan elemen data pemilih, bahkan terkait sumber data yang digunakan untuk Coklit yang semestinya menggunakan data A-KWK justru menggunakan data penduduk yang dimiliki desa.

Masalah-masalah tersebut, menurut Perludem (2011) disebabkan belum berhasilnya pemerintah, dalam hal ini Kemendagri dan Pemerintah Daerah, membangun data penduduk berdasarkan *Single Identity Number (SIN)*. Tidak hanya itu, menurut Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR) dalam Laporan Pemantauan Tahun 2010 menyebutkan bahwa permasalahan Daftar Pemilih muncul dari kinerja petugas pemutakhiran data pemilih yang tidak profesional dan teknis pemutakhiran data pemilih yang tidak optimal.

Kinerja pengawasan dalam proses Coklit juga tidak menunjukkan hasil yang komprehensif, hal ini terlihat dengan sulitnya pengawas pemilu mensinkronisasi data hasil pengawasan dengan proses Coklit itu sendiri. Terlebih,

metode pengawasan Coklit hanya menggunakan sampling dari banyaknya Petugas Pemutakhiran Data Pemilih (PPDP) yang tidak sebanding dengan jumlah pengawas di desa.

Melihat permasalahan tersebut, peneliti perlu melakukan penelitian/ kajian yang fokus pada evaluasi dan pembenahan sistem kerja pelaksanaan pengawasan Coklit data pemilih. Peneliti juga akan membentuk rancangan model/rencana kerja pengawasan Coklit data Pemilih di Kabupaten Malang. Peneliti menggunakan metode *Delphi Study* sebagai metode untuk membuat rancangan model/rencana kerja pengawasan Coklit data pemilih di Kabupaten Malang. Salah satu keunggulan *Delphi study* sebagai metode tepat digunakan dalam merancang sebuah model (Linstone & Turrof, 2002).

### **Rumusan Masalah**

Dari uraian di atas, rumusan masalah penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Bagaimana proses pelaksanaan Coklit data pemilih di Kabupaten Malang pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Jawa Timur Tahun 2018?
2. Bagaimana model ideal terkait tahapan kerja pengawasan dalam Coklit Data Pemilih di Kabupaten Malang pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Jawa Timur Tahun 2018?

### **Signifikansi Kajian**

Penyelenggaraan Pilkada 2018 diwarnai masalah data pemilih, terutama terkait akuntabilitas data pemilih. Melihat permasalahan tersebut, perlu adanya penelitian/ kajian yang fokus pada pembenahan sistem kerja pada pelaksanaan

Coklit data pemilih. Pembenaan sistem kerja ini, diharapkan akan melahirkan model/rencana kerja pengawasan untuk mewujudkan pencapaian data yang akurat dan optimal.

## **B. METODE PENELITIAN**

Metode yang digunakan adalah penelitian *delphi study*. *Delphi study* merupakan metode yang digunakan untuk mengumpulkan data melalui komunikasi berkelompok dalam menyelesaikan permasalahan (Linstone & Turrof, 2003, h. 3). Lebih lanjut, Turrof (2002) menjelaskan bahwa *delphi study* dapat dicirikan sebagai metode untuk penataan proses komunikasi kelompok, sehingga proses ini menjadi efektif untuk menyelesaikan masalah yang kompleks.

“Untuk mencapai hal ini dibutuhkan beberapa umpan balik dari informasi dan pengetahuan individu, serta pandangan dari setiap individu” (Turrof, 2002, h. 3).

DaydanBobeva(2005)menambahkanbahwapengumpulan data dapat dilakukan secara tatap muka langsung dan secara terpisah.

*Delphi study* juga mengutamakan anonimitas informan yang bertujuan agar terciptanya independensi jawaban dari informan. Para ahli menegaskan sebagai berikut:

*“This classification is linked to the anonymity of the participants. Participation through postal or electronic communications allows ensuring full anonymity of the informants”* (Day & Bobeva, 2005, h. 104).

Meskipun pengumpulan data dilakukan secara terpisah,

namun tetap mengindahkan prinsip komunikasi kelompok yang ditunjukkan dengan adanya relasi dari informan. Artinya, jawaban/informasi dari setiap informan dihubungkan oleh peneliti. Komunikasi kelompok diartikan sebagai panel grup atau pembagian lembar pertanyaan kepada informan yang dapat dilakukan dengan tatap muka, e-mail, dan pengiriman surat (Linstone & Turrof, 2003; Hsu & Standford, 2007).

Tujuan penggunaan metode ini untuk menyusun struktur model/rencana kerja. Penyusunan ini diperuntukkan pada penyusunan rancangan model/ rencana kerja pengawasan Coklit data pemilih di Kabupaten Malang. Untuk menyusun model ini, metode ini dilakukan dengan tiga tahap. Stewart (1999) menjelaskan *delphi study* dilakukan tiga tahap yang biasanya disebut dengan *delphi process*.

Pertama, informan diberikan beberapa pertanyaan yang dibuat oleh peneliti dan terdapat moderator sebagai pengatur jalan diskusi.

Kedua, peneliti membuat panel grup kembali di tahap ke dua dan memberi pertanyaan tahap kedua kepada informan. Pertanyaan ini dibuat lebih terstruktur dan berdasarkan hasil dari pertanyaan yang pertama. Pertanyaan di tahap kedua dibuat lebih variatif, berbeda dengan pertanyaan di tahap pertama yang memiliki poin pertanyaan sama. Tahap ini informan diminta untuk mengkonfirmasi jawaban pada sesi pertama. Konfirmasi ini digunakan agar data valid, karena metode ini digunakan untuk membentuk sebuah model.

Ketiga, hasil pertemuan pertama dan kedua diberikan kembali kepada informan dan diminta untuk memberikan keputusan terakhir dalam memberikan jawaban. Dalam

penelitian ini, jawaban yang diberikan pada pertanyaan pertemuan pertama dan kedua disampaikan kembali dalam pertemuan dan diminta untuk memberikan keputusan terakhir dalam memberikan jawaban.

Dalam pelaksanaannya, tahapan tersebut dilaksanakan melalui tiga kegiatan FGD sebagai berikut

1. FGD tahap satu dilaksanakan di Kantor Bawaslu Kabupaten Malang pada tanggal 8 November 2020.
2. FGD tahap dua dilaksanakan melalui daring pada tanggal 12 November 2020.
3. FGD tahap tiga dilaksanakan di Hotel HARRIS pada tanggal 21 November 2020

Adapun peserta FGD adalah sebagai berikut

1. Sofi Ahma Dewi (anggota KPU Kabupaten Malang Divisi Data periode 2014 – 2019)
2. Mohammad Wahyudi (anggota Panwaslu Kabupaten Malang Divisi Pengawasan Periode Pilkada 2018)
3. Soegeng Harianto (operator data Sidalih KPU Kabupaten Malang)
4. Khilmi Arif (anggota KPU Kabupaten Malang 2019 – 2024)
5. Abdul Fatah (anggota Panwaslu Kabupaten Malang periode Pilkada 2018)
6. Abdul Allam Amrullah (anggota Bawaslu Kabupaten Malang 2018-2023)
7. Hari Rawuh (PPK Pujon Pilkada 2018)

8. Rofiah Eny Kadarwati (Panwascam Tajinan Pilkada 2018)
9. Hapsak Ayu Saputri (Petugas PPDP Pilkada 2018)
10. Mukhtar Susilo Santoso (PPK Turen Pilkada 2018)
11. Teguh Imam Siswoyo (Panwascam Wajak Pilkada 2018)
12. Nashruddien Yusuf Riza (Panwascam Sumberpucung Pilkada 2018)
13. Rahmi Malika (PPK Kalipare Pilkada 2018)
14. Irwanto (Panwascam Donomulyo Pilkada 2018)
15. Wahyu Junaedi (Panwascam Dampit Pilkada 2018)
16. Asmak Khairul (Staff Pengawasan Panwaslu Kab Malang)

### C. PRESPEKTIF TEORI

Dalam Pemilu/Pilkada, bentuk jaminan hak pilih WNI adalah dengan tercantumnya nama dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT). Karena persyaratan bagi pemilih untuk menggunakan hak pilih adalah terdaftar dalam data pemilih. Untuk mewujudkan jaminan tersebut, harus dibuktikan dengan Daftar Pemilih yang akurat dan mutakhir.

Dalam literatur kepemiluan, terdapat dua model pendaftaran pemilih, yaitu berdasarkan skala periode waktu serta berdasarkan hak dan kewajiban (Surbakti, R., et al. 2011).

Merujuk laporan *ACE- Electoral Knowledge Network* sebagaimana dikutip dalam buku ke-9 "Seri Demokrasi Elektoral" terbitan Kemitraan (2011), menyebutkan bahwa

berdasarkan skala periode waktu, sistem pendaftaran pemilih ada tiga jenis, yaitu *periodic list*, *continuous register or list*, dan *civil registry*. Sistem *periodic list* adalah sistem pendaftaran pemilih hanya untuk pemilu tertentu. Pendaftaran pemilih dilakukan setiap kali hendak menyelenggarakan Pemilihan Umum. Sistem *continuous register or list* adalah sistem pendaftaran pemilih untuk pemilu yang berkelanjutan. Artinya, Daftar Pemilih tidak dibuang melainkan dimutakhirkan untuk digunakan pada pemilu berikutnya. Sedangkan sistem *civil registry* adalah pendaftaran pemilih berdasarkan pencatatan sipil (penduduk) untuk mendata nama, alamat, kewarganegaraan, umur dan nomor identitas. Dengan kata lain pada sistem ini data kependudukan sebagai Daftar Pemilih memerlukan *data-sharing agreements*.

Adapun sistem pendaftaran pemilih berdasarkan hak dan kewajiban ada tiga jenis, yaitu pendaftaran sukarela (*voluntary registration*) pendaftaran wajib (*mandatory registration*), dan campuran sukarela-wajib (*mix strategy*).

Pertanyaannya, siapa yang melakukan pendaftaran pemilih? Pengalaman di sejumlah negara setidaknya ada tiga pola. Pendaftaran pemilih bisa dilakukan oleh pemerintah, dilakukan oleh penyelenggara pemilu, atau dilakukan oleh penyelenggara pemilu berdasarkan data dari pemerintah.

Sejak Pemilu 2009, proses pendaftaran pemilih tidak lagi dilakukan oleh pemerintah. Proses membangun data pemilih dilakukan dengan cara pemutakhiran data pemilih oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) berdasar data Daftar Potensial Penduduk Pemilih Pemilihan (DP4) yang diberikan oleh Kemendagri dan disinkronisasikan dengan DTP terakhir.

Terkait pemutakhiran data pemilih, KPU menggunakan payung hukum Pasal 58 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2010 yang memberikan tugas PPS dengan dibantu Petugas PPDP melakukan pemutakhiran dengan dukungan rukun tetangga, rukun warga, atau sebutan lain. Sedangkan aturan teknis pelaksanaan Coklit berpedoman pada PKPU Nomor 2 Tahun 2017 pasal 11.

Dalam hal Pengawasan pemutakhiran data pemilih Pilkada 2018, Bawaslu mengacu pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 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 pasal 35 huruf a ayat (1) yang mengatur terkait salah satu tugas dan wewenang Pengawas Pemilihan Lapangan (PPL) adalah mengawasi pelaksanaan pemutakhiran data pemilih di tingkat desa/kelurahan.

Pasal 2 PerBawaslu 9 menjelaskan bahwa Pengawasan tahapan pemutakhiran data dan penyusunan Daftar Pemilih dilakukan terhadap proses; 1. pengolahan Daftar Penduduk Potensial Pemilih Pemilu (DP4); 2. pembentukan PPDP; 3. pencocokan dan penelitian data pemilih; 4. penyusunan Daftar Pemilih hasil pemutakhiran tingkat desa/kelurahan, tingkat kecamatan, tingkat Kabupaten/kota, dan tingkat provinsi serta penyampaian secara berjenjang sesuai dengan tingkatannya; 5. rekapitulasi Daftar Pemilih hasil pemutakhiran secara berjenjang sesuai dengan tingkatannya; 6. penetapan rekapitulasi Daftar Pemilih hasil pemutakhiran menjadi Daftar Pemilih Sementara (DPS); 7. pengumuman dan tanggapan masyarakat terhadap

DPS; 8. perbaikan DPS dan rekapitulasi DPS hasil perbaikan secara berjenjang sesuai dengan tingkatannya; 9. penetapan DPT; dan 10. Pencatatan DPPh dan DPTb.

Pelaksanaan Coklit diawali dengan pembentukan Petugas Pemutakhiran Data Pemilih (PPDP) yang menjadi fokus pengawasan Bawaslu. Hasil pelaksanaan Coklit oleh PPDP dapat mencoret pemilih yang dinilai TMS, atau sebaliknya melakukan penambahan pemilih yang dianggap memiliki hak pilih. Pencoretan dan penambahan pemilih yang dilakukan dengan tidak cermat, maka berakibat hilangnya hak pilih seseorang. Dengan demikian, PPDP mempunyai peran penting dalam menentukan pelaksanaan Coklit.

Lebih detail secara teknis pengawasan diatur dalam PerBawaslu Nomor 9 Tahun 2017 Pasal 3 ayat (1) tentang Pengawasan Pemutakhiran Data Pemilih dan penyusunan Daftar Pemilih.

## **D. PEMBAHASAN**

### **Permasalahan Coklit**

Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Jawa Timur 2018 (Pilkada 2018) dilaksanakan pada tanggal 27 Juni 2018 untuk menentukan Gubernur dan Wakil Gubernur periode 2019–2024. Ini merupakan pemilihan kepada daerah ketiga bagi Jawa Timur yang dilakukan secara langsung.

Pilkada diikuti dua pasangan calon, yang pertama adalah Khofifah Indar Parawansa berpasangan dengan Emil Dardak yang diusung koalisi Partai Demokrat, Partai Golkar, PPP, Partai Nasdem, PAN, dan Partai Hanura. Pasangan kedua Saifullah Yusuf berpasangan dengan Puti Guntur Soekarno diusung oleh

PDIP, PKB, Partai Gerindra dan PKS. Pilkada 2018 dimenangkan oleh pasangan Khofifah Indar Parawansa dan Emil Dardak dengan perolehan suara 10.465.218 atau sama dengan 53,55% dari total pemilih.

Kabupaten Malang merupakan satu Kabupaten di Provinsi Jawa Timur dan merupakan Kabupaten terluas kedua wilayahnya setelah Kabupaten Banyuwangi dari 38 Kabupaten/kota yang ada di Jawa Timur.

Secara administratif, Kabupaten Malang terbagi menjadi 33 kecamatan dan 390 desa dan kelurahan. Sebagian besar wilayah Kabupaten Malang berupa pegunungan dan pedesaan dengan kondisi geografis yang sebagiannya masih sulit untuk dijangkau.

Dalam hal jumlah pemilih, Kabupaten Malang berada pada posisi kedua setelah Kota Surabaya dengan data pemilih sebesar 1.966.373 Jumlah pemilih laki-laki sebanyak 979.117 dan perempuan sebesar 987.256. Sedangkan pengguna hak pilih laki-laki sebesar 591,768 dan perempuan 652,587, atau sama dengan prosentase partisipasi pada Pilkada 2018 sebesar 63,28%.

Secara umum, penyelenggaraan Pilkada berjalan lancar tanpa ada permasalahan yang berarti. Namun, dari hasil pengawasan Panwaslu Kabupaten Malang, dapat ditemui beberapa persoalan yang menyertai tahapan Pilkada tersebut. Salah satunya adalah terkait proses pemutakhiran data pemilih, khususnya dalam proses Coklit data pemilih.

Sofi Rahma Dewi, anggota KPU Kabupaten Malang dalam sesi *Focus Group Discussion* (FGD) menyatakan bahwa secara

umum Pilkada di Kabupaten Malang berjalan lancar dan baik. Namun mantan komisioner KPU Kabupaten Malang Divisi Data tersebut tidak memungkiri bahwa proses pemutakhiran data pemilih terdapat permasalahan dan tantangan. Data DP4 yang diolah bersama DPT Pemilu terakhir menjadi data A-KWK, “berjarak” dengan fakta data kependudukan di masyarakat. Seperti data kelahiran, kematian, data pensiun dan data penduduk yang baru menjadi PNS atau TNI/Polri berbeda. Sehingga ketika ada perbedaan data, seringkali data di desa yang berasal dari proses sensus atau data pemilih Pemilihan Kepala Desa dianggap lebih valid karena memiliki akurasi lebih tinggi.

Penggunaan data kependudukan selain data A-KWK yang dijadikan dasar pencocokan dan penelitian data pemilih, berpotensi menimbulkan data invalid saat dimutakhirkan dalam Sistem Informasi Data Pemilih (Sidalih). Ketidakvalidan data menurut keterangan operator data pemilih KPU Kabupaten Malang masa Pilkada 2018, terjadi karena komponen data yang dimutakhirkan oleh petugas Coklit berbeda. Hal tersebut karena rujukan data pemutakhiran tidak menggunakan A-KWK, tapi menggunakan data lapangan di desa-desa.

Permasalahan lain yang muncul pada masa Coklit dan menjadi fakta pengawasan Panwaslu Kabupaten Malang adalah adanya “joki” petugas PPDP di wilayah Kabupaten Malang. Joki-oknum lain yang tidak ada dalam SK Petugas Coklit KPU- ini mengganti tugas dan tanggung jawab PPDP tanpa dibekali pengetahuan dasar dan teknis Coklit di lapangan. Data hasil pengawasan Panwaslu Kabupaten Malang menemukan praktik joki petugas Coklit sebanyak 54 orang yang tersebar di berbagai

kecamatan.

Dari penelusuran fakta di lapangan, praktek joki Coklit ini berangkat dari proses rekrutmen. PPDP yang direkrut kebanyakan merupakan tokoh masyarakat di masing-masing wilayah. Sehingga tugas Coklit di lapangan diwakilkan kepada keluarga atau orang lain yang lebih muda. Data pengawasan menunjukkan terdapat 632 petugas PPDP yang berusia di atas 50 tahun. sebanyak 437 petugas merupakan perangkat desa atau pengurus RT/RW dari total petugas PPDP sejumlah 4.178 orang.

Terkait dengan hal ini, beberapa mantan Pengawas Pemilu Kecamatan (Panwascam) Pilkada 2018 memberikan catatan khusus. Pada saat FGD yang dilakukan oleh tim peneliti, mereka mencermati proses rekrutmen penyelenggara *ad hoc* di tingkat PPS, KPPS, dan Petugas Coklit. Temuan yang terjadi adalah, seringkali proses rekrutmen itu diserahkan kepada kepala desa dan perangkat desa. Akibatnya, kebanyakan yang terpilih adalah orang-orang yang berasal dari unsur perangkat desa atau kerabat, tanpa melihat kualitas dan kompetensinya. Sehingga kebanyakan petugas Coklit sudah berusia lanjut yang memang dari masa ke masa pemilu/Pilkada selalu menjadi petugas Coklit atau KPPS.

Keterangan ini juga diperkuat oleh mantan Panitia Pemilihan Kecamatan yang hadir dalam sesi FGD. Karena kesulitan dalam proses rekrutmen PPDP, penyelenggara teknis melibatkan Kepala Desa atau perangkat desa untuk mengusulkan calon PPDP. Keterlibatan epala desa dan perangkat desa dalam merekomendasikan nama-nama calon PPDP di satu sisi memang diperlukan. Namun sebenarnya

pihak desa hanya sebatas memberikan rekomendasi, bukan penentu utama.

Persoalan lainnya, petugas Coklit tidak melakukan Coklit secara langsung *door to door*. Padahal menurut ketentuan PKPU Nomor 2 Tahun 2017 Pasal 11 ayat 5 seharusnya petugas Coklit wajib mendatangi satu per satu rumah penduduk yang akan di Coklit. Tetapi, fakta pengawasan di lapangan ditemukan kurang lebih 758 rumah yang belum di Coklit langsung oleh petugas. Petugas Coklit lebih memilih melakukan pemutakhiran sendiri berdasarkan pengetahuan pribadi tentang status penduduk di lingkungannya, tanpa melakukan verifikasi faktual. Hal ini berimplikasi pada validitas Daftar Pemilih yang berpotensi masalah, seperti penduduk yang faktanya telah meninggal, pindah domisili, atau berubah status menjadi pemilih Tidak Memenuhi Syarat (TMS). Kelalaian petugas Coklit yang tidak melakukan secara faktual ini berakibat munculnya pemilih TMS berstatus Memenuhi Syarat (MS).

Implikasi lain dari petugas Coklit yang tidak melakukan verifikasi faktual secara *door to door* adalah masih adanya pemilih yang berkategori A.C-KWK. Kategori ini meliputi tidak memiliki KTP-el, tidak memiliki Kartu Keluarga, masih menggunakan Kartu Keluarga lama yang berwarna merah dan secara aturan sudah tidak berlaku Hasil pengawasan langsung melalui sampling oleh PPL, terdapat 159 pemilih yang masuk dalam kategori tersebut.

Angka tersebut berpotensi lebih besar jika proses pengawasan dapat dilakukan secara menyeluruh. Padahal ketentuan Pasal 5 ayat 2 PKPU Nomor 2 Tahun 2017, pemilih dengan kategori di atas, seharusnya tidak memiliki hak pilih

atau berstatus TMS. Namun, fakta di lapangan karena kelalaian petugas Coklit, pemilih kategori di atas masih berstatus MS dan mendapatkan undangan memilih (C.6).

Permasalahan lain yang banyak ditemui petugas PPDP di lapangan adalah tidak dapat ditemuinya warga di rumahnya saat beberapa kali hendak dilakukan Coklit. Hal tersebut diperkuat pernyataan Komisioner Komisi Pemilihan Umum (KPU) RI, Pramono Ubaid Tanthowi, bahwa proses pencocokan dan penelitian data pemilih pemilu tidak bisa berjalan seratus persen. Petugas Coklit tak bisa sepenuhnya menjangkau pemilih untuk dicatat dalam DPT. Akibatnya, tak semua pemilih yang tercatat dalam DPT adalah hasil dari pencocokan dan penelitian petugas langsung ke lapangan. (Kompas, 19 Maret 2019)

Selain itu, ada juga kasus warga telah pindah rumah secara permanen tanpa tahu kedudukan pindah alamatnya kemana-, padahal warga tersebut masih masuk dalam data A-KWK pemilih di desa tersebut.

Beberapa persoalan yang teridentifikasi pada proses Coklit Pilkada Kabupaten Malang tahun 2018 hasil FGD *delphi process* dengan informan dapat kami rangkum dalam 3 (tiga) persoalan utama, antara lain:

Permasalahan data awal A-KWK yang berasal dari hasil sinkronisasi DP<sub>4</sub> dengan DPT Pemilu terakhir yang tidak valid, menyebabkan kesulitan bagi petugas Coklit dalam melakukan verifikasi faktual, sehingga ditemukan Petugas Coklit yang menggunakan basis data lain, seperti hasil sensus atau data pemilih Pilkades yang ada di desa yang berimplikasi pada kevalidan komponen data saat di masukkan Kembali ke Sistem

data pemilih yang menggunakan basis A-KWK.

Terkait pola rekrutmen SDM PPDP yang tidak sesuai dengan petunjuk teknis dan terlalu banyak intervensi dari Kepala Desa/Perangkat Desa, menjadi sebab kinerja Petugas Coklit yang buruk dan menyebabkan masalah lain seperti Coklit tidak dilakukan *door to door* dan praktek joki dalam Coklit.

Permasalahan pengawasan Coklit yang hanya menggunakan *sampling* terbatas dan random tidak dapat sepenuhnya dijadikan tolak ukur akurat untuk mengawal pemutakhiran data pemilih dan mengevaluasi kepatuhan SOP proses Coklit.

Selain berbagai persoalan tersebut, muncul keluhan dari beberapa informan bahwa proses Coklit yang tidak optimal ini juga dikarenakan karena soal honor. Bahwa proses Coklit tersebut harus dilakukan secara *door to door* dan hal itu membutuhkan waktu dan tenaga yang cukup, sedangkan imbalan/honor yang diperoleh tidak sepadan.

### **Model Pengawasan Coklit**

Permasalahan data pemilih, ibarat lingkaran setan yang tidak pernah berkesudahan. Dari satu pemilihan ke pemilihan berikutnya, persoalan terkait data pemilih selalu mengalami pengulangan. Prayudi (2018) dalam artikelnya yang berjudul "Mengapa Masalah DPT Terus Terjadi" juga menyatakan bahwa permasalahan DPT selalu terjadi berulang di setiap Pemilu. Hingga pada kasus DPT Pemilu 2019, KPU harus menambah waktu pemutakhiran data pemilih yang dianggap bermasalah.

Permasalahan DPT yang sama juga terjadi kembali di Pilkada 2018. Diantara persoalan dalam proses pemutakhiran

data pemilih hingga akhirnya menjadi DPT, proses Coklit dianggap selalu bermasalah. Beberapa temuan persoalan Coklit di Kabupaten Malang hasil *delphi process* telah peneliti uraikan sebelumnya. Sekilas permasalahan tersebut terlihat sederhana, namun, hal yang sederhana tersebut menurut peneliti sangat penting karena dapat berkontribusi memperbaiki masalah DPT secara keseluruhan.

Pilkada dan Pemilu selalu diwarnai perdebatan dan keraguan pada Daftar Pemilih. Persoalan terkait data pemilih ganda, data pemilih yang sudah meninggal, hingga pemilih dengan data invalid. Merujuk Pasal 8 PKPU Nomor 2 Tahun 2017, bahwa proses penyusunan data A-KWK yang menjadi bahan dalam pemutakhiran dilakukan oleh KPU dengan cara melakukan analisis DP<sub>4</sub> yang diterima dari Kemendagri dan kemudian dilakukan sinkronisasi data pemilih dengan cara menambahkan pemilih pemula ke dalam DPT Pemilu atau Pemilihan Terakhir.

DPT Pemilihan terakhir yang digunakan dalam sinkronisasi untuk menyusun data A-KWK sebelumnya telah dianggap bermasalah. Sehingga, Ketika data A-KWK diturunkan, sangat mungkin memiliki potensi permasalahan sama yang berulang. Hal itu dapat dibuktikan pada temuan pengawasan data A-KWK Pilkada 2020 di Kabupaten Malang, bahwa banyak data pemilih yang sudah di TMS kan pada Pilkada 2018, Kembali muncul dalam data A-KWK. Di Kabupaten Malang terdapat total 9.712 pemilih TMS yang masih di MS dengan sebaran di kecamatan sebagai berikut:

Tabel 1. Hasil Pengawasan Data Pemilih

NO	KECAMATAN	JUMLAH TMS yang MS
1	AMPELGADING	280
2	BANTUR	99
3	BULULAWANG	170
4	DAMPIT	740
5	DAU	133
6	DONOMULYO	43
7	GEDanGAN	171
8	GONDanGLEGI	1006
9	JABUNG	260
10	KALIPARE	185
11	KARANGPLOSO	0
12	KASEMBON	232
13	KEPANJEN	192
14	KROMENGAN	205
15	LAWANG	63
16	NGAJUM	536
17	NGANTANG	71
18	PAGAK	44
19	PAGELARAN	585
20	PAKIS	620
21	PAKISAJI	63
22	PONCOKUSUMO	125
23	PUJON	42
24	SINGOSARI	283
25	SUMAWE	408
26	SUMBERPUCUNG	643
27	TAJINAN	367

28	TIRTOYUDO	533
29	TUMPANG	108
30	TUREN	458
31	WAGIR	39
32	WAJAK	955
33	WONOSARI	53
JUMLAH		9.712

Muhammad Wahyudi, Kordiv Pegawai Panwaslu Kabupaten Malang 2018, mengungkapkan bahwa persoalan data tersebut adalah hal sudah biasa dalam tahap pemutakhiran data. Namun kondisi ini bisa diminimalkan ketika proses Coklit dilakukan secara optimal dan taat prosedur. Diperlukan berbagai upaya untuk dapat mewujudkan proses Coklit yang berkualitas dan profesional agar dapat menghasilkan data yang akurat, mutakhir, dan komprehensif.

Dari proses penggalian data melalui FGD, disimpulkan bahwa SDM petugas Coklit (PPDP) perlu mendapatkan perhatian pertama dalam upaya perbaikan data pemilih. Awal mula proses pemutakhiran data pemilih sebelum menjadi DPT adalah proses verifikasi faktual *door to door* terhadap data A-KWK hasil sinkronisasi. Sedangkan data A-KWK tersebut memiliki potensi masalah bawaan terkait data pemilih pada DPT sebelumnya atau terkait sumber data DP4 dari Kemendagri yang juga memiliki permasalahan akurasi dengan kondisi riil di lapangan.

Menurut peneliti, KPU harusnya mematuhi petunjuk teknis dan aturan yang berlaku dalam proses rekrutmen PPDP atau

penyelenggara teknis lainnya. Meskipun upaya tersebut tidak mudah dilaksanakan karena kebutuhan SDM petugas PPDP sangat besar. Memang kerap kali ada kondisi keterbatasan pendaftar atau SDM yang memenuhi persyaratan pada saat rekrutmen. Namun, hal tersebut tidak menjadi alasan pembelar untuk tidak melakukan upaya terbaik dalam proses rekrutmen PPDP. Guna menghindari permasalahan yang berulang karena SDM nya selalu diisi orang yang sama dan tidak memenuhi kualifikasi dari waktu Pilkada satu ke Pilkada berikutnya.

Pelibatan kepala desa atau perangkat desa hendaknya tidak menjadi langkah utama. untuk membuka potensi pendaftar lain yang kompeten namun tidak dapat terakomodasi karena tidak mendapat rekomendasi dari kepala D=desa atau perangkat desa. Kerugian ada pada KPU karena peluang untuk mendapatkan SDM yang baru dan memiliki kompetensi lebih baik tidak terjadi jika prosesnya selalu hanya menunggu “setoran” nama dari Kepala Desa atau Perangkat Desa.

Jika petugas PPDP diisi oleh SDM yang kompeten, baru, dan memiliki tanggung jawab lebih baik, maka persoalan seperti kasus joki Coklit kecil kemungkinan terjadi karena hasil pengawasan Panwaslu di Kabupaten Malang dan data lapangan yang peneliti peroleh mayoritas pelaku joki Coklit adalah petugas PPDP yang sudah berusia lanjut dan kebanyakan merupakan tokoh masyarakat yang memiliki banyak tanggungjawab dan aktivitas lain, sehingga melimpahkan tugas dan tanggung jawabnya kepada orang lain.

Penguatan SDM Petugas PPDP dengan pola rekrutmen

yang benar sesuai aturan yang berlaku juga akan berkontribusi pada penyelesaian masalah lain dalam proses Coklit, yaitu petugas yang tidak melakukan Coklit langsung *door to door* dan petugas yang tidak menggunakan data A-KWK sebagai *database* pemutakhiran data pemilih, namun hanya mengandalkan pengetahuan lapangan akan kondisi kependudukan di lingkungannya.

Meskipun demikian, jika permasalahan rekrutmen SDM PPDP berlangsung baik dan menghasilkan SDM yang kompeten, bukan berarti proses pengawasan tidak perlu dilakukan, justru upaya pengawasan adalah untuk memastikan dan memperkuat proses Coklit berjalan dengan optimal, sehingga diharapkan menyelesaikan berbagai permasalahan yang ada pada proses Coklit. Ujungnya, pemutakhiran data pemilih menghasilkan data pemilih yang lebih akurat dan mutakhir.

Pengawasan dalam proses Coklit selama ini telah berjalan dengan berbagai perangkat aturan dan Alat Kerja Pengawasan (AKP) yang selalu *update* dengan perubahan kontekstualnya. Namun, tidak dapat dipungkiri bahwa tanggung jawab hasil pelaksanaan tahapan oleh jajaran KPU juga ikut dipikul jajaran Bawaslu, sebagai konsekuensi proses pengawasan yang dilakukan secara melekat untuk memastikan pelaksanaan tahapan terlaksana sebagaimana aturan yang berlaku. Jika ada hasil pelaksanaan tahapan yang bermasalah, itu juga tidak terlepas dari proses pengawasan yang tidak cermat mengidentifikasi permasalahan di lapangan. Maka perlu model/rencana kerja pengawasan yang lebih efektif dalam upaya untuk memperkuat proses Coklit yang akuntabel dengan

hasil terbaik.

Dalam proses pengawasan Coklit, Pengawas Pemilu menggunakan metode *sampling* dalam proses pengawasan Coklit. Pengawas Desa melakukan pengawasan secara *random* sesuai ketersediaan waktu atau dengan menentukan jumlah tertentu dalam mengawasi prosesnya. Keterbatasan hasil *sampling* yang dilakukan oleh satu pengawas di setiap desa yang memiliki jumlah Petugas Coklit lebih besar tidak bisa sepenuhnya menjadi tolak ukur. Hal itu disebabkan proses pengawasan dengan proses *sampling* belum menggunakan metodologi yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah, sehingga hasilnya belum dapat diukur validitas nya untuk memahami fakta sesungguhnya.

Sebagai perbandingan, jumlah pengawas desa di Kabupaten Malang 390 orang dibanding petugas PPDP sebanyak 4.178 orang. Jumlah data A-KWK yang harus dilakukan Coklit *door to door* 2.076.730. fakta pengawasan, pengawas desa hanya mampu melakukan pengawasan melekat kepada 41.535 orang atau kurang lebih 3 % dari total keseluruhan calon pemilih. Angka tersebut jauh dari cukup untuk memastikan proses Coklit dapat terlaksana dengan profesional.

Merujuk pada usulan Sofi Rahma dalam FGD, semestinya pengawasan Coklit tidak bisa dilakukan secara *sampling*, namun dilakukan menyeluruh untuk dapat memberikan penguatan proses pematuration dan memastikan SOP telah dijalankan.

Untuk dapat melakukan pengawasan secara menyeluruh, semestinya ada pola monitoring yang menyeluruh sehingga

bisa memantau proses dan output pelaksanaan Coklit. Misalnya dengan mempertimbangkan jumlah pengawas yang bisa mengimbangi jumlah petugas Coklit, sehingga proses Coklit berlangsung optimal dengan pengawasan melekat.

Hal tersebut sejalan dengan ketentuan PKPU 19 pasal 13- 14 bahwa dalam memberikan masukan/saran perbaikan data pemilih yang dapat ditindaklanjuti KPU, Pengawas harus menyertai data autentik dan bukti tertulis berupa nama Pemilih, nomor induk kependudukan, tanggal lahir, Pemilih dan lokasi TPS. Tanpa melakukan pengawasan melekat, data autentik tidak mudah untuk diperoleh dan menjadi dasar dalam memberikan saran perbaikan.

Alternatif lain adalah perlu ada memperbaiki instrumen survei dengan metodologi ilmiah yang kuat. Sehingga hasil yang pengawasan tersebut memiliki validitas yang memadai dan mewakili kenyataan di lapangan. Tentu dengan mempertimbangkan aspek teknis, sehingga bisa dijalankan dengan efektif dan efisien.

Tahapan pengawasan sebagaimana tertuang dalam PerBawaslu Nomor 9 tahun 2017 Pasal 3 ayat (1) tentang Pengawasan Pemutakhiran Data Pemilih dan Penyusunan Daftar Pemilih dilakukan dengan cara: 1. menyusun peta kerawanan; 2. menentukan fokus pengawasan tahapan pemutakhiran data dan penyusunan Daftar Pemilih; 3. melakukan koordinasi dan konsolidasi kepada *stakeholder* terkait; 4. pengawasan melekat; 5. analisis data; 6. audit dan investigasi; dan 7. pengawasan partisipatif.

Ketua Bawaslu RI, Abhan (2020, Februari 12) menyatakan, Peta Kerawanan Pemilihan menjadi salah satu ikhtiar terhadap berbagai potensi pelanggaran dan kerawanan yang ada pada setiap tahapan. Peta kerawanan bertujuan mengetahui dan mengidentifikasi ciri, karakteristik, dan kategori kerawanan di masing-masing daerah yang menyelenggarakan pemilihan. Semakin kuat data kerawanan yang dapat dipetakan, semakin mudah dalam pelaksanaan pengawasan. Data peta kerawanan yang telah disusun kemudian menjadi dasar dalam menentukan fokus pengawasan.

Fokus pengawasan diperlukan untuk melihat prioritas kerawanan yang memerlukan pengawasan lebih. Hal ini harus dilakukan karena SDM Pengawas ditingkat desa/kelurahan (PPL) hanya satu orang. Padahal mereka bertugas mengawasi sejumlah petugas PPDP minimal sebanyak jumlah TPS yang ada di setiap desa.

Penyusunan Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) diselenggarakan dengan pendekatan metodologi riset dan melibatkan berbagai unsur. Pemetaan yang detail terhadap kerawanan proses Coklit di masing-masing wilayah akan memberikan keuntungan karena dapat menjadi indera bagi proses pengawasan dalam menangkap setiap fenomena dan gejala pelanggaran.

Tradisi riset untuk menentukan peta kerawanan proses Coklit harus juga dilakukan hingga tingkat jajarannya terbawah. Hal ini perlu diupayakan untuk memotret fenomena riil yang ada di lapangan. IKP yang disusun menjadi pijakan untuk memahami

lebih detail permasalahan Coklit di desa-desa.

Setelah menentukan fokus pengawasan, strategi pengawasan dapat disusun dengan berbagai cara yang kreatif, inovatif dan tidak keluar dari ketentuan yang berlaku. Strategi pengawasan inilah yang menjadi hal penting yang akan memudahkan penyelesaian masalah sesuai dengan karakteristik masalah masing-masing.

Strategi pengawasan bisa dilakukan secara langsung dan tidak langsung. Pengawasan Coklit bisa dilakukan secara langsung mengawasi proses pemetaan dan pembagian data A-KWK ke dalam TPS, pelaksanaan Coklit *door to door*, dan audit proses Coklit dengan cara *sampling* pengecekan ke lapangan. Sedangkan pengawasan tidak langsung dapat berupa pencermatan basis data A-KWK untuk melihat validitas data dibandingkan dengan fakta di lapangan, sehingga dapat diidentifikasi data yang bermasalah.

Pada konteks inilah, menjadi penting untuk merumuskan bagaimana model pengawasan di tahap pemutakhiran data khususnya di tahap Coklit. Dalam menyusun mekanisme kerja, jika merujuk pada PerBawaslu Nomor 9 tahun 2017 Pasal 3 ayat (1) dapat disusun alur rencana kerja pengawasan masa Coklit sebagai berikut:

Tabel 2. Alur Rencana Kerja Pengawasan Coklit



Alur rencana kerja di atas dapat dijabarkan dalam tabel sebagai berikut :

Tabel 3. Uraian Rencana Kerja Pengawasan Coklit

No	Tahapan	Uraian
1	Tahapan Coklit	Menyesuaikan dengan PKPU Tahapan Pilkada yang berlangsung
2	Kerawanan Masa Coklit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Data A-KWK tidak valid dengan fakta data lapangan</li> <li>• PPDP tidak melakukan Coklit <i>door to door</i></li> <li>• PPDP tidak memenuhi syarat kualifikasi dan ketentuan</li> <li>• Praktek joki petugas Coklit</li> <li>• Data pemilih invalid</li> <li>• Pemilih tidak dapat ditemui dan pindah alamat</li> <li>• Metode <i>sampling</i> pengawasan</li> </ul>
3	Fokus Pengawasan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rekrutmen SDM PPDP</li> <li>• Pencermatan data A-KWK</li> <li>• Pelaksanaan Coklit <i>door to door</i></li> </ul>
4	Strategi Pengawasan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pengawasan langsung pada proses rekrutmen PPDP dan pelaksanaan Coklit.</li> <li>• Pengawasan tidak langsung dengan Analisa data A-KWK dan melakukan koordinasi dan himbauan tertulis pada <i>stakeholders</i> di masing-masing tingkatan guna pencegahan pelanggaran proses pemutakhiran data pemilih.</li> <li>• Menyusun strategi dan metode <i>sampling</i> yang secara ilmiah dapat menghasilkan data yang mendekati valid.</li> <li>• Memperkuat peran posko pengaduan Daftar Pemilih, baik posko fisik ataupun virtual untuk memudahkan akses pemilih.</li> </ul>

5	Proses Pengawasan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pengawasan dilakukan dengan koordinasi dalam rangka pencegahan proses rekrutmen PPDP yang tidak sesuai dengan aturan.</li> <li>• Pengawasan langsung pada proses seleksi dan pengecekan data hasil seleksi.</li> <li>• Melakukan analisis data A-KWK dan pengujian dengan fakta lapangan.</li> <li>• Pengawasan langsung mengikuti kegiatan Coklit <i>door to door</i> secara <i>sampling</i> dan mewakili representasi luasan wilayah dan jumlah pemilih di masing-masing TPS.</li> <li>• Melakukan audit langsung ke rumah penduduk terkait proses Coklit yang telah dilakukan oleh PPDP untuk memastikan Coklit telah dilakukan dengan prosedur yang tepat.</li> <li>• Menggali masukan dari perangkat desa dan masyarakat terkait proses Coklit dan warga yang belum masuk dalam DPT atau sebaliknya, tidak memenuhi syarat namun tetap masuk dalam data A-KWK.</li> <li>• Mengajak partisipasi masyarakat untuk turut menyukseskan proses Coklit dengan aktif memberi informasi kepada petugas Coklit atau PPL.</li> </ul>
6	Hasil Pengawasan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hasil pengawasan dituangkan dalam formulir A pengawasan.</li> <li>• Hasil pengawasan dapat dilakukan saran perbaikan langsung atau tertulis.</li> <li>• Hasil pengawasan dapat berbentuk rekomendasi hasil kajian dugaan pelanggaran pada proses Coklit yang tidak sesuai ketentuan</li> </ul>

Berdasarkan telaah pada aturan teknis pengawasan pemutakhiran data pemilih yang tertuang dalam Pasal 3 PerBawaslu Nomor 9 Tahun 2017 dan pendapat kebanyakan informan penelitian, sebenarnya Bawaslu telah memiliki petunjuk teknis yang komprehensif dengan mendasarkan proses pengawasan pada identifikasi kerawanan dan penentuan fokus pengawasan.

Dengan dua tahapan awal tersebut, proses pengawasan Coklit menyisakan tiga upaya optimal pelaksanaan pengawasan. Pertama, upaya pencegahan potensi pelanggaran dalam bentuk koordinasi bersama berbagai stakeholders maupun upaya pengawasan melekat. Kedua, upaya penanganan dan penindakan pelanggaran yang diwujudkan dalam proses analisis dan audit data. Ketiga, pelibatan masyarakat luas dalam proses pengawasan partisipatif pelaksanaan Coklit.

Tahapan teknis pengawasan tersebut, peneliti jadikan dasar utama untuk membentuk alur kerja pengawasan pada tabel di atas yang dapat diterapkan pada proses pengawasan Coklit mendatang. Alur kerja tersebut disusun dari identifikasi dan tabulasi evaluasi permasalahan proses Coklit pada masa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Jawa Timur di Kabupaten Malang Tahun 2018.

## **E. KESIMPULAN**

Menjawab pertanyaan penelitian pertama, bahwa berdasar hasil penggalian data primer dan sekunder dengan *delphi process*, Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Jawa Timur Tahun 2018 di Kabupaten Malang berjalan lancar dengan pelaksanaan yang sukses tanpa ada konflik yang menyertai. Meskipun demikian, fakta pengawasan Panwaslu Kabupaten

Malang menunjukkan permasalahan data pemilih Pilkada 2018 masih terjadi dan merupakan masalah yang sama dari masa Pemilu/Pilkada sebelumnya.

Permasalahan klasik data pemilih terkait pemilih ganda, pemilih pindah domisili, pemilih baru yang tidak terdaftar, pemilih tidak dikenali, pemilih dibawah umur, kesalahan elemen data pemilih, pemilih yang belum ber KTP-el, bahkan terkait sumber data yang digunakan untuk Coklit yang semestinya menggunakan data A-KWK justru menggunakan data penduduk yang dimiliki desa.

Masalah-masalah tersebut seharusnya dapat diselesaikan secara komprehensif agar tidak menjadi masalah abadi dalam proses pemutakhiran data pemilih. Sekali permasalahan ini tidak terselesaikan, maka potensi kemungkinan muncul kembali pada masa pemutakhiran data pemilih pada Pemilu/Pilkada selanjutnya sangat besar.

Upaya kontribusi penyelesaian masalah tersebut coba peneliti lakukan dengan studi evaluasi pelaksanaan Coklit pada Pilkada 2018 di Kabupaten Malang dan mencoba membangun model atau rencana kerja pengawasan yang diwujudkan dengan upaya penguatan pelaksanaan petunjuk teknis pengawasan pemutakhiran Daftar Pemilih yang tertuang dalam PerBawaslu 9 tahun 2017.

Upaya penyusunan rencana kerja pengawasan sebagaimana yang telah peneliti jabarkan dalam pembahasan, merupakan upaya untuk menyusun fokus dan strategi pengawasan Coklit yang ada di Kabupaten Malang. Tentu saja, pada kasus yang sama di Kabupaten/Kota lain dapat disusun tahapan rencana kerja dengan uraian yang berbeda tergantung

dari dinamika kerawanan yang kontekstual.

Rencana kerja tersebut merupakan bentuk penguatan pelaksanaan tata laksana pengawasan yang telah ditetapkan oleh Bawaslu RI dengan improvisasi dan inovasi hasil penggalian data *delphi process* oleh peneliti yang merupakan anggota Bawaslu yang mengalami dan memahami dinamika proses pemutakhiran data pemilih di Kabupaten Malang

Terdapat beberapa saran dan rekomendasi kebijakan yang peneliti dapat rumuskan dari hasil FGD dan perlu dijadikan telaah, bahan diskusi atau penelitian lanjutan. Pertama, Terkait pengawasan pengolahan data A-KWK dari DP<sub>4</sub> dan DPT yang selama ini masih menyimpan “permasalahan warisan” dari DPT terakhir atau data DP<sub>4</sub> yang telah terkonsolidasi di A-KWK. Peneliti merekomendasikan alternatif metode pemutakhiran Data Pemilih dengan rujukan data A-KWK yang bersumber dari DP<sub>4</sub> Kemendagri, DPT Pemilu terakhir dan Data penduduk di tingkat desa yang biasanya menjadi dasar penentuan pemilih Pilkades. Data berbasis desa tersebut diolah secara *bottom up* oleh jajaran *ad hoc* penyelenggara teknis dan terakumulasi hingga KPU RI. Data inilah yang kemudian secara bersama dikonsolidasikan dan diolah oleh KPU bersama DPT terakhir dan DP<sub>4</sub> Kemendagri. Harapan dari konsolidasi tiga sumber data ini dapat mengurangi kesenjangan data antara data DP<sub>4</sub> yang selama ini jauh dari data kependudukan di lapangan, seperti data kematian yang dinamis.

Kedua, Perumusan AKP pengawasan yang efektif dan mudah, terutama terkait metode *sampling* dalam pengawasan Coklit dapat dirumuskan secara nasional oleh Bawaslu RI dengan pendekatan metodologi ilmiah yang mudah

dilaksanakan. Dengan pendekatan metodologi ilmiah, harapan peneliti, proses pengawasan Coklit yang dilakukan dengan *sampling* dapat menghasilkan data yang mendekati akurat atau sesuai dengan fakta yang sebenarnya. Atau alternatif lain, dalam rangka penguatan proses pengawasan Coklit yang akurat, maka dapat dibentuk tenaga *ad hoc* sebanyak PPDP yang bertugas mengawasi selama masa Coklit berlangsung, tentu saja berimplikasi pada aspek penganggaran.

## Daftar Pustaka

- Abramson, Paul R., "Political Participation", dalam Seymour Martin Lipset (ed.), *The Encyclopedia of Democracy*, Volume III, Washington D.C: Congressional Quarterly Inc., 1995.
- ACE- (tanpa tahun), Electoral Knowledge Network, 'Overview of Voter Registration and Guiding Principles of Voter Registration'.
- Chui, W.H. (2007). Prisoners' right to vote in Hong Kong: A human rights perspective. *Asian Journal of Social Science* 35,179–194.
- Day, J., dan Bobeva, M. (2005). A generic toolkit for the successful management of delphi studies. *Electronic journal of business research methods*, 3(2), 103-116.
- Focht, A., & Ponton, M. (2015). Identifying primary characteristics of servant leadership: Delphi study. *International journal of leadership studies*, 9(1), 44-61.
- Ito, C., Ota, K., & Matsuda, M. (2011). Educational content in nurse education in japan: A delphi study. Sage publications, 18(3), 441–454.
- Linstone, H.A., & Turrof, M. (2002). *The Delphi method*. California: Olaf Helmer.
- Nohlen, D. (1995). "Voting rights" *the encyclopedia of democracy*. Washington D.C: Congressional Quarterly Inc.

Okoli, C., & Pawloski, S.D. (2004). The Delphi method as a research tool: An example, design considerations and applications. *Journal of Information & Management*, 42(1), 15-29.

Surbakti, R., Supriyanto, D., Asy'ari, H. (2011). *Meningkatkan akurasi Daftar Pemilih: Mengatur kembali sistem pemilih pemutakhiran Daftar Pemilih*. Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan.

Laporan Pengawasan pada tahapan pemutakhiran data & Daftar Pemilih pada Pemilu 2019 di Kota Semarang.

#### **Media Cetak :**

Surbakti, R. (2018, Oktober 11). Administrasi Kependudukan dan Daftar Pemilih. Kompas. Hal. 4-5

#### **Media Online:**

Farisa, F. C. (2019, Maret 19) "KPU Akui Proses Coklit Data Pemilih Tak Berjalan Seratus Persen" Kompas. com. diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2019/03/19/22331031/kpu-akui-proses-Coklit-data-pemilih-tak-berjalan-seratus-persen>.

Bobby. (2020, November 19) "Komisi II DPR: Permasalahan DPT Pilkada 2020 Bermula dari Coklit Tak Benar". jurnalbabel. com. diakses dari <https://jurnalbabel.com/komisi-ii-dpr-permasalahan-dpt-pilkada-2020-bermula-dari-Coklit-tak-benar/>

Gloria, R. (2020, Februari 12). Cegah potensi pelanggaran,

*Bawaslu luncurkan indeks kerawanan Pilkada 2020.*  
Bawaslu.go.id. diakses dari <https://www.Bawaslu.go.id/id/berita/cegah-potensi-pelanggaran-Bawaslu-luncurkan-indeks-kerawanan-pilkada-2020>

**Majalah Cetak :**

Prayudi. (2018, September). Mengapa Masalah DPT Terus Terjadi?. *Info Singkat*. Vol. X, No. 18/II/Puslit/September/2018, hlm. 25-30

# **Inovasi Pengawasan Pemutakhiran Data Pemilih pada Masa Pandemi Covid-19 Jawa Timur**

Aang Kunaifi, Endro Sunarko, Muhmmad Syafi' Jamhar,  
Abjudin Widiyas Nursanto

## **Abstrak**

Pilkada serentak 2020 dilaksanakan di tengah wabah pandemi covid-19. Bahkan Pilkada yang seharusnya dilaksanakan pada tanggal 23 september 2020 harus diundur pelaksanaannya menjadi 9 desember 2020 dampak dari wabah tersebut. Dalam pelaksanaantahapan, tahapanPilkadaserentak 2020 sempat ditunda selama 3 bulan. Tahapan lanjutan Pilkada 2020 dimulai kembali pada 15 april 2020. Di pertengahan antara bulan April hingga Agustus 2020 merupakan pelaksanaan tahapan pemutakhiran data pemilih yang harus berjalan sesuai pedoman protokol Kesehatan masa pandemi covid-19. Dalam pengawasan pelaksanaan pemutakhiran data pemilih yang dilaksanakan dalam situasi tidak normal tersebut banyak kejadian lapang yang sangat mempengaruhi akuntabilitas dan kualitas data pemilih.

Riset ini fokuskan pada tahapan pemutakhiran data pemilih pada masa pandemi. Penelitian ini menggunakan metode penelitian Kualitatif deskriptif. Objek penelitian di Kabupaten Gresik, Kota Surabaya, sebagai representatif

wilayah perkotaan dan Kabupaten Kediri serta Kabupaten Ngawi sebagai representatif wilayah perdesaan di Provinsi Jawa Timur.

Beberapa temuan dalam penelitian ini adalah, adanya beberapa daerah yang menolak pelaksanaan pemutakhiran data pemilih sehingga dilakukan inovasi seperti bekerjasama dengan satpam perumahan untuk melakukan Coklit. Temuan yang lain adalah adanya pembatasan jumlah masyarakat yang berkumpul sehingga dibuat skenario berupa undangan ke kantor kelurahan.

Inovasi pengawasan yang diinisiasi oleh pengawas di lapangan sangat mempengaruhi keberhasilan Coklit di masa pandemi covid-19. misalnya bagi pemilih yang tidak mau di Coklit maka dipastikan dengan cara video call, menemui pasien reaktif dan positif covid-19 secara outdoor dengan prosedur lengkap dan mengundang pemilih ke kantor kelurahan. Selain pengawasan tahapan Coklit tentu pengawas juga melakukan strategi pencegahan agar tahapan pemutakhiran data pemilih bisa berjalan dengan normal dengan cara melakukan sosialisasi pengawasan sebelum tahapan dimulai, membagikan dan menempelkan pamflet pengawasan tahapan Coklit, pemetaan TPS rawan covid-19. Diskresi hukum saat pelaksanaan Coklit perlu diterbitkan untuk pelaksanaan Pilkada pada situasi pandemi atau bencana.

**Kata Kunci:** *Pilkada Serentak, Pemutakhiran Data Pemilih, Inovasi, Masa Pandemi*

## A. PENDAHULUAN

### Latar Belakang

Pilkada serentak 2020 dilaksanakan di tengah wabah pandemi covid-19. Bahkan Pilkada yang seharusnya dilaksanakan pada tanggal 23 september 2020 harus diundur pelaksanaannya menjadi 9 desember 2020 akibat dampak dari wabah tersebut. Dalam pelaksanaan tahapan, tahapan Pilkada serentak 2020 sempat ditunda selama 3 bulan. Tahapan lanjutan Pilkada 2020 dimulai kembali pada 15 april 2020.

Kejadian pandemi covid-19 di Propinsi Jawa Timur sangat terasa terus meningkat jumlah pasien positif covid-19 mulai awal April hingga Agustus 2020. Jumlah pasien positif covid-19 yang terus meningkat Gubernur Jawa timur sebagai langkah percepatan penanganan pandemi covid-19 mengeluarkan KEPUTUSAN GUBERNUR JAWA TIMUR NOMOR 188/202/KPTS/013/2020, Tentang pembatasan sosial berskala besar dalam rangka penanganan Covid-19 di wilayah Kota Surabaya Kabupaten Sidoarjo dan Kabupaten Gresik selama 14 (empat belas) hari, terhitung mulai tanggal 28 April 2020 sampai dengan 11 Mei 2020. sering waktu berjalan pandemi covid-19 tidak kunjung reda bahkan terus mengalami peningkatan selanjutnya masa pemberlakuan pembatasan sosial berskala besar diperpanjang dengan dikeluarkannya KEPUTUSAN GUBERNUR JAWA TIMUR NOMOR 188/219/KPTS/013/2020 selama 14 (empat belas) hari, terhitung sejak tanggal 12 Mei 2020 sampai dengan 25 Mei 2020.

Dengan diberlakukannya Pembatasan sosial berskala besar di Jawa Timur tersebut, maka secara umum juga memberi dampak semakin ketatnya pemberlakuan protokol Kesehatan

masa pandemi covid-19. Selain memberi dampak positif terhadap percepatan penanganan penyebaran virus covid-19 juga memberi dampak negatif terhadap pelaksanaan tahapan Pilkada serentak di-19 Kabupaten/Kota yang saat ini sedang menggelar Pilkada tahun 2020.

Pelaksanaan tahapan pemilihan, antara bulan April hingga Agustus 2020 merupakan pelaksanaan pemutakhiran data pemilih. Pelaksanaannya harus berjalan sesuai pedoman protokol Kesehatan masa pandemi covid-19. Dalam pengawasan pelaksanaan pemutakhiran data pemilih yang dilaksanakan dalam situasi tidak normal tersebut, banyak kejadian lapang yang sangat mempengaruhi akuntabilitas dan kualitas pemilihan. Pencocokan dan penelitian data pemilih yang dilaksanakan oleh Petugas Pemutakhiran Data pemilih (PPDP) yang di bentuk oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten/Kota. Dalam rangka pengawasan untuk menjamin kualitas dan mengetahui permasalahan dilapang, PPDP tersebut berjalan sesuai pedoman aturan yang sudah ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum.

Penelitian ini dilakukan di beberapa Kabupaten/kota yang dikategorikan menjadi keterwakilan 2 (dua) wilayah : Pertama, Kabupaten/Kota yang termasuk dalam wilayah Pembatasan sosial Berskala besar meliputi Kota Surabaya dan Kabupaten Gresik. Kedua, Kabupaten yang di luar Wilayah pembatasan sosial berskala besar yaitu Kabupaten Kediri dan Kabupaten Ngawi

Di Kota Surabaya, beberapa kampung merupakan zona covid. Seperti di Kecamatan Simokerto, rata-rata kampung di wilayah kecamatan ini banyak yang terpapar covid-19

sehingga proses Coklit oleh PPDP banyak terganggu baik dari segi personal maupun dari proses penCoklitan. Rata-rata masyarakat kurang berkenan untuk dapat di temui. Di Kecamatan Semampir merupakan Kecamatan yang sangat padat penduduknya, di Kelurahan Wonokusumo merupakan Kelurahan yang jumlah TPS nya terbesar se kota Surabaya. Masyarakat atau penduduk Kecamatan Semampir yang rata-rata dari suku Madura, mempunyai karakteristik tersendiri terutama dalam pemutakhiran data pemilih. Hasil tracing yang dilakukan oleh dinas kesehatan, menunjukkan bahwa Kecamatan Semampir merupakan salah satu Kecamatan zona covid, sehingga memberi dampak terhadap pelaksanaan Coklit. Kendala dialami oleh petugas PPDP karena petugas menggunakan APD lengkap sehingga dikira petugas penjemput pasien covid. Kecamatan Wonocolo ada satu kampung yang penghuninya positif, sehingga sampai hari terakhir penCoklitan belum dilakukan penCoklitan dikarenakan petugas di halang-halangi untuk masuk, terutama daerah yang masuk zona merah seperti kecamatan Semampir, Wonocolo, dan Simokerto.

Pelaksanaan pemutakhiran data di Kabupaten Gresik juga diwarnai beberapa kejadian. Di Kecamatan Gresik, pemilih enggan untuk dilakukan Coklit saat tahapan pemutakhiran data pemilih. Selain itu, terdapat wilayah yang melakukan karantina mandiri. Perumahan karyawan petrokimia Gresik yang masuk wilayah Kecamatan Gresik misalnya, memberlakukan karantina sehingga orang luar tidak boleh masuk. Di daerah tersebut Panitia Pengawas Pemilu Desa/Kelurahan (PKD) kesulitan melakukan pengawasan langsung pelaksanaan Coklit, terutama pengawasan dengan metode audit rumah yang sudah di Coklit karena PKD dilarang masuk ke perumahan tersebut tanpa

didampingi oleh security. Hal yang sama terjadi di Kecamatan Manyar, tepatnya di Desa Yosowilangun di perumahan darussa'adah yang terletak di kompleks perumahan Gresik kota baru (GKB). Di wilayah tersebut pada masa pandemi, petugas Coklit hanya boleh masuk satu kali. Sehingga banyak rumah yang belum diCoklit. PKD bahkan menemukan lebih dari 20 formulir AA1.KWK dan AA2. KWK yang ditiptkan di security.

Peraturan KPU yang mengharuskan petugas pemutakhiran data pemilih (PPDP) untuk dites rapid juga banyak menyebabkan kendala. Di kecamatan Driyorejo Kabupaten Gresik ada keterlambatan dalam pembentukan petugas pemutakhiran data pemilih karena beberapa PPDP yang sudah di SK oleh KPU berdasarkan hasil rapid ternyata reaktif, sehingga sesuai peraturan KPU harus diganti. Proses penggantian PPDP memerlukan waktu, sehingga di Driyorejo PPDP tidak bisa langsung bekerja mulai tanggal 15 juli 2020.

Untuk wilayah diluar pembatasan sosial berskala besar, seperti Kabupaten Ngawi, terdapat beberapa TPS di kecamatan karanganyar, kecamatan Ngawi, kecamatan Jogorogo yang proses Coklit dihentikan sementara Karena di wilayah tersebut terdapat pasien positif covid-19. Di TPS 01 RT 08 RW 02 Desa Soco Kecamatan Jogorogo di hentikan karena ada salah warga di TPS tersebut di duga positif. Coklit di lanjutkan kembali setelah mendapatkan rekomendasi dari gugus tugas covid-19. Zona merah di Kabupaten Ngawi meliputi kecamatan Ngawi, Widodaren, dan Ngrambe.

Di Kabupaten Kediri, pelaksanaan Coklit di Desa Kedak Kecamatan semen dilaksanakan karantina wilayah, karena terdapat pasien covid-19 cluster pabrik rokok mustika

Tulungagung. Hal tersebut mengakibatkan PPDP tidak bisa memenuhi pemilih dan tidak bisa menempelkan stiker sebagai tanda sudah terCoklit. Kejadian tersebut juga terjadi di Kecamatan Ringinrejo Desa Ringinrejo. Selain karantina wilayah di Kecamatan Mojo di salah Desa terdapat anggota PPS positif covid-19 walaupun tidak dilakukan karantina wilayah namun memberi dampak sosiologis kepada pemilih menjadi enggan untuk diCoklit.

Beberapa tahapan pemutakhiran data pemilih yang dilaksanakan pada 15 juni 2020 sampai 16 oktober 2020 di tengah pandemi covid-19 tentu memerlukan strategi khusus, serta menyesuaikan situasi serta kondisi di lapang. Beberapa kendala di lapangan seperti dilarangnya petugas PPDP untuk masuk wilayah desa karena desa sedang memberlakukan isolasi mandiri. Serta stigma masyarakat terhadap petugas PPDP yang memakai APD lengkap saat bertugas. Dan juga anggapan bahwa Coklit tidak lebih penting dari keamanan masa pandemi, menjadi hal yang menarik untuk diteliti dan dikaji. Penelitian ini akan mengkaji 2 hal: pertama, bagaimana pelaksanaan tahapan pemutakhiran data pemilih pada Pilkada serentak 2020 di Jawa Timur pada masa pandemi covid-19 dan permasalahan apa saja yang muncul?. Kedua, Bagaimana inovasi strategi pengawasan pemutakhiran data pemilih di masa pandemi covid-19 pada Pilkada serentak 2020 di Jawa Timur?.

## **B. METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan metode penelitian Kualitatif deskriptif dengan penentuan informan yaitu Panwascam pada wilayah wilayah kecamatan zona merah di Kota Surabaya, Kabupaten Gresik, Kabupaten Ngawi dan Kabupaten Kediri.

Adapun metode pengumpulan data wawancara mendalam (indepth interview) dengan Focus Group Discussion (FGD) dan dokumentasi.

Kecamatan Zona merah di Kota Surabaya meliputi Kecamatan Semampir, Wonocolo, Mulyorejo dan Simokerto

Kecamatan Zona merah di Kabupaten Gresik meliputi Kecamatan Gresik, Manyar, Driyorejo dan Driyorejo

Kecamatan Zona merah di Kabupaten Ngawi meliputi: Kecamatan Ngawi, Karanganyar, Jogorogo, Pitu dan Wadungan

Kecamatan Zona merah di Kabupaten meliputi Kecamatan Semen, Ringinrejo dan Mojo.

## **C.PERSPEKTIF TEORI**

### **Teori dan Konsep Pengawasan**

Dalam setiap pemilihan, sangat sering kita mendengar istilah pengawasan. Definisi pengawasan sendiri menurut Suyanto adalah kegiatan yang mempunyai kewenangan untuk mengamati proses pemilihan dan melakukan intervensi pada proses tersebut apabila Undang-Undang atau standard prosedur dilanggar atau diabaikan (Suyanto, 2020).

Di Indonesia, pengertian tentang pengawasan pemilu diatur dalam PerBawaslu No. 11 tahun 2014 tentang Pengawasan Pemilihan Umum, yang menyebutkan bahwa pengawasan pemilu adalah kegiatan mengawasi, mengkaji, memeriksa dan menilai proses penyelenggaraan pemilu sesuai peraturan perundang-undangan.

### **Pengawasan Tahapan Pemutakhiran Data Pemilih**

Semakin ketatnya pemberlakuan protokol Kesehatan pada

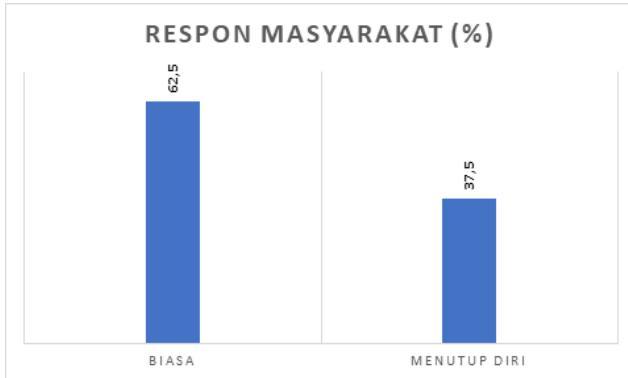
masa pandemi covid19, memberi dampak negatif terhadap pelaksanaan tahapan Pilkada serentak di 19 Kabupaten / Kota di Jawa Timur yang saat ini sedang menggelar Pilkada serentak 2020. Antara bulan April hingga Agustus 2020 merupakan pelaksanaan tahapan pemutakhiran data pemilih yang harus berjalan sesuai pedoman protokol Kesehatan masa pandemi covid-19.

Dalam pengawasan pelaksanaan pemutakhiran data pemilih yang dilaksanakan dalam situasi tidak normal tersebut, banyak kejadian di lapangan yang sangat mempengaruhi akuntabilitas dan kualitas hasil pemutakhiran data pemilih. yang dilaksanakan oleh Petugas Pemutakhiran Data pemilih yang dibentuk oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten / Kota di tengah masa pandemi covid-19.

Kondisi sosial budaya masyarakat juga turut mempengaruhi persepsi terhadap pandemi ini. Sebagian masyarakat sangat khawatir bahkan sangat "paranoid" terhadap wabah covid-19, dan sebagian yang lain tidak peduli serta cenderung acuh tak acuh. Hal ini bisa terlihat dari karakter beberapa masyarakat desa yang acuh tak acuh bahkan menganggap wabah merupakan takdir. Berbeda dibandingkan masyarakat yang tinggal di wilayah Perkotaan yang mengalami perubahan perilaku bermasyarakat. Masyarakat perkotaan menjadi lebih menutup diri atau membatasi interaksi sosial di lingkungan tempat tinggalnya.

Berikut ini gambaran umum respon masyarakat dalam menghadapi wabah pandemi covid19 ;

Gambar 1 : Respon masyarakat terhadap wabah virus covid-19



Sumber: Data Hasil FGD

Dari tabel di atas, bisa diketahui secara umum masyarakat di Jawa Timur merespon biasa terkait pandemi covid19. 62,5 % masyarakat Jawa Timur tetap melakukan interaksi sosial seperti biasa dengan memperhatikan protokol covid-19. Adapun 37,5 % masyarakat Jawa Timur memilih sikap menutup diri untuk berinteraksi dengan pihak lain selama masa pandemi covid-19.

### **Pengawasan Tahapan Pemutakhiran Data Pemilih Pada Masa Pandemi Covid-19.**

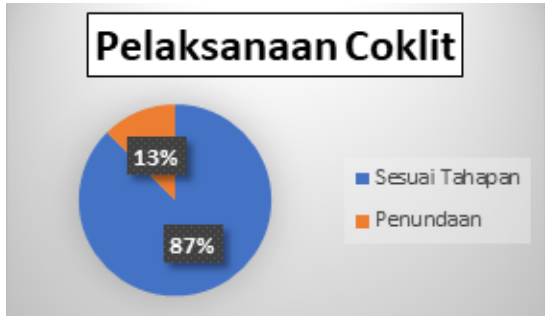
Tahapan pemutakhiran data pemilih merupakan tahapan paling panjang di tahapan pilkada serentak 2020. Melanjutkan proses pelaksanaan pilkada serentak 2020 sendiri, merupakan pilihan yang sulit akibat adanya wabah virus covid-19. Misalnya situasi pelaksanaan pemutakhiran data pemilih di wilayah Kabupaten Gresik sangat tidak wajar dibandingkan dengan pemilu ataupun pemilihan tahun sebelumnya. Hal tersebut kerana petugas pemutakhiran data pemilih harus patuh dan taat protokol Kesehatan.

Pelaksanaan pemutakhiran data pemilih di masa pandemi covid-19 merupakan hal yang tidak biasa karena petugas harus lebih banyak berkoordinasi dengan tokoh setempat. Hal tersebut perlu dilakukan agar petugas pemutakhiran data pemilih dan jajaran pengawas bisa melaksanakan Coklit dan bertemu pemilih secara langsung di tengah situasi wilayah karantina. Secara umum pelaksanaan pemutakhiran data pemilih di masa pandemi covid--19 sudah sesuai dengan jangka waktu yang telah ditentukan.

Namun, berdasarkan hasil pengawasan, dalam praktik pelaksanaannya masih banyak catatan. Pelaksanaan pemutakhiran data di tengah pandemi tentu menguras tenaga, pikiran dan pengawasan yang tidak boleh lengah untuk memastikan terjaminnya hak pilih warga negara. Di sisi lain, terdapat wilayah yang harus melakukan penundaan pelaksanaan Coklit disebabkan terdapat pemilih yang reaktif dan/atau positif covid-19 sehingga pemerintah setempat memberlakukan karantina wilayah.

Wilayah yang melakukan penundaan pelaksanaan Coklit tersebar di wilayah perkotaan di Kabupaten Gresik dan Kota Surabaya. Berada di wilayah permukiman kompleks perumahan yang Sebagian besar warganya bermata pencaharian karyawan dan buruh pabrik. Kabupaten Ngawi dan Kediri yang terletak di pinggiran dengan mayoritas penduduknya bermata pencaharian Bertani dalam menghadapi wabah covid-19 dianggap biasa saja. Namun dari pihak pemerintah setempat yang sangat serius dalam menekankan ketaatan dan disiplin protokol Kesehatan.

Gambar 2: Pelaksanaan Coklit

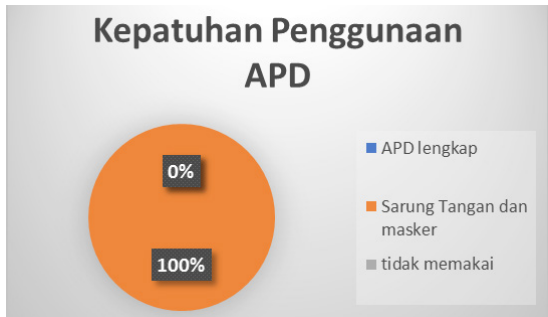


Sumber: Data Hasil FDG

Persamaan perlakuan pelaksanaan Coklit di wilayah perkotaan dan wilayah perdesaan dalam melaksanakan Coklit bagi pemilih yang reaktif dan/atau positif covid-19 dengan cara menjaga jarak, meminta keterangan dari keluarganya dan kroscek ke ketua RT.

Penyelenggara yang bertugas saat Coklit sangat patuh pada protokol Kesehatan minimal memakai masker dan sarung tangan. Berikut kami sajikan bagan kepatuhan PPDP dalam menggunakan alat pelindung diri (APD) saat bertugas melaksanakan Coklit di masa pandemi covid-19;

Gambar 3: Kepatuhan penggunaan APD



Sumber: Data Hasil FDG

## **Permasalahan yang Muncul di Daerah**

Pelaksanaan pemutakhiran data pemilih dalam situasi bencana wabah virus covid-19 sangat membutuhkan tenaga dan pikiran yang sangat serius baik dalam pelaksanaannya maupun dalam pengawasannya. Setiap Kabupaten / Kota memiliki permasalahan yang berbeda, termasuk di Jawa Timur. Di Kecamatan Manyar Kabupaten Gresik, sebagian besar wilayahnya merupakan Kawasan perumahan yang dihuni oleh karyawan pabrik dan memiliki Sumber Daya manusia tinggi, justru kurang peduli dengan proses pemutakhiran data pemilih. Hal yang sama juga terjadi di Kecamatan Gresik. Berbeda dengan Kecamatan Driyorejo, walaupun merupakan kawasan perumahan terbesar di Asia Tenggara, namun warga perumahan di wilayah tersebut masih memiliki kesadaran untuk dilakukan Coklit.

Kota Surabaya memiliki karakteristik yang berbeda. Banyak pemilih yang enggan untuk diCoklit. Hal tersebut lebih dipengaruhi karakteristik sosial budaya masyarakat setempat. Misalnya, di Kecamatan Semampir yang sebagian besar dihuni oleh keturunan Arab. Keturunan cina tersebar di kota Surabaya salah satunya di wilayah Pakuwon juga kurang respon terhadap proses pemutakhiran data pemilih karena dianggap tidak penting.

Kabupaten Kediri, pada tahapan pemutakhiran data pemilih, terdapat satu wilayah terdampak covid-19, yaitu Desa Kedak Kecamatan Semen, yang merupakan kluster pabrik rokok di Tulungagung. Di wilayah tersebut, warga bukan penduduk setempat dilarang masuk dan di wilayah tersebut didirikan TPS Khusus covid19, yakni TPS 04 yang terletak di Desa Kedak

Kecamatan Semen dengan jumlah 210 pemilih. Baik dalam pelaksanaan, maupun dalam pengawasan pemutakhiran data pemilih, membutuhkan tenaga ekstra dan waktu yang lama. Coklit di wilayah TPS khusus tersebut dilakukan dengan pengumpulan data yang dikirim melalui keluarga yang tidak isolasi mandiri, sehingga sulit memastikan pemilih benar – benar ada di lokasi atau sedang berada di luar kota.

Hal yang berbeda bisa ditemukan di Kabupaten Ngawi. Masyarakat Kabupaten Ngawi sangat kecil mempedulikan penyebaran virus covid-19. Namun masyarakat Kabupaten ngawi tetap berpedoman pada protokol Kesehatan saat keluar rumah. Sehingga pelaksanaan pemutakhiran data pemilih di Kabupaten Ngawi berjalan sesuai tahapan.

Selain permasalahan tersebut, terdapat persoalan yang sama di setiap Kabupaten/Kota berkaitan dengan syarat wajib lolos rapid test bagi petugas pemutakhiran data pemilih. Banyak ditemukan jajaran petugas pemutakhiran data pemilih yang reaktif atau bahkan positif covid-19. Hal tersebut tentu berdampak terhadap pelaksanaan Coklit karena Coklit tidak bisa dilaksanakan segera.

Permasalahan yang muncul saat pelaksanaan dan pengawasan pemutakhiran data pemilih Pilkada serentak 2020 di Jawa Timur yang berkaitan dengan pandemi covid19 antara lain:

1. Warga tidak mau ditemui takut tertular covid-19
2. Kawasan permukiman tertutup bagi warga yang berasal dari luar kampung.
3. Warga kompak tidak mau ditemui dan hanya ketua

Rukun Tetangga yang boleh menCoklit.

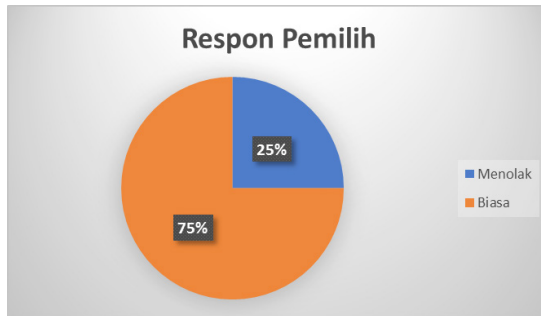
4. Petugas pemutakhiran data pemilih harus mencari tokoh kunci masyarakat setempat untuk mendampingi pelaksanaan Coklit.
5. Petugas pengawasan harus menggunakan kendaraan yang memiliki tanda/stiker khusus penduduk setempat agar bisa masuk ke kompleks perumahan untuk melakukan pengawasan dengan metode audit rumah.
6. Petugas pemutakhiran data pemilih yang reaktif covid-19 harus menunda jadwal Coklit.
7. Pengawas harus berangkat dalam satu kendaraan yang memiliki tanda/stiker warga setempat.
8. Pengawas harus mencari tokoh kunci masyarakat atau petugas keamanan perumahan setempat untuk mendampingi saat uji petik.

Berbagai permasalahan tersebut, memberikan dampak perilaku kepada pemilih dalam merespon adanya tahapan pemutakhiran data pemilih. Respon pemilih saat dilakukan Coklit misalnya, ada yang menolak dan ada yang bersikap biasa saja. Pemilih yang menolak untuk diCoklit juga memiliki alasan yang berbeda. Ada pemilih yang saat melihat petugas pemutakhiran data pemilih dengan berpakaian protokol Kesehatan, langsung merasa takut karena menganggap itu adalah petugas dari Gugus covid-19. Ada juga warga menolak diCoklit karena kecewa dengan pemerintah setempat, dengan alasan tidak menerima bantuan sosial bagi masyarakat terdampak covid19.

Berikut gambaran umum respon pemilih saat diCoklit oleh

petugas pemutakhiran data pemilih ;

Gambar 4: Respon pemilih



Sumber: Data Hasil FDG

### **Inovasi Strategi Pengawasan Pemutakhiran Data Pemilih**

Akibat muncul wabah virus covid-19, bersamaan dengan pelaksanaan tahapan pemutakhiran data pemilih, di Kabupaten Gresik, Kota Surabaya, Kabupaten Ngawi dan Kabupaten Kediri berbagai permasalahan muncul baik di jajaran penyelenggara maupun warga. Pengawasan pelaksanaan tahapan Coklit tersebut tentu harus dipastikan terlaksana sesuai dengan aturan yang berlaku. Terdapat permasalahan yang muncul akibat virus covid-19 yang harus berlawanan dengan aturan dan warga/ pemilih. Banyak kejadian permasalahan muncul di lapang saat pelaksanaan Coklit berlangsung dan memerlukan strategi penyelesaian secara cepat dan bijaksana.

Secara umum Bawaslu Kabupaten/kota se-Jawa Timur melakukan inovasi pengawasan pemutakhiran data pemilih dengan tiga strategi, yakni pengawasan melekat, audit rumah yang sudah diCoklit, dan audit rumah yang tidak tertempel formulir A.A.2 KWK. Pengawasan melekat dengan cara terus

mengikuti petugas pemutakhiran data pemilih dilakukan pada 20 hari pertama. 7 hari selanjutnya pengawasan dilakukan dengan cara audit rumah di wilayah yang sudah diCoklit, untuk memastikan tidak ada rumah yang terlewatkan dan memastikan Coklit dilakukan sesuai prosedur. Tiga hari terakhir dilakukan pencarian rumah yang belum tertempel formulir A.A.2 KWK.

Tiga strategi itu dilakukan serentak oleh seluruh Bawaslu Kabupaten / kota se Jawa timur. Selain itu Bawaslu Kabupaten / Kota juga melakukan improvisasi pengawasan dengan menyesuaikan kondisi di wilayah masing – masing.

Bawaslu kota Surabaya misalnya, dalam pengawasan Coklit di wilayah covid-19 selain koordinasi dengan stake holder, juga memilih memanfaatkan teknologi IT dalam verifikasi kepada keluarga pemilih. Pemilih yang tidak bisa ditemui karena berada di wilayah karantina, kemudian ditelpon lewat panggilan video (video call) untuk dikonfirmasi oleh petugas pengawasan berkaitan dengan proses Coklit.

Kabupaten Gresik banyak terdapat wilayah Kecamatan yang mempunyai Kawasan kompleks perumahan. Petugas pengawasan yang akan masuk ke kompleks perumahan karyawan petrokimia Gresik untuk melakukan audit harus meminjam kendaraan berstiker khusus bagi warga setempat. Di beberapa wilayah perumahan Kabupaten Gresik, petugas pengawasan juga melakukan pengawasan terhadap pos satpam perumahan. Hal tersebut untuk memastikan apakah adanya formulir Coklit yang ditiptkan oleh petugas pemutakhiran data pemilih ke petugas keamanan kompleks.

Melalui Inovasi pengawasan sweeping pos satpam

perumahan ini yang kemudian ada temuan di perumahan Darus Sa'adah, kompleks perumahan GKB Manyar Gresik. Panwascam Manyar kemudian memberikan saran perbaikan berupa Coklit ulang karena ditemukan 32 formulir A.A.1 KWK (tanda bukti pendaftaran pemilih) dan A.A.2 KWK (stiker tanda bukti Coklit) yang ditiptkan di pos satpam untuk dibagikan kepada pemilih yang lewat. Hasil klarifikasi kepada PPDP, bahwa formulir tersebut ditiptkan ke pos satpam karena PPDP hanya diberi kesempatan satu kali keliling untuk Coklit akibat dari pandemi covid19. Padahal masih banyak pemilih yang tidak bisa ditemui.

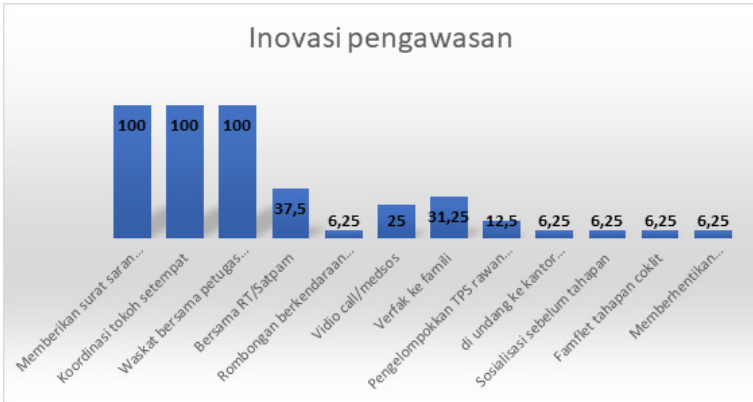
Bawaslu Kabupaten Kediri melakukan inovasi pengawasan pemutakhiran data pemilih dengan melakukan pemetaan TPS, terutama TPS rawan dan TPS rawan covid-19.

Hal yang berbeda bisa ditemukan di Kabupaten Ngawi. Masyarakat Kabupaten Ngawi sangat kecil kepeduliannya terhadap dampak penyebaran virus covid-19. Namun masyarakat Kabupaten ngawi tetap berpedoman pada protokol Kesehatan saat keluar rumah. Sehingga pelaksanaan pemutakhiran data pemilih di Kabupaten Ngawi berjalan sesuai tahapan. Bawaslu Kabupaten Ngawi, melakukan inovasi pengawasan tahapan pemutakhiran data pemilih secara umum seperti yang dilakukan oleh Bawaslu 19 Kabupaten/ kota lain di Jawa timur. Kabupaten Ngawi lebih menggunakan pendekatan persuasif, berkoordinasi dengan tokoh kunci di wilayah setempat. Bawaslu Kabupaten Ngawi juga melakukan pengawasan melekat dan melakukan audit rumah yang sudah diCoklit. Hal tersebut karena pandemi covid19 tidak begitu berdampak terhadap perilaku masyarakat Kabupaten Ngawi, termasuk kaitannya dengan proses pemutakhiran data pemilih.

Dalam melaksanakan pengawasan Coklit, jajaran pengawas di Provinsi Jawa Timur melaksanakan tugasnya dengan melakukan upaya – upaya yang dapat menjamin hak pilih warga tidak hilang. Upaya tersebut antara lain ;

1. Memberikan surat saran perbaikan kepada Panitia Pemilihan kecamatan dan jajaranya dalam melaksanakan Coklit
2. Koordinasi dengan tokoh kunci setempat
3. Pengawasan melekat Bersama Petugas pemutakhiran data pemilu
4. Keliling bersama ketua Rukun Tetangga (RT) atau Satpam
5. Rombongan berkendara berstiker warga setempat
6. Video call atau pemanfaatan medsos
7. Verifikasi faktual kepada keluarga pemilih
8. Pengelompokan TPS rawan covid-19
9. Pemilih diundang ke kantor kelurahan
10. Sosialisasi pengawasan sebelum tahapan Coklit
11. Penyebaran pamflet pengawasan tahapan Coklit
12. Memberhentikan pelaksanaan Coklit karena petugas pemutakhiran data pemilih reaktif covid-19.

Gambar 5 :Inovasi Pengawasan



Sumber: Data Hasil FDG

## E. KESIMPULAN

### Kesimpulan

Proses pemutakhiran data pemilih Pilkada serentak 2020 pada masa pandemi covid19 di Jawa Timur, secara umum pada dasarnya masyarakat merespon dengan baik. Namun masih terdapat pemilih yang acuh tak acuh serta tidak merasa rugi seandainya tidak di Coklit. Dari sisi Batasan waktu pelaksanaan tahapan pemutakhiran data pemilih, terutama pelaksanaan Coklit, di semua wilayah Jawa Timur berjalan sesuai dengan jadwal yang ditetapkan. Pada proses pelaksanaan Coklit di lapangan tentu muncul beberapa permasalahan sehingga memerlukan inovasi pelaksanaan dan pengawasan yang tidak biasa.

Pengawas dalam melakukan pengawasan di masing-

masing Kabupaten memastikan semua pemilih sudah diCoklit. Ditemukan permasalahan terdapat pemilih tidak mau diCoklit. Pengawas kemudian menindaklanjuti dengan melakukan pengawasan melekat. Beberapa alasan pemilih tidak mau diCoklit selain takut tertular covid-19, ada juga yang menolak karena kecewa terhadap pemerintah setempat akibat tidak mendapatkan bantuan sosial covid-19. Hal ini menunjukkan apapun alasannya semua atas dasar situasi penyebaran wabah covid-19.

Pemilih di Kabupaten Gresik, terutama yang berada di wilayah perumahan, menolak dilakukan Coklit sehingga proses pelaksanaan Coklit tidak dilakukan oleh PPDP, tetapi diberikan kepada satpam perumahan kemudian satpam perumahan tersebut membagikan kepada warga perumahan yang lewat. Hal tersebut dilakukan hingga proses Coklit selesai. hal ini walaupun sudah dilakukan koordinasi dan komunikasi dengan warga setempat tetap tidak mau untuk diCoklit hal ini menunjukkan bahwa situasi pandemi covid-19 sangat berdampak terhadap tidak memperdulikan aturan yang berlaku.

Di kota Surabaya dengan adanya pembatasan jumlah berkumpul justru untuk menyelesaikan Coklit bagi pemilih yang belum terCoklit dilakukan dengan cara diundang di kantor kelurahan yang memberi dampak tingginya interaksi sosial, hal ini dijadikan maklum dan tidak merasa melanggar aturan protokol Kesehatan covid-19. Walaupun di kota besar ternyata Sebagian besar masyarakat tidak memperdulikan aturan pemerintah dan situasi wabah pandemi covid-19 dijadikan alasan dalam melakukan kegiatan.

Dari permasalahan di lapangan, akhirnya memunculkan

inovasi pengawasan dalam tahapan pemutakhiran data pemilih di Jawa Timur. sebagian besar pengawas mengeluarkan saran perbaikan tertulis terkait proses Coklit yang tidak dilakukan sesuai peraturan perundang – undangan. Hal tersebut perlu dilakukan agar KPU dan jajarannya melakukan proses pemutakhiran data pemilih sesuai dengan peraturan.

Sebagai upaya pengawasan agar bisa terjaminnya hak pilih warga Negara, Bawaslu membuat strategi pencegahan dan inovasi pengawasan. Kategori pencegahan dengan cara Koordinasi dengan tokoh kunci setempat, Pengelompokan TPS rawan dan rawan covid19, Sosialisasi pengawasan sebelum tahapan Coklit, dan Penyebaran pamflet pengawasan tahapan pemutakhiran data pemilih.

Adapun kategori inovasi pengawasan dengan cara, memberikan surat saran perbaikan kepada Panitia Pemilihan kecamatan dan jajarannya dalam melaksanakan Coklit, pengawasan melekat Bersama Petugas pemutakhiran data pemilu, keliling Bersama ketua Rukun Tetangga (RT) atau Satpam, rombongan berkendaraan berstiker warga setempat, video call atau pemanfaatan medsos, verifikasi faktual kepada keluarga pemilih, diundang ke kantor kelurahan, dan merekomendasikan penundaan pelaksanaan Coklit karena petugas pemutakhiran data pemilih berdasarkan hasil rapid test menunjukkan reaktif covid-19.

Melihat beberapa Kejadian saat pelaksanaan Coklit, inovasi pengawasan yang diinisiasi oleh pengawas di lapangan sangat mempengaruhi keberhasilan Coklit di masa pandemi covid19. misalnya bagi pemilih yang tidak mau diCoklit maka dipastikan dengan cara *video call*, menemui keluarga pasien reaktif dan

positif covid-19 dan mengundang pemilih ke kantor kelurahan.

Selain pengawasan tahapan Coklit tentu pengawas juga melakukan strategi pencegahan agar tahapan pemutakhiran data pemilih bisa berjalan dengan normal dengan cara melakukan sosialisasi pengawasan sebelum tahapan dimulai, membagikan dan menempelkan pamflet pengawasan tahapan Coklit, pemetaan TPS rawan covid-19.

### **Rekomendasi**

Berdasarkan hasil penelitian di atas, dalam rangka meningkatkan akurasi, akuntabilitas, dan kualitas dalam pengawasan tahapan penyusunan Daftar Pemilih yang diawali dengan proses Coklit di lapangan, tim riset Inovasi pengawasan tahap pemutakhiran data pemilih pada masa pandemi covid-19 di Jawa Timur merekomendasikan hal sebagai berikut :

1. Daftar Pemilih Tetap hasil produk pada masa pandemi covid-19, apabila dijadikan acuan pada pemilihan dan/atau pemilihan berikutnya harus diyakini banyak kekurangan.
2. Pemakluman diskresi hukum saat pelaksanaan Coklit.
3. Bagi penyelenggara harus mengambil Langkah cepat dalam menerbitkan aturan.
4. Penambahan wewenang mengambil kebijakan pada situasi bencana bagi penyelenggara.

## Daftar Pustaka

- Suyanto, Agus. 2020. Pengawasan Pemilu di Indonesia (Studi Kasus Relawan Kotak Kosong Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Pati Tahun 2017). Tesis. FISIP Universitas Gajah Mada.
- KEPUTUSAN GUBERNUR JAWA TIMUR NOMOR 188/202/ KPTS/013/2020, Tentang pembatasan sosial bersekala besar dalam rangka penanganan Covid-19 di wilayah Kota Surabaya Kabupaten Sidoarjo dan Kabupaten Gresik. mulai tanggal 28 April 2020 sampai dengan 11 Mei 2020
- KEPUTUSAN GUBERNUR JAWA TIMUR NOMOR 188/219/ KPTS/013/2020 selama 14 (empat belas) hari, terhitung sejak tanggal 12 Mei 2020 sampai dengan 25 Mei 2020
- Halim A. 2020, Juli, 14. Pemutakhiran Data Pemilih Pilkada di Masa Pandemi. Detik-News. <https://news.detik.com/kolom/d-5092464>
- Jonnadi.2020. November.06. Jalan Panjang Pemutakhiran Data Pemilih, Tantangan Coklit di Masa Pandemi. Klikpositif.com.<https://klikpositif.com>
- Suma Iqbal Muh.2020.Juli.14. Menjamin Akurasi Data Pemilih dalam Pandemi. Rumah Pemilu.org.<https://rumahpemilu.org>

UU 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. JDIH Bawaslu

PKPU 19 tahun 2019, Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Tahapan, Program Dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Dan/Atau Wali Kota Dan Wakil Wali Kota Tahun 2020. JDIH KPU

PKPU Nomor 5 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Tahun 2020. JDIH KPU

PKPU 6 tahun 2020, Tentang Pelaksanaan Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Dan/Atau Wali Kota Dan Wakil Wali Kota Serentak Lanjutan Dalam Kondisi Bencana Non alam Corona Virus Disease 2019 (COVID-19). JDIH KPU

PerBawaslu 21 tahun 2018, Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Tentang Pengawasan Penyelenggaraan Pemilihan Umum. JDIH Bawaslu RI.

PerBawaslu 4 tahun 2020, Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Tentang Pengawasan, Penanganan Pelanggaran, Dan Penyelesaian Sengketa Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota Dan Wakil Wali Kota Serentak Lanjutan Dalam Kondisi Bencana Non alam Corona Virus Disease 2019 (COVID-19). JDIH Bawaslu RI

PerBawaslu 24 tahun 2018, Tentang Pengawasan Pemutakhiran Data Dan Penyusunan Daftar Pemilih Dalam Pemilihan Umum. JDIH Bawaslu RI

## **Pengawasan Syarat Pencalonan Kepala Daerah: Studi Kasus Pilkada Kabupaten Mojokerto Tahun 2015**

Afidatus Solikah, Alim Mustofa, Azam Fikri,  
Hidayat, Khotim Ubaidillah

### **Abstrak**

Problem dukungan ganda dari partai politik yang pecah kepengurusan berdampak pada pencalonan kepala daerah, yaitu pencalonan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Mojokerto. Salah satu persyaratan adalah partai yang pecah atau dobel kepengurusan sebagaimana ditetapkan dalam peraturan KPU, maka kedua kubu wajib mencalonkan pasangan calon yang sama.

Persoalan muncul Ketika salah satu pasangan calon memperoleh dua rekomendasi dari DPP PPP Romahurmuji dan DPP PPP Djan Farid. Sementara pasangan lain mengklaim memperoleh rekomendasi dari salah satu DPP PPP yaitu kepengurusan Djan Farid saja. Hal inilah pada akhirnya menimbulkan persoalan hukum, baik sengketa, gugatan PTUN, MA dan laporan ke DKPP. Temuan ini sangat menarik untuk kemudian perlu kajian lebih dalam bagaimana sesungguhnya prosedur verifikasi syarat pencalonan yang dilakukan oleh KPU, bagaimana peranan Panwaslu dalam tahapan pencalonan tersebut. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui

dan mendeskripsikan proses verifikasi syarat pencalonan serta untuk mendeskripsikan peran pengawas dalam proses verifikasi syarat pencalonan kepala daerah di Kabupaten Mojokerto.

Penelitian ini bersifat deskriptif kualitatif, dimana penelitian ini berusaha menjawab bagaimana proses pencalonan dan prosedur verifikasi yang dilakukan oleh KPU Kabupaten Mojokerto dan proses pengawasan, khususnya yang dilakukan oleh Panwaslu Kabupaten Mojokerto dalam tahapan pencalonan kepala daerah tahun 2015.

Kesimpulan dari penelitian ini adalah, adanya perbedaan pemahaman terhadap ketentuan proses verifikasi syarat pencalonan dimana, KPU Kabupaten Mojokerto berpendapat bahwa proses verifikasi surat rekomendasi partai harus ditemui oleh Ketua dan Sekjend partai. Hal ini pada akhirnya berdampak persoalan hukum, yaitu sengketa di Panwaslu, gugatan di PTUN, MA dan laporan DKPP.

Pada sisi pengawasan, sikap Panwaslu yang menolak permohonan gugatan oleh pasangan calon dengan berpedoman pada fatwa Mahkamah Agung (MA) karena tidak adanya regulasi dari Bawaslu RI yang mengatur *legal standing* terkait permohonan sengketa pemilihan.

**Kata kunci:** *Pengawasan, Pencalonan, dan Pilkada 2015*

## **A. PENDAHULUAN**

### **Latar Belakang**

Proses politik melalui pemilihan kepala daerah bersinggungan dengan hak politik seseorang, baik hak memilih maupun hak dipilih. Dalam kontesasi perebutan kekuasaan dalam pemilihan kepala daerah sarat akan hilangnya hak politik karena persoalan prosedur yang mengikat dalam ketentuan perundang-undangan maupun aturan yang mengikat internal maupun eksternal partai politik sebagai pengusung bakal calon kepala daerah.

Dalam konteks bakal Pasangan calon (Paslon) yang diusung oleh partai politik maupun gabungan partai politik, ada beberapa prosedur partai yang wajib ditempuh bagi bakal Paslon. Beberapa persoalan yang kerap muncul adalah terkait dengan rekomendasi atau persetujuan pencalonan dari pengurus pusat partai politik. Potensi permasalahan yang kerap terjadi adalah adanya perpecahan pengurus partai politik akibat perbedaan Paslon yang diusung atau adanya rekomendasi ganda dari partai politik yang mengakibatkan adanya sengketa atau problem pencalonan pada tahapan pendaftaran bakal calon kepala daerah di KPU.

Adanya persyaratan pencalonan yang mencantumkan persetujuan dari pimpinan partai pusat sebagaimana terjadi pada tahapan pencalonan bupati dan wakil bupati Kabupaten Mojokerto tahun 2015. Problem munculnya rekomendasi ganda pencalonan pasangan bupati yang diusung oleh partai persatuan pembangunan (PPP) kepengurusan Djan Farid untuk dua Paslon yang berbeda. Kedua bakal Paslon sama-sama menyertakan persetujuan atau rekomendasi dari DPP PPP

kepengurusan Djan Farid.

Peranan Bawaslu dalam posisi kasus seperti ini akan diuji oleh publik bahkan menjadi sandaran pencari keadilan, sehingga kasus dukungan ganda partai politik kepada Paslon sangat penting untuk dilakukan riset yang mendalam untuk mengurai beberapa persoalan agar ke depan diperoleh rumusan pengawasan yang lebih detail dalam perspektif hukum dan penyelesaian sengketa yang tepat.

Dari latar belakang di atas, peneliti berupaya menggali informasi untuk menjawab beberapa hal yang dirangkai dalam rumusan masalah yaitu: Bagaimana prosedur verifikasi syarat pencalonan kepala daerah oleh KPU?; Serta Bagaimana peran Panwaslu dalam pengawasan syarat pencalonan kepala daerah?.

## **B. METODE PENELITIAN**

Penelitian dengan judul: ***Pengawasan Syarat Pencalonan Kepala Daerah: Studi Kasus Pilkada Kabupaten Mojokerto Tahun 2015*** ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif dengan tajuk yang kami angkat ini berusaha menjawab bagaimana pengalaman pengawasan, khususnya yang dilakukan oleh Panwaslu Kabupaten Mojokerto dalam tahapan pencalonan kepala daerah tahun 2015. Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini yaitu melalui wawancara mendalam terhadap informan kunci, studi pustaka terhadap arsip dan dokumen penting yang berkaitan dengan sengketa pencalonan di Kab. Mojokerto, seperti : Berita Acara (BA) Penetapan Paslon oleh KPU Kab.Mojokerto, BA tentang Pengundian Nomor Urut Paslon dalam Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Mojokerto Tahun 2015, Berkas Pencalonan

Kepala Daerah, Surat Himbauan dan Rekomendasi Panwaslu Kabupaten Mojokerto, Putusan PTUN, , Putusan MA serta Putusan DKPP.

## C. PERSPEKTIF TEORI

### Teori Negara Hukum

Secara konstitusional negara Indonesia telah mendeklarasikan diri sebagai negara hukum sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 dinyatakan bahwa "Negara Indonesia adalah negara hukum". Sebagai negara hukum, negara haruslah dibangun di atas prinsip-prinsip demokrasi. Hal ini berangkat dari pemahaman bahwa supremasi hukum pada prinsipnya berasal dari kedaulatan rakyat, sehingga penegakan hukum tidak boleh ditegakkan dengan mengabaikan prinsip demokrasi. Sebaliknya, penegakan hukum haruslah berorientasi pada rakyat itu sendiri (Huda, 2007:62)

Menurut A. V. Dicey ada tiga ciri penting setiap negara hukum, yaitu; (1) Supremasi hukum (*supremacy of law*), dalam arti tidak boleh ada kesewenang-wenangan sehingga seseorang hanya boleh dihukum jika melanggar hukum. 2) Persamaan kedudukan di hadapan hukum (*equality before the law*), baik bagi rakyat biasa maupun bagi pejabat. 3) Terjaminnya hak asasi manusia oleh Undang-Undang dan keputusan keputusan pengadilan (Mahfud MD, 2008:16) Seseorang mencalon diri untuk menjadi kepala daerah dalam pentas demokrasi lima tahunan telah dijamin dalam Pasal 28D ayat (3) dinyatakan "Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan" artinya seseorang diberikan kesempatan oleh negara untuk mencalonkan diri sebagai kandidat apapun dalam pemerintahan dan hal ini harus dijamin

oleh negara.

Pemberian dan jaminan negara yang memberikan kesempatan yang sama kepada seseorang merupakan salah satu ciri Indonesia sebagai negara hukum, kalau melihat ciri negara hukum yang dikemukakan oleh para ahli, prinsip mendasar dari negara hukum adalah dua, pertama negara hukum harus menjunjung tinggi hukum, kedua memberikan jaminan dan melindungi hak konstitusional warga negaranya.

Ketika ada seseorang mencalonkan diri menjadi kepala daerah di salah satu wilayah, negara melalui lembaga negaranya atau lembaga pembantu lain tidak boleh menghalangi apalagi mencekal seseorang untuk mencalonkan diri karena konstitusi sudah memberikan hak tersebut, mencegah atau menghalangi seseorang untuk ikut dalam konteks pemilihan umum ditingkat manapun perbuatan yang melanggar konstitusional.

### **Teori Otonomi Daerah**

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) merupakan proses politik yang tidak saja merupakan mekanisme politik untuk mengisi jabatan demokratis melalui pemilihan langsung maupun tidak langsung tetapi juga sebuah implementasi pelaksanaan otonomi daerah atau desentralisasi politik yang sesungguhnya. Pasca reformasi pemerintahan yang awalnya sentralistik hanya ada di pemerintahan Pusat berubah menjadi pemerintahan yang tidak sentral ke pusat

Penerapan desentralisasi daerah melalui otonomi daerah memberikan efek besar terhadap sistem pemerintahan di Indonesia, terutama dalam sistem Pilkada di Indonesia yang awalnya proses pemilihan Pilkada dilaksanakan secara tidak

langsung atau melalui perwakilan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten/Kota, rakyat hanya memilih DPRD Kabupaten/Kota setelah terpilih mereka akan diwakili hak suaranya dalam proses pemilihan Pilkada.

Menurut Laode Ida (2003), pelaksanaan Pilkada secara langsung merupakan upaya mengisi yang bolong di tengah, dimana pemilihan presiden dipilih secara langsung, pemilihan kepala desa juga dipilih secara langsung; mengapa pemilihan kepala daerah tidak. Dia juga berpendapat bahwa Pilkada secara langsung merupakan bayar utang pemerintah dan elit politik kepada rakyat atas janji politik reformasi dengan cara mengubah mekanisme Pilkada dari parlemen kepada rakyat langsung.

#### D. PEMBAHASAN

##### Pengawasan Syarat Pencalonan Kepala Daerah Pilkada Kabupaten Mojokerto Tahun 2015

##### Prosedur Pencalonan Dalam Pilkada

Prosedur pencalonan dalam Pilkada berdasarkan PKPU Nomor 9 tahun 2015 bisa digambarkan dalam bagan berikut:



Ada tiga paslon yang mendaftar ke KPU Kabupaten Mojokerto dalam Pilkada Kabupaten Mojokerto. Ketiga Paslon tersebut meliputi 2 Paslon diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik, sedangkan 1 Paslon adalah calon perseorangan.

Tabel 1. Bakal Pasangan Calon Pilkada Kab.Mojokerto 2015

NO	NAMA BAPASLON	POSISI	PENDUKUNG
1	Mustofa Kamal Pasa	Calon Bupati	PDIP, Golkar, Demokrat, Nasdem, PAN, PKS dan Gerindra
	Pungkasiadi	Calon Wakil Bupati	
2	Misna	Calon Bupati	Perseorangan
	Rahma Sofiana	Calon Wakil Bupati	
3	Choirun Nisa	Calon Bupati	PKB, PPP, PBB dan Hanura
	Arifuddinsyah	Calon Wakil Bupati	

Sumber Data : Berita Acara Pleno KPU Kabupaten Mojokerto

Peneliti dalam penelitian ini akan memfokuskan pada temuan adanya surat persetujuan pencalonan atau rekomendasi dukungan diduga ganda oleh DPP Partai PPP kepada Paslon Choirunisa & Arifudinsyah dan pasangan Mustofa Kamal Pasha (MKP) juga memiliki surat rekomendasi yang sama dari DPP PPP kubu Djan Farid.

### Proses Pendaftaran Pencalonan

Pada tanggal 26 s/d 28 Juli 2015 telah dilaksanakan tahapan pendaftaran Paslon Bupati dan Wakil Bupati Kab. Mojokerto

bertempat di Kantor Sekretariat KPU Kab. Mojokerto Jl. R.A. Basuni Kec. Sooko Kab. Mojokerto, terdapat 3 (tiga) bakal Paslon Bupati dan Wakil Bupati yang mendaftar yaitu :

Tabel 2 : Jumlah Dukungan Partai Politik Pengusung dan Dukungan Suara Pasangan Calon Perseorangan

NO	NAMA BAKALAN PASANGAN CALON	PARTAI PENDUKUNG	JUMLAH KURSI	TOTAL DUKUNGAN
1	MUSTOFA KAMAL PASA – PUNGKASIADI	PDI Perjuangan	7 Kursi	36 Kursi
		Partai Demokrat	6 Kursi	
		Partai Gerindra	5 Kursi	
		PAN	4 Kursi	
		PKS	4 Kursi	
		Partai Nasdem	4 Kursi	
		Partai Golkar	6 Kursi	
2	MISNAN – RAHMA SHOFIANA WA	Perseorangan	-	76.678 jiwa
3	CHOIRUNNISA, M.Pd – ARIEFUDINSJAH	PKB	5 Kursi	14 Kursi
		PPP	5 Kursi	
		Partai Hanura	2 Kursi	
		PBB	2 Kursi	

Sumber : Data Pleno KPU Kab. Mojokerto.

### Masalah Rekomendasi Ganda

Paska diterimanya pendaftaran Bakal Paslon Choirunnisa – ARIEFUDINSJAH oleh KPU Kabupaten Mojokerto. Tim kampanye Bakal Paslon MUSTOFA KAMAL PASA - PUNGKASIADI menyampaikan bahwa pihaknya juga mengantongi rekomendasi

dari DPP PPP kepengurusan Djan Faridz, dengan nomor surat 558/KPTS/DPP/VII/2015 tanggal 27 Juli 2015 yang menyebutkan bahwasannya DPP PPP Kubu H. Djan Faridz mengajukan Mustofa kamal Pasa sebagai Calon Bupati dan Pungkasiadi sebagai Calon Wakil Bupati Mojokerto periode 2015 – 2020. Tetapi rekom tersebut tidak dimasukan pada saat pendaftaran ke KPU pada tanggal 27 juli 2015, dikarenakan tidak mendapatkan rekomendasi dari DPP PPP kepengurusan Romahurmuziy.

Adanya permasalahan rekomendasi dari DPP PPP Djan Farid, dimana kedua kubu pasangan calon mengklaim memiliki surat persetujuan pencalonan atau rekomendasi partai, selanjutnya KPU Kabupaten Mojokerto melakukan verifikasi dokumen tersebut ke kantor DPP PPP Djan Farid di Jakarta sebanyak 3 (tiga) kali, dengan kronologis sebagai berikut :

Tabel 3 : tahapan verifikasi oleh KPU dan Panwaslu Kab.Mojokerto

Tanggal	Petugas	Pihak yang ditemui	Dokumen	Hasil
1/8/1915	Tim KPU Mojokerto verifikasi ke DPP PPP	Kepala Sekretariat (Sunarjo)	Surat Rekomendasi Nomor 532/KPTS/DPP/VII/2015	Tidak Mengeluarkan Rekomendasi Untuk Paslon Choirunisa
12-14 /8/15	Tim KPU Mojokerto & Panwaslu	Sekjend & Wakil Sekjend		Tidak mengakui adanya surat Rekomendasi Untuk Paslon Choirunisa
20/8/2015	KPU, Panwaslu & Gakkumdu	Sekjend (Dimiyati) & Wakil Sekjend	nomor 598/KET/VIII/DPP/2015	Tidak pernah dikeluarkan oleh DPP PPP Djan Farid

Sumber : Hasil wawancara di KPU dan Panwaslu Kab.Mojokerto

Tabel 4 : Kronologis Pengawasan

Tanggal	Peristiwa	Dokumen	Isi
7/8/2015	Paslon Choirunisa melakukan perbaikan syarat	Surat nomor 598/KET/DPP/VIII/2015 tanggal 28/7/2015.	Penegasan persetujuan rekomendasi ke Choirunisa & Arifudinsyah
9/8/2015	Panwaslu Rekom Klarifikasi Ulang	061/Panwas-Kab/MJK/VIII/2015	Agar KPU melakukan verifikasi ulang bersama Panwaslu
17/8/2015	Tim MKP & Pungkasiadi Melaporkan dugaan pemalsuan Rekomendasi Choirunisa		Dugaan pemalsuan Rekomendasi Choirunisa dari DPP PPP Djan Farid
20/8/2015	Panwas mendapatkan data saat klarifikasi	1. Surat Keputusan Nomor 532/KPTS/DPP/VII/2015 tanggal 25 Juli 2015. 2. SK nomor 598/SK/DPP/VIII/2015 tanggal 1 Agustus 2015	1. Surat Keputusan untuk Pilkada Kabupaten Banyuwangi. 2. SK kepada Propinsi Kaltara
23/8/2015	Panwaslu mengeluarkan Himbauan	Surat Himbauan nomor 076/Panwas-Kab/MJK/VIII/2015	Agar dokumen hasil verifikasi dijadikan sebagai bahan pertimbangan penetapan calon
24/8/2015	KPU Mojokerto kirim surat ke Panwaslu	1. Surat Kpu ...	KPU pertanyakan maksud surat himbauan, apakah sama kedudukannya dengan rekomendasi
24/8/2015	Jawaban Panwaslu	surat nomor : 080/Panwas-Kab/MJK/VIII/2015	
24/8/2015	Pleno penetapan Calon oleh KPU	SK KPU Kabupaten Mojokerto nomor: 28/BA/VIII/2015 serta SK KPU Kabupaten Mojokerto nomor : 31/KPTS/KPU-Kab-014-329790/2015	Tentang penetapan Cabup – Cawabup peserta pemilihan Cabup – Cawabup Mojokerto Periode 2015 – 2020 diikuti oleh 3 pasangan calon kepala daerah.
25/8/2015		BA Nomor : 29/BA/VIII/2015	Pengundian Nomor Urut Paslon dalam Pemilihan Cabup dan Cawabup Kabupaten Mojokerto Tahun 2015

Sumber : Data hasil wawancara dengan Panwaslu Kab.Mojokerto

Adanya rekomendasi ganda dalam Pilkada Kabupaten Mojokerto Tahun 2015 yang diusung oleh Partai PPP untuk dua Paslon yang berbeda menjadi polemik, karena kedua Paslon sama-sama menyertakan rekomendasi dari DPP

PPP Kepengurusan Djan Farid yang mengakibatkan adanya sengketa pencalonan.

Persoalan rekomendasi dari satu partai yang dimiliki oleh 2 (dua) pasangan bakal calon merupakan persoalan yang berkaitan langsung dengan syarat pencalonan. Problem hukum yang timbul adalah pertama terkait keabsahan dukungan sebagaimana ketentuan, kedua keabsahan syarat dukungan partai atau gabungan partai pengusung.

Klaim yang disampaikan oleh pasangan MKP & Pungkasiadi memperoleh surat dukungan atau rekomendasi dari DPP PPP Djan Farid, sementara rekomendasi yang sama juga dimiliki oleh pasangan Choirunisa & Arifundinsyah menjadi persoalan hukum yang serius konstalasi pemilu 2015.

Santoso Ketua tim pemenangan MKP, menyikapi hal tersebut dengan melakukan upaya gugatan ke Panwaslu dengan pokok perkara adanya berita acara nomor 31/KPTS/KAB-MOJOKERTO /014.329790/2015 tentang penetapan pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Mojokerto tahun 2015, yang menetapkan pasangan Choirunisa & Arifudinsyah sebagai pasangan calon. Menurut Santoso Ketua Tim MKP bahwa Surat Rekomendasi yang pertama sudah ditarik gugur demi hukum, karena timnya memiliki Surat Rekomendasi Baru dan lebih sah karena telah ditanda tangani oleh Djan Farid dan Dimiyati.

*"Surat Rekomendasi tersebut saya yang mengambilnya sendiri. Langsung ke kantor DPP PPP Djan Farid".*

Selain melayangkan gugatan, Santoso juga membawa persoalan ini ke Gakkumdu atas dugaan pemalsuan tanda

tangan surat rekomendasi pasangan Choirunisa dari DPP PPP Djan Farid.

Hasil dari pembahasan atas laporan MKP ke Gakkumdu, laporan tidak bisa ditindaklanjuti karena secara yuridis formal tidak memenuhi syarat karena laporan melebihi batas waktu (kedaluwarsa); mengingat peristiwa kejadian tanggal 28 juli 2015 kemudian dilaporkan tanggal 17 agustus 2015, mengingat ketentuan Pasal 134 ayat (4) UU nomor 1 tahun 2015 menyatakan laporan pelanggaran Pemilihan disampaikan paling lama 7 (tujuh) hari sejak diketahui dan/atau ditemukannya pelanggaran Pemilihan.

Abdul Rokim selaku ketua DPC PPP Kabupaten Mojokerto kubu Djan Farid menjelaskan terkait alur turunnya rekomendasi yang sah adalah surat rekomendasi untuk pasangan MKP.

*"Surat Rekomendasi yang turun ke MKP dianggap sah karena sudah melalui kajian beberapa bulan untuk mendapatkan bukti yang sah, sementara rekomendasi yang turun untuk pasangan Choirunisa tidak sah hal ini setelah dilakukan penelusuran meski tidak ketemu langsung ketua umum Djan Farid dan sekjend (Dimiyati) tetapi hanya ketemu bagian TU DPP Partai".*

Penelusuran keabsahan dokumen rekomendasi dilakukan oleh pengurus DPW PPP yaitu K.H Maskur Hasim, bahkan pengurus DPW tidak pernah tahu terkait munculnya rekomendasi yang dimiliki pasangan calon lain.

Hal yang sama disampaikan oleh Vikhie Risdianto anggota KPU Mojokerto, bahwa problem surat rekomendasi ganda yang

dimiliki oleh kedua pasangan calon meski hanya salah satu yang menggunakan surat tersebut sebagai persyaratan pendaftaran, akan tetapi munculnya keberatan dari pihak pasangan calon lain, maka tim KPU melakukan klarifikasi sampai 3 (tiga) kali.

Problem yang muncul dari rangkaian peristiwa ini adalah setelah dilakukan verifikasi atas dokumen surat rekomendasi dari DPP PPP Djan Farid, keesokannya muncul surat dari DPP yang isinya bertentangan dengan hasil klarifikasi yaitu mengesahkan surat rekomendasi tersebut, begitu seterusnya. Klarifikasi yang dilakukan tim KPU dituangkan ke berita acara verifikasi yang isinya sebagaimana dijelaskan diatas adalah tidak mengakui surat rekomendasi atas nama Choirunisa.

*“Disisi lain Panwaslu tidak bersikap secara tegas dengan memberikan rekomendasi akan tetapi hanya mengeluarkan surat himbuan saja, hal inilah yang menyebabkan kami bingung dan ragu”.*

Kebimbangan Vikhie juga didasari oleh desakan kuasa hukum tim Choirunisa akan keabsahan hasil verifikasi yang dilakukan tim KPU yang hanya ditemui oleh jajaran sekjen DPP saja tanpa bertemu langsung dengan ketua umum partai. Hal ini dikhawatirkan akan menimbulkan persoalan hukum lagi di kemudian hari. Karena menurut pendapat kami dokumen hasil verifikasi akan sah jika pada saat verifikasi ditemui jajaran pimpinan partai yaitu ketua umum dan sekjen sebagaimana ketentuan keluarnya surat persetujuan pencalonan atau rekomendasi.

Sikap berbeda dilakukan oleh Afidatus Sholihah Komisioner KPU Kabupaten Mojokerto Divisi teknis Penyelenggaraan, terkait dokumen hasil klarifikasi, Afida berpendapat bahwa

surat persetujuan pencalonan oleh partai politik memang wajib ditanda tangani oleh ketua umum dan sekretaris Jenderal partai, akan tetapi berbeda dengan proses verifikasi yang menurutnya tidak harus ditemui atau ditandatangani kedua unsur pimpinan partai. Dalam hal verifikasi terhadap hasil keputusan partai berupa surat keputusan atau lainnya, sah meski hanya ditemui atau ditandatangani salah satu unsur pimpinan saja. Tetapi yang terpenting adalah hasil klarifikasi dituangkan dalam berita acara dan distempel oleh partai tersebut. Dasar inilah kemudian digunakan sebagai pedoman pleno penetapan calon Bupati dan wakil Bupati. Artinya dokumen BA hasil klarifikasi itu sah.

Di pihak lain Samuel Tim Kuasa Hukum Choirunissa menanggapi hasil klarifikasi tim KPU, mengatakan bahwa ketika verifikasi hanya ditemui oleh salah satu unsur pimpinan partai (ketua atau sekjen) dianggap tidak sah karena tidak memenuhi ketentuan peraturan KPU tentang pencalonan yang mensyaratkan bahwa surat rekomendasi wajib ditanda tangani oleh ketua dan sekretaris.

*"Ketentuan verifikasi juga harus memenuhi sebagaimana diperaturan KPU tentang pencalonan, jika dalam surat tersebut ditanda tangani oleh ketua dan sekjend, maka saat verifikasi juga harus ditemui keduanya agar diperlakukan yang sama prosesnya".*

Meneruskan keterangannya Samuel menyebutkan bahwa surat rekomendasi yang dimiliki kliennya adalah sah, mengingat tanggal surat rekomendasi yang dimiliki kliennya adalah tanggal terbaru dari klaim surat rekomendasi yang dimiliki pasangan lain.

## Sengketa Pencalonan

Gugatan sengketa yang diajukan oleh pasangan MKP – Pungkasiadi ke Panwaslu dengan petitum yang dimohonkan adalah pembatalan surat keputusan penetapan pencalonan, Panwaslu dalam putusannya nomor surat nomor 01/PS/PWS-KAB/MJK/VIII/2015, menyatakan bahwa permohonan sengketa tidak dapat diterima (Tidak dalam kualifikasi sebagai pemohon sengketa), karena pemohon dianggap tidak memiliki *legal standing*. Sebagaimana tertuang dalam fatwa MA nomor 115/Tuaka.TUN/V/2015 angka 4 yang menyatakan yang memiliki *legal standing* untuk mengajukan sengketa ke Bawaslu Provinsi dan Panwas Kabupaten/Kota adalah calon yang sudah mendaftar ke KPU namun tidak ditetapkan sebagai peserta.

*“Bahwa sebagaimana telah diatur dalam Pasal 142 UU No. 1 Tahun 2015 juncto UU No. 8 Tahun 2015, maka Paslou yang sudah mendaftarkan diri ke KPU, KPU Propinsi dan KPU Kabupaten/Kota namun TIDAK DITETAPKAN sebagai Peserta Pemilihan, yang memiliki Legal Standing untuk mengajukan sengketa ke Bawaslu Propinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota karena telah terjadi sengketa antara Peserta Pemilihan dengan Penyelenggara Pemilihan sebagaimana dimaksud pasal 142 a quo”*

Miskanto Ketua Panwaslu menyampaikan, sikap Panwaslu dalam penanganan sengketa yang berpedoman pada Fatwa Mahkamah Agung diatas karena Fatma MA diatas merupakan aturan terbaru dari MA yang mengatur tentang sengketa pemilihan, sementara aturan tentang legal standing dari Bawaslu RI belum ada.

Atas putusan Panwaslu tersebut, Tim MKP selanjutnya mengajukan sengketa di pengadilan tinggi tata usaha negara (PT-TUN) Surabaya. Samuel kuasa hukum Choirunisa menanggapi gugatan tersebut, pihaknya yakin akan menang mengingat adanya tuduhan pemalsuan. Sedangkan PTUN tidak memiliki kewenangan, *terhadap legal standing* pemohon jika merujuk pada putusan Panwaslu maupun sesuai ketentuan UU nomor 1 tahun 2015 dipasal 147 huruf a dan b.

Dalam petitum, pemohon menyampaikan tuntutan pembatalan surat keputusan penetapan calon oleh KPU Mojokerto. Pada proses ini hakim PT-TUN yang tertuang dalam putusan PT-TUN nomor 01/G.PILKADA/PT.TUN.SBY ***mengadili menolak gugatan pengugat selurunya.***

Dalam pokok perkara, salah satu pertimbangan hakim adalah bahwa dokumen dari pasangan Choirunisa yang diterima termohon adalah sah, hakim juga berpendapat bahwa termohon tidak memiliki kapasitas untuk memutuskan ASLI atau PALSU dokumen tersebut.

Menyikapi putusan PT-TUN, tim MKP selanjutnya mengajukan kasasi di Mahkamah Agung dengan pokok perkara yang sama. Dalam putusan Mahkamah Agung nomor: 539K/TUN/PILKADA/2015 *Mengabulkan permohonan kasasi dari Para Pemohon Kasasi, sekaligus Membatalkan Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya Nomor 01/G/PILKADA/2015/PT.TUN.SBY, Tanggal 22 September 2015;*

### **Pelaksanaan Putusan Mahkamah Agung**

Paska keluarnya putusan MA, Rabu, 11 Nopember 2015, KPU Kabupaten Mojokerto melaksanakan rapat Pleno tertutup

menindak lanjuti hasil putusan kasasi di MA. Namun, pleno ditunda dengan pertimbangan bahwa KPU Mojokerto akan terlebih dahulu melakukan klarifikasi ke MA bersama staf biro Fari KPU RI berkenaan dengan penegasan adanya perbedaan nomor urut paslon tidak sesuai dengan SK KPU Kabupaten Mojokerto. Hasil dari klarifikasi tersebut Panitera Muda TUN Hakim Agung (Ashadi) mengatakan bahwa Keputusan MA itu sudah benar dan harus dilaksanakan.

Selain klarifikasi ke MA, KPU Kabupaten Mojokerto juga melakukan konsultasi ke Divisi Hukum KPU RI (Ida Budiati) terkait hasil klarifikasi putusan MA ke Panitera Muda TUN Hakim Agung (Sdr. Ashadi). Dan dalam konsultasi tersebut menghasilkan kesepakatan bahwa KPU Kab. Mojokerto harus melaksanakan putusan MA.

### **Pengawasan Panwaslu Mojokerto Pada Tahapan Pencalonan**

Selama proses tahapan pencalonan Panwaslu melakukan pengawasan sebagaimana disampaikan Basori anggota Panwaslu Kabupaten Mojokerto, bahwa seluruh proses pencalonan berjalan sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan, hasil pengawasan melekat yang dilakukan pada tanggal 26 – 28 Juli, semua proses pencalonan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dokumen yang disampaikan paslon ke KPU dalam pandangan Panwas Kabupaten absah dan memenuhi syarat, sehingga pada tahap ini Panwas Kabupaten tidak melakukan pencegahan berupa himbuan atau dalam bentuk lainnya.

Akan tetapi pada perkembangan selanjutnya, adanya informasi Tim pemenangan Purbantara atau pasangan MKP-

Pungkasiadi tanggal 29 Juli 2020 mengirim surat ke KPU bahwa berdasarkan Surat Keputusan Nomor: 558/KPTS/DPP/VII/2015 tanggal 27 Juli 2015, DPP PPP versi Djan Faridz telah memberikan persetujuan pengajuan saudara Mustofa Kamal Pasa sebagai Calon Bupati dan Pungkasiadi sebagai Calon Wakil Bupati Mojokerto periode 2015-2021;

Adanya informasi tersebut, surat persetujuan pencalonan atau rekomendasi yang diklaim kedua pasangan calon, meski hanya satu pasangan calon yang menggunakan surat rekomendasi tersebut, Panwaslu menemukan fakta bahwa, adanya dua surat keterangan yang dikeluarkan oleh DPP PPP kubu Djan Faridz dalam waktu yang hampir berhimpitan yang isinya saling bertentangan, yaitu pada tanggal 1 Agustus Surat Keterangan nomor 596/KET/DPP/VIII/2015 yang isinya persetujuan pengajuan Choirun Nisa sebagai calon Bupati dan Arifudinsjah sebagai calon Wakil Bupati Mojokerto tahun 2015-2020, TIDAK PERNAH ADA REKOMENDASI/TIDAK DIKENAL; dan pada tanggal 7 Agustus saat perbaikan berkas KPU mendapatkan Surat Keterangan nomor : 598/KET/DPP/VIII/2015 dari DPP PPP kubu Djan Faridz yang isinya surat 532/KPTS/DPP/VII/2015 persetujuan pengajuan Choirun Nisa sebagai calon Bupati dan Arifudinsjah sebagai calon Wakil Bupati Mojokerto tahun 2015-2020 dari DPP PPP adalah benar dan syah, dan tidak pernah mencabutnya serta tidak mengenal Surat Keterangan nomor 596/KET/DPP/VIII/2015;

Beberapa catatan hasil pengawasan selama tahap pencalonan adalah sebagai berikut;

1. Adanya surat persetujuan pencalonan atau rekomendasi pencalonan ganda dari DPP PPP kubu

Djan Farid yang sama-sama dimiliki oleh pasangan Choirunisa & Arifudinsyah dan pasangan MKP & Pungkasiadi.

2. Pasangan calon Choirunisa & Arifudinsyah memiliki surat rekomendasi dari DPP PPP kubu Romahurmuzi dan surat rekomendasi dari DPP PPP kubu Djan Farid selanjutnya digunakan sebagai syarat pencalonan ke KPU Kabupaten Mojokerto.
3. Pasangan MKP & Pungkasiadi hanya memiliki satu surat rekomendasi pencalonan dari DPP PPP kubu Djan Farid, sehingga tidak dapat dijadikan kelengkapan syarat pencalonan yang mengharuskan menyertakan dua rekomendasi dari DPP partai jika terjadi kepengurusan ganda.

Penyikapan atas temuan tersebut, Panwaskab menindaklanjuti dengan rekomendasi kepada KPU agar dilakukan verifikasi secara bersama sama antara KPU dan Panwas Kabupaten. Hasil klarifikasi keabsahan surat rekomendasi yang diklaim kedua pasangan calon sebagaimana disampaikan diatas, dari hasil klarifikasi terkahir bersama KPU, Panwaslu dan Gakkumdu juga didapatkan hasil bahwa DPP PPP kubu Djan Farid tidak mengakui adanya surat rekomendasi yang dipegang oleh pasangan Choirunisa & Arifudinsyah. Hasil klarifikasi dituangkan dalam berita acara hasil klarifikasi oleh KPU Kabupaten Mojokerto (*belum ditemukan BA nya*) dan juga dituangkan dalam berita acara Klarifikasi oleh DPP PPP kubu Djan Farid yang ditandatangani bersama antara Sekjend. PPP (Dimiyati), KPU Kabupaten Mojokerto dan Panwaslu Kabupaten Mojokerto.

### **Pengawasan Melekat Saat Klarifikasi:**

Pada tahap awal KPU melakukan klarifikasi sendiri. Pada saat hasil pengawasan menemukan keganjilan pada rekomendasi yang dipergunakan oleh paslon No 1 Panwaskab merekomendasikan untuk dilakukan klarifikasi secara bersama sama. Rekomendasi Gakkumdu dalam rangka membuktikan keabsahan 2 surat yang isinya berbeda dalam waktu yang hampir beriringan agar melakukan kembali klarifikasi bersama sama antara KPU, Panwas Kabupaten dengan disaksikan oleh perwakilan anggota Sentra Gakkumdu dan menuangkan hasilnya dalam BA Klarifikasi. Berikut hasil pengawasan proses klarifikasi surat rekomendasi DPP PPP;

1. Klarifikasi pertama dilakukan oleh KPU Kabupaten Mojokerto tanpa didampingi Panwaslu, hanya ditemui oleh kepala sekretariat (Sunajo) dengan hasil DPP PPP tidak mengakui rekomendasi atas nama Choirunisa.
2. Klarifikasi kedua dilakukan oleh KPU Kabupaten Mojokerto dan Panwaslu, ditemui Wasekjed. DPP PPP (Ibu Mimin) dengan hasil tidak mengakui surat rekomendasi atas nama Choirunisa.
3. Klarifikasi ketiga dilakukan bersama KPU, Panwaslu dan Gakkumdu ditemui Sekjend (Dimyati) dan Wasekjend. (bu Mimin) dengan hasil tidak mengakui adanya rekomendasi atas nama Choirunisa dari DPP PPP kubu Djan Farid.

Dalam pengawasan klarifikasi ke DPP PPP yang ketiga, Panwaslu menemukan fakta bahwa surat rekomendasi yang dikeluarkan oleh DPP PPP kubu Djan Farid yang diklaim kedua

pasangan calon bukanlah surat rekom untuk pencalonan di Kabupaten Mojokerto, hal ini disampaikan oleh Basori sebagai berikut :

*“Panwaskab menemukan bahwa sesuai dengan buku register DPP PPP Djan Faridz Surat Keputusan Nomor 532/KPTS/DPP/VII/2015 tanggal 25 Juli 2015 adalah Surat Keputusan untuk Pilkada Kabupaten Banyuwangi bukan untuk Paslon Choirun Nisa dan Arifudinsjah dan SK nomor 598/SK/DPP/VIII/2015 tanggal 1 Agustus 2015 adalah SK kepada Propinsi Kaltara, ditanda tangani oleh Mimin Austiyana MA, Wasekjend DPP PPP”.*

#### **Permohonan Sengketa MKP Dinyatakan *Dismiss***

Karena Pemohon Tidak mempunyai Legal Standing sebagaimana Fatwa Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 115/Tuaka.TUN/V/2015 ayat 4 yang berbunyi “Bahwa sebagaimana telah diatur dalam Pasal 142 UU No. 1 Tahun 2015 juncto UU No. 8 Tahun 2015, maka Paslon yang sudah mendaftarkan diri ke KPU, KPU Propinsi dan KPU Kabupaten/ Kota namun *TIDAK DITETAPKAN sebagai Peserta Pemilihan, yang memiliki Legal Standing untuk mengajukan sengketa ke Bawaslu Propinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota karena telah terjadi sengketa antara Peserta Pemilihan dengan Penyelenggara Pemilihan sebagaimana dimaksud pasal 142 a quo*”

Sementara itu, hasil pembahasan laporan Paslon MKP terkait dugaan pidana di Sentra Gakkumdu menurut Panwas tidak bisa ditindaklanjuti karena secara yuridis formal tidak memenuhi syarat karena dilaporkan melebihi batas waktu (kedaluwarsa). Laporan tersebut disampaikan tanggal 17

Agustus terhadap kejadian perkara saat pendaftaran pasangan Paslon No. 1 tanggal 28 Juli 2015. Pasal 134 ayat (4) UU nomor 1 tahun 2015 menyatakan laporan pelanggaran Pemilihan disampaikan paling lama 7 (tujuh) hari sejak diketahui dan/atau ditemukannya pelanggaran Pemilihan.

### **Hasil dan Analisa**

Dinamika tahapan pencalonan Bupati Dan Wakil Bupati Kabupaten Mojokerto di pilkada tahun 2015, menemukan banyak fakta menarik yang terbagi dalam beberapa tahapan sebagai berikut ;

1. Pendaftaran calon,
2. Penetapan pasangan calon,
3. Verifikasi syarat pencalonan,
4. Proses penanganan pelanggaran,
5. Sengketa di Panwaslu,
6. Sengketa di pengadilan tinggi tata usaha negara (PT-TUN),
7. Kasasi di Mahkamah Agung,
8. Sidang DKPP
9. Perubahan berita acara penetapan calon bupati dan wakil bupati pasca putusan MA.

Proses pendaftaran Bupati dan wakil Bupati sebagaimana dijelaskan diatas, berjalan normal dan tidak ada persoalan. Hal ini disampaikan dalam hasil pengawasan Panwaslu, meski ditemukan informasi bahwa selama tahapan pencalonan, Panwaslu tidak melakukan pencegahan berupa himbauan atau dalam bentuk lainnya.

Pada tahap pencalonan dapat disimpulkan bahwa KPU Kabupaten Mojokerto telah bekerja sesuai dengan ketentuan pencalonan bupati dan wakil bupati sebagaimana diatur dalam peraturan Komisi Pemilihan umum nomor 9 tahun 2015 sebagaimana diubah menjadi peraturan Komisi Pemilihan Umum nomor 12 tahun 2015 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Dan/ Atau Walikota dan Wakil Walikota.

Persoalan muncul justru paska tahapan pencalonan, sehari setelah masa pendaftaran calon ditutup, ada pihak yang melakukan protes kepada KPU Mojokerto terkait surat rekomendasi dari DPP PPP kubu Djan Farid. Pada tahap ini merujuk pada ketentuan peraturan KPU nomor 2 tahun 2015 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota adalah masuk dalam tahap penelitian syarat pencalonan dan syarat calon. Temuan hasil lapangan bahwa pada proses penelitian syarat pencaloan, beberapa prosedur telah dilaksanakan oleh KPU Kabupaten Mojokerto yaitu dengan melakukan klarifikasi atas dokumen yang klaim oleh kedua pasangan calon ke DPP PPP kubu Djan Farid sebagaimana bukti lapangan bahwa surat rekomendasi tersebut dikeluarkan oleh DPP PPP Djan Farid.

Ada beberapa catatan kritis pada proses klarifikasi keabsahan dokumen antara lain adalah;

1. Klarifikasi dilakukan sebanyak 3 (tiga) kali
2. Klarifikasi kedua dan ketiga merupakan rekomendasi dari Panwaslu.
3. Rekomendasi yang dikeluarkan oleh Panwaslu yang

memerintahkan KPU Kabupaten Mojokerto untuk melakukan klarifikasi ulang bersama antara KPU, Panwalsu dan Gakkumdu merupakan rekomendasi Gakkumdu atas hasil pembahasan atas laporan tim Paslon MKP atas dugaan pelanggaran pidana berupa dugaan pemalsuan surat rekomendasi yang dipegang Paslon Choirunisa. Dimana Gakkumdu merekomendasikan agar Panwaslu merekom KPU untuk melakukan klarifikasi ulang.

4. KPU Kabupaten Mojokerto mengabaikan berita acara hasil Klarifikasi karena hanya ditemui oleh sekjend DPP PPP saja.
5. KPU mengabaikan surat himbauan Panwaslu yang isinya agar KPU Kabupaten Mojokerto dalam pleno penetapan calon memedomani berita acara hasil klarifikasi.

Dari catatan kritis diatas, dapat dipilah menjadi 2 hal, yaitu *pertama* menyoroti kerja-kerja KPU Kabupaten Mojokerto dalam tatacara klarifikasi dan penyikapan hasil klarifikasi, *kedua* terkait dengan kerja pengawasan dari Panwaslu.

Problem utama dari adanya rekomendasi yang dimiliki oleh kedua pasangan calon adalah ada pada sikap komisioner KPU Kabupaten Mojokerto yang terbelah menjadi 2 sikap atas hasil klarifikasi berupa berita acara hasil klarifikasi. Perdebatan antara keabsahan berita acara klarifikasi yang hanya ditemui dan ditandatangani oleh salah satu unsur pimpinan partai yaitu sekjen saja, menimbulkan perbedaan sikap diinternal komisioner.

Sikap pertama didukung oleh 3 komisioner yang menyatakan bahwa berita acara hasil verifikasi tidak dapat dijadikan pedoman dalam pleno penetapan paslon. Hal ini didasarkan pada ketentuan peraturan KPU tentang pencalonan dimana kedudukan antara proses keluarnya surat persetujuan pencalonan atau rekomendasi yang wajib ditandatangani oleh ketua dan sekretaris jenderal partai, juga berlaku sama pada saat proses klarifikasi keabsahan surat rekomendasi tersebut. Hal lain juga yang menjadi pertimbangan komisioner yang sesuai dengan sikap pertama adalah adanya pandangan terkait proses verifikasi atas surat rekomendasi tersebut dari pihak kuasa hukum pasangan calon bahwa kedudukan keluarnya surat rekomendasi partai yang dalam ketentuan peraturan KPU harus ditandatangani oleh ketua umum dan sekjen partai, berlaku juga pada saat proses klarifikasi keabsahan surat tersebut, agar ada kesetaraan perlakuan sebagaimana ketentuan peraturan KPU.

Sikap kedua didukung oleh 2 komisioner yang berpendapat bahwa, surat rekomendasi partai merupakan produk hukum partai, oleh karena merupakan produk hukum maka surat tersebut harus di tandatangani oleh ketua dan sekjen yang merupakan pimpinan partai politik, akan tetapi hal ini berbeda dengan proses klarifikasi keabsahan surat tersebut, menurut kedua komisioner ini boleh ditemui dan ditandatangani oleh salah satu unsur pimpinan partai yaitu antar ketua atau sekjen saja.

Adanya kegamangan dari Komisioner KPU Mojokerto yang mengabaikan himbauan Panwaslu dan hasil klarifikasi karena beberapa faktor antara lain tekanan politik, perbedaan

penasiran, pemahaman regulasi, ingin kepastian sikap dari Panwaslu tentang perlakuan atas keabsahan surat rekomendasi tercermin dengan berita acara pleno dan SK penetapan calon bupati pilkada tahun 2015, yang mengesahkan pasangan calon dengan surat rekomendasi bermasalah, merupakan situasi yang bisa saja terjadi ditahap pencalonan dalam penyelenggaraan pilkada.

Adanya penyikapan yang keliru atau salah, hal ini dapat dilihat dari putusan kasasi nomor 115/Tuaka.TUN/V/2015, dimana Mahkamah Agung (MA) berbeda pendapat dengan PT TUN dengan mengabulkan semua tuntutan pemohon (MKP-Pungkasiadi). Tidak hanya dari putusan MA saja, penyikapan yang keliru oleh KPU Kabupaten Mojokerto juga tercermin dari putusan DKPP Nomor 90/DKPP-PKE-IV/2015, dengan memberikan sanksi peringatan keras kepada 3 (tiga) komisioner dan peringatan kepada 2 (dua) komisioner KPU Kabupaten Mojokerto karena dianggap melanggar kode etik penyelenggara pemilu.

Pada sisi kerja pengawasan oleh Panwaslu Kabupaten Mojokerto telah melakukan tugas pengawasan pada tahapan pencalonan dengan baik meskipun ada catatan, hal ini dapat dibuktikan dengan adanya surat himbuan pada tahap pencalonan terutama pada saat terjadinya problem rekomendasi ganda. Sebagaimana ketentuan pasal 20 perBawaslu nomor 5 tahun 2015 tentang pengawasan pencalonan dimana pada ketentuan tersebut Panwaslu agar memberikan saran perbaikan jika ada indikasi kesalahan dalam rangka untuk mencegah pelanggaran.

Meski begitu, dari temuan data lapangan ditemukan

adanya pelampauan kewenangan Gakkumdu yang merupakan bagian dari Panwaslu yang mempunyai fungsi pada bidang penanganan pelanggaran pidana pemilihan. Pelampauan kewenangan yang dimaksud adalah pada proses penanganan pelanggaran dugaan pemalsuan surat rekomendasi partai dengan nomor aduan: 002/LP/PILAKAD/PWS-KAB/MJK/VIII/2015 pada kesimpulan pembahasan adalah perkara tidak dapat ditindaklanjuti dan pada rekomendasi Gakkumdu ke Panwas adalah agar Panwaslu merekomendasi KPU Kabupaten Mojokerto melakukan klarifikasi ulang atas surat rekomendasi DPP PPP Bersama KPU, Panwaslu dan Gakkumdu.

Rekomendasi Gakkumdu ke Panwaslu agar Panwaslu membuat rekomendasi ke KPU Kabupaten Mojokerto untuk melakukan klarifikasi ulang surat rekomendasi yang merupakan salah satu syarat pencalonan inilah yang perlu ditelaah lebih dalam. Jika menilik ruang lingkup dan kewenangan Gakkumdu adalah penanganan pelanggaran pidana pemilihan dengan keluaran apakah temuan/laporan pidana tersebut dapat ditindak lanjuti atau tidak dapat ditindaklanjuti, bukan memberikan pendapat atau rekomendasi diluar pidana seperti rekomendasi klarifikasi ulang. Kewenangan rekomendatif atas proses pencalonan adalah kewenangan Panwaslu dalam hal tahapan pencalonan.

Selanjutnya kerja-kerja pengawasan Panwaslu Kabupaten Mojokerto pada proses penanganan sengketa dapat dilihat pada penyajian data diatas. Dimana dalam pokok perkara ajuan sengketa yang diajukan pasangan calon MKP & Pungkasiadi, Panwaslu menyatakan *dismiss*, hal ini berkaitan dengan legal standing pemohon, yang menurut Panwaslu berdasarkan

Fatwa Mahkamah Agung (MA) bahwa MKP tidak mempunyai legal standing karena pemohon adalah pasangan calon yang telah ditetapkan oleh KPU Kabupaten Mojokerto sebagai calon bupati dan wakil bupati berdasarkan berita acara pleno dan SK KPU tentang penetapan calon bupati dan wakil bupati tahun 2015.

Catatan kritisnya adalah, merujuk pengajuan gugatan MKP ke PTTUN Surabaya yang kemudian tuntutan pemohon ditolak atau tidak dikabulkan, kemudian pada tingkat kasasi di MA memenangkan pemohon tertuang dalam putusan MA nomor : 539/ K/TUN/PILKADA/2015, hal ini menunjukkan persoalan penentuan legal standing masih ada perbedaan penafsiran, hal ini tercermin dalam surat Panwaslu nomor: 01/PS/PWS-KAB/MJK/VIII/2015 , bahwa permohonan sengketa tidak dapat diterima karena pemohon dinilai tidak memiliki legal standing berdasarkan Fatwa MA. Disisi lain PTTUN yang secara hirarki merupakan struktural dibawah MA, menerima dan memproses ajuan sengketa dari Paslon MKP yang notabene merupakan paslon yang telah ditetapkan KPU Kabupaten Mojokerto.

Yang menjadi pertanyaan adalah, mengapa Panwaslu yang merupakan lembaga yang mempunyai fungsi peradilan di luar peradilan kehakiman menjadikan fatwa MA sebagai pedoman utama dalam menentukan legal standing sengketa pemilihan, sementara PTTUN dan MA mengabaikan dan tetap memproses permohonan sengketa. Meski dalam data riset ini ditemukan data bahwa pada saat tahapan pencalonan Pilkada 2015, belum ada peraturan dari Bawaslu yang mengatur tentang legal standing permohonan sengketa pemilihan.

## **E. KESIMPULAN**

Pada setiap tahapan penyelenggaraan pemilihan bupati dan wakil bupati senantiasa menyisakan persoalan, potensi hilangnya hak politik menjadi perhatian utama bagi penyelenggara pemilu terutama bagi Bawaslu. Tahapan pencalonan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Mojokerto tahun 2015 sebenarnya telah sesuai dengan regulasi Pilkada tertuang dalam peraturan KPU Nomor 12 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Dan/Atau Walikota dan Wakil Walikota, dimana persoalan syarat pencalonan awalnya tidak ada persoalan yang timbul sampai dengan pendaftaran pasangan calon ditutup. Akan tetapi munculnya rekomendasi ganda oleh dua pasangan calon menimbulkan persoalan di helatan Pilkada tahun 2015. Beberapa peristiwa yang timbul adalah laporan pidana pemilihan, sengketa di Panwaslu, gugatan di PTUN, Kasasi MA dan Laporan DKPP.

Berangkat dari kekurangan pemahaman terhadap ketentuan aturan keabsahan hasil verifikasi dikarenakan perbedaan penafsiran frasa pimpinan partai politik yang berhak atau sah menandatangani tentang keabsahan pengakuan atas keputusan partai politik, apakah verifikasi harus dihadiri oleh ketua umum dan sekjend partai atau salah satu diantaranya boleh atau absah. Atas penyikapan ini KPU Kabupaten Mojokerto tidak menjadikan hasil verifikasi sebagai acuan dalam membuat keputusan sebagaimana himbauan Panwaslu.

Pengawasan tahapan pencalonan merupakan salah satu tahapan krusial yang menjadi fokus pengawasan. Beberapa titik krusial diantaranya adalah syarat pencalonan sebagaimana

diatur dalam UU nomor 1 tahun 2015. Selain keabsahan syarat calon juga syarat pencalonan serta waktu pendaftaran menjadi fokus utama pengawasan pada tahapan ini.

Maka akan sangat relevan jika Panwaslu Kabupaten Mojokerto melakukan himbauan sebelum tahapan tersebut berjalan, hal ini untuk meminimalisir potensi pelanggaran baik pelanggaran administrasi, pidana dan timbulnya sengketa pemilihan. Hal lain adalah berkaitan dengan penanganan sengketa pemilihan ada persoalan dalam penentuan legal standing dalam sengketa proses. Hal ini juga disebabkan belum adanya peraturan Bawaslu yang mengatur legal standing sengketa pemilihan.

Menyikapi persoalan diatas perlu kiranya KPU RI untuk membuat petunjuk atau aturan teknis tentang pedoman verifikasi syarat pencalonan yang salah satunya juga memuat keabsahan proses hasil verifikasi. Pengaturan lebih jauh juga mengatur ketentuan frasa pimpinan partai atau pimpinan lembaga yang mempunyai kewenangan untuk melegalisasi keabsahan dari keputusan partai/Lembaga pada saat klarifikasi.

Adanya sikap Panwaslu Kabupaten Mojokerto yang menyatakan dismiss dalam penanganan sengketa pemilihan terutama pada penentuan legal standing permohonan sengketa, maka Bawaslu RI perlu menerbitkan aturan mengenai legal standing permohonan sengketa sebagaimana fatwa Mahkamah Agung (MA).

## Daftar Pustaka

- Huda, Ni'matul. 2007. *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*, Cetakan Pertama. Yogyakarta: UII Press.
- Mahfud MD, Moh. 2008. *Mahkamah Konstitusi dan Masa Depan Demokrasi Indonesia*, Bahan Orasi Ilmiah disampaikan dihadapan Rapat Senat Terbuka Universitas Andalas, Padang.
- Ida, Laode. 2003. *Pemilihan Langsung Kepala Daerah*, dalam JURNAL PSPK. Edisi V.
- Undang-undang nomoe 1 tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.
- Peraturan KPU Nomor 12 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Dan/Atau Walikota dan Wakil Walikota.
- Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Pengawasan Tahapan Pencalonan Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati Serta Walikota dan Wakil Walikota.

# **Pengawasan Pendaftaran Calon Perseorangan dalam Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati/Walikota dan Wakil Walikota di Jawa Timur Tahun 2020**

Aang Kunaifi, Abdul Aziz Al Kaharudin,  
Yakobus Wasit Supodo, Ali Rahmad Yanuardi, M. Nadim

## **Abstrak**

Kemunculan calon perseorangan pada Pilkada merupakan manifestasi dari kegelisahan masyarakat terkait proses demokrasi elektoral yang menempatkan partai politik sebagai aktor utama. Terdapat berbagai pertanyaan dalam hal pencalonan perseorangan. Melalui penelitian ini, penulis mencoba menjawab pertanyaan tentang prosedur, pelaksanaan dan hasil pendaftaran pasangan calon perseorangan serta mengetahui perbedaan proses pencalonan perseorangan pada aturan Pilkada tahun 2015-2018 dengan aturan Pilkada tahun 2020. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif, yang menjelaskan beberapa tahapan dalam pengawasan pendaftaran calon perseorangan. Pengawasan pendaftaran calon perseorangan menghasilkan kesimpulan bahwa bakal pasangan calon perseorangan yang telah memenuhi syarat minimal dukungan telah ditentukan oleh KPU Kabupaten/Kota dengan berpedoman pada pasal 41 ayat 2 Undang Undang No 10 Tahun 2016. Bawaslu Kabupaten/kota telah melakukan pengawasan terhadap seluruh sub tahapan pendaftaran calon perseorangan. Terdapat 8 Bapaslon Perseorangan yang

mendaftar di 6 Kabupaten/kota, namun hanya 3 Bapaslon perseorangan yang lolos yaitu Kabupaten Jember, Kabupaten Lamongan dan Kabupaten Malang. Bapaslon dari Kabupaten Jember dan Kabupaten Lamongan lolos karena dukungan telah memenuhi syarat minimal yang di tentukan oleh KPU, sedangkan Bapaslon dari Kabupaten Malang yang awalnya dinyatakan tidak memenuhi syarat, kemudian melakukan upaya hukum permohonan sengketa dengan hasil permohonan dikabulkan sebagian. Sehingga pada proses verifikasi faktual ulang dukungan Bapaslon perseorangan dari Kabupaten malang dinyatakan memenuhi syarat minimal dukungan yang telah ditetapkan oleh KPU Kab malang.

**Kata Kunci:** *Pengawasan, Pendaftaran Calon Perseorangan, Pemilihan Serentak 2020*

## **A. PENDAHULUAN**

### **Latar belakang**

Pilkada langsung merupakan konsep kelembagaan baru dalam rangka mewujudkan proses demokratisasi di daerah. Berdasarkan Pasal 3 UU no 22 Tahun 2014, bahwa gubernur, bupati dan walikota dipilih oleh DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota dan bukan dipilih oleh rakyat secara langsung. Hal tersebut dianggap sebagai upaya mengingkari asas pemilihan yang dilakukan secara langsung, sehingga lahir Perpu Nomor 1 Tahun 2014 yang ditetapkan menjadi undang-undang melalui UU no 1 Tahun 2015 yang telah diubah terakhir kali dengan UU no 6 Tahun 2020. Pilkada langsung merupakan keputusan hukum yang harus dilaksanakan dengan pemilihan langsung, serta menggunakan asas-asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

Sama halnya dengan konsep Pilkada langsung kemunculan calon perseorangan pada Pilkada merupakan manifestasi dari kegelisahan masyarakat terkait proses demokrasi elektoral yang menempatkan partai politik sebagai aktor utama. Calon perseorangan hadir sebagai representasi dari adanya UU no 12 Tahun 2008 tentang Pemilihan Kepala Daerah. Pemilihan kepala daerah atau Pilkada selalu didominasi oleh calon yang berasal dari partai politik, yang mana hal ini membuat banyak pihak memberikan tuntutan terhadap lahirnya peraturan bagi calon perseorangan. Salah satu wujud demokrasi adalah dengan memberikan kesempatan kepada calon perseorangan untuk bergabung dalam sebuah kontestasi politik. Dukungan dari undang-undang dan amar putusan MK juga menjadikan calon perseorangan sebagai alternatif pilihan dalam Pilkada.

Secara hukum, calon perseorangan muncul dalam pentas politik lokal setelah dikeluarkannya Putusan MK No.5/PUUV/2007 tentang pencabutan terhadap ketentuan pasal 59 ayat 1 dan pasal 56 ayat 2 UU no. 32 Tahun 2004 yang bertentangan dengan UUD 1945 Pasal 18 ayat 4, karena hanya memberi kesempatan bagi pasangan calon yang berasal dari partai politik atau gabungan partai politik. Dengan Keputusan MK tersebut, akhirnya calon perseorangan dapat ambil bagian dalam pemilihan kepala daerah.

Munculnya calon perseorangan ini merupakan kesempatan secara luas bagi masyarakat untuk terlibat langsung dalam proses pemilihan kepala daerah. Peran rakyat dalam rekrutmen politik diharapkan dapat ditingkatkan, seperti hadirnya calon perseorangan yang merupakan wujud dari kekecewaan terhadap pencalonan melalui jalur partai politik.

Penelitian ini difokuskan pada Pengawasan Pendaftaran Calon Perseorangan dalam Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati/Walikota dan Wakil Walikota di Jawa Timur Tahun 2020 yang di dalamnya meliputi beberapa tahapan sebagai berikut:

1. Penetapan Jumlah minimum dukungan persyaratan dan persebaran Pasangan Calon perseorangan berdasarkan rekapitulasi DPT Pemilu/Pemilihan terakhir
2. Pengumuman penyerahan dukungan
3. Pengecekan jumlah dukungan dan sebaran
4. Verifikasi administrasi dan kegandaan dokumen dukungan
5. Penyampaian syarat dukungan Bakal Pasangan Calon

kepada PPS

6. Verifikasi Faktual di tingkat desa/kelurahan
7. Rekapitulasi dukungan di tingkat kecamatan
8. Rekapitulasi dukungan di Kabupaten/Kota
9. Penyerahan syarat dukungan perbaikan
10. Pengecekan jumlah dukungan dan sebaran hasil perbaikan
11. Verifikasi administrasi dan kegandaan dukungan perbaikan
12. Penyampaian syarat dukungan hasil perbaikan
13. Verifikasi faktual perbaikan di tingkat Desa/Kelurahan
14. Rekapitulasi dukungan hasil perbaikan di tingkat kecamatan
15. Rekapitulasi dukungan hasil perbaikan di tingkat Kabupaten/Kota

Penelitian ini berangkat dari pertanyaan penelitian: Bagaimana pengawasan prosedur, dan pelaksanaan pendaftaran calon perseorangan dalam pemilihan Bupati, Wakil Bupati, Walikota dan, Wakil Walikota Tahun 2020 di Jawa Timur?; Bagaimana pelaksanaan pengawasan pendaftaran calon perseorangan dalam pemilihan Bupati, Wakil Bupati dan Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2020 di Jawa Timur?; Bagaimana hasil pengawasan pendaftaran calon perseorangan dalam pemilihan Bupati, Wakil Bupati dan Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2020 di Jawa Timur?; serta apa yang membedakan Proses pencalonan perseorangan pada aturan

Pilkada tahun 2015-2018 dengan aturan Pilkada tahun 2020 ?;

## **B. METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif. Penelitian dilakukan untuk mengembangkan teori dan ilmu pengetahuan, serta untuk memecahkan masalah dan menjadi bahan pertimbangan pengambilan keputusan. Kegiatan penelitian pun harus dilakukan dengan seksama dari tahapan awal dengan metodologi yang benarsesuai tujuan yang diinginkan. Penelitian kualitatif mengedepankan proses interaksi komunikasi yang mendalam antara peneliti dengan apa yang diteliti (Haris, 2010).

Data penelitian primer berupa hasil pengawasan Bawaslu Kabupaten / Kota dan data sekunder berupa peraturan-peraturan yang terkait yang diperoleh dari Bawaslu Kabupaten Jember, Bawaslu Kabupaten Lamongan, Bawaslu Kota Surabaya, Bawaslu Kabupaten Sidoarjo, Bawaslu Kabupaten Malang dan Bawaslu Kota Blitar.

## **C. PERSPEKTIF TEORI**

### **Tinjauan Pengawasan Bawaslu**

Badan Pengawas Pemilihan Umum (disingkat Bawaslu) adalah lembaga penyelenggara Pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Bawaslu diatur dalam bab IV Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Pengawasan adalah semua aktivitas yang dilaksanakan oleh pihak manajer dalam upaya memastikan bahwa hasil aktual sesuai dengan hasil yang direncanakan.

Winardi (2000, hal. 585). Bawaslu sebagai sebuah lembaga penyelenggara negara yang diberi tugas dan kewenangan khusus dalam aspek pengawasan pemilihan yang mana di dalamnya terdapat tugas pencegahan pelanggaran pemilu, pengawasan proses tahapan pemilu dan menindak setiap pelanggaran pemilu.

### **Pengertian Pilkada**

Makna pemilihan kepala daerah secara demokratis sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah pemilihan secara langsung oleh rakyat. Pasal 1 angka (1) Undang-Undang No.8 Tahun 2015 menyebutkan, Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota, yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan Kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis. Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung oleh rakyat merupakan proses politik bangsa Indonesia menuju kehidupan politik yang lebih demokratis, transparan, dan bertanggung jawab.

Menurut Ramlan Surbakti, partisipasi politik terbagi menjadi dua yaitu partisipasi aktif dan partisipasi pasif. Partisipasi aktif adalah mengajukan usul mengenai suatu kebijakan umum, mengajukan kritik dan perbaikan untuk meluruskan kebijakan, membayar pajak dan memilih pemimpin pemerintah. Sebaliknya, kegiatan yang termasuk dalam kategori partisipasi pasif berupa kegiatan-kegiatan yang menaati pemerintah, menerima, dan melaksanakan setiap

keputusan pemerintah Ramlan Subakti(2007:hal 142)

### **Pengertian Calon Perseorangan**

Calon Independen juga tidak diketemukan dalam setiap peraturan kenegaraan terkait. Dalam setiap peraturan-peraturan tersebut justru menggunakan frasa “Calon Perseorangan”. Independen memiliki arti kebebasan, bebas, merdeka atau berdiri sendiri. Dalam dunia politik, frasa independen dapat diartikan ketidakberpihakan seseorang kepada salah satu partai, atau ketiadaan tendensi atau kepentingan selain kepentingan mayoritas rakyat.

### **Syarat untuk Menjadi Peserta Pemilihan Calon Perseorangan**

Keputusan KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/ Kota didasarkan pada jumlah pemilih yang tercantum dalam Daftar Pemilih tetap pada Pemilu atau Pemilihan Terakhir.

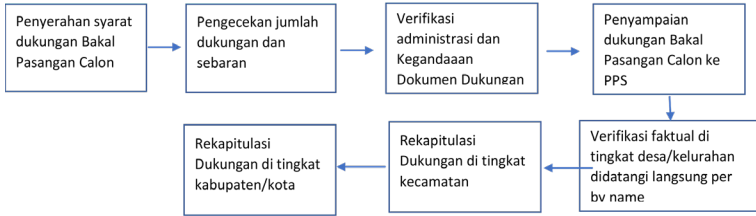
Syarat Jumlah Dukungan Bakal Pasangan Calon Perseorangan dalam Pemilihan. Adalah sebagai berikut:

Tabel 1. Syarat Jumlah Dukungan

No	Jumlah penduduk yang termuat dalam DPT pada Pemilu atau Pemilihan Terakhir (jiwa)	Syarat Jumlah Dukungan Paling Sedikit (% dari jumlah DPT)
Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati/Wali Kota dan Wakil Wali Kota		
1.	sampai dengan 250.000	10%
2.	250.001 – 500.000	8,5%
3.	500.001 – 1.000.000	7,5%
4.	lebih dari 1.000.000	6,5%

Sebaran Dukungan Jumlah Dukungan diatas harus tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kecamatan di Kabupaten/kota yang bersangkutan untuk Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati atau Pemilihan Wali Kota dan Wakil Wali Kota.

## Alur Pendaftaran Pasangan Calon Perseorangan



Apabila hasil rekapitulasi di tingkat Kabupaten/Kota pasangan calon perseorangan dinyatakan belum memenuhi syarat, maka KPU Kabupaten/Kota akan memberikan kesempatan perbaikan dengan ketentuan adalah dua kali dari jumlah kekurangan dukungan awal, maka alur yang dilakukan adalah sama dengan alur diatas namun ada perbedaan pada verifikasi faktual di tingkat desa/kelurahan dengan cara dikumpulkan di suatu tempat oleh tim penghubung paslon.

### Tata Cara dan Prosedur Verifikasi Administrasi Dukungan Bakal Pasangan Calon Perseorangan

Tabel 2.

Indikator keabsahan dalam kesesuaian Formulir Model B.1-KWK.

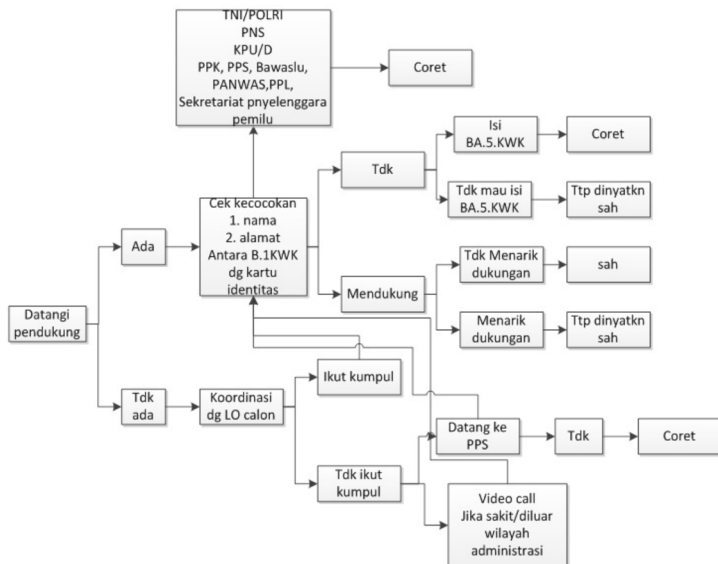
No	Kondisi	Status
1	Data antara Formulir Model B.1- KWK Perseorangan SAMA dengan identitas kependudukan, berupa: a. Nama; b. Nomor Induk Kependudukan; c. Alamat Pendukung; d. Jenis Kelamin; dan e. Tempat dan Tanggal Lahir.	Memenuhi Syarat
2	Data antara Formulir Model B.1- KWK Perseorangan BERBEDA dengan identitas kependudukan, berupa: a. Nama; b. Nomor Induk Kependudukan; c. Alamat Pendukung; d. Jenis Kelamin; atau e. Tempat dan Tanggal Lahir.	Tidak Memenuhi Syarat
2	Alamat Pendukung sesuai dengan Daerah Pemilihan	Memenuhi Syarat
3	Alamat Pendukung tidak sesuai dengan Daerah Pemilihan	Tidak Memenuhi Syarat
4	Alamat Pendukung sesuai dengan wilayah administrasi PPS	Memenuhi Syarat
5	Alamat Pendukung tidak sesuai dengan wilayah administrasi PPS	Tidak Memenuhi Syarat
6	Usia Pendukung sudah 17 (tujuh belas) tahun	Memenuhi Syarat
7	Usia Pendukung belum 17 (tujuh belas) tahun dan belum menikah	Tidak Memenuhi Syarat
8	Usia Pendukung belum 17 (tujuh belas) tahun dan sudah menikah	Memenuhi Syarat
9	Pekerjaan pendukung dalam identitas kependudukan: a. Anggota TNI; b. Polri; c. PNS; d. Penyelenggara Pemilihan; atau e. Kepala Desa atau Perangkat Desa.	Memenuhi Syarat Diberi tanda dan harus dipastikan pekerjaan yang bersangkutan ketika verifikasi faktual.

Tabel 3.  
Verifikasi Kegandaan

No	Jenis Kegandaan	Indikator	Status
1	Ganda Identik (hanya terjadi untuk dukungan dalam 1 (satu) Bakal Pasangan Calon Perseorangan)	Terdapat kesamaan data, berupa: a. Nomor Induk Kependudukan; b. Nama; c. Jenis Kelamin; d. Alamat; e. Rukun Tetangga/ Rukun Warga f. Tempat dan Tanggal Lahir; g. Status Perwakilan .	Dukungan hanya dihitung 1 (satu)
2	Potensial Ganda dalam 1 (satu) Bakal Pasangan Calon Perseorangan	Kesamaan terhadap Nomor Induk Kependudukan	Dinyatakan Memenuhi Syarat dan dilanjutkan verifikasi faktual
3	Potensial Ganda antar Bakal Pasangan Calon Perseorangan		Dinyatakan Memenuhi Syarat dan dilanjutkan verifikasi faktual.

### Tata Cara dan Prosedur Verifikasi Faktual Dukungan Bakal Pasangan Calon Perseorangan

Gambar 1. Langkah-Langkah Verifikasi Faktual



## . PEMBAHASAN

### Prosedur Pelaksanaan Pendaftaran Calon Perseorangan

Prosedur pelaksanaan pendaftaran calon perseorangan dimulai dengan pengumuman penyerahan dukungan. Pengumuman dilakukan melalui website KPU, atau media online. Waktu pengumuman berbeda-beda antara kota, mulai tanggal 03 desember sampai dengan 13 desember.

Pengawasan terhadap pengumuman penyerahan dukungan perseorangan dilakukan dengan cara memeriksa secara langsung di papan pengumuman KPU, Papan pengumuman Kecamatan, Papan Pengumuman Kelurahan, di Web KPU Kabupaten Kota dan di Media Massa. Pengawasan tersebut bertujuan untuk memastikan bahwa KPU Kabupaten/ Kota telah melaksanakan pengumuman pendaftaran calon perseorangan sesuai dengan peraturan yang berlaku.

No	Kab/kota	Jadwal sesuai aturan	Tanggal Pengumuman di media	Keterangan
1	Kabupaten Jember	3 desember sampai dengan 1 Desember 16 desember 2019.	04 desember 2020	Diumumkan pada website KPU Kabupaten Jember
2	Kabupaten malang		03 desember 2020	Diumumkan pada website KPU Kabupaten Malang
3	Kabupaten sidoarjo		03 desember 2020	Diumumkan pada website KPU Kabupaten Sidoarjo
4	Kota Surabaya		03 desember 2020	Diumumkan pada website KPU Kota Surabaya
5	Kota Blitar		13 desember 2020	Diumumkan pada website KPU Kota Blitar
6	Kabupaten lamongan		03 desember 2020	Diumumkan pada media online petisi.co Kabupaten Lamongan

Sumber : Data Pengawasan Bawaslu Kabupaten/Kota

Pengawasan terhadap penyerahan syarat dukungan Bakal Pasangan Calon dilakukan dengan memastikan ketepatan waktu penyerahan, kesesuaian jumlah dukungan dan sebaran syarat dukungan sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berikut adalah tabel pengawasan penyerahan syarat dukungan minimal dukungan .

Tabel 5. Hasil Pengawasan tahapan penyerahan syarat bakal calon perseorangan

No	Kabupaten/ Kota	Jadwal Penyerahan sesuai dengan Aturan	Bapaslon	Tanggal Penyerahan	Waktu Penyerahan Awal	pengembalian	Waktu Penyerahan
1	Kabupaten Jember	19 sd 23 Februari 2020	dr. faida MMR + Dwi Arya Nugraha Oktavianto, S.T	23 Februari 2020	13.37 WIB	Tidak ada Pengembalian	19.00 wib
2	Kabupaten Lamongan		M. Yasin, SH, M.Hum Tarpin, S.Pd.	23 Februari 2020	14.00 WIB	Tidak ada pengembalian	23.00 wib
3	Kabupaten Lamongan		Bapaslon Ir. H. Suhandoyo, SP. dan Drs. Mohamad Su'uddin, SH, MH. MM.	23 Februari 2020	10.30 WIB	Tidak ada Pengembalian	24.00 WIB
4	Kota Surabaya,		Moh. Yasin, SH dan Gunawan, S.Th	23 Februari 2020	18.30 WIB	Pengembalian	24.00 WIB
			M. Sholeh, SH dan Moch. Taufik Hidayat, S. Pd.	23 Februari 2020	13.30 WIB	Tidak ada Pengembalian	-
5	Kabupaten Sidoarjo		Agung Sudiyo dan Sugeng Hariyadi	23 februari 2020	23.00 WIB	Tidak ada pengembalian	16.00 WIB
6	Kabupaten Malang		Heri cahyono-Gunadi handoko	21 februari 2020	14.00 wib	Tidak ada pengembalian	00.15 wib
7	Kota Blitar		Lisminingsih + Drs. EC Teteng Rukmocondrono	21 Februari 2020	10.32 WIB	pengembalian	16.05 WIB
8	Kota Blitar		Purnawan Buchori + Indri Kuswati	22 Februari 2020	10.05 WIB	pengembalian	20.46 WIB
9	Kota Blitar	H. Sumari S.Sos + Edi Widodo	23 Februari 2020	08.05 WIB	Tidak ada pengembalian	23.00 WIB	

Sumber : Data Pengawasan Bawaslu Kabupaten/kota

Tahapan selanjutnya adalah penelitian jumlah dukungan dan sebaran. Syarat dukungan calon independen berbeda-beda setiap daerah. Angka syarat minimal dukungan dihitung dari

jumlah DPT masing-masing daerah. Daerah dengan jumlah DPT 250.000 ke bawah, syarat dukungan adalah 10 persen. Daerah dengan DPT 250.000-500.000 syarat minimal dukungan 8,5%. Daerah dengan DPT 500.000-1 juta syarat minimalnya 7,5%, dan daerah dengan DPT di atas 1 juta syarat dukungannya 6,5%. Syarat dukungan tersebut juga harus tersebar lebih dari 50% Kecamatan di Kabupaten/Kota tersebut.

Proses kegiatan pengawasan dan penelitian jumlah dukungan dan sebaran bakal pasangan calon pemilihan bupati dan wakil bupati, Walikota dan Wakil Walikota, dilakukan dengan memastikan sebaran dukungan bakal pasangan calon minimal sesuai dengan aturan yang telah di tentukan dan telah sesuai dengan jumlah penduduk Kabupaten/kota. Berikut adalah tabel jumlah dukungan perseorangan.

Tabel 6. Jumlah Dukungan Bakal Calon Perseorangan

No	Kabupaten/Kota	Nama paslon	Jumlah penduduk yang termuat dalam DPT pada Pemilu atau Pemilihan Terakhir (iwa)	Jumlah Kecamatan	Syarat Minimal Jumlah Dukungan	syarat Sebaran Dukungan	Jumlah Dukungan yang diserahkan	Jumlah Sebaran Dukungan
1.	Kabupaten Jember	dr. faida MMR dan Dwi Arya Nugraha Oktavianto, S.T	121.127	31	121.127	16	180082	16
2.	Kabupaten Lamongan	Bapaslon Ir. H. Suhandoyo, SP. dan Drs. Mohamad Su'uddin, SH, MH. MM.	1.056.505	27	68.673	14	92.950	27
3.	Kota Surabaya	Moh. Yasin, SH dan Gunawan, S.Th	2.131.756	31	138.565	16	139.758	31
		M. Sholeh, SH dan Moch. Taufik Hidayat, S. Pd	2.131.756	31	138.565	16	140.384	16
4.	Kabupaten Sidoarjo	Agung Sudiyono dan Sugeng Hariyadi	1.397.570	18	90.843	10	92.141	10

5.	Kabupaten Malang	Agung Sudiyono dan Sugeng Hariyadi	1.966.373	33	129.796	17	133.382	17
6.	Kota Blitar	Lisminingsih dan Drs. EC Teteng Rukmocondrono	113.544	3	11.355	3	12.357	3
7.	Kota Blitar	Purnawan Buchori dan Indri Kuswati	113.544	3	11.355	3	12.996	3
8.	Kota Blitar	H. Sumari S.Sos dan Edi Widodo	113.544	3	11.355	3	12.267	3

Sumber : Data Pengawasan Bawaslu Kabupaten/kota

Tahapan selanjutnya adalah verifikasi administrasi dan kegandaaan dokumen dukungan. Sebelum melakukan pengawasan terhadap verifikasi administrasi dan kegandaaan dokumen dukungan, Bawaslu Kabupaten/Kota berkoordinasi dengan KPU Kabupaten Kota membahas proses atau teknis kegiatan tersebut serta memastikan bahwa pada saat pelaksanaan kegiatan, Bawaslu Kabupaten/Kota mendapatkan tempat selama melakukan pengawasan. Sehingga diharapkan saat KPU Kabupaten/Kota melakukan verifikasi administrasi dan kegandaaan dokumen dukungan, Bawaslu Kabupaten/ Kota dapat melakukan pengawasan secara maksimal tanpa mengganggu jalannya kegiatan Verifikasi Administrasi.

Verifikasi Administrasi dan Kegandaaan Dokumen Dukungan dilakukan menjadi 3 tahap antara lain: *pertama*, Verifikasi Kesesuaian Formulir Model B.1-KWK Perseorangan dengan fotokopi KTP Elektronik atau Surat Keterangan : Formulir Model B.1-KWK Perseorangan bermuatan..... sehingga perlu diperiksa kesesuaiannya dengan KTP Elektronik atau Surat Keterangan. Berdasarkan penelitian tersebut akan dihasilkan output berupa jumlah dukungan yang memenuhi syarat maupun tidak untuk kemudian akan dilakukan perbaikan oleh bakal pasangan calon. Dalam melakukan pengawasan verifikasi,

Bawaslu diperbolehkan melakukan pengawasan langsung di dalam area. Semua Kabupaten yang diawasi juga mendapatkan rekap data dari KPU kecuali untuk Kabupaten Lamongan tidak mendapatkan rekap data. Dan untuk pengecekan berkas, Bawaslu diperbolehkan mengecek dan mendokumentasikan saat melakukan pengawasan.

*Kedua*, verifikasi Keberadaan Pendukung dalam DPT Pemilu atau Pemilihan Terakhir dan/atau DP4. Pendukung yang dinyatakan Memenuhi Syarat pada verifikasi kesesuaian data antara Formulir Model B.1-KWK Perseorangan dengan identitas kependudukan. Selanjutnya dilakukan pemeriksaan dan penelitian keberadaan pendukung dalam DPT Pemilu atau Pemilihan Terakhir dan/atau DP4. Dalam hal ini, pengawas harus memastikan bahwa KPU Kabupaten Kota melaksanakan tugasnya dan berkoordinasi dengan Dispendukcapil setempat guna memastikan dukungan tersebut. Terdapat kondisi yang beragam dalam pengawasan pengecekan DP4 di Kabupaten kota. Di Kabupaten Jember, Bawaslu Kabupaten Jember tidak melakukan pengawasan dikarenakan tidak mendapat informasi kegiatan tersebut dari KPU Kabupaten Jember, tetapi Bawaslu mendapatkan rekap data dari KPU. Di Kabupaten Lamongan, Bawaslu Kabupaten Lamongan berkoordinasi dengan KPU dan tidak dengan Dispendukcapil, serta tidak mendapatkan rekap data dari KPU. Di Kota Surabaya, Bawaslu Kota Surabaya dapat melakukan pengawasan dalam koordinasi dengan Dispendukcapil tetapi tidak mendapatkan rekap data. Di Kabupaten Sidoarjo, Bawaslu Kabupaten Sidoarjo berkoordinasi dengan KPU dan mendapatkan data dari KPU. Di Kabupaten Malang, dalam semua proses pencermatan Bawaslu Kabupaten Malang melakukan pendampingan serta

memberikan saran terkait adanya analisa pendukung yang berumur lebih dari 70 tahun. Bawaslu Kabupaten Malang juga mendapat rekap data dari KPU. Di Kota Blitar, Bawaslu kota tidak melakukan pengawasan dikarenakan tidak mendapat informasi kegiatan tersebut oleh KPU Kota Blitar, tetapi mendapatkan rekap data dari KPU.

*Ketiga*, kegiatan verifikasi Dukungan Ganda. Pendukung yang dinyatakan Memenuhi Syarat pada verifikasi kesesuaian data antara Formulir Model B.1-KWK Perseorangan dengan identitas kependudukan, selanjutnya dilakukan verifikasi dukungan ganda. Pengawas memastikan bahwa KPU Kabupaten Kota melakukan kegiatan Verifikasi dukungan Ganda. Dukungan ganda yang dimaksud adalah terdapat identitas pemilih yang sama dalam dua atau lebih pasangan calon, selain itu kegandaan juga terdapat dalam internal pasangan calon. Berikut ini adalah hasil pengecekan kegandaan dukungan di masing-masing Kabupaten/Kota :

Tabel 7. Hasil Pengawasan Subtahapan Verifikasi Administrasi dan Kegandaan Dokumen Dukungan

No	Kabupaten/Kota	Apakah KPU Kabupaten Kota melakukan Analisa Kegandaan	Apakah Bawaslu Diperbolehkan melakukan pengawasan langsung analisa kegandaan	Apakah bawaslu Mendapatkan Rekap data dari KPU hasil analisa kegandaan dan By name By Address
1.	Kabupaten Jember	Kabupaten Jember tidak ada analisa kegandaan karena hanya terdapat satu bakal calon perseorangan	Kabupaten Jember tidak ada analisa kegandaan karena hanya terdapat satu bakal calon perseorangan -	Bawaslu mendapatkan data By Name dan By address namun tidak dengan keterangan data Ganda, hanya data pendukung secara keseluruhan
2.	Kabupaten Lamongan	KPU Melakukan Analisa serta menyampaikan kegiatan Analisa kepada Bawaslu	Bawaslu Kabupaten Lamongan berkoordinasi dengan KPU Kab Lamongan terkait analisis data ganda, hasil dari koordinasi tersebut tidak didapati data ganda	Tidak diberikan data oleh KPU karena hasil koordinasi dengan KPU hasilnya "o"
3.	Kota Surabaya	Melakukan Analisa namun tidak ada pemberitahuan ke Bawaslu	Tidak boleh	Hanya mendapatkan jumlah data ganda namun tidak mendapatkan By name By Address
4.	Kabupaten Sidoarjo	KPU Melakukan Analisa serta menyampaikan kegiatan Analisa kepada Bawaslu	KPU memperbolehkan Bawaslu untuk melakukan pengawasan langsung terkait analisa kegandaan dukungan perseorangan.	Bawaslu Sidoarjo mendapatkan rekap data kegandaan dengan ditemukan data ganda sebanyak
5.	Kabupaten Malang	KPU Melakukan Analisa serta menyampaikan kegiatan Analisa kepada Bawaslu	KPU memperbolehkan Bawaslu untuk melakukan pengawasan langsung terkait analisa kegandaan dukungan perseorangan	Bawaslu Kabupaten Malang mendapatkan rekap data kegandaan dengan ditemukan data ganda sebanyak
6.	Kota Blitar	Melakukan Analisa namun tidak ada pemberitahuan ke Bawaslu	Tidak boleh	Hanya mendapatkan jumlah data ganda namun tidak mendapatkan By name By Address

Sumber : Data Pengawasan Bawaslu Kabupaten/kota

Setelah melakukan verifikasi administrasi, tahapan selanjutnya adalah penyampaian syarat dukungan bakal pasangan calon kepada PPS dan dilakukan verifikasi faktual di

tingkat Desa/Kelurahan. Pengawasan terhadap Penyampaian dukungan Bakal Pasangan kepada PPS dilakukan dengan cara berkoordinasi dengan KPU Kabupaten Kota mengenai penyampaian dan jadwal verifikasi faktual.

Verifikasi faktual merupakan kegiatan verifikasi yang dilakukan untuk memastikan bahwa setiap orang yang namanya tercantum dalam daftar dukungan bapason benar-benar menyatakan dukungannya kepada bakal pasangan calon tersebut. verifikasi faktual dilakukan oleh PPS dan dibantu oleh petugas verifikasi tambahan yang dilakukan selama 14 (empat belas) hari sejak dokumen syarat dukungan Bakal Pasangan Calon diterima oleh PPS. Pengawasan terhadap dukungan dinyatakan kurang oleh KPU dan pada masa perbaikan paslon tidak datang dan dinyatakan mengundurkan diri. Untuk memaksimalkan pengawasan verifikasi faktual, Bawaslu Kabupaten Kota memberikan mandat kepada staf sekretariat Bawaslu serta pengawas Kecamatan. Dalam pengawasan tersebut, pengawas harus mendapatkan data terkait jumlah yang telah dilakukan verifikasi faktual secara detail kemudian disandingkan dengan Berita Acara BA.5-KWK yang dikeluarkan oleh PPS. Jika hasil temuan pengawas tingkat kelurahan tidak sesuai dengan data PPS, maka pengawas dapat memberikan masukan dan harus ditindak lanjuti oleh PPS jika terbukti benar bahwa data yang diberikan pengawas merupakan data yang valid.

Tahapan selanjutnya adalah pengawasan terhadap rekapitulasi dukungan di tingkat kecamatan. Kegiatan ini dilakukan dengan cara melakukan rekapitulasi terhadap data yang tercantum dalam Berita Acara BA.5-KWK serta

rekapitulasi hasil masukan dan tanggapan pengawas kelurahan yang belum ditindaklanjuti oleh PPS. Jika terjadi perubahan angka maka BA.5-KWK harus dilakukan perbaikan dengan cara dicoret dan diparaf oleh PPK.

Pengawasan penyerahan syarat dukungan perbaikan dilakukan secara langsung oleh Bawaslu Kabupaten /Kota, dalam pengawasan ini aspek yang diawasi adalah ketepatan waktu penyerahan, kesesuaian jumlah dukungan dan sebaran syarat dukungan bakal pasangan calon. Penyerahan dukungan ditentukan dengan waktu pengisian daftar hadir dimana kecenderungan pasangan calon menyerahkan diakhir waktu. Berikut ini adalah tabel mengenai hasil pengawasan di tingkat Kecamatan dengan beberapa catatan keberatan dari calon :

Tabel 8. Hasil Pengawasan Rekapitulasi Dukungan Tingkat Kecamatan dan Kabupaten/Kota

No	Kabupaten/ Kota	Bapaslon Perseorangan	Jumlah Dukungan Hasil Faktual (MS)	Catatan Keberatan calon perseorangan di kecamatan	Catatan Keberatan calon perseorangan di Kabupaten/Kota	Keterangan
1.	Kabupaten Jember,	Faida MMR + Dwi Arya Nugraha Oktavianto		Catatan terkait pemakaian Form Keberatan Pasca Pengembalian	Tidak ada catatan keberatan	-
2.	Kabupaten Lamongan	Ir. H. Suhandoyo, SP. dan Drs. Mohamad Su'uddin, SH, MH. MM.	85.947	-	Catatan Keberatan di Kecamatan Sambeng <sup>2</sup> dan Maduran <sup>2</sup>	Pada pleno kecamatan diperoleh dukungan MS : 85.947

3.	Kota Surabaya,	Moh. Yasin, SH dan Gunawan, S.Th		Bapaslon menyatakan keberatan atas hasil pleno dikarenakan pada saat verifikasi dengan media video call pendukung tidak tersambung dikarenakan tidak adanya sinyal dan paket data yang habis sehingga dinyatakan TMS	1. KPU tidak bisa menunjukan bukti kongkret kepada bapaslon. 2. petugas KPU melalui PPS tidak bekerja dengan baik dan benar di kecamatan terkait dengan pendukung perseorangan yang tidak di datangi semua.	Pada pleno kecamatan diperoleh dukungan MS
4.	Kabupaten Sidoarjo	Agung Sudiyono dan Sugeng Hariyadi	27.850	Pada saat rapat pleno tingkat kecamatan bapaslon tidak memberikan keberatan akan hasil Pleno.	Pada saat rapat pleno tingkat kecamatan bapaslon tidak memberikan keberatan akan hasil Pleno. Dari pengawasan Bawaslu Kabupaten Sidoarjo 1. Waktu verifikasi faktual ada pendukung meninggal tidak ada bukti surat keterangan meninggal. 2. Terkait dengan pendukung pihak dengan profesi dilarang Namanya terdaftar namun tidak mengisi BA 5 -KWK sehingga MS.	Pada pleno kecamatan diperoleh dukungan MS : 27.850

- 1 Pada Kecamatan Sambeng, pendukung sebelumnya dinyatakan Memenuhi Syarat (MS) pada saat Verifikasi tingkat Desa/Kelurahan namun karena adanya kesaksian tertulis dari Panwas Desa/Kelurahan setempat (yang pada pokoknya menerangkan bahwa pendukung tersebut menyatakan tidak mendukung, maka dalam rekapitulasi tingkat Kabupaten ini dinyatakan Tidak Memenuhi Syarat (TMS).
- 2 Pada Kecamatan Maduran, terdapat kesalahan dalam penulisan Berita Acara (BA.6-KWK Perseorangan kecamatan Maduran), kesalahan tersebut yaitu terkait adanya penulisan jumlah pendukung yang TMS dalam BA.6-KWK Perseorangan Kecamatan Maduran

5.	Kabupaten Malang	Heri cahyono dan gunadi handoko, SH., MM., M.HUM	72.603	-	Tidak ada Catatan keberatan bapaslون saat rekapitulasi pleno namun Bapaslون akan melakukan gugatan terkait data TMS .	Pada pleno kecamatan diperoleh dukungan MS : 72.603
6.	Kota Blitar	Lisminingsih + Drs. EC Teteng Rukmocondrono	5.469	1. tidak efektifnya mengumpulkan massa pada masa pandemic covid-19. 2. pasangan calon meminta keterangan untuk TMS. 3. data yang diberikan	1. tidak efektifnya mengumpulkan massa pada masa pandemic covid-19. 2.pasangan calon meminta keterangan untuk TMS. 3. data yang diberikan kepada bapaslون tidak sama.	Hasil pengaasaan Pada pleno kecamatan diperoleh dukungan MS : 5.469
		Purnawan Buchori + Indri Kuswati	5.883	Tidak ada keberatan dari pihak bapaslون dan kegiatan rekap berjalan lancar.	-	Hasil pengawasaan Pada pleno kecamatan diperoleh dukungan MS : 5.883

Sumber : Data Pengawasan Bawaslu Kabupaten/kota

### **Pelaksanaan Pengawasan Pendaftaran Calon Perseorangan**

Pada tahapan pendaftaran calon, semua Kabupaten/ Kota tidak mendapatkan kendala yang berarti. Lancarnya proses pendaftaran calon perseorangan, dikarenakan KPU telah mengumumkan di website KPU, Medsos, maupun media online. Begitu juga dengan proses pengawasan oleh Bawaslu Kabupaten/Kota, juga tidak mendapat kendala berarti selama pengawasan penyerahan dukungan calon perseorangan. Kendala baru muncul ketika proses verifikasi administrasi dan kegandaan dukungan. Kendala tersebut terjadi di Kota Blitar dimana Bawaslu Kota Blitar tidak diperbolehkan mendekat pada saat verifikasi administrasi oleh KPU, sehingga

pengawasan menjadi kurang optimal. Bawaslu Kota Blitar juga tidak mengetahui proses analisa kegandaan yang dilakukan oleh KPU. Untuk Kabupaten lain tidak mengalami kendala yang berarti dalam proses verifikasi administrasi.

Pelaksanaan verifikasi faktual di tingkat Desa/Kelurahan, terdapat beberapa kendala yang berarti terutama berhubungan dengan masa pandemi covid-19. Di Kota Surabaya, Kabupaten Jember, Kabupaten Lamongan, dan Kabupaten Malang, verifikator menggunakan APD lengkap oleh petugas verifikator, membuat pendukung ketakutan karena berfikir petugas verifikator dan pengawas adalah petugas COVID-19. Di Kabupaten Sidoarjo, Bawaslu Kabupaten Sidoarjo menemukan adanya pendukung yang tidak dimasukkan dalam data dukungan, dan sudah memberikan saran perbaikan kepada KPU Sidoarjo. Untuk Kota Blitar, terdapat kendala dalam melakukan pengawasan karena adanya pengawas desa yang tidak diperbolehkan mendokumentasikan berita acara (BA5-kwk).

Tahap akhir dari pengawasan pendaftaran calon adalah pleno hasil verifikasi administrasi dan verifikator. Dalam pengawasan rekap pleno di semua Kabupaten/Kota, semua proses berjalan lancar dan tidak ada kendala. Koordinasi dengan KPU juga berjalan dengan baik.

### **Hasil Pengawasan Pendaftaran Calon Perseorangan**

Pada tahapan akhir pendaftaran calon perseorangan, hanya terdapat 2 calon yang lolos secara langsung sebagai calon perseorangan yaitu dari Kabupaten Jember Faida MMR – Dwi Arya Nugraha Oktavianto dan Suhandoyo-Mohamad Su'uddin. Calon dinyatakan lolos karena memenuhi syarat minimal dukungan. Terdapat satu calon dari Kabupaten Malang Heri

cahyono-gunadi handoko yang awalnya dinyatakan tidak lolos, tetapi mengajukan gugatan sengketa ke Bawaslu Kabupaten Malang. Bawaslu Kabupaten Malang mengabulkan sebagian gugatan paslon perseorangan, sehingga pada verifikasi dan tahap perbaikan memenuhi minimal syarat dukungan dan lolos.

Tabel 9. Pengawasan Hasil Putusan oleh KPU dan Tindak Lanjut Paslon

No	Kab/kota	Bapaslon Perseorangan	Status lolos tidak lolos	Upaya bapaslon	Keterangan
1.	Kota Blitar	Lisminigsih-Teteng	Tidak lolos	Pengajuan sengketa	Hasil keputusan Bawaslu Kota Blitar Tidak menerima seluruhnya sehingga paslon tidak dapat melanjutkan proses pencalonan (tidak lolos)
2.		Purnawan Buchori-Indri Kuswati	Tidak lolos	-	Dukungan dinyatakan kurang oleh KPU setelah dilakukan verifikasi faktual perbaikan
3.		H.Sumari-Edi Widodo	Tidak lolos	-	Dukungan dinyatakan kurang oleh KPU dan pada masa perbaikan paslon mengundurkan diri dari pencalonan.
4.	Kabupaten Jember	Faida MMR + Dwi Arya Nugraha Oktavianto	Lolos	-	Dukungan dinyatakan memenuhi syarat minimal dukungan.
5.	Lamongan	Ir. H. Suhandoyo, SP. dan Drs. Mohamad Su'uddin, SH, MH. MM.	Lolos	-	Dukungan dinyatakan memenuhi syarat minimal dukungan.
6.	Sidoarjo	Agung Sudyono dan Sugeng Hariyadi	Tidak lolos	-	Dukungan dinyatakan kurang oleh KPU dan pada masa perbaikan paslon tidak datang dan dinyatakan mengundurkan diri.
7.	Kabupaten Malang	Heri cahyono dan gunadi handoko, SH., MM., M.HUM	Lolos	Sengketa	Bawaslu kabupaten Malang mengabulkan sebagian gugatan paslon perseorangan, sehingga pada verifikasi pada tahap perbaikan memenuhi minimal syarat dukungan dan lolos.
8.	Kota Surabaya	Yasin-Gunawan	Tidak lolos	pengajuan sengketa	Dukungan dinyatakan kurang oleh KPU dan pada masa perbaikan paslon tidak datang dan dinyatakan mengundurkan diri.

Terdapat 2 pasangan lain yang melakukan pengajuan sengketa ke Bawaslu yaitu Kota Blitar dan Kota Surabaya. Hasil pengajuan sengketa di Kota Blitar atas pasangan Lisminigsih-Teteng, keputusan Bawaslu Kota Blitar Tidak menerima seluruhnya sehingga paslon tidak dapat melanjutkan proses pencalonan atau dinyatakan tidak lolos. Sedangkan hasil pengajuan sengketa di Kota Surabaya atas pasangan Yasin-Gunawan, diputuskan bahwa dukungan dinyatakan kurang oleh KPU dan pada masa perbaikan paslon tidak datang dan dinyatakan mengundurkan diri.

### **Perbedaan Proses Pencalonan Perseorangan Pada Aturan Pilkada Tahun 2015-2018 Dengan Aturan Pilkada Tahun 2020**

Kemunculan calon perseorangan dimulai pada tahun 2007 ketika Mahkamah Konstitusi mengabulkan gugatan atas UU Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Dalam UU tersebut, calon kepala daerah tidak hanya berasal dari partai politik atau gabungan partai politik tetapi juga bisa melalui jalur perseorangan atau calon non parpol. Sebagaimana jalur partai politik, yang mempunyai ambang batas minimal kursi untuk bisa mengajukan calon, calon perseorangan juga diberi syarat minimal dukungan untuk bisa dinyatakan lolos sebagai calon perseorangan.

Terdapat perbedaan regulasi dalam pengaturan pendaftaran calon perseorangan pada tahun 2020. dalam Peraturan KPU Nomor 1 Tahun 2020 yang mengubah PKPU Nomor 3 Tahun 2017, dengan menghapus aturan dalam Pasal 34. Pasangan bakal calon kepala daerah jalur perseorangan atau independen yang dinyatakan Tidak Memenuhi Syarat

(TMS) atau gagal memenuhi persyaratan dapat diusung oleh partai politik dalam pelaksanaan Pilkada Serentak 2020. Sebagaimana dijelaskan oleh ketua KPU RI Arif Budiman :

*"Kalau dulu pasangan calon perseorangan yang sudah diproses dan gagal tidak boleh maju lagi sebagai bakal calon kepala daerah melalui parpol, namun sekarang boleh maju lewat parpol karena proses itu dilakukan sebelum pendaftaran calon kepala daerah," (kompas.com).*

Selain perbedaan Peraturan KPU Nomor 1 Tahun 2020 yang mengubah PKPU Nomor 3 Tahun 2017, dengan menghapus aturan dalam Pasal 34 ada beberapa perbedaan dalam peraturan 2015 dan 2018 antara lainnya adalah :

1. Dalam PKPU No 1 2020 adalah keharusan menyelesaikan jumlah dukungan terlebih dahulu yang kemudian diikuti oleh verifikasi administrasi dan verifikasi faktual sebelum pendaftaran calon. Setelah dinyatakan lolos verifikasi administrasi dan verifikasi faktual, calon perseorangan dipastikan lolos sebagai calon kepala daerah, dan tidak boleh mengundurkan diri.
2. Perbedaan PKPU No 9 Tahun 2015 pasal 11 ayat 2 dengan PKPU No 18 Tahun 2019 pasal 11 ayat 2020 dan PKPU 10/2020 adalah Penduduk yang dapat memberikan dukungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah penduduk yang telah memenuhi syarat sebagai Pemilih sedangkan di peraturan terbaru Penduduk yang dapat memberikan adalah penduduk yang tercantum dalam Daftar Pemilih

tetap pada Pemilu atau Pemilihan Terakhir dan/atau daftar penduduk potensial pemilih Pemilihan.

## **E. KESIMPULAN**

### **Kesimpulan**

Terdapat beberapa prosedur yang harus dilakukan dalam pendaftaran calon perseorangan dalam pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota, antara lain sebagai berikut: Bakal Pasangan Calon harus memenuhi syarat minimal dukungan yang telah ditentukan oleh KPU Kabupaten/ Kota yang berpedoman pada pasal 41 ayat 2 Undang Undang No 10 Tahun 2016. Selain memenuhi syarat minimal dukungan, Bapaslon juga harus menyerahkan dokumen dukungan calon perseorangan hanya dapat dilakukan 1 (satu) kali pada masa penyerahan. Bakal Pasangan Calon wajib memasukkan data dukungan melalui Silon. Dokumen dukungan yang telah diserahkan oleh bakal pasangan calon perseorangan kepada KPU Kab/Kota akan dilakukan verifikasi administrasi dan verifikasi faktual serta akan dilakukan rekapitulasi hasil verifikasi faktual.

Bawaslu Kabupaten/Kota melakukan pengawasan pendaftaran bakal pasangan calon perseorangan pada sub tahapan pengumuman penyerahan dukungan, penyerahan syarat dukungan, jumlah dukungan dan sebaran, verifikasi administrasi dan kegandaan dukungan, penyampaian syarat dukungan kepada PPS, verifikasi faktual di tingkat desa, rekapitulasi dukungan.

Berdasarkan hasil pengawasan, tidak ada kendala dalam tahap Penyerahan dukungan. Pada tahap verifikasi administrasi

dan kegandaan, hanya Kota Blitar memiliki kendala, yaitu tidak diperbolehkan mendekat waktu saat verifikasi administrasi oleh KPU sehingga pengawasan menjadi kurang maksimal dan tidak mengetahui proses Analisa kegandaan yang dilakukan oleh KPU. Sedangkan Kabupaten/Kota lain diizinkan melakukan hal sebaliknya. Selain itu, kendala dalam verifikasi faktual juga hanya dirasakan oleh Kota Blitar, yaitu adanya pengawas kelurahan yang tidak di perbolehkan mendokumentasikan B5-KWK.

Terdapat 8 Bapaslon Perseorangan, namun hanya 3 yang lolos yaitu dari Kabupaten Jember, Kabupaten Lamongan dan Kabupaten Malang. Bapaslon dari Kabupaten Jember dan Kabupaten Lamongan lolos karena dukungan yang memenuhi syarat, sedangkan Bapaslon dari Kabupaten Malang pada awalnya dinyatakan tidak memenuhi syarat kemudian melakukan upaya hukum dengan mengajukan sengketa dan Permohonan dikabulkan sebagian. Terdapat 2 Bapaslon lain yang melakukan upaya sengketa yaitu dari Kota Blitar dan Kota Surabaya, Permohonan di Kota Blitar ditolak seluruhnya sedangkan Bapaslon Kota Surabaya tidak hadir dalam masa perbaikan sehingga dinyatakan mengundurkan diri.

### **Rekomendasi**

1. Perlunya koordinasi antara KPU dan Bawaslu pada setiap sub tahapan pendaftaran calon perseorangan, sehingga kegiatan pengawasan berjalan lancar dan Bawaslu dapat memberikan saran dan perbaikan pada setiap tahapannya.
2. Perlunya memperjelas regulasi pada sisi pengawasan agar pada setiap tahapan pencalonan perseorangan

Bawaslu dapat mengawasi dengan optimal. Begitu juga dengan penjelasan mengenai “regulasi data yang dikecualikan” harus lebih diperjelas, karena kerja-kerja pengawasan berhubungan dengan data pribadi seseorang sehingga apabila semua dikecualikan oleh KPU pengawasan tidak dapat optimal.

3. Beratnya regulasi syarat dukungan calon perseorangan, mengakibatkan banyaknya bakal calon yang tidak memenuhi syarat minimal dukungan. Perlu adanya terobosan dalam regulasi sehingga mempermudah persyaratan dukungan bagi calon perseorangan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Herdiansyah Haris, (2010). Metodologi Penelitian Kualitatif. Jakarta, Salemba Humanika.
- Husain Umar, (2003). Metode Riset Bisnis. Jakarta, Gramedia Pustaka Utama.
- 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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5656) sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga 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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 128, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6512);
- Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 10 Tahun 2017 tentang Pengawasan Tahapan Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota (Berita Negara Republik Indonesia Tahun

2017 Nomor 1425); sebagaimana diubah dengan Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2019 Tentang Perubahan atas Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 10 Tahun 2017 tentang Pengawasan Tahapan Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 1606); Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2018 Tentang Pengawasan Pemilihan Umum (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 870);

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2020 Tentang Pelaksanaan Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Dan/Atau Wali Kota Dan Wakil Wali Kota Serentak Lanjutan Dalam Kondisi Bencana Nonalam Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)(Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 716);

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Dan/Atau Walikota dan Wakil Walikota(Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 826), sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur Dan Wakil

Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Dan/Atau Walikota dan Wakil Walikota (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 159);

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Tahun 2020 (Berita Negara RI Tahun 2019 Nomor 905), sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 5 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2019 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Tahun 2020 (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 615).

Galih, Bayu. "Pilkada 2020, Pasangan Independen yang Gagal Penuhi Syarat Dapat Diusung Parpol". Diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2020/03/08/06361331/pilkada-2020-pasangan-independen-yang-gagal-penuhi-syarat-dapat-diusung>



# **Implikasi Kekosongan Hukum Pengawasan Kampanye Pilkada Pasangan Calon Tunggal Kabupaten Pasuruan 2018**

Titin Wahyuningsih, A. Yansen Pale, Juwaini,  
Dafid Budiyanto

## **Abstrak**

Pilkada dengan pasangan calon tunggal di Kabupaten Pasuruan terjadi pada tahun 2018. Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan kampanye, pengawasannya serta implikasi kekosongan hukum yang terjadi. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan Yuridis sosiologis. Fakta yang ada di lapangan menggambarkan bahwa selain pelaksanaan kampanye yang dilakukan pasangan calon juga terdapat gerakan ajakan yang dilakukan oleh pendukung kolom kosong. Gerakan ini dilatarbelakangi adanya kekecewaan terhadap calon petahana serta terdapat kegagalan rekrutmen calon oleh partai politik yang mengakibatkan tidak adanya alternatif calon lain. Dimana sesungguhnya tidak ada aturan hukum yang mengakomodir pelaksanaan kampanye oleh kolom kosong. Hal inilah yang menjadikan Pengawas Pemilu mengalami kesulitan dalam melakukan pengawasan dan penanganan pelanggaran. Kesulitan ini dialami oleh Pengawas Pemilu karena tim yang mendukung kolom kosong tidak memiliki subjek hukum. Dibutuhkan kejelasan regulasi yang mengatur teknis kampanye

secara khusus dan mengakomodir keberadaan kolom kosong.

**Kata Kunci:** *Implikasi kekosongan hukum, Pilkada Paslon tunggal, kolom kosong, Pengawasan kampanye*

## **A. PENDAHULUAN**

### **Latar Belakang**

Pelaksanaan pemilihan kepala daerah (Pilkada) yang berlangsung di Indonesia memiliki perjalanan panjang. Sebelum berjalannya Pilkada secara langsung, yakni sebelum tahun 2005 mekanisme pemilihan kepala daerah dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Sejak berlakunya UU nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah, Pilkada dipilih secara langsung oleh rakyat.

Sejak tahun 2015 Pilkada dilaksanakan secara serentak. Pilkada di tahun 2018 merupakan Pilkada serentak yang ketiga kalinya setelah tahun 2015 dan 2017. Terdapat 171 daerah yang menyelenggarakan Pilkada pada tahun 2018, yaitu terdiri dari 17 provinsi, 39 kota dan 115 Kabupaten dan salah satunya adalah Kabupaten Pasuruan.

Ada yang berbeda dari pelaksanaan Pilkada Kabupaten Pasuruan pada tahun 2018 dari sisi jumlah kontestasinya dengan Pilkada tahun-tahun sebelumnya. Pada Pilkada tahun 2008 kontestasi diikuti oleh 3 paslon, Pilkada tahun 2013 diikuti oleh 6 paslon, sementara pada Pilkada tahun 2018 hanya diikuti oleh 1 paslon saja. Pelaksanaan Pilkada tahun 2018 ini merupakan Pilkada dengan paslon tunggal.

Pilkada dengan paslon tunggal ini dilaksanakan berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi (MK) nomor 100/PUU-XII/2015. Putusan ini dikeluarkan atas proses mengadili perkara konstitusi yang diajukan oleh Effendi Gazali terkait pengajuan proses gugatan terhadap kerangka hukum yang mewajibkan Pilkada diikuti sekurang-kurangnya 2 paslon yaitu

pada pasal 51 ayat (2) dan pasal 52 ayat (2) UU nomor 1 tahun 2015 ke MK. Putusan MK menyatakan bahwa Pilkada yang diikuti 1 paslon haruslah ditempatkan sebagai upaya terakhir, semata-mata demi memenuhi hak konstitusi warga negara setelah sebelumnya telah diusahakan secara sungguh-sungguh untuk memenuhi paling sedikit 2 paslon.

Pilkada yang hanya diikuti 1 paslon, tetap menjadi Pilkada yang mengharuskan rakyat memilih diantara dua pilihan. Maka disinilah kolom kosong menjadi alternatif pilihan yang memiliki nilai sepadan dengan paslon yaitu satu suara sah. Bagi pemilih yang setuju dengan paslon akan memberikan pilihannya kepada paslon dan bagi pemilih yang tidak setuju dengan paslon dapat memilih kolom kosong. Dengan munculnya keberadaan kolom kosong sebagai alternatif pilihan ini, maka prinsip demokrasi *"one man, one vote, one value"* dapat diterapkan dengan benar.

Berdasarkan UU 10 tahun 2016, paslon tunggal diperbolehkan apabila KPU telah melakukan perpanjangan pendaftaran namun tetap tidak ada paslon lain yang mendaftar. Atau terdapat lebih dari 1 paslon yang mendaftar akan tetapi dinyatakan tidak memenuhi syarat yang mengakibatkan calon tunggal. sebagaimana tersebut pada pasal 54C.

Penelitian ini ingin mengkaji 2 hal : 1) Bagaimana pelaksanaan pengawasan kampanye pada Pilkada dengan calon tunggal di Kabupaten Pasuruan tahun 2018?; 2) Bagaimana implikasi kekosongan hukum dalam pelaksanaan pengawasan kampanye. Dengan tujuan menganalisis implikasi kekosongan hukum, terkait kolom kosong yang pada prakteknya dilaksanakan secara kontestasi demokrasi, namun infrastruktur yang dibangun tidak mendukung. Serta melihat

dan mengevaluasi pelaksanaan pengawasan kampanye yang dilakukan oleh pendukung kolom kosong yang tidak memiliki subyek hukum.

## **B. METODE PENELITIAN**

Metode penelitian yang digunakan pada penelitian ini adalah kualitatif dengan pendekatan yang digunakan pada penelitian ini adalah pendekatan *juridis sosiologis*.

Obyek penelitian yang diteliti dan dianalisis adalah praktek pengawasan kampanye Pilkada pasangan calon tunggal Kabupaten Pasuruan tahun 2018.

Sumber data pada penelitian ini diperoleh dari sumber data primer dan sumber data sekunder. Sumber data primer diperoleh melalui proses wawancara langsung dan kajian regulasi tentang kampanye Pilkada. Sementara sumber data sekunder diperoleh dari informasi media, laporan riset terdahulu yang relevan, jurnal dan laman website yang informasinya dapat dipertanggungjawabkan.

Wawancara yang dilakukan pada penelitian ini adalah wawancara langsung kepada KPU Kabupaten Pasuruan, Panwaslu Kabupaten Pasuruan, Ketua tim kampanye, pendukung kolom kosong, Pemantau pemilihan dan akademisi

Data dan informasi yang diperoleh dari proses pengumpulan data selanjutnya di analisis menggunakan prosedur yang tepat sesuai jenis data dan rancangan yang dirumuskan dalam desain penelitian.

## C. PERSPEKTIF TEORI

### Pilkada Calon Tunggal

Dalam perjalanannya Pelaksanaan Pilkada 2018 tidak dapat terlepas dari perkembangan regulasi perundangan Pilkada serentak 2015 yaitu UU nomor 8 tahun 2015 bahwa pemilihan setidaknya diikuti oleh dua pasangan calon. Namun dalam proses pendaftaran hingga masa perpanjangan pendaftaran masih terdapat beberapa daerah yang diikuti oleh satu pasangan calon. Sehingga saat itu terdapat kelompok masyarakat sipil mengajukan *judisial review* ke mahkamah konstitusi sampai dikeluarkan putusan MK nomor 100/PUU-XII/2015 yang menyatakan pasal 49 ayat (9) pasal 50 ayat (9), pasal 51 ayat (2) dan pasal 52 ayat (2) UU nomor 8 tahun 2015 bertentangan dengan UUD dan tidak memiliki kekuatan hukum tetap. Putusan MK tersebut memberi alternatif pilihan memberikan opsi memilih “setuju” atau “tidak setuju”. Hal ini mensyaratkan bahwa harus ada skema pemilihan langsung yang mewakili asas demokrasi. Mendasari putusan MK tersebut, KPU RI menerbitkan peraturan KPU nomor 14 tahun 2015 khusus pasal 3 untuk mengakomodir praktek Pilkada paslon tunggal tahun 2015.

Selanjutnya terkait teknis pemberian suara, dilakukan dengan cara mencoblos satu kali pada kolom pilihan, setuju atau tidak setuju sebagaimana diatur dalam pasal 18 Peraturan KPU nomor 14 tahun 2015. Sedangkan dalam penetapan pasangan calon terpilih menyebutkan bahwa KPU provinsi atau KPU Kabupaten/kota menentukan pasangan calon terpilih apabila perolehan suara setuju lebih banyak dari pada perolehan suara tidak setuju (pasal 22 Peraturan KPU nomor

14 tahun 2015). Dalam perjalanannya, tepatnya pada Pilkada tahun 2017 lahir UU nomor 10 tahun 2016 sebagaimana pasal 54C yang menyebutkan adanya pilihan pasangan calon atau kolom kosong.

Tidak munculnya calon lain karena tidak mendapat dukungan dari partai politik atau gabungan partai politik sebagai syarat yang harus dipenuhi sebagaimana UU nomor 10 tahun 2016 pasal 39, 40 dan 41 bab VII tentang pendaftaran calon gubernur, bupati dan walikota bahwa peserta pemilihan adalah:

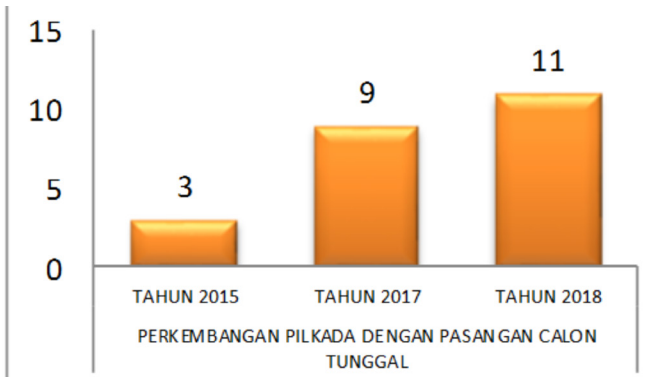
1. Pasangan calon gubernur dan wakil gubernur, pasangan calon bupati dan wakil bupati serta pasangan calon Walikota dan Wakil Walikota yang diusung dari partai politik atau gabungan partai politik dengan syarat perolehan 20% jumlah kursi DPRD atau 25% dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilu DPRD yang bersangkutan; dan/atau
2. Pasangan calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang dengan syarat minimal dukungan antara 6,5% sampai dengan 10%

## **D. PEMBAHASAN**

### **Pendaftaran Pasangan Calon**

Pilkada dengan paslon tunggal terjadi pertama kalinya pada pilkada serentak gelombang pertama yaitu tahun 2015.

Tabel 1. Perkembangan Pilkada Dengan Pasangan Calon Tunggal



Sumber: diolah dari berbagai sumber

Fenomena munculnya calon tunggal pada Pilkada serentak mengalami kenaikan yang cukup signifikan pada setiap gelombangnya.

Pilkada dengan calon tunggal di Kabupaten Pasuruan diawali dengan dinamika politik pada internal partai politik saat penjurangan calon. Proses penjurangan calon yang dilakukan beberapa partai politik yang ada menjelang Pilkada 2018 berjalan sebagaimana mestinya.

Seperti halnya PDIP yang membuka pendaftaran bakal calon Bupati dan Wakil Bupati Pasuruan pada tanggal 5 Juni 2017 dan ditutup pada tanggal 10 Juni 2017. Proses penjurangan ini dilakukan secara terbuka dan diikuti oleh beberapa tokoh yang ada di Kabupaten Pasuruan.

Penjurangan bakal calon Bupati dan Wakil Bupati Pasuruan juga dilakukan oleh PPP, pelaksanaan penyampaian visi misi bakal calon Bupati dan Wakil Bupati Pasuruan yang diikuti oleh 6 tokoh yang telah mendaftar

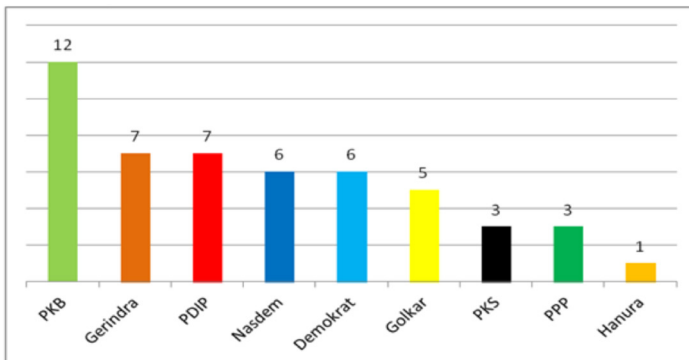
dilaksanakan pada bulan Oktober 2017.

Partai Nasdem di bulan September 2017 juga telah membuka pendaftaran bakal calon Bupati dan Wakil Bupati, salah satu peserta yang mengikuti proses penjaringan berbagai partai tersebut adalah M. Irsyad Yusuf (Bupati Pasuruan).

Menjelang berakhirnya batas pendaftaran calon Bupati dan Wakil Bupati Pasuruan 2018 tanggal 10 Januari 2018, rekomendasi PDIP dan Demokrat akhirnya turun dan memberi dukungan kepada M. Irsyad Yusuf untuk menjadi calon Bupati Pasuruan.

Dari perjalanan ini, di hari terakhir pendaftaran calon Bupati dan Wakil Bupati Pasuruan 2018 seluruh partai politik yaitu PKB, Nasdem, Gerindra, Golkar, PPP, PKS, Hanura dan PDIP memberikan dukungan kepada pasangan calon M. Irsyad Yusuf dan Mujib Imron. Semua kursi partai politik yang ada di DPRD Kabupaten Pasuruan memberikan dukungan kepada satu pasangan calon. Jumlah dukungan adalah 50 kursi atau 100%.

Tabel 2. Perolehan Kursi DPRD Kabupaten Pasuruan Tahun 2014



Sumber : KPU Kabupaten Pasuruan, 2014

Setelah berakhirnya masa pendaftaran calon dan diketahui oleh masyarakat bahwa hanya terdapat 1 paslon yang mendaftar, muncul gerakan massa yang melakukan demonstrasi di KPU Kabupaten Pasuruan dengan mempersoalkan pencalonan paslon tunggal dan meminta KPU Kabupaten Pasuruan membuka kembali pendaftaran calon dari jalur perseorangan (*independen*) meski masa pendaftaran resmi telah di tutup oleh KPU Kabupaten Pasuruan.

Berbagai gerakan kelompok masyarakat muncul, seperti kalangan aktivis dan pegiat sosial yang tergabung dalam Forum Koalisi Masyarakat Pasuruan (FKMP) yang mendeklarasikan diri sebagai bentuk kepedulian terhadap Kabupaten Pasuruan yang menganggap bahwa calon tunggal adalah bentuk kegagalan pengkaderan partai politik, gerakan menangkan kotak putih di daerah kecamatan Lekok, bergeliatnya kegiatan ke pasar-pasar dan melalui kampanye di media sosial yang dilakukan oleh kelompok "Save Bumbung Kosong", dan gerakan-gerakan yang lainnya. Sementara pada peraturan pelaksanaan kampanye hanya mengatur kampanye paslon dan tidak mengatur kampanye kolom kosong. Dari sinilah muncul berbagai masalah akibat tidak adanya regulasi yang mengatur kolom kosong.

Fenomena pelaksanaan Pilkada pasangan calon tunggal di Kabupaten Pasuruan tahun 2018 ini berawal dari proses pendaftaran calon. PKPU Nomor 2 tahun 2018 tentang tahapan, program dan jadwal pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan atau Walikota dan Wakil Walikota tahun 2018, diawali dengan tahapan penyerahan dukungan perseorangan yang dilaksanakan tanggal 25-29

November 2017. Pada tahapan ini, di Kabupaten Pasuruan tidak ada satupun bakal paslon yang menyerahkan syarat dukungan calon perseorangan.

Pada tahapan pendaftaran paslon Bupati dan Wakil Kabupaten Pasuruan, dilaksanakan tanggal 8-10 Februari 2018 dari jalur partai politik/gabungan partai politik. Hari pertama dan ke dua tidak ada bakal paslon yang mendaftar. Pada hari ketiga atau hari terakhir tanggal 10 Februari 2018, bakal paslon yaitu M. Irsyad Yusuf-KH Mujib Imron ditetapkan sebagai satu-satunya paslon tunggal yang mendaftar dengan dukungan 100% partai politik dengan jumlah dukungan 50 kursi. Sesuai dengan keputusan KPU Kabupaten Pasuruan No: 27/HK.03.01/Kpt/3514/KPU-Kab/II/2018.

Dari Informasi narasumber yang kita temui menjelaskan bahwa tidak ada strategi borong partai atau desain calon tunggal dalam Pilkada Pasuruan 2018. Tahapan rekrutmen calon secara terbuka telah dilakukan oleh semua partai politik. Namun dalam perjalanannya hasil akhir dalam proses rekrutmen merekomendasikan satu pasangan calon yang sama. Calon Bupati adalah incumbent yang mampu memilih pasangan calon yang menimbulkan peluang kecil kemenangan calon lain. Hal ini sebagaimana yang diungkapkan Bustomi, Rektor ITSNU:

“Strategi incumbent dalam memilih pasangannya adalah strategi mengambil akar budaya Pasuruan yang ulama sentris, ketika pondok pesantren satu suara secara kultur sudah kuat”

Sebagaimana SE KPU RI Nomor :38/PL.03.2-SD/06/KPU/II/2018 tentang tahapan Pencalonan dengan 1 pasangan

calon yang mendaftar, KPU melakukan perpanjangan pendaftaran calon yaitu tanggal 19 – 20 Januari 2018.

Ketua KPU Kabupaten Pasuruan Zainul Faizin menjelaskan pada waktu pendaftaran kedua ini sebenarnya muncul calon perseorangan yaitu pasangan calon Anjar Supriyanto-Samsul Bandi namun karena tahapan pendaftaran bagi calon perseorangan sudah ditutup, pendaftaran tidak dapat diterima oleh KPU.

KPU Kabupaten Pasuruan telah melakukan perpanjangan masa pendaftaran. Kelompok masyarakat yang datang untuk melakukan pendaftaran tidak di terima oleh KPU dikarenakan tidak memenuhi syarat, baik dalam hal waktu ataupun syaratnya. Dalam hal waktu, kehadiran kelompok masyarakat yang mendaftar adalah dari jalur perseorangan, dimana masa pendaftaran jalur perseorangan telah lewat. Dalam hal syarat, pasangan calon dari jalur perseorangan harus memenuhi syarat dukungan minimal dengan menyerahkan pernyataan dukungan dan foto copy KTP, hal ini tidak dapat di penuhi oleh kelompok masyarakat yang datang ke KPU pada masa perpanjangan.

Masa perpanjangan kedua untuk pendaftaran dari jalur parpol sebenarnya tidak diperlukan karena dukungan partai politik untuk pasangan calon M. Irsyad Yusuf dan Mujib Imron mencapai 100% dari 50 kursi DPRD. Sampai saat ini belum ada regulasi yang mengatur perpanjangan pendaftaran calon untuk calon independen, ketika hanya muncul calon tunggal.

### **Munculnya Pendukung Kolom Kosong**

Munculnya paslon tunggal berkonsekuensi memunculkan kolom kosong. Setidaknya terdapat 5 kelompok yang

mendeklarasikan untuk mendukung kolom kosong. Hal ini bisa dilihat dari pemberitaan media yang muncul, aksi yang mereka lakukan ke KPU maupun pemasangan Alat Peraga Kampanye (APK) yang mereka lakukan. Diantaranya mengatasmamakan Forum Koalisi Masyarakat Pasuruan (FKMP), Koalisi Rakyat (KORAK), Koalisi Masyarakat Pasuruan (KOMPAS), Relawan Bumbung Kosong (RBK), komunitas kesenian Kabupaten Pasuruan.

Kemunculan kolom kosong dilatarbelakangi beberapa hal seperti tidak terakomodir dan ter diskriminasi oleh kepemimpinan Bupati yang maju lagi menjadi calon tunggal, serta adanya kekecewaan terhadap partai politik yang tidak mampu memunculkan calon.

Gerakan pendukung kolom kosong terdiri dari beberapa kelompok dalam satu komando yang dilakukan secara intensif. Sebagaimana dijelaskan oleh Khoirul Huda, Wakil Rektor tiga Universitas Yudharta Pasuruan:

*"Kolom kosong ini sebenarnya mencoba untuk menghentikan oligarki partai politik ditingkat lokal dengan lawannya masyarakat. Calon yang dikehendaki mayoritas partai ini belum tentu dikehendaki rakyat."*

Pendukung kolom kosong adalah kelompok masyarakat dari berbagai latar belakang, salah satunya dari kelompok idealis. Mereka berharap adanya pemilu ulang dan dapat memunculkan alternatif calon, jika kolom kosong menang. Sebagaimana yang diungkapkan Bustomi, Rektor ITSNU:

"Seseorang dalam memperjuangkan sesuatu pasti

ada kepentingan dan tujuan. Dalam kasus kolom kosong ini sebenarnya adanya kepentingan idealis yang ingin kemajuan daerahnya.”

Munculnya kolom kosong adalah sebuah realita. Secara regulasi, UU No 6 Tahun 2010 pasal 54C, dimana di dalam surat suara kolom kosong merupakan alternatif pilihan yang memiliki kesetaraan nilai, sehingga logis jika ada yang memperjuangkan.

### **Pelaksanaan Kampanye**

Kampanye merupakan salah satu tahapan dalam proses penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah. Pelaksanaan kampanye pada Pilkada 2018 di atur dalam Peraturan KPU nomor 4 tahun 2017. Pada

Pasal 5 di jelaskan:

(1) Kampanye dilaksanakan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik, Pasangan Calon dan/atau Tim Kampanye, dan dapat difasilitasi oleh KPU Provinsi/KIP Aceh untuk Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dan KPU/KIP Kabupaten/Kota untuk Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati atau Walikota dan Wakil Walikota.

(2) Kampanye yang dilaksanakan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik, Pasangan Calon dan/atau Tim Kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilaksanakan dengan metode: a. pertemuan terbatas; b. pertemuan tatap muka dan dialog; c. penyebaran Bahan Kampanye kepada umum; d. pemasangan Alat Peraga Kampanye; dan/atau e. kegiatan lain yang tidak melanggar

larangan Kampanye dan ketentuan peraturan perundang- undangan.

Peraturan KPU di atas menjelaskan bahwa yang difasilitasi dalam pelaksanaan kampanye adalah pasangan calon. Semua metode kampanye dilakukan oleh pasangan calon, dan semua jadwal kampanye hanya diperuntukkan bagi pasangan calon. Kesempatan kampanye yang disediakan sebagaimana Peraturan KPU tersebut, dimanfaatkan oleh pasangan calon tunggal. Hanya untuk kampanye rapat umum kesempatan tidak digunakan keseluruhannya, yaitu sebanyak 3 kali.

Pelaksanaan debat publik untuk Pilkada Pasangan calon tunggal berbeda dengan Pilkada dengan calon lebih dari satu. Pada Pilkada Pasangan calon tunggal Debat di lakukan dengan Panelis.

Pada tahapan kampanye yang berlangsung dari tanggal 15 Februari sampai 23 Juni 2018 gerakan riil dilakukan oleh kelompok pendukung kolom kosong dalam bentuk pemasangan baliho, spanduk, banner, pembagian kaos, stiker, pertemuan-pertemuan tatap muka, deklarasi dan mendirikan posko kolom kosong.

Mereka rela membuat desain dan mencetak kaos dengan simbol bambu sebagai representasi atas kolom kosong yang lebih dikenal dengan bumbung kosong. Hal lain yang dilakukan adalah mencetak lebih dari 5 rim bahan kampanye berupa pamflet dan stiker yang disebar saat melakukan berbagai kegiatan dengan dalih sosialisasi, bahan kampanye berupa kaos ada 7 desain, ribuan stiker, lebih dari 10 rem poster, media sosial dengan memposting gambar dan kegiatan dan ada posko satu yang terletak di Kecamatan Bangil.

Hampir setiap hari mereka melakukan sosialisasi pentingnya memilih kolom kosong. Dengan harapan kolom kosong menang dan akan ada pemilihan ulang. Kegiatan ini dilakukan di rumah-rumah warga dan berjalan selama kurun waktu 3 bulanan dengan undangan resmi. Ada pertemuan yang dihadiri oleh sesama penggerak dan ada juga yang dihadiri oleh masyarakat umum melalui perkumpulan pengajian atau forum lainnya. Kegiatan kolom kosong berjalan secara masif dengan struktur non formal di 24 kecamatan yang ada di Kabupaten Pasuruan.

Pendukung kolom kosong juga melakukan upaya hukum terkait adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh ketua KPU Kabupaten Pasuruan pada tahapan pencalonan. Sebagaimana dijelaskan oleh Gus Lukman:

*"Pendukung kolom kosong berkumpul di warung dan diskusi terkait demokrasi dan lain sebagainya. Mereka sempat menDKPPkan KPU pada waktu itu. Mereka berangkat patungan ke DKPP. Karena ini konsekuensi memperjuangkan bumbung kosong ini bukan soal harta bukan soal apa, tapi ini soal demokrasi."*

Laporan kepada DKPP melahirkan putusan berupa pemberhentian tetap sebagai ketua KPU.<sup>1</sup>

Dari hasil wawancara dengan KPU Kabupaten Pasuruan diperoleh informasi bahwa terdapat Gerakan pendukung kolom kosong yang datang ke KPU. Ada 3 kelompok yang

---

<sup>1</sup> Pemberhentian tetap sebagai ketua KPU adalah diberhentikan dari jabatan Ketua KPU Kabupaten Pasuruan, tetapi masih tetap menjadi anggota KPU Kabupaten Pasuruan

intens berinteraksi dalam rangka konsultasi terkait kampanye, permintaan fasilitasi maupun mengungkapkan kekecewaan terhadap proses penyelenggaraan Pilkada yang dilakukan oleh KPU Kabupaten Pasuruan.

Hal ini berbeda dengan yang terjadi pada lembaga pengawas pemilu, pendukung kolom kosong melakukan berbagai kegiatan tanpa ada pemberitahuan kepada Panwaslu.

Pendukung kolom kosong berupaya mendaftarkan Tim kampanye kepada KPU, namun dikarenakan tidak ada regulasi yang mengatur KPU tidak dapat menerima pengajuan tersebut. Hal inilah yang menyebabkan kolom kosong tidak memberitahukan kegiatan yang dilakukan baik kepada KPU ataupun kepada Panwaslu.

Dengan maraknya kegiatan yang dilakukan oleh pendukung kolom kosong, menimbulkan komplain pasangan calon yang disampaikan kepada KPU dan Panwaslu.

Pelaksanaan kampanye sebagaimana yang tercantum dalam pasal 5 PKPU 4 Tahun 2017, hanya mengatur tentang pelaksanaan kampanye oleh Pasangan calon. Di dalam aturan tersebut sama sekali tidak ada klausul yang mengakomodir kolom kosong. Hal Ini membuat pendukung kolom kosong merasa diperlakukan tidak setara. Mereka menuntut hak yang sama dalam kampanye, dikarenakan kolom kosong adalah opsi pilihan yang telah disediakan oleh peraturan perundangan dan memiliki kesamaan nilai sebagai suara sah.

### **Pengawasan Kampanye**

Pelaksanaan tahapan kampanye tentunya menjadi bagian dari pengawasan yang dilakukan oleh Panwaslu Kabupaten

Pasuruan. Pada pelaksanaan kampanye yang dilakukan oleh Pasangan calon KPU sangat mudah untuk melakukan pengawasan, sementara yang dilakukan oleh pendukung kolom kosong menjadi kesulitan tersendiri. Terdapat beberapa faktor yang menyebabkan kesulitan bagi Panwaslu Kabupaten Pasuruan dalam melakukan pengawasan tahapan kampanye Pilkada pasangan calon tunggal, diantaranya adalah :1)Tidak adanya kejelasan regulasi yang menempatkan kewenangan pendukung kolom kosong untuk melakukan kampanye. 2) pendukung kolom kosong sama sekali tidak memiliki keabsahan tim yang terdaftar di KPU dikarenakan hal ini tidak diatur dalam regulasi,.3) Pelaksanaan kampanye yang dilakukan oleh pasangan calon dapat dengan mudah diketahui oleh Panwaslu, karena kegiatan mereka jelas dan diberitahukan kepada penyelenggara, sementara untuk kegiatan yang dilakukan oleh kolom kosong tidak dapat dipantau secara mudah karena gerakannya tanpa pemberitahuan. Sebagaimana dijelaskan oleh Nasrub anggota Panwaslu Kabupaten Pasuruan :

*"Panwaslu mengalami kesulitan dalam mengawasi gerakan pendukung kolom kosong ini, karena untuk mengatakan peserta pemilihan subyek hukumnya tidak ada. Ketika mereka mengatakan saya kolom kosong siapa yang mewakili, sedangkan untuk tim kampanye itu mewakili paslon. Di kolom kosong siapa yang memberikan amanah sebagai tim kampanye tidak jelas. Hingga Panwaslu pada waktu itu sulit melakukan penindakan karena itu memang abu-abu dan tidak ada aturan yang tegas mengatur hal tersebut. "*

Panwaslu merasakan terdapat dilema ketika para pendukung kolom kosong tidak diperbolehkan kampanye, mereka akan melakukan demonstrasi. Sedangkan jika diperbolehkan berkampanye, tim kampanye pasangan calon menanyakan kepada Panwaslu terkait dasar dalam memperbolehkan kolom kosong berkampanye.

Panwaslu tidak dapat mencegah kolom kosong melakukan kampanye namun Panwaslu juga mengingatkan jika kolom kosong melakukan kampanye terbuka secara resmi, maka tim kolom kosong tidak memiliki dasar peraturan undang-undangnya karena di Peraturan KPU hanya mengatur kampanye yang dilakukan oleh pasangan calon.

Dugaan pelanggaran yang masuk ke Pengawas Pemilu sebanyak 1 (satu) temuan dan 2 (dua)

laporan, sebagaimana yang tertera dalam table di bawah ini :

Dinamika kampanye pasangan calon tunggal terjadi sangat dinamis, Pengawas pemilu Kabupaten Pasuruan telah melaksanakan tugas dan fungsi pengawasan dan Penindakan berdasar kewenangannya.

Tabel 5. Rekap Data Penangan Laporan atau Temuan Pada Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Tahun 2018

No	TANGGAL PALORAN/TEMUAN (No. Registrasi)	PELAPOR	TERLAPOR	DUGUAN PELANGGARAN	URAIAN KEJADIAN	TINDAK LANJUT
1	2	3	4	5	6	7
1.	04 – Maret - 2018 /002/TM/ BP/Kab.16.29/III/2018	-	-	Bahwa berdasarkan temuan Panwasu Kabupaten Pasuruan adanya pelanggaran pasal 70 Ayat (1) huruf b yang mengantar bahwa “dalam kampanye, pasangan calon dilarang melibatkan aparatur Sipil Negara, anggota kepolisian Negara Republik Indonesia, dan anggota Tentara Nasional Indonesia.	Bahwa telah di temukan ASN melakukan ketidak etersalan dalam melakukan pertemuan yang diduga melakukan kampanye bumbung kosong pada tanggal 04 maret 2018 yang bertempat di rumah makan anak gunung yang berada di kecamatan tutur kab. Pasuruan	sesuai pengkajian dalam dalam berita acara klarifikasi ke 13 ASN, yaitu yang bernama: Herly Mardjandi Siti Rahayu, Adi Sisanto ,Darman, Endang Darmasih, Kurnaji, Puliono, Subarki , Sukantojo, Suparno, Suparno, ta tik Marhaeni Tatok dengan adanya kurangnya bukti dan tidak terpenuhinya unsur pelanggaran kampanye maka temuan ini tidak dapat ditindaklanjuti karena tidak memenuhi unsur kampanye. Hanya diadakan pertemuan biasa saja.
2.	21 – Maret - 2018 /003/LP/BJP/KAB.16.29/III/2018	SURYONO PANE, S.H.,MH selaku tim kuasa pasangan Adji0 Calon Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Pasuruan	Akun Facebook Syamsul Huda	Telah melakukan kampanye menghasut, memfinaih mengadu domba partai politik, perseorangan, dan/atau kelompok masyarakat melalui media sosial yang telah di atur dalam pasal 69 huruf c Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016	Bahwa sekitar jam 22.00 WIB pelapor selaku tim kuasa hukum Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Pasuruan membuka akun facebook garoop “Menuju Pendopo Pasuruan 2018” terdapat status /cuitan akun facebook Syamsul Huda dengan kata-kata “wes sorop gaonok cahaya” dengan menampilkan foto Calon Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Pasuruan	Terbukti laporan dari Tim Hukum pasangan Adji0 Calon Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Pasuruan yang dilaporkan oleh Sdi: SURYONO PANE, S.H., MH disimpulkan bahwa dugaan pelanggaran yang telah dilaporkan tidak dapat dilanjutkan karena tidak memenuhi unsur Formil dan Materi sebagaimana disebutkan dalam pasal 1 ayat 21 yang berbunyi (Kampanye pemilihan yang selanjutnya disebut kampanye adalah kegiatan visi dan misi, dan program calon gubernur dan wakil gubernur, calon Bupati dan wakil calon bupati, serta calon walikota dan wakil walikota), serta pasal 69 huruf c yang berbunyi (Melakukan kampanye berupa menghasut, memfinaih mengadu domba partai politik, perseorangan dan/atau partai politik, dan pasal 134 ayat 3 Undang-undang Nomor 10 tahun 2016 yang berbunyi (Laporan pelanggaran pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan secara tertulis yang memuat paling sedikit: Nama dan Alamat Pelapor, Pihak Terlapor, Waktu dan Tempat Kejadian Perkara, dan, Uraian Kejadian.
3.	003/LP/BJP/KAB.PAS/16.29/VI/2018	MUHAMMAD ASYARY Selaku Ketua GMBI (Gerakan Masyarakat Bawah Indonesia)	Terlapor : - Bpk Dr. H. Iwajhyadi M.Pd - Bpk. Drs. Sotaji - Bpk. Drs. Mustain - Bpk Budi Bpk. Wiyono	Bahwa adanya dugaan pelanggaran pasal 70 Ayat (1) huruf b yang mengantar bahwa “dalam kampanye, pasangan calon dilarang melibatkan Aparatur Sipil Negara, anggota kepolisian Negara Republik Indonesia, dan anggota Tentara Nasional Indonesia.	a. Bahwa terjadi dugaan pelanggaran dalam proses kampanye pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Pasuruan yang telah dilakukan di purwodadi pada acara Halal Bihalal pada tanggal 22 juni 2018. b. Bahwa telah terjadi dugaan pelanggaran proses kampanye pemilihan Bupati dan Wakil Bupati kabupaten pasuruan yang dilakukan oleh saudara Drs. mustain c. Bahwa telah terjadi dugaan pelanggaran kampanye pada tahapan Bupati dan Wakil Bupati Pasuruan yang dilakukan oleh saudara Budi selaku ASN di Kabupte Pasuruan d. Bahwa telah terjadi dugaan pelanggaran proses kampanye pada tahapan kampanye Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Pasuruan saudara Wiyono selaku anggota ASN Kabupaten Pasuruan.	Bahwa, berdasarkan analisis atau pembahasan di atas yang didasarkan pada fakta-fakta yang diperoleh dari keterangan pelapor dan bukti serta penelusuran Panwasu Pasuruan, maka laporan pelapor tidak dapat ditindaklanjuti, karena laporan pelapor tidak memenuhi ketentuan Pasal 134 ayat (a) UU 10/2016 Jo Pasal 7 ayat (1) Perbawaslu 12/2012 dan Pasal 123 ayat (a) UU 10/2016,

Sumber : Bawasu Kabupaten Pasuruan, 2018

Dari tabel di atas, dapat di ketahui bahwa terdapat satu temuan terkait dugaan pelanggaran netralitas ASN, dan terdapat dua laporan yang terdiri dari dugaan pelanggaran kampanye di media sosial terkait hasutan dan Netralitas ASN. Dari dua laporan yang disampaikan masyarakat menunjukkan bahwa peran partisipasi masyarakat dalam melakukan pengawasan partisipatif telah berjalan. Panwaslu dalam menangani temuan dan laporan tidak memiliki kepastian hukum, terkait dugaan netralitas ASN yang menunjukkan simbol jari, tidak dapat di terjemahkan sebagai dukungan kepada kolom kosong, karena simbol jari ini tidak dilakukan oleh tim yang resmi terdaftar di KPU. Saat diklarifikasi, ASN yang mengikuti kegiatan mengatakan bahwa simbol jari tersebut menunjukkan makna "OK", atas kesepakatan dilaksanakan kegiatan rekreasi yang direncanakan dalam forum. Dari proses klarifikasi inilah Panwaslu memutuskan bahwa dugaan pelanggaran atas temuan dan laporan terkait netralitas ASN tidak memenuhi unsur.

Selain itu, juga terdapat 2 laporan dari pendukung kolom kosong. Namun laporan tersebut dinyatakan tidak memenuhi syarat formil dan materil. Mereka memberikan laporan dalam bentuk surat seperti somasi. Panwaslu sudah menjelaskan prosedur penyampaian laporan, namun syarat tersebut masih belum bisa di penuhi oleh pendukung kolom kosong, sehingga Panwaslu tidak dapat menerima laporan tersebut.

**Gambar 1. Bahan Kampanye Milik Kolom Kosong**



*Sumber: Dokumentasi pendukung kolom kosong*

Dilema dalam menangani pelanggaran yang dialami oleh pengawas pemilu ini juga di benarkan oleh KPU Kabupaten Pasuruan. Zainul Faizin:

“Betapa rumitnya penyelenggaraan Pilkada ketika mereka tidak di *back up* regulasi yang cukup”.

Fakta di lapangan baik KPU Kabupaten Pasuruan maupun Panwaslu Kabupaten Pasuruan yang sering sama-sama dikomplain baik oleh pasangan calon maupun pendukung kolom kosong.

Kesulitan dalam melakukan pengawasan kampanye Pilkada calon tunggal ini juga diungkap oleh ketua tim kampanye pasangan calon, Sudiono Fauzan:

“Fenomena yang menarik di tahun 2018 dimana kolom kosong yang semestinya pasif, mestinya kita ini menang sebelum bertanding, kita tidak berbicara secara administratif, tapi berbicara mandat masyarakat kita menang karena diung

oleh 100% Kursi di DPRD yang merupakan representasi masyarakat. Tapi, karena ada ruang yang tidak diatur oleh KPU, kolom kosong menunjukkan dirinya dengan menggalang masyarakat untuk kampanye kolom kosong/jangan memilih calon. Dan ini sangat membuat ruwet. Persoalannya kalau kolom kosong melakukan kampanye liar, maka lebih susah untuk ditindak”.

Tim Pasangan calon berkali-kali protes kepada KPU dan Panwaslu, kenapa tidak memberi tindakan hukum kepada tindakan kolom kosong, karena yang boleh kampanye hanyalah pasangan calon, tim kampanye dan pengurus partai.

Sementara sebagaimana yang disampaikan oleh Gus Lukman, Para pendukung kolom kosong sudah menyampaikan mulai dari struktur panitia bumbung kosong kemudian divisi-divisi bumbung kosong hingga seksi-seksi ke KPU, namun KPU menolak karena memang tidak ada regulasi untuk mendaftarkan tim bumbung kosong.

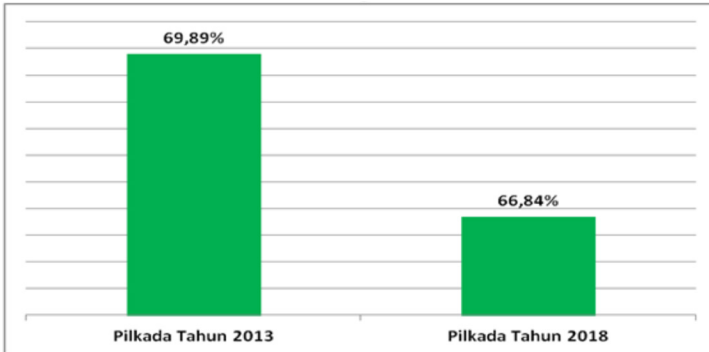
Tidak adanya regulasi teknis yang mengatur keberadaan kolom kosong, pengawas pemilu tidak memiliki kewenangan baik itu Pengawasan maupun Penindakan jika ditemukan dugaan pelanggaran, sebab Kolom kosong tidak memiliki subjek hukum dalam kampanye pemilihan. Ketika tahapan kampanye berlangsung kegiatan-kegiatan yang dilakukan pendukung kolom kosong seperti pemasangan Alat Peraga serupa APK, penyebaran Bahan Sosialisasi serupa BK, pertemuan-pertemuan, deklarasi dan pembuatan posko-posko menjadi tidak terkontrol.

Pihak pasangan calon merasa diperlakukan tidak adil, karena menganggap Pengawas Pemilihan melakukan pembiaran atas semua kegiatan yang dilakukan oleh pendukung kolom kosong. Sementara pendukung kolom kosong merasa tidak terfasilitasi kepentingannya untuk berkampanye dalam menyuarakan kolom kosong kepada masyarakat. Anggapan terjadinya diskriminasi ini dialami oleh kedua pihak, baik pasangan calon maupun pendukung kolom kosong.

Tingkat partisipasi masyarakat pada Pilkada di Kabupaten Pasuruan tahun 2013 sebesar 69,89%. Sementara tingkat partisipasi pemilih pada Pilkada tahun 2018 mengalami penurunan sebesar 3%, yaitu 66,84%.

Tabel 1.3

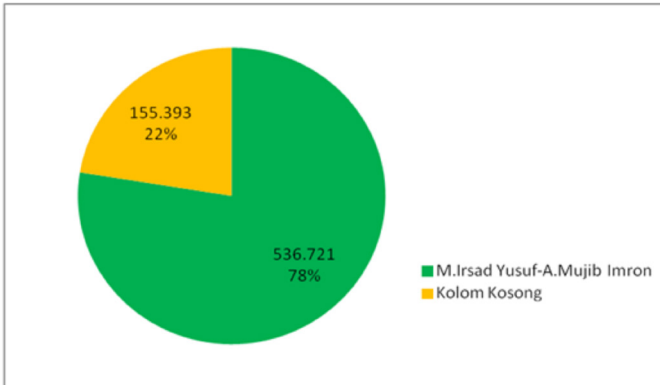
Partisipasi Masyarakat dalam Pilkada Tahun 2013 dan 2018



Sumber: KPU Kabupaten Pasuruan

Untuk perolehan suara adalah paslon M. Irsyad Yusuf-A. Mujib Imron memperoleh 536.721 suara atau 77,54% dan Kolom Kosong memperoleh 155.393 suara atau 22,46%. Sedangkan untuk suara tidak sah mencapai 10,08% dan suara sah 89,02%.

**Tabel 1.4**  
**Perolehan Suara Pilkada Calon Tunggal Tahun 2018**



*Sumber: KPU Kabupaten Pasuruan*

### **Pemikiran / Formula Pilkada Calon Tunggal**

Pada proses penggalan data, muncul diskusi- diskusi tentang pemikiran formula Pilkada Pasangan calon tunggal dari beberapa pihak. Dimana lebih mudah mengatur pasangan calon lebih dari satu daripada pasangan calon tunggal.

Penyelenggara Pilkada dengan pasangan calon lebih dari satu menjadikan KPU dan Panwaslu lebih mudah berkomunikasi dengan pasangan calon dan tim kampanye. Dalam pelaksanaan Pilkada dengan pasangan calon tunggal, perlu ada regulasi yang kongkrit dan jelas. Regulasi dimaksud untuk mengatur keberadaan kolom kosong dalam kampanye. Dengan aturan tersebut, penyelenggara dapat melaksanakan tugasnya dengan penuh keyakinan. Pengaturan kolom kosong setidaknya meliputi 2 hal: pertama, diperbolehkannya kampanye oleh pendukung kolom kosong; atau kedua, dilarang sama sekali. Selain itu, Alat Peraga Sosialisasi (APS) khusus

Pilkada dengan pasangan calon tunggal perlu diperbanyak.

Regulasi Pilkada dengan pasangan calon tunggal dapat memperjelas terkait siapa yang berhak kampanye, apakah perorangan atau badan hukum, bagaimana metodenya, sejauh mana batas-batas yang diperbolehkan, karena pelaksanaan kampanye akan berdampak pada pertanggungjawaban pidana apabila melanggar ketentuan.

Kekosongan hukum terkait Pilkada calon tunggal ini harus segera diisi, karena di satu sisi ada putusan MK dan di sisi yang lain ada UU nomor 10/2016 tentang Pilkada yang juga mengatur mekanisme calon tunggal.

Kesamaan perlakuan antara pasangan calon dengan kolom kosong merupakan salah satu asas Penyelenggaraan Pemilu yang demokratis. Fasilitas kampanye yang di sediakan oleh Undang- undang terhadap pasangan calon, semestinya juga diberikan oleh kolom kosong, dengan dilengkapi syarat, prosedur dan mekanisme yang jelas bagaimana pelaksanaannya secara detail.

Perlu juga untuk memperhatikan sistem kaderisasi serta rekrutmen partai politik. Karena calon tunggal tidak akan mungkin muncul ketika banyak kader-kader potensial dari partai politik. Belum optimalnya partai politik dalam menghadirkan calon pemimpin di daerah menjadi penghambat persaingan secara sehat untuk memunculkan calon terbaik untuk masyarakat.

Pilkada dengan pasangan calon tunggal yang memunculkan kolom kosong adalah sebuah keniscayaan. Menyuarakan dukungan terhadap kolom kosong yang dilakukan oleh

sekelompok masyarakat yang tidak setuju dengan pasangan calon merupakan bagian dari demokrasi. Kesetaraan dan keadilan yang diberikan dalam peraturan perundangan sudah semestinya mengakomodir kepentingan-kepentingan dalam mewujudkan demokrasi yang berkeadilan. Kejelasan dalam pelaksanaan Pilkada dengan pasangan calon tunggal idealnya mengatur secara teknis utamanya pelaksanaan kampanye, dimana aturan memberikan ruang yang setara antara pasangan calon dan pendukung kolom kosong. Dengan kejelasan aturan teknis yang mengakomodir keberadaan kolom kosong akan memperjelas dan memudahkan pengawas pemilu melakukan tugas pencegahan, pengawasan dan penindakan.

## **E. KESIMPULAN**

### **Kesimpulan**

Bagi Kabupaten Pasuruan penyelenggaraan Pilkada langsung dan serentak tahun 2018 dengan peserta pasangan calon tunggal ternyata banyak hal-hal yang terjadi di luar dugaan dan perkiraan. Pilkada dengan pasangan calon tunggal yang “dilawankan” dengan kolom kosong ini dalam pelaksanaannya di lapangan menimbulkan permasalahan dan ketidakpastian hukum.

Diperbolehkannya penyelenggaraan Pilkada dengan pasangan calon tunggal dengan putusan MK nomor 100/PUU-XII/2015 ini tidak ditindaklanjuti dengan aturan-aturan yang lebih teknis. Sementara pada masa kampanye munculnya gerakan yang melakukan ajakan memberikan dukungan untuk memilih kolom kosong melakukan kegiatan-kegiatan seperti memasang APK, menyebarkan BK, membuat pertemuan-pertemuan tatap muka, sosialisasi di media sosial, membuat posko.

Akibat tidak adanya aturan-aturan teknis atau adanya kekosongan hukum ini membuat Panwaslu tidak bisa melakukan pengawasan dan penanganan pelanggaran terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan kolom kosong ini. Penyelenggara dihadapkan suatu dilema antara memperbolehkan atau melarang kegiatan ini.

KPU dan Panwaslu mengalami dilema, di satu sisi diprotes dan dianggap tidak tegas oleh peserta pasangan calon tunggal dengan adanya kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh para pendukung kolom kosong, di sisi lain dianggap mendukung pasangan calon tunggal karena memfasilitasi kampanye pasangan calon sementara kolom kosong tidak.

Tidak adanya aturan atau kekosongan hukum pada penyelenggaraan Pilkada dengan pasangan calon ini berimplikasi pada ketidakpastian hukum terutama pada masa kampanye.

### **Rekomendasi**

Dari hasil riset ini, direkomendasikan beberapa hal, sebagai berikut:

1. Bawaslu mendorong agar KPU membuat aturan teknis kampanye untuk Pilkada dengan peserta pasangan calon tunggal secara jelas dengan mengakomodir keberadaan kolom kosong;
2. Bawaslu mendorong agar KPU menambah APS pada pelaksanaan Pilkada dengan calon tunggal;
3. Bawaslu mendorong pengkajian ulang terhadap UU 10 tahun 2016 terkait waktu pendaftaran calon agar bisa lebih diperpanjang, guna memberi kesempatan kepada para calon mempersiapkan diri untuk maju baik dari jalur perseorangan maupun jalur partai politik.

## Daftar Pustaka

Bawaslu RI (2018), *Fenomena Calon Tunggal, Studi Kasus*

*Pada Pilkada 2018 di 16 Kabupaten/Kota*, Jakarta  
Bawaslu RI

Budiarjo, Meriam (2010), *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta:  
Gramedia

Surbakti, Ramlan (2010), *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta:  
Grasindo

Suyanto, Agus (2020), *Pengawasan Pemilu Di Indonesia,  
Studi Kasus Relawan Kotak Kosong Pemilihan Kepala  
Daerah Kabupaten Pati Tahun 2017*, Tesis Yogyakarta  
Program Pasca Sarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu  
Politik Universitas Gadjah Mada (2020, 7 September)  
*Saat Calon Tunggal jadi "Jurus" Sakti*, Kompas

### Peraturan Perundang-undangan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XII/2015

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*



# Pengawasan Politik Uang Pada Pelaksanaan Pilkada Serentak 2018 di Jawa Timur

Abdul Azis, Ahmad Rokhani, Moch. Zaenuri,  
Muries Subiyantoro

## Abstrak

Praktik politik uang masih terjadi dalam pelaksanaan Pilkada Serentak 2018 di Jawa Timur. Tulisan ini akan mengkaji faktor yang mempengaruhi munculnya politik uang dan mengkaji kerja pengawasan yang dilakukan Bawaslu Kabupaten/Kota dalam upaya melakukan pencegahan dan penanganan pelanggaran politik uang. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif yang bersifat deskriptif. Temuan dari penelitian ini adalah masih tingginya budaya dan sikap permisif masyarakat terhadap politik uang. Upaya pencegahan politik uang dilakukan dengan melibatkan semua *stakeholders* pemilihan. Laporan dan temuan politik uang ada di hampir semua Kabupaten/Kota, namun dalam proses berikutnya semua laporan politik uang dicabut kembali laporannya dan temuan politik uang terhenti pembahasannya karena kurangnya syarat/bukti formil dan materiil. Kajian ini menegaskan pentingnya persepsi bersama antar penegak hukum pemilu dalam menangani praktik politik uang, pentingnya pemberian kewenangan penuh kepada Bawaslu Kabupaten/Kota sehingga akan mempermudah dan mempercepat penanganan tindak pidana pemilihan politik

uang, serta membumikan Gerakan SAPU (Sylar Anti Politik Uang) sebagai bentuk kesadaran bersama menolak politik uang.

**Kata Kunci:** *Pengawasan, Politik Uang, Pidana Pemilu, Pilkada Serentak*

## A. PENDAHULUAN

Salah satu pertimbangan diterapkannya Pilkada langsung adalah untuk memangkas politik uang, logikanya calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah akan mengalami kesulitan untuk membeli suara rakyat yang jumlahnya banyak. Namun fakta menunjukkan bahwa dalam Pilkada langsung praktik politik uang masih berlangsung, bahkan dengan biaya yang makin mahal karena melibatkan pemilih dalam satu Provinsi/Kabupaten/Kota.

Saat ini politik uang bukanlah hal yang tabu lagi dan justru tumbuh dengan subur. Hal tersebut dikarenakan politik uang dianggap sebagai suatu hal yang wajar dan justru dianggap merupakan hal yang harus ada di setiap momen pemilu, masyarakat tidak lagi peka terhadap bahayanya. Mereka membiarkannya, karena tidak merasa bahwa politik uang secara normatif harus di jauhi (Rusham, 2015), bahkan beberapa daerah menyebut istilah politik uang dengan sebutan sedekah politik. Sehingga mengeliminasi budaya politik uang hampir tidak mungkin untuk bisa dilakukan (Hariyani, 2016).

Pelaksanaan Pilkada yang baik dan luber jurdil pada praktiknya sangat sulit dilakukan. Hal ini terjadi karena setidaknya ada dua faktor utama yang menghambat demokrasi. *Pertama*, para *stakeholders* yang terlibat dalam pelaksanaan pemilu tersebut tidak mampu secara maksimal melaksanakan dan mengikuti norma-norma atau aturan Pilkada yang sudah ada. Persoalan yang paling banyak terjadi biasanya adalah pelanggaran yang dilakukan oleh calon maupun tim suksesnya agar mereka menang dalam pemilihan kepala daerah tersebut. Sebagai akibatnya, proses pemilihan kepala daerah berjalan

tidak sesuai dengan apa yang diharapkan, demikian pula dengan hasil dari proses pemilihan tersebut. *Kedua*, budaya dan struktur sosial masyarakat yang mengakomodir nilai-nilai dan tindakan politik yang mengancam eksistensi demokrasi itu sendiri. Tindakan masyarakat yang permisif terhadap pelanggaran Pilkada, pragmatisme, menguatnya pola politik transaksional, dan menguatnya jaringan kekerabatan dalam Pilkada menjadi ancaman tersendiri bagi keberlangsungan demokrasi.

Salah satu fenomena politik uang terjadi pada Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Bangkalan serentak Tahun 2018, dimana terdapat dugaan pidana politik uang yang dilakukan salah satu calon bupati dan calon wakil bupati. Pada bulan Pebruari tahun 2018 terdapat 2 (dua) laporan dugaan pidana politik uang dengan satu peristiwa yang sama. Laporan pertama dilaporkan oleh Khoirul Anam, data penanganan pelanggaran tersebut menjelaskan bahwa pelapor hadir pada acara silaturahmi yang dilaksanakan oleh Farid Al Fauzi (calon bupati nomor urut 1) dalam hal ini sebagai terlapor. Acara tersebut dihadiri 30 orang kepala desa di Kabupaten Bangkalan, setelah terlapor menjelaskan visi misinya kemudian meminta untuk dibantu proses pemenangan dalam Pilkada Kabupaten Bangkalan tahun 2018 dan terlapor memberikan uang tunai sebesar Rp. 10.000.000 (sepuluh juta rupiah) kepada setiap kepala desa yang hadir. Laporan dugaan politik uang tersebut dilanjutkan ke Sentra Gakkumdu dan tahap klarifikasi pelapor, saksi-saksi, dan terlapor. Namun setelah melakukan klarifikasi pelapor dan saksi-saksi, pelapor mencabut laporannya. Sentra Gakkumdu kesulitan untuk ditindaklanjuti ke tahap penyidikan karena keterbatasan alat bukti, sehingga memutuskan

dihentikan.

Sedangkan Laporan kedua dilaporkan oleh H. Mohammad Mahari Ardiansah, data penanganan pelanggaran tersebut menjelaskan bahwa pelapor mendengar dari saksi yang hadir dalam kegiatan pengumpulan beberapa tokoh Aparatur Sipil Negara/ASN (kepala desa, sekretaris desa, dan beberapa tokoh masyarakat) di rumah terlapor untuk membicarakan terkait Pilkada Bangkalan dan memberikan uang muka/DP sebesar Rp.10.000.000 (sepuluh juta rupiah) untuk memenangkan terlapor. Setelah ditindaklanjuti ke tahap klarifikasi pelapor, saksi, saksi ahli, dan terlapor, laporan tersebut dihentikan karena keterbatasan alat bukti dan belum terpenuhinya unsur-unsur pidana pemilihan.

Data berikutnya terjadi di Pilkada Kabupaten Magetan tahun 2018. Data yang didapat menginformasikan adanya pembagian uang dari Paslon Cabup dan Cawabup Nomor Urut 1 oleh salah satu tim suksesnya yang bernama Samsul dengan cara mendata pemilih di RT 03 RW 01 Kelurahan Panekan Kecamatan Panekan Kabupaten Magetan untuk diberikan uang sebesar Rp. 100.000 (seratus ribu rupiah) bagi pemilih yang belum mendapatkan batik dari Paslon Cabup dan Cawabup Nomor Urut 1.

Fenomena politik uang dalam perhelatan Pilkada adalah sebuah keniscayaan. Politik uang sudah menjadi “budaya” dalam masyarakat, padahal “budaya” politik uang adalah musuh demokrasi yang akan bisa merusak sendi-sendi kualitas demokrasi itu sendiri. Oleh sebab itulah riset pengawasan politik uang dalam pelaksanaan Pilkada ini penting dilakukan agar mampu mendeskripsikan fenomena politik uang secara

lebih komprehensif dan menyajikan upaya yang dilakukan Bawaslu Kabupaten/Kota dalam melakukan pencegahannya.

Penelitian ini akan membahas 2 hal : 1) Bagaimana strategi dan pola munculnya praktek politik uang serta faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi munculnya praktek politik uang dalam Pilkada?; 2) Bagaimana kerja-kerja pengawasan yang dilakukan dalam upaya melakukan pencegahan sekaligus penanganan pelanggaran praktek politik uang dalam Pilkada?. Dengan tujuan mengetahui strategi dan pola munculnya praktek uang serta mengetahui dan memahami kerja-kerja pengawasan yang dilakukan dalam upaya pencegahan sekaligus penanganan praktek politik uang dalam Pilkada.

## **B. METODOLOGI PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan penelitian kualitatif yang bersifat deskriptif. Proses dan makna (perspektif subjek) lebih ditonjolkan dalam penelitian kualitatif. Landasan teori dimanfaatkan sebagai pemandu agar fokus penelitian sesuai dengan fakta di lapangan.

Riset kualitatif bertujuan untuk menjelaskan fenomena dengan sedalam-dalamnya melalui pengumpulan data sedalam-dalamnya. Penelitian kualitatif menekankan pada kedalaman data yang didapatkan oleh peneliti. Semakin dalam dan detail data yang didapatkan, maka semakin baik kualitas dari penelitian kualitatif ini.

Secara umum, penelitian kualitatif ini dilakukan dengan metode wawancara, dokumentasi, dan *Focus Group Discussion* (FGD). Melalui metode ini, peneliti akan menganalisis data yang didapatkan dari lapangan dengan detail. Dokumentasi dapat

berfungsi sebagai bahan klasik untuk meneliti perkembangan historis yang khusus, biasanya digunakan untuk menjawab persoalan-persoalan tentang apa, kapan, dan dimana. Jawabannya disusun secara konfigurasi yang khas dan menurut fakta yang dinyatakan secara deskriptif. Serta melalui teknik ini akan dapat diamati fenomena dari obyek yang diteliti melalui penelitian ini dari berbagai dokumen.

Dalam penelitian ini teknik pengumpulan data wawancara dilakukan melalui teknik wawancara langsung dan terbuka secara mendalam. Terbuka disini berarti sebuah wawancara yang tidak terstruktur. Artinya, tidak dipergunakan sebuah pedoman wawancara (kuesioner) yang baku dan sama untuk setiap informan. Hal ini tentu berkait dengan jenis data yang dicari, yakni informasi. Sehingga wawancara terstruktur menjadi kurang efektif karena memungkinkan pewawancara terjebak pada formalisme. Pun demikian, data yang diterima dari para informan akan selalu dicek satu sama lain (*cross-check*) agar bisa diserap informasi yang seobyektif mungkin.

Jenis data yang dipakai sebagai bahan analisis dalam penelitian ini terdiri dari jenis data primer dan data sekunder. Untuk memperoleh data primer digunakan metode wawancara langsung dan terbuka secara mendalam dengan pihak-pihak yang terlibat dalam melakukan tindakan politik uang, khususnya di Bawaslu Kabupaten Bangkalan, Bojonegoro, Magetan, dan Trenggalek.

Sedangkan untuk data sekunder diperoleh dengan jalan studi kepustakaan, yakni menggali bahan-bahan literatur yang berkaitan dengan penelitian ini. Bahan-bahan pustaka ini meliputi: hasil laporan dan temuan praktik politik uang

dalam Pilkada yang ada di Bawaslu Kabupaten Bangkalan, Bojonegoro, Magetan, dan Trenggalek.

Setelah data dikumpulkan, tahap berikutnya adalah melangkah ke tahap analisis. Karena data yang diperoleh bersifat kualitatif, maka penelitian ini menggunakan metode analisa data deskriptif kualitatif. Tim penyusun menggunakan teknik analisa data deskriptif kualitatif karena analisis kualitatif fokusnya pada penunjukan makna, deskripsi, penjernihan dan penempatan data pada konteksnya masing-masing, dan seringkali melukiskannya dengan kata-kata daripada angka-angka yang diuji secara statistik.

Tempat dan lokasi penelitian ini dilakukan di Bawaslu Kabupaten Bangkalan, Bawaslu Kabupaten Bojonegoro, Bawaslu Kabupaten Magetan, dan Bawaslu Kabupaten Trenggalek. Bawaslu Kabupaten Bangkalan, Bojonegoro, dan Magetan terakhir mengawasi tahapan Pilkada adalah pada tahun 2018, sedangkan Bawaslu Kabupaten Trenggalek terakhir mengawasi tahapan Pilkada pada tahun 2015.

### C. PERSPEKTIF TEORI

Suburnya politik uang tidak lepas dari cara pandang masyarakat pemilih yang permisif terhadap politik uang itu. Pada proses demokrasi di Indonesia, termasuk demokrasi di level akar rumput (pilkades) praktek politik uang tumbuh subur, karena dianggap suatu kewajiban masyarakat tidak peka terhadap bahayanya. Mereka membiarkannya karena tidak merasa bahwa *politik uang* secara normatif adalah perilaku yang harus di jauhi. Pemberian atas politik uang tidak hanya berimplikasi melahirkan pemimpin di daerah yang korup namun juga berakibat tercederainya suatu Pilkada yang demokratis.

Menurut Wahyudi Kumorotomo (2009) ada beragam cara untuk melakukan politik uang dalam Pilkada langsung, yakni: (1) Politik uang secara langsung bisa berbentuk pembayaran uang tunai dari “tim sukses” calon tertentu kepada konstituen yang potensial, (2) sumbangan dari para bakal calon kepada parpol yang telah mendukungnya, atau (3) “sumbangan wajib” yang disyaratkan oleh suatu parpol kepada para kader partai atau bakal calon yang ingin mencalonkan diri sebagai gubernur, bupati, atau walikota. Adapun politik uang secara tidak langsung bisa berbentuk pembagian hadiah atau *doorprize*, pembagian sembako kepada konstituen, pembagian semen di daerah pemilihan tertentu, dan sebagainya. Para calon bahkan tidak bisa menghitung secara persis berapa yang mereka telah habiskan untuk sumbangan, hadiah, spanduk, dan sebagainya, disamping biaya resmi untuk pendaftaran keanggotaan, membayar saksi, dan kebutuhan administratif lainnya.

Ramlan Surbakti (Kompas, 2 April 2005), mencatat bahwa peluang munculnya politik uang dalam Pilkada dapat diidentifikasi sejak awal, yakni *Pertama*, untuk dapat menjadi calon diperlukan “sewa perahu”, baik yang dibayar sebelum atau setelah penetapan calon, sebagian atau seluruhnya. Jumlah sewa yang harus dibayar diperkirakan cukup besar jauh melampaui batas sumbangan dana kampanye yang ditetapkan dalam Undang-Undang, tetapi tidak diketahui dengan pasti karena berlangsung di balik layar. *Kedua*, calon yang diperkirakan mendapatkan dukungan kuat, biasanya petahana, akan menerima dana yang sangat besar dari kalangan pengusaha yang memiliki kepentingan ekonomi di daerah tersebut. Jumlah uang ini juga jauh melebihi batas sumbangan yang ditetapkan Undang-Undang. Karena berlangsung di balik

layar, maka sukar mengetahui siapa yang memberi kepada siapa dan berapa besarnya dana yang diterima. *Ketiga*, untuk Kabupaten/kota yang jumlah pemilihnya sekitar 10.000 sampai dengan 100.000 pemilih, tetapi wilayahnya memiliki potensi ekonomi yang tinggi, pengusaha yang memiliki kepentingan ekonomi di daerah tersebut bahkan dapat menentukan siapa yang akan terpilih menjadi kepala daerah. Dengan jumlah dana yang tidak terlalu besar, sang pengusaha dapat memengaruhi para pemilih memilih pasangan calon yang dikehendakinya melalui “perantara politik” yang ditunjuknya di setiap desa. *Keempat*, untuk daerah dengan tiga atau lebih pasangan calon bersaing, penggunaan uang memengaruhi pemilih melalui “perantara politik” di setiap desa/kelurahan mungkin menjadi pilihan “rasional” bagi pasangan calon.

Perihal politik uang dari sudut pemilih, Sutoro Eko (2004) mempunyai penjelasan. Menurutnya politik uang terjadi karena kuatnya persepsi bahwa Pilkada sebagai perayaan, kultur pragmatisme jangka pendek, lemahnya dialektika untuk mencari nilai-nilai ideal dan membangun visi bersama, lemahnya aturan main, dan seterusnya.

#### **D. PEMBAHASAN**

##### **Fenomena Politik Uang dalam Pelaksanaan Pilkada Serentak 2018 di Jawa Timur**

Fenomena politik uang di Indonesia seakan sudah menjadi sesuatu yang wajar, bahkan menjadi suatu keharusan. Seakan-akan hal ini sudah menjadi budaya yang lumrah dalam masyarakat Indonesia. Fenomena politik uang dalam masyarakat Indonesia bisa dilihat secara langsung dalam proses pemilihan kepala desa sebagai komponen terkecil

dari pemerintahan Indonesia. Proses pencalonan kepala desa seringkali tidak lepas dari penggunaan uang sebagai upaya menarik simpati warga. Dalam skala yang lebih luas, praktik politik uang juga terdapat dalam perhelatan Pilkada yang melibatkan hampir seluruh elemen sosial seperti pejabat, politisi, akademisi, pengusaha, bahkan kalangan agamawan sekalipun.

Politik uang sudah menjadi hal biasa, bahkan sebagian masyarakat berpendapat agar tidak memilih peserta yang tidak memberikan mereka uang. Rasanya miris sekali mendengarkan masyarakat yang berkata seperti itu. Masyarakat seakan-akan sudah tidak peduli siapa yang akan menjadi pemimpin daerah mereka. Mereka hanya peduli seberapa banyak uang yang mereka dapatkan jika memilih calon tersebut. Mereka beranggapan memilih calon yang memberikan mereka uang lebih baik dari pada yang tidak memberikan uang dikarenakan mereka merasa kepala daerah tersebut tidak dapat membantu mereka.

Masyarakat sekarang cenderung melihat Pilkada sebagai peluang untuk mendapatkan materi. Hal ini bisa terjadi karena kondisi ekonomi masyarakat saat ini masih kurang bagus serta kurangnya edukasi dari dampak yang mereka dapatkan dari politik uang. Hingga dengan mudahnya para calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah memanfaatkan kondisi ini agar mereka dapat menang dalam pemilihan.

Hasil wawancara kepada beberapa informan dalam riset ini, menunjukkan bukti empiris fenomena politik uang itu nyata adanya. Politik uang oleh berbagai informan dipahami dengan berbagai macam pemahaman yang beragam. Menurut (Ha'1;

2020) politik uang itu ibarat kentut, bunyinya ada, baunya ada tapi wujudnya tidak ada. Politik uang itu sulit untuk di deteksi karena penerimanya pasti tidak mau jadi saksi. Politik uang adalah janji-janji atau upaya mempengaruhi orang dengan iming-iming memberikan sesuatu barang atau jasa yang dilakukan oleh pasangan calon. Menurut (Mathur Husyairi; 2020), simpatisan pun yang mendukung pasangan calon dan dia memberikan uang dengan iming-iming barang atau jasa, juga bisa dikatakan melakukan politik uang.

Secara lebih luas bahwa politik uang dimaknai sebagai suatu bentuk pemberian berupa uang, barang atau janji menyuap seseorang supaya orang tersebut menjalankan atau tidak menjalankan haknya untuk memilih salah seorang kandidat pada saat pemilihan. Politik uang yang terjadi di sebagian wilayah atau daerah pada saat Pilkada yaitu pemberian sejumlah uang, barang atau janji-janji untuk mempengaruhi orang untuk mendapatkan suara sebanyak-banyaknya pada saat pemilihan. Hal tersebut dilakukan semata-mata untuk memenangkan calon dalam Pilkada.

Sedangkan strategi dan pola politik uang sangat beragam bentuknya. Dari hasil penelitian di lapangan ditemukan paling tidak 2 (dua) pola politik uang, yakni tunai dan pascabayar yang melibatkan pemilih. Kedua pola ini menggunakan uang atau barang sebagai imbalan untuk pemilih atau masyarakat dari pasangan kandidat atau tim suksesnya. Politik uang secara tunai dilakukan oleh pasangan calon dan tim sukses dengan cara memberikan sejumlah uang atau benda bernilai uang kepada pemilih dan melakukan pemberian uang ketika serangan fajar di saat hari pemilihan. Sedangkan politik uang

dengan cara pasca bayar yaitu bentuk pemberian uang dari pasangan calon atau tim sukses kepada sekelompok orang setelah dilaksanakan hari pemungutan suara.

Faktor munculnya politik uang di masyarakat juga sangat beragam. Basis masyarakat yang mayoritas ada di pedesaan dengan tingkat pendidikan menengah ke bawah menjadi salah satu faktor munculnya fenomena politik uang. Masyarakat menjadi lebih mudah “pragmatis” dalam politik uang. Ragam politik uang yang terjadi di lapangan sangat bervariasi, antara lain pembagian sembako, pemberian uang transport atau uang pengganti lelah untuk tidak bekerja, uang serangan fajar, mahar politik.

### **Potensi Dugaan Politik Uang**

Dalam perhelatan Pilkada 2018 di Jawa Timur, baik pemilihan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, pemilihan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta pemilihan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota, potensi dugaan politik uang yang dilaporkan masyarakat kepada Bawaslu Kabupaten/Kota di masing-masing daerah dan temuan yang didapat dari Bawaslu Kabupaten/Kota dapat diidentifikasi antara lain sebagai berikut:

Dari hasil penelitian di lapangan didapatkan terdapat 1 (satu) laporan politik uang di Kabupaten Magetan yang dilaporkan oleh Saudara Purnomo Wahyu Jatmiko kepada Panwaslu Kecamatan Panekan Kabupaten Magetan pada hari Minggu tanggal 24 Juni 2018 Pukul 14.30 WIB. Data yang didapat menjelaskan bahwa ada informasi pembagian uang dari Paslon Cabup dan Cawabup Nomor Urut 1 (Suyatni Priasmoro - Nur Wahid) oleh salah satu tim suksesnya yang

bernama Samsul dengan cara mendata pemilih di RT 03 RW 01 Kelurahan Panekan Kecamatan Panekan Kabupaten Magetan untuk diberikan uang sebesar Rp. 100.000 (seratus ribu rupiah) bagi pemilih yang belum mendapatkan batik dari Paslon Cabup dan Cawabup Nomor Urut 1.

Hasil penelitian berikutnya terdapat 2 (dua) laporan dugaan praktik politik uang yang ada di Bawaslu Kabupaten Bangkalan pada Pilkada 2018. Laporan masyarakat yang pertama pada tanggal 18 Februari 2018, pelapor Khoirul Anam melaporkan Farid Al Fauzi (calon bupati Kabupaten Bangkalan tahun 2018) sebagai terlapor karena diduga melakukan tindak pidana pemilihan berupa pemberian uang berdasarkan pasal 187A Jo pasal 73 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Berita acara tersebut memberikan rekomendasi dilanjutkan ke proses penanganan pelanggaran pemilihan dengan melakukan klarifikasi atau meminta keterangan kepada pelapor dan saksi-saksi. Pada Hari Rabu tanggal 20 Februari 2018 pelapor atas nama Khoirul Anam datang ke kantor Bawaslu Bangkalan dan membuat surat pernyataan yang menyatakan “mencabut laporan terkait politik uang oleh saudara Farid Al Fauzi karena terancam keselamatan saya dan keluarga”. Kemudian pada tanggal 21 Februari 2018 saksi-saksi atas nama Zainal Arifin dan Moh. Cholil juga membuat surat pernyataan dan mencabut keterangan yang dituangkan dalam berita acara (sebagai saksi) laporan dugaan politik uang Farid Al Fauzi. Bawaslu Kabupaten Bangkalan melanjutkan klarifikasi atau keterangan pelapor dan saksi-saksi dugaan praktik politik uang pemilihan bupati dan wakil bupati Kabupaten Bangkalan tahun 2018 ke pembahasan kedua dengan Sentra Gakkumdu. Pada Tanggal 22 Februari 2018 hasil dari pembahasan kedua dituangkan dalam berita

acara yang memiliki kesimpulan dan rekomendasi. Berita acara tersebut memberikan kesimpulan laporan pelanggaran nomor: 001/LP/PB/Kab/16.10/II/2018 tanggal 18 Februari 2018 atas nama pelapor Khoirul Anam, SH dengan terlapor Farid Al Fauzi (calon bupati Kabupaten Bangkalan tahun 2018) menemui kesulitan untuk ditindaklanjuti ke tahap penyidikan karena keterbatasan alat bukti. Berita acara tersebut memberikan rekomendasi laporan pelanggaran nomor: 001/LP/PB/Kab/16.10/II/2018 tanggal 18 Februari 2018 atas nama pelapor Koirul Anam dengan terlapor Farid Al Fauzi (calon bupati Kabupaten Bangkalan Tahun 2018) dihentikan.

Laporan kedua di Kabupaten Bangkalan dengan perihal yang sama terkait dugaan praktik politik uang pemilihan bupati dan wakil bupati Kabupaten Bangkalan tahun 2018 pada Hari Minggu tanggal 20 Februari 2018 oleh pelapor atas nama H. Mohammad Mahari Ardiansah melaporkan kepada Bawaslu Bangkalan bahwa saudara pelapor menyampaikan atau mendengar dari saksi Farosid, Nurul Yaqin, dan Muammar tadi pagi jam 08.00 WIB menyampaikan bahwa pada saat tanggal 16 Februari 2018 Hari Jumat malam Sabtu pukul sekira jam 21.00 – 01.00 WIB (malam). Melaporkan ada kegiatan pengumpulan beberapa Aparatur Sipil Negara (sekdes, lurah, kepala desa, dan beberapa tokoh masyarakat seperti Ra Hasani Sober) untuk membicarakan terkait Pilkada Bangkalan dalam pembicaraan ada pemberian janji berupa uang DP Rp. 10.000.000,- untuk memenangkan salah satu Paslon No urut 1 Farid Al Fauzi. Namun laporan tersebut juga dihentikan yang berdasarkan dari berita acara yang dikeluarkan Sentra Gakkumdu memberi kesimpulan menemui kesulitan untuk ditindaklanjuti ke tahap penyidikan, karena keterbatasan alat bukti dan belum terpenuhinya unsur-

unsur pidana pemilihan.

Temuan politik uang di Kabupaten Bojonegoro pada Pilkada 2018 terdapat 3 temuan, temuan yang pertama yaitu di register pada hari Sabtu, 26 Mei 2018 oleh Saudara Muchamad Muchlisin. Hari Minggu tanggal 20 Mei 2018 Pukul 08.00 WIB ada kegiatan Bakti Sosial PRNA Mojokampung dan BTM Dinar Setia, di Desa Mojokampung tepatnya di depan Halaman Masjid At-Taqwa Mojokampung Jl. Basuki Rahmat Gg. Masjid Bojonegoro, kegiatan tersebut dihadiri kurang lebih 50 orang, awalnya tidak ada Paslon yang datang, namun sekitar Pukul 09.00 WIB ada Paslon No 2 datang dan menyampaikan sambutan. Di dalam sambutannya, terdapat unsur kampanye. Setelah itu ada pembagian sembako yang berisi biskuit, sirup, teh, kecap, minyak dan gula yang dibagikan kepada para undangan, tetapi pada saat pembagian sembako, Pak Kuswiyanto ikut membagikan sembako secara simbolis dan didalam sembako tersebut dimasukan BK yang berupa 2 Kalender bergambar Paslon Bupati No 2 dan Paslon Gubernur No 1 serta berisi 1 stiker bergambarkan Paslon Bupati No 2. Penerima sembako tersebut diantaranya beberapa warga miskin dan janda, pada saat penutupan Pak Kuswiyanto menyebutkan yel-yel kemenangan milik Paslon No 2, dan acara tersebut selesai Pukul 11.00 WIB.

Untuk temuan yang kedua di Kabupaten Bojonegoro di register pada hari Rabu tanggal 27 Juni 2018 penemunya adalah Saudara Mujiono (Kordiv HPP Panwaskab Bojonegoro). Uraian peristiwanya yaitu pada hari Sabtu tanggal 23 Juni 2018 di Stadion Letjen H. Soedirman Bojonegoro diadakan acara Kampanye Terbuka oleh Pasangan Calon No 4 (Basuki

– Pudji Dewanto). Pada awalnya kampanye tersebut berjalan dengan aman dan lancar tanpa adanya indikasi pelanggaran, tetapi ditengah-tengah acara tiba-tiba ada seorang laki-laki yaitu terlapor H. Suprpto Santoso yang membagi-bagikan uang kepada penonton (pemilih) dengan pecahan 50.000 dan 100.000.

Temuan ketiga yang di register oleh Bawaslu Kabupaten Bojonegoro pada hari Sabtu tanggal 30 Juni 2018 dengan nama penemu Saudara Mujiono (Kordiv HPP Panwaskab Bojonegoro dan Terlapor adalah Saudara Nur Sahid (Tim Sukses Pasangan Calon No. 3). Pada hari Jum’at, 29 Juni 2018, Pukul 10.00 WIB Panwaslukab Bojonegoro mendapatkan informasi awal tentang adanya dugaan pelanggaran politik uang di Desa Kandangan, Trucuk, Bojonegoro. Selanjutnya pihak Panwaskab menindaklanjuti Informasi tersebut dengan mendatangi alamat Saksi yang tertera pada surat pernyataan yang diberikan kepada Panwaskab sebagai Informasi awal.

Tabel 1  
Potensi Dugaan Politik Uang dalam Pilkada Serentak 2018  
di Jawa Timur

No	Kabupaten/Kota	Jumlah	Sumber Informasi	Keterangan
1	Banqkalan	2	Laporan	Pelapor Mencabut Laporan
2	Bojonegoro	3	Temuan	Berhenti di Sentra Gakkumdu karena tidak cukup bukti formil dan bukti materil
3	Maqetan	1	Laporan	Pelapor Mencabut Laporan
4	Trenqqalek	0	-	-

Sumber: diolah dari berbagai sumber

Tabel di atas menunjukkan sumber informasi potensi politik uang dalam Pilkada Serentak 2018 di Jawa Timur terdapat dari laporan masyarakat/pemilih dan temuan dari jajaran pengawas pemilu di lapangan. Namun sumber

informasi politik uang baik dari laporan dan temuan tidak bisa terselesaikan di Sentra Gakkumdu karena beberapa hal sebagai berikut: Pertama, sumber informasi politik uang dalam bentuk laporan dalam penanganan pelanggarannya muncul permasalahan yaitu pemenuhan unsur dalam pembuktian terjadinya politik uang itu sendiri. Ketika ada pelapor yang melaporkan terjadinya politik uang, ketika dijelaskan syarat apa saja yang harus dipenuhi serta konsekuensi apa saja yang harus ditanggung oleh pelapor apalagi pelapor tersebut adalah penerima politik uang, maka pelapor tidak jadi melaporkan atau mencabut laporan politik uang. Sehingga proses penanganan pelanggaran laporan politik uang berhenti.

Kedua, sumber informasi politik uang dalam bentuk temuan dalam penanganan pelanggarannya muncul persoalan terkait pemenuhan unsur mutlak pelanggaran pidana politik uang yaitu syarat formil dan syarat materil. Untuk memenuhi syarat formil dan syarat materil tersebut tidak mudah. Apalagi dalam penanganan pelanggaran pidana politik uang unsur Bawaslu Kabupaten/Kota harus melibatkan unsur lain dalam Sentra Gakkumdu yaitu unsur Kepolisian dan Kejaksaan yang harus memiliki pemahaman yang sama terkait pemenuhan bukti formil dan bukti materil politik uang.

### **Strategi Pencegahan Politik Uang**

Strategi yang digunakan Bawaslu Kabupaten/Kota dalam melakukan pencegahan praktik politik uang secara umum hampir sama polanya yaitu melakukan sosialisasi tentang politik uang kepada masyarakat, peserta Pilkada, Partai Politik, serta *stakeholders* yang dikemas dalam acara Deklarasi Tolak dan Lawan Politik Uang dan Politisasi SARA. Kemudian Bawaslu

Kabupaten/Kota melakukan patroli pengawasan pada saat masa tenang guna mencegah terjadinya serangan fajar atau terjadinya praktik politik uang. Selanjutnya sosialisasi dan tatap muka bersama tokoh ulama, tokoh masyarakat, ormas dan LSM dalam menghadapi persiapan Pilkada Serentak 2018 di Jawa Timur. Sosialisasi pengawasan pemilu kepada jajaran tokoh ulama, santriawan dan santriwati. Sosialisasi pengawasan relawan pemula menghadapi pemilihan umum Gubernur/Wakil Gubernur Jawa Timur, Bupati/Wakil Bupati, Walikota/Wakil Walikota tahun 2018.

Strategi berikutnya, Bawaslu Kabupaten/Kota memetakan daerah-daerah yang rawan terjadinya praktik politik uang, kemudian melakukan koordinasi bersama jajaran di bawah yaitu Panwascam, Pengawas Pemilihan Lapangan (PPL) dan Pengawas Tempat Pemungutan Suara (PTPS) guna mencegah terjadinya praktik politik uang pada masa tenang dan hari pelaksanaan Pemungutan dan Penghitungan Suara.

Strategi lainnya adalah metode pengawasan Bawaslu Kabupaten/Kota beserta jajaran di bawahnya dengan melakukan pengawasan melekat terhadap setiap kegiatan kampanye yang dilakukan oleh peserta Pilkada tahun 2018 untuk mencegah terjadinya praktik politik uang. Kemudian Bawaslu Kabupaten/Kota juga mengawasi laporan dana kampanye peserta Pilkada tahun 2018, dimulai dari Laporan Awal Dana Kampanye (LADK), Laporan Penerimaan Sumbangan Dana Kampanye (LPSDK), dan Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye (LPPDK).

Analisis di lapangan ketika sudah teridentifikasi calon aktor atau orang-orang yang berpotensi menjadi pelaku politik

uang, maka jajaran Bawaslu Kabupaten/Kota melakukan pengawasan melekat bersama seluruh jajaran pengawas mulai dari tingkat kecamatan, desa/kelurahan, dan tingkat TPS. Pada masa tenang sampai hari pemungutan dan penghitungan suara, Bawaslu Kabupaten/Kota beserta seluruh jajarannya melakukan kegiatan patroli pengawasan politik uang.

Sedangkan strategi jangka menengah dan panjang yang dilakukan Bawaslu Kabupaten/Kota untuk mencegah terjadinya praktik politik uang adalah melalui pendidikan politik kepada masyarakat. Pendidikan politik ini menasar kepada masyarakat pemilih, lembaga pemerintah dan lembaga non pemerintah, LSM, tokoh masyarakat, tokoh agama, kalangan generasi muda/milenial, serta partai politik pengusung pasangan calon.

Masyarakat harus dipahamkan bagaimana dampak politik uang baik dampak hukum yang menjerat bagi penerima dan pemberi atau dampak jangka panjang bagi daerah yang ditinggalkannya. Dampak-dampak ini yang harus diinformasikan secara gencar kepada masyarakat agar masyarakat tidak terpengaruh politik uang saat moment Pilkada. Masyarakat harus diberi edukasi untuk menolak politik uang dan berani melaporkan pelaku yang melakukan praktik politik uang.

Dalam hal pelaksanaan Pilkada, masyarakat perlu di edukasi bahwa Pilkada adalah hajatan bersama yang harus dijaga dan diawasi bersama. Masyarakat harus tahu bahwa dengan Pilkada ini adalah salah satu jalan untuk mempercepat pembangunan dengan memilih pemimpin yang dianggap mampu membangun bukan pemimpin yang dipilih karena telah memberikan uang. Oleh karena itu masyarakat harus

ikut mengawasi jalannya tahapan Pilkada agar mempersempit ruang gerak pelaku politik uang.

Jika masyarakat mampu berpartisipasi dalam hal pengawasan saat Pilkada dan masyarakat telah memiliki pengetahuan yang baik mengenai bagaimana bahaya politik uang dalam demokrasi, maka kita sangat percaya praktik politik uang akan mudah ditekan. Namun jika sebaliknya maka tujuan dari Pilkada untuk melahirkan pemimpin sesuai dengan aspirasi rakyat akan menjadi isapan jempol belaka.

### **Kendala dan Hambatan Pencegahan Politik Uang**

Praktik politik uang termasuk dalam pelanggaran tindak pidana Pilkada yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Tindak pidana politik uang umumnya, dibagi menjadi 3 (tiga) kategori yakni saat kampanye, masa tenang dan pada saat pemungutan suara dengan menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada pemilih baik secara langsung ataupun tidak langsung ataupun kepada pemilih untuk tidak menggunakan hak pilihnya atau memilih Peserta Pilkada tertentu.

Kendala-kendala yang dihadapi Bawaslu Kabupaten/Kota dalam melakukan penanganan praktik politik uang yaitu : pertama, keterbatasan kewenangan Bawaslu Kabupaten/Kota. Keterbatasan kewenangan yang dimiliki Bawaslu Kabupaten/Kota ini meliputi diantaranya Bawaslu Kabupaten/Kota tidak memiliki hak paksa memanggil saksi atau pelaku politik uang. Bawaslu Kabupaten/Kota hanya bersifat mengundang untuk dimintai keterangan. Apabila saksi atau orang yang diduga pelaku politik uang tidak hadir, maka Bawaslu Kabupaten/

Kota berhak mengundang selama 3 (tiga) kali, dan ketika tidak hadir Bawaslu Kabupaten/Kota tidak bisa memanggil paksa yang bersangkutan. Selain itu Bawaslu Kabupaten/Kota tidak memiliki hak sita barang bukti politik uang sehingga barang bukti berpotensi dihilangkan oleh saksi atau pelaku.

Kedua, perbedaan persepsi di Sentra Gakkumdu dalam penanganan Tindak Pidana Politik Uang khususnya dalam hal pemenuhan syarat/bukti formil dan materil. Penyamaan persepsi ini penting karena masih terdapat perbedaan dalam penafsiran hukum pidana pemilu. Pendekatan yang diambil oleh penyidik dan jaksa di Sentra Gakkumdu dalam menangani laporan dan/atau temuan politik uang dilakukan dengan perspektif atau cara pandang hukum pidana pemilu/pemilihan dalam pemenuhan unsur-unsur pidana pemilu, hal tersebut justru mengakibatkan kesulitan untuk membongkar kasus politik uang. Laporan politik uang yang masuk ke pengawas pemilu atau temuan politik uang yang ditemukan pengawas pemilu biasanya selalu memiliki kekurangan baik secara materil maupun formil.

Kendala atau tantangan terbesar berikutnya dalam proses pencegahan praktik politik uang di masyarakat adalah rendahnya kesadaran masyarakat atas bahayanya budaya praktik politik uang. Hal tersebut menjadi motivasi atau pendorong bagi Bawaslu Kabupaten/Kota untuk terus berusaha menyadarkan masyarakat dan menghilangkan budaya tentang praktik politik uang atau mengurangi stigma tentang “kapan lagi kita (masyarakat) mendapatkan uang dari para calon”. Bawaslu Kabupaten/Kota berusaha semaksimal mungkin dengan memaksimalkan dan mengoptimalkan program-

program yang telah dilakukan Bawaslu RI dan Bawaslu Provinsi seperti sosialisasi, deklarasi dan koordinasi bersama jajaran dibawah yang berhubungan dengan pencegahan terjadinya praktik politik uang di masyarakat maupun peserta pemilu.

### **Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum Politik Uang dalam Pilkada Serentak 2018 di Jawa Timur**

Penegakan hukum terhadap politik uang dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu kelemahan yang terdapat dalam Undang-Undang, peran penegak hukum, peranan/sikap masyarakat, dan faktor budaya. Keempat faktor tersebut dalam penegakan hukum saling mempengaruhi satu sama lain. Hal ini dapat dilihat dalam penegakan hukum terhadap praktik politik uang pada Pilkada berdasarkan Pasal 187A Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, baik pemberi maupun penerima politik uang keduanya diancam dengan sanksi pidana.

Faktor pertama, lemahnya regulasi tentang politik uang pada Pilkada menjadi sebuah kendala dalam melakukan penanganan pelanggaran. Bawaslu Kabupaten/Kota tidak memiliki kewenangan dalam hal melakukan panggil paksa kepada terlapor sehingga tidak bisa mendapatkan keterangan dari orang yang bersangkutan yang mengakibatkan kurangnya barang bukti. Kelemahan berikutnya Bawaslu Kabupaten/Kota hanya memiliki waktu proses penanganan pelanggaran yang sangat singkat yaitu 3+2 hari.

Faktor Kedua, ketidak samaan persepsi di antara para penegak hukum pemilu/pemilihan dalam menangani praktik politik uang. Ketidaksamaan persepsi ini menghambat kasus-kasus praktik politik uang untuk dapat diteruskan ke

tahap berikutnya. Kerap kali penegakan suatu peraturan dikaitkan dengan dua sisi dilematis antara keinginan menjaga ketentraman masyarakat dengan penegakan hukum.

Faktor ketiga, peranan dan sikap masyarakat sangat permisif terhadap praktik politik uang. Masyarakat memiliki pemahaman bahwa praktik politik uang adalah hal lumrah dalam pelaksanaan Pilkada. Bahwa proses politik uang dalam Pilkada dinilai sebagai sesuatu yang wajar karena saling terkait dan saling membutuhkan. Di satu sisi pasangan calon/tim sukses menginginkan dukungan suara dari masyarakat, di sisi lain masyarakat/pemilih mengharapkan imbalan balasan dari pasangan calon/tim sukses.

Faktor keempat, terdapat kebiasaan yang sudah membudaya di Indonesia, yakni tidak pantas jika menolak pemberian dan terbiasa membalas pemberian. Instrumen kultural ini dimanfaatkan oleh politisi untuk menjalankan politik uang.

### **Tahapan Krusial Pelaksanaan Pilkada**

Terdapat 4 (empat) tahapan Pilkada yang rawan terjadi praktik politik uang. Empat tahapan itu adalah tahapan pencalonan, dana kampanye, kampanye, dan tahapan hari tenang sampai pemungutan suara. Bukan berarti tahapan lain tidak akan terjadi pelanggaran, tetapi keempat tahapan itu menjadi paling rawan.

Tahapan yang paling berpotensi terjadinya praktik politik uang adalah pada masa tenang. Meskipun di semua tahapan bisa saja berpotensi terjadinya politik uang. Masing-masing tim dari para kandidat atau calon kepala daerah pada masa

tenang bergerilya ke daerah-daerah di desa dan pelosok untuk melakukan pengkondisian dengan memberikan sejumlah uang atau barang kepada eksekutor untuk mempengaruhi masyarakat terhadap pilihannya.

Sedangkan tren bentuk pidana politik uang dalam Pilkada sangat beragam. Diantaranya, distribusi sumbangan, baik berupa uang atau barang kepada para kader partai, tim sukses, golongan atau kelompok tertentu. Politik uang lainnya adalah memberikan sumbangan kepada masyarakat atau sarana seperti masjid, mushola, madrasah, pondok pesantren, dan ibu-ibu pengajian untuk memperoleh dukungan dan kepentingan partai politik atau calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah. Berikutnya adalah pembagian sembako secara langsung, mengunjungi kampung-kampung atau rumah ke rumah untuk memperoleh dukungan dan simpati masyarakat.

Setelah melakukan kajian tentang pengawasan politik uang dalam Pilkada serentak 2018 di Jawa Timur, bahwa politik uang adalah fenomena yang kompleks, yang melibatkan banyak pihak, yang akan bisa mengakibatkan dampak luas di masa kini dan masa mendatang. Politik uang menjadi relasi jual-beli suara yang berefek terhadap penurunan kualitas demokrasi. Di satu sisi masyarakat mengharapkan imbal balik dari Calon Kepala Daerah dan Calon Wakil Kepala Daerah dengan dalih sebagai bentuk "sumbangan" politik atau sebagai pengganti upah tidak bekerja dalam satu hari. Di sisi lain para peserta Pilkada berani dan mau menebar politik uang dengan harapan mendapat simpati, dukungan dan keterpilihan dari pemilih atau masyarakat.

Edukasi tentang bahaya politik uang harus terus dilakukan

kepada semua lapisan masyarakat tanpa terkecuali. Politik uang harus dilawan dengan tumbuh kembangnya kesadaran masyarakat agar masyarakat menjadi "*zoon politicon*" yang cerdas, rasional, dan memiliki kesadaran tinggi bahwa suara yang akan disalurkan akan menentukan masa depan kesejahteraan dirinya.

Memilih pemimpin karena "uang" sama artinya dengan menggadaikan harkat, martabat dan kebaikan bersama untuk paling tidak selama 5 (lima) tahun ke depan atau bahkan selamanya. Politik uang sesungguhnya merupakan musuh demokrasi karena akan bisa mematikan demokrasi itu sendiri. Maka seharusnya ajang Pilkada serentak bisa menjadi ajang kedaulatan rakyat, bukan kedaulatan kuasa atau uang.

Pengalaman pengawas pemilu dalam melakukan pengawasan politik uang setidaknya terbagi dalam 2 (dua) fungsi yaitu fungsi pencegahan dan penindakan. Dalam fungsi pencegahan, pengalaman selama kajian yang di dapat adalah adanya rasa ketidakpercayaan diri masyarakat bahwa politik uang itu bisa teratasi dengan baik. Justru masyarakat mengharapkan adanya politik uang. Hal ini tentunya memunculkan hal yang kontra produktif dengan kerja-kerja pengawasan yang dilakukan para pengawas pemilu dalam upayanya untuk terus mensosialisasikan dan membumikan pencegahan politik uang.

Pengalaman dalam fungsi penindakan politik uang yang seringkali terjadi adalah pencabutan kembali laporan politik uang ketika laporan itu sudah dilaporkan ke Bawaslu Kabupaten/ Kota, sehingga hal ini menampakkan ketidakseriusan dari pelapor. Walaupun laporan yang dicabut tersebut bisa

diteruskan sebagai informasi awal oleh Bawaslu Kabupaten/ Kota, namun mengalami kendala dalam pemenuhan syarat formil dan materiil. Sedangkan ketika proses penindakan politik uang itu berasal dari temuan, maka acapkali yang terjadi adalah perbedaan sudut pandang dalam menangani praktik politik uang di Sentra Gakkumdu. Seringkali ketika Bawaslu Kabupaten/Kota memahami temuan politik uang itu sebagai sebuah tindakan pidana, tetapi pihak lain dari Sentra Gakkumdu menilai itu tidak cukup bukti sebagai sebuah tindakan pidana karena kurangnya pemenuhan syarat formil dan materiil.

Konsep ideal penanganan politik uang yang bisa dilakukan di masa yang akan datang adalah antara lain, adanya jaminan hukum yang kuat yang mampu melindungi pelapor praktik politik uang sehingga pelapor merasa nyaman dan aman dari berbagai tekanan, baik tekanan politis maupun psikis. Berikutnya adalah apabila politik uang itu merupakan hasil temuan dari pengawas pemilu, maka pembahasannya tidak hanya sekadar di Sentra Gakkumdu, tetapi hasil pembahasan tersebut apabila memang sudah cukup syarat formil dan materiilnya diserahkan sepenuhnya kepada pihak penyidik dalam hal ini Kepolisian untuk ditindaklanjuti sebagai sebuah tindak pidana politik uang. Untuk selanjutnya diproses sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

## **E. KESIMPULAN**

Pelaksanaan Pilkada Serentak 2018 di Jawa Timur masih diwarnai dengan praktik politik uang. praktik tersebut kemudian dilaporkan masyarakat kepada Bawaslu dan juga ditemukan

langsung oleh pengawas pemilu di lapangan. Sayangnya laporan maupun temuan tersebut tidak bisa ditindaklanjuti karena beberapa hal, seperti pencabutan laporan oleh pelapor, maupun perbedaan persepsi mengenai bukti formil maupun bukti materil pada sentra Gakkumdu.

berkaitan dengan praktik politik uang perlu ada upaya-upaya perbaikan sebagai berikut: Pertama, Bawaslu Kabupaten/Kota selain melakukan pemetaan Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) secara umum, juga melakukan pemetaan secara lebih spesifik peta resiko praktik politik uang berbasis wilayah, kelembagaan, dan personal. Bawaslu Kabupaten/Kota melakukan pemetaan lapangan terhadap tokoh-tokoh atau pelaku praktik politik uang yang berbasis di TPS. Dengan cara ketika Pengawas TPS dilantik 23 hari sebelum hari pemungutan dan penghitungan suara, mereka melakukan pemetaan data DPT per TPS untuk mengidentifikasi terhadap orang/pribadi/pemilih yang berpotensi melakukan praktik politik uang, sehingga pencegahan politik uang bisa dilakukan secara maksimal.

Keberadaan Bawaslu Kabupaten/Kota tanpa dilengkapi dengan kewenangan penuh menyebabkan kinerja lembaga ini menjadi tidak maksimal. Pemberian kewenangan penuh akan mempermudah dan mempercepat penanganan tindak pidana pemilihan, termasuk praktik politik uang. Selain itu juga akan meningkatkan kredibilitas lembaga pengawas pemilu yang benar-benar dapat diandalkan untuk mewujudkan pemilu yang

berintegritas.

Diperlukan terobosan untuk melakukan kerjasama dengan PPATK dan KPK dalam upaya mengawasi transaksi keuangan yang mencurigakan yang dilakukan oleh pasangan calon atau tim sukses.

Perlu adanya penyamaan persepsi dan pemahaman bersama antara unsur Bawaslu Kabupaten/Kota, Kepolisian, dan Kejaksaan dalam wadah Sentra Gakkumdu perihal syarat/bukti formil dan materil pemenuhan unsur tindak pidana pemilu/pemilihan praktik politik uang.

Bawaslu Kabupaten/Kota membumikan Gerakan SAPU (Siyar Anti Politik Uang), sebuah gerakan moral sekaligus sebagai bentuk pendidikan politik kepada masyarakat dengan melibatkan semua unsur masyarakat dari berbagai golongan, suku, dan agama untuk memberikan kesadaran bersama akan bahayanya praktik politik uang dan mengangkat kepercayaan diri dan keberanian publik untuk menolak politik uang atau anti politik uang.

## DAFTAR PUSTAKA

- Aspinall, Edward and Noor Rohman, **Village head elections in Java: Politik uang and brokerage in the remaking of Indonesia;s rural elite**, *Jornal of Southeast Asian Studies*, 48(1), The National University of Singapore, 2017
- Eko, Sutoro, **Pilkada Secara Langsung: Konteks, Proses dan Implikasi**, *Bahan Diskusi* dalam Expert Meeting "Mendorong Partisipasi Publik Dalam proses Penyempurnaan UU No. 22/1999 di DPR-RI, yang diselenggarakan oleh yayasan Harkat Bangsa, Jakarta, 12 Januari 2004.
- Hariyani, **Model Kampanye Pilkada Atasi Politik Uang Dan Sikap Pesimis Pemilih (Telaah teoritis dan konsep implementasinya)**, *Jurnal Ilmiah Komunikasi Makna* is published by Program Studi Ilmu Komunikasi, Fakultas Bahasa dan Ilmu Komunikasi Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA), Semarang, 2016
- Irawan, Dedi, **Studi Tentang Politik Uang (Politik uang) Dalam Pemilu Legislatif Tahun 2014 (Studi Kasus Di Kelurahan Sempaja Selatan)**, *eJournal Ilmu Pemerintahan*, 2015
- Kumorotomo, Wahyudi, **"Intervensi Parpol, Politik Uang dan Korupsi: Tantangan Kebijakan Publik Setelah Pilkada langsung"**, *Makalah*, disajikan dalam Konferensi Administrasi Negara, Surabaya, 15 mei 2009

Muhtadi, Burhanuddin, **Politik Uang dan New Normal dalam Pemilu Paska-Orde Baru**, Jurnal Antikorupsi, INTEGRITAS, KPK, Jakarta, 2020

Rusham, **Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Munculnya *Politik uang***, Paradigma vol.XXI(1), 2015

**Majalah/Harian**

*Kompas*, 2 April 2005



## **Pengawasan Netralitas ASN Dalam Pilkada Serentak di Jawa Timur**

Ulil Abshor, Syamsul Arifin, Rifqohul Ibad  
dan Titin Ulinarwati

### **Abstrak**

Isu pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) kerap mewarnai proses pilkada di setiap daerah. Namun tidak semua bisa dibuktikan dan diproses dalam penegakan hukum. Penelitian kualitatif ini dilakukan untuk mengkaji kasus pelanggaran netralitas ASN di Jawa Timur pada Pilkada Serentak 2018-2020. Studi ini dilakukan di empat wilayah, yakni Kota Mojokerto, Kota Pasuruan, Kabupaten Probolinggo dan Kabupaten Pacitan. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui penyebab terjadinya beserta pola pelanggaran netralitas ASN serta tantangan kerja kerja pengawasan.

Berdasarkan hasil penelitian, modus ketidaknetralan ASN di antaranya adalah penggunaan platform online yang berisi dukungan ke salah satu pasangan calon (paslon), terlibat dalam kegiatan kampanye hingga melibatkan dalam proses dan tahapan sebagai salah satu bakal calon kepala daerah. Sedangkan penyebab pelanggaran di antaranya lemahnya pemahaman hukum, rendahnya integritas ASN serta kurang optimalnya pengawasan partisipatif.

Adapun terkait penanganan pelanggaran, terdapat kasus yang terpenuhi unsur tindak pidana, terdapat juga pelanggaran hukum lain. Dimana tindak lanjut telah pada tahap pemberian rekomendasi KASN kepada Pejabat Pembina Kepegawaian. Rekomendasi penting dari penelitian ini adalah pentingnya aspek pengawasan terutama berfokus pada pendekatan pencegahan.

**Kata Kunci:** Pilkada, Aparatur Sipil Negara (ASN), Netralitas ASN, Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN)

## **A. PENDAHULUAN**

### **Latar Belakang**

Sejak tahun 2005, babak baru demokrasi di Indonesia semakin dinamis. Hal ini dikarenakan adanya peraturan UU No 25 Tahun 2004 yang salah satunya mengatur proses pemilihan kepala daerah. Dengan UU tersebut maka proses pemilihan gubernur, bupati dan walikota dilakukan secara langsung mengikuti proses pemilihan Pilpres tahun 2004 yang dilakukan melalui pemilihan langsung juga. Perubahan ini memang sejalan dengan proses demokratisasi yang menjadi agenda utama reformasi. Sebagaimana diketahui sebelum era reformasi, pemilihan kepala daerah (Pilkada) dilakukan melalui penunjukan langsung oleh pemerintah pusat.

Dalam praktiknya, proses penyelenggaraan Pilkada tidak akan terlepas dari fenomena pelanggaran prinsip pemilu yang jujur dan adil. Diantara berbagai pelanggaran tersebut, salah satu isu yang kerap muncul adalah soal netralitas birokrasi dan Aparatur Sipil Negara (ASN). Di era orde baru, birokrasi dan ASN sudah lazim menjadi sarana pendulang suara untuk salah satu kontestan pemilu.

Problem netralitas ASN menjadi salah satu tantangan dalam menjaga kualitas penyelenggaraan Pilkada. Karena itu berbagai regulasi dan prosedur pengawasan terus diperbarui demi menjaga kualitas demokrasi penyelenggaraan Pilkada.

Dari masa ke masa penyelenggaraan Pilkada, praktik ketidaknetralan dan mobilisasi ASN untuk kepentingan politik Pilkada terus terjadi. Dalam catatan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), jumlah aduan pelanggaran netralitas kepada

KASN memiliki kecenderungan. Pada tahun 2015 dengan 269 Pilkada terdapat 29 jumlah aduan, tahun 2017 dengan 101 Pilkada terdapat 52 jumlah aduan, dan pada tahun 2018 dengan 171 Pilkada terdapat 491 jumlah aduan (Mokhsen, 2018)<sup>1</sup>.

Pada penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati / Walikota dan Wakil Walikota tahun 2018 dan 2020 di Jawa Timur tercatat adanya kasus keterlibatan ASN dalam kegiatan kampanye maupun politik praktis.

Peneliti melihat bahwa berdasarkan hasil pengawasan, terdapat beberapa hal yang perlu dievaluasi terkait kerentanan keterlibatan ASN baik secara aktif maupun pasif. Berangkat dari beberapa kasus yang ditangani dalam pemilu dan pemilihan sebelumnya dapat diukur bagaimana efektivitas penerapan dan pelaksanaan regulasi yang ada.

### **Rumusan Masalah**

1. Berdasarkan latar belakang diatas, maka dapat dilakukan identifikasi rumusan masalah sebagai berikut:
2. Bagaimana praktik dan pola terjadinya pelanggaran netralitas ASN dalam Pilkada serentak di Jawa Timur?
3. Bagaimana kerja pengawasan dan penindakan serta peran Bawaslu terhadap pelanggaran netralitas ASN?

### **Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang diidentifikasi, penelitian ini memiliki dua tujuan. Yang pertama untuk

---

<sup>1</sup> Nuraida Mokhsen (et al), *Urgensi Penegakan Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN)*, KASN, Jurnal ,Vol. 1. No.1 2018, hlm.2

melakukan identifikasi modus dan bentuk pelanggaran netralitas ASN pada Pilkada serentak di Jawa Timur.

Kedua, penelitian ini bertujuan untuk melakukan kajian terhadap kerja pengawasan, penindakan dan efektivitas regulasi terhadap netralitas ASN dalam pelaksanaan Pilkada.

## **B. METODE PENELITIAN**

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif dengan jenis studi kasus. Penggunaan pendekatan kualitatif bertujuan untuk mengetahui dan menggali data secara mendalam mengenai pola dan modus operandi pelanggaran netralitas ASN serta tantangan kerja-kerja pengawasan di lapangan.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, FGD, dan dokumentasi data sekunder. Data primer diambil melalui wawancara mendalam kepada penyelenggara Pilkada dan pihak terkait. Adapun data sekunder diperoleh melalui regulasi, data hasil pengawasan, putusan KASN, jurnal lainnya. Setelah data diperoleh maka diolah menjadi sebuah analisis.

Penelitian ini dilakukan di 4 (empat) Kabupaten/Kota. Keempat wilayah itu meliputi Kota Pasuruan, Kabupaten Probolinggo, Kota Mojokerto dan Kabupaten Pacitan.

## **C. PERSPEKTIF TEORI**

### **Pengertian Aparatur Sipil Negara**

Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi Pemerintah. Pegawai aparatur sipil negara yang selanjutnya

disebut Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan (Pasal 1 UU No 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara).

Dalam literatur lain, pegawai negeri sipil adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan (Muchsana, 2012).

Sedangkan menurut Mahfud MD pengertian pegawai negeri sipil dalam buku Hukum Kepegawaian, terbagi dalam dua bagian yaitu pengertian stipulatif<sup>2</sup> dan pengertian ekstensif<sup>3</sup>.

Berdasarkan pengertian stipulatif, pegawai negeri sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan. Pada dasarnya pengertian secara stipulatif ini adalah memaknai sesuai bahasa Undang-Undang.

Adapun pengertian ekstensif terbagi dalam bentuk dan format yang berbeda, namun pada akhirnya dapat

---

2 Pengertian stipulatif adalah makna yang diberikan oleh undang-undang. Pengertian stipulatif tentang ASN termaktub dalam pada Pasal 1 angka 3 Undang-undang nomor 5 tahun 2014 tentang aparatur sipil negara

3 Pengertian ekstensif adalah pengertian yang diperluas maknanya. Pengertian ini merupakan penjabaran atas maksud dari keberadaan aparatur sipil negara dalam hukum kepegawaian.

menjelaskan maksud pemerintah dalam memposisikan penyelenggara negara dalam sistem hukum yang ada. Karena pada dasarnya jabatan pegawai negeri akan selalu berkaitan dengan penyelenggara negara yaitu aparatur sipil negara.

Pengertian ini tidak hanya menjelaskan tentang siapa aparatur sipil negara, namun juga menjelaskan kedudukan, hak serta kewajibannya dalam jabatannya masing-masing.

### **Asas, Prinsip dan Kode Etik Aparatur Sipil Negara**

ASN bekerja berlandaskan nilai-nilai yang wajib ditaati sebagai pedoman dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya, nilai-nilai tersebut berupa asas, prinsip dan kode etik. Karena peran penting dan posisinya yang strategis tersebut, ASN perlu menempatkan dirinya secara profesional dan netral dalam posisi politik.

Prinsip netralitas ASN ditegaskan dalam beberapa aturan normatif. Dalam UU No. 5 /2014 Pasal 2 huruf f disebutkan bahwa penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN berdasarkan pada asas netralitas. Bahwa setiap pegawai ASN tidak boleh berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun.

Selanjutnya penegasan netralitas ASN juga tertuang dalam UU No. 5 /2014 Pasal 9 ayat (2). Bahwa pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik. Demikian halnya dalam PP No. 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil. Dalam pasal 11, PP tersebut menegaskan tentang etika dari seorang PNS. Bahwa salah satu etika PNS adalah harus

menghindari konflik kepentingan pribadi, kelompok maupun golongan.

### **Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah**

Netralitas menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah keadaan dan sikap netral, dalam arti tidak memihak, atau bebas. Sedangkan menurut Mokhsen (2012), netralitas ASN mengandung makna *impartiality* yaitu bebas kepentingan, bebas intervensi, bebas pengaruh, adil, objektif, dan tidak memihak.

Sementara itu, Hartini (2014) memberi definisi bahwa netralitas adalah bebas dari pengaruh dan kepentingan partai politik tertentu atau tidak memihak untuk kepentingan partai politik tertentu atau tidak berperan dalam proses politik.

Dalam konteks Pilkada, Mokhsen dkk (2018) menjelaskan bahwa netralitas dapat didefinisikan sebagai perilaku tidak memihak, atau tidak terlibat yang ditunjukkan birokrasi pemerintahan dalam masa kampanye kandidat kepala daerah di ajang Pilkada baik secara diam-diam maupun terang-terangan.

Lebih lanjut, Mokhsen dkk (2018) menerangkan bahwa netralitas politik tersebut bisa dilihat melalui dua indikator. Pertama, Tidak terlibat. Artinya, netralitas politik diindikasikan dengan tidak menjadi tim sukses calon kandidat pada masa kampanye. Termasuk dalam hal ini, pihak terkait dikatakan netral jika tidak menjadi peserta kampanye baik dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS.

Indikator kedua adalah tidak memihak. Artinya, pihak

terkait (ASN) tidak membantu dalam membuat keputusan dan/ atau tindakan yang menguntungkan salah satu pasangan calon. Selain itu, tidak memihak juga memiliki arti tidak mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap salah satu pasangan calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah pada masa kampanye. Termasuk di dalamnya kegiatan yang meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkup unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat, serta tidak membantu dalam menggunakan fasilitas negara yang terkait dengan jabatan.

Meski dibatasi oleh netralitas, ASN juga memiliki hak politik dalam berdemokrasi khususnya dalam memilih kepala daerahnya sendiri. Namun penggunaan hak politik tersebut tidak boleh melanggar kode etik dan regulasi yang ada. Misalnya dalam konteks kampanye. ASN dilarang terlibat dalam bentuk apapun. Sebagaimana diatur dalam UU No. 10 tahun 2016 ada beberapa pasal yang mengatur larangan keterlibatan ASN, baik ASN yang melibatkan dirinya sendiri dalam kampanye ataupun hadir sebagai undangan.

Dalam pasal 70 ayat (1) Undang-undang nomor 10 tahun 2016 telah jelas larangan bagi para calon kepala daerah untuk melibatkan ASN, anggota kepolisian, anggota TNI, Kepala Desa/Lurah dan perangkat desa dalam kampanye yang mereka lakukan. Larangan ini juga disertai dengan ancaman pidana yang serius. Sebagaimana diatur dalam 188, pelanggaran terhadap keterlibatan kampanye akan diancam dengan pidana penjara 1-6 bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 600.000,00- Rp 6.000.000,00.

Lebih lanjut, dalam pasal 71 ayat (1) ditegaskan bahwa

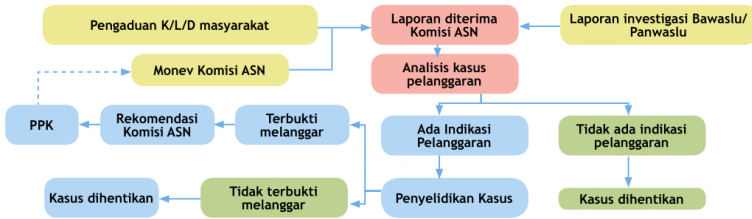
Pejabat Negara, ASN, dan Kepala Desa/Lurah dilarang untuk membuat keputusan-keputusan yang secara politik dapat menguntungkan ataupun merugikan salah satu pihak calon selama masa kampanye berlangsung.

### **Mekanisme Pengawasan dan Penanganan Pelanggaran Netralitas ASN**

Sebagaimana ketentuan dalam PerBawaslu 6 Tahun 2016, Bawaslu memegang peran utama dalam menangani pelanggaran netralitas ASN. Baik pelanggaran yang didapatkan melalui temuan maupun pelanggaran melalui pelaporan. Lebih lanjut, pedoman penanganan pelanggaran ini dijelaskan lebih rinci melalui PerBawaslu 14 tahun 2017 tentang penanganan laporan pelanggaran Pilkada.

Saat mendapatkan pelanggaran netralitas ASN, baik melalui temuan maupun laporan, Bawaslu atau pengawas pemilihan melakukan kajian. Jika dianggap memenuhi, dugaan tindak pidana pemilihan Bawaslu menindaklanjuti kepada Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia pada Sentra Gakkumdu sesuai dengan tingkatannya.

Selanjutnya, hasil kajian yang dikategorikan bukan dugaan Pelanggaran Pemilihan namun termasuk dugaan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan lainnya, diteruskan kepada instansi yang berwenang. Namun jika dugaan pelanggaran netralitas ASN tidak terpenuhi sebagai pelanggaran pemilihan, dapat dikenai sebagai dugaan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan lain. Diteruskan kepada instansi yang berwenang, dalam hal ini adalah Komisi ASN. Secara singkat, alur penanganan pelanggaran netralitas ASN bisa dilihat melalui bagan berikut.



Gambar Alur Penanganan Pelanggaran Netralitas (Sumber: Mokhsen dkk, 2019)

Pelaksanaan pengawasan Pengawas Pemilu berpedoman pada PerBawaslu nomor 6 tahun 2018 tentang pengawasan netralitas pegawai aparatur sipil negara. Adapun subyek pengawasan meliputi PNS/ASN, anggota tentara nasional indonesia, dan anggota kepolisian negara republik Indonesia. Secara lugas regulasi menyatakan sebagai berikut:

"Netralitas Pegawai ASN, Anggota TNI, dan Anggota Polri dapat menjadi objek pengawasan Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota dalam hal tindakan Pegawai ASN, Anggota TNI, dan Anggota Polri berpotensi melanggar ketentuan sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu dan/atau Pemilihan serta melanggar kode etik dan/atau disiplin masing-masing lembaga/instansi" (PerBawaslu No 6/2018 tentang Pengawasan Netralitas ASN).

Merujuk pada ketentuan tersebut, pada kalimat "melanggar kode etik dan/atau disiplin masing-masing lembaga/instansi", maka objek pengawasan dapat meliputi ketentuan lain yang berkaitan dengan pelanggaran kode etik dan/atau disiplin di institusi masing-masing. Karena itu, peraturan seperti UU 5/2014 tentang ASN, PP 42/2004 tentang Pembinaan Jiwa

Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil dan sebagainya menjadi rujukan penting.

Kerja pengawasan terhadap netralitas ASN sudah banyak dijabarkan dalam berbagai norma dan ketentuan. Karena itu, Bawaslu sebagai ujung tombak kerja pengawasan perlu proaktif memantau berbagai peluang bagi pelanggaran netralitas dalam berbagai spektrum. Setidaknya ada dua ranah yang perlu dicermati oleh Bawaslu. Pertama, keputusan atau tindakan dari ASN yang menguntungkan atau merugikan salah satu peserta Pemilu selama masa Kampanye. Kedua, adalah keterlibatan ASN dalam kegiatan kampanye baik langsung maupun tidak langsung. Kegiatan yang melibatkan ASN itu bisa berupa pertemuan, ajakan; imbauan, seruan atau pemberian barang. Pengawasan ini tidak hanya berada dalam ruang lingkungan unit kerjanya, namun juga kepada keluarga, dan masyarakat.

Tugas pengawasan Bawaslu dilakukan melalui pendekatan pencegahan dan penindakan pelanggaran. Dalam hal menyusun strategi pencegahan maka dilakukan pemetaan kerawanan dan potensi pelanggaran yang komprehensif. Setidaknya ada empat strategi yang perlu dilakukan oleh Bawaslu. Pertama, identifikasi potensi penyalahgunaan kewenangan, penggunaan anggaran, dan penggunaan fasilitas. Kedua, identifikasi potensi keterlibatan Pegawai ASN, Anggota TNI, dan Anggota Polri. Ketiga, koordinasi dengan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia secara berjenjang serta KASN. Keempat, kerja sama dengan pemantau Pemilu dan media massa serta masyarakat untuk mengawasi. Empat strategi ini sudah dijabarkan dalam PerBawaslu No 6 Tahun 2018 Tentang Pengawasan Netralitas

ASN, Anggota TNI dan Polri.

### **Studi Tentang Netralitas ASN**

Secara gramatikal netralitas atau netral merupakan kelas kata sifat yang diartikan tidak berpihak (tidak ikut atau tidak membantu salah satu pihak (KBBI, 1995). Adapun makna netralitas ASN dalam konteks penelitian ini adalah tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapa pun (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014).

Mokhsen (2018) menyatakan bahwa ada beberapa sebab mengapa terjadi pelanggaran netralitas ASN. Secara sederhana, penyebab pelanggaran netralitas tersebut terbagi dalam dua hal, yakni sebab internal dan sebab eksternal. Sebab internal setidaknya ada empat kondisi. Pertama, adanya motif untuk mendapatkan atau mempertahankan jabatan, materi dan pengaruh. Kedua, adanya hubungan kekerabatan/kekeluargaan dengan calon. Ketiga, karena kurangnya pemahaman atas regulasi/aturan tentang netralitas ASN. Dan keempat karena kurangnya integritas ASN untuk bersikap netral.

Adapun sebab eksternal, setidaknya ada tiga hal. Pertama adanya intervensi/tekanan dari atasan atau pimpinan yang memiliki afiliasi tertentu atau bahkan atasan tersebut menjadi kandidat. Kedua, karena ASN yang tidak netral dalam Pilkada dianggap sebagai hal yang lumrah. Dan ketiga karena lemahnya sanksi yang diberikan terhadap pelanggar netralitas ASN.

Secara spesifik Yamin (2013) menekankan bahwa netralitas ASN pada prinsipnya adalah perilaku yang tidak memihak atau

tidak terlibat dalam masa kampanye, baik secara diam-diam maupun terang-terangan<sup>1</sup>. Dalam konteks ini, netralitas dapat diartikan sebagai tidak terlibatnya pegawai negeri sipil dalam pemilihan Kepala Daerah baik secara aktif maupun pasif.

Ada yang menarik dalam penelitian Sri Hartini (2014). Dalam jurnal penelitiannya yang berjudul Kebijakan Netralitas Politik Pegawai Negeri Sipil dalam Pilkada di Jawa Tengah, Hartini menemukan bahwa secara historis terdapat beberapa hal yang perlu dievaluasi terkait kerentanan status PNS dalam politik praktis.

Pertama, banyaknya kasus dalam pemilihan kepala daerah yang menunjukkan keterlibatan PNS dalam mensukseskan salah satu pasangan calon. Satu yang mengemuka bahwa keterlibatan PNS itu disebabkan adanya iming-iming promosi jabatan. Implikasinya adalah semakin buruknya kualitas pelayanan masyarakat. Tidak berhenti di situ. Kondisi tersebut serta berdampak pada citra pemerintah di mata publik. Aparatus negara akan dianggap tidak netral dan tidak profesional bahkan cenderung politik dalam menjalankan tanggungjawabnya.

Kedua, Hartini menemukan masih adanya ketidakpastian hukum atas posisi politik PNS. Ketika banyak kasus dimana netralitas ASN dipersoalkan dalam momentum politik, namun proses penindakannya terkesan tidak serius. Sehingga kesimpulan publik mengarah pada pemahaman bahwa aturan tentang netralitas ASN hanya bersifat formalistik (Hartini, 2014).

Di satu sisi setiap warga diberikan hak politik secara luas,

1 Muhammad Halwan Yamin, Skripsi : *Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Di Kabupaten Takalar*. (Makassar: Universitas Hasanuddin, 2013), Halm. 13

namun di sisi lain, PNS sebagai pelayan publik dibatasi hak politiknya. Berbagai regulasi yang berkaitan tentang netralitas ASN sudah cukup jelas. Baik melalui regulasi pemilu maupun regulasi yang mengatur kode etik ASN itu sendiri. Namun persoalan netralitas ASN tak jauh beda dengan soal pelanggaran money politik. Secara jamak, kasus netralitas ini selalu muncul namun proses penindakan dan penanganannya masih jauh dari harapan. Sehingga praktik pelanggaran netralitas ASN masih menjadi tantangan tersendiri bagi kualitas pemilu dan Pilkada di masa mendatang.

Berdasarkan Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor B/71/M.SM.00.00/2017 Tanggal 27 Desember 2017. Hal Pelaksanaan Netralitas bagi ASN pada Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota serentak tahun 2018, Pemilihan Legislatif Tahun 2019, dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2019 huruf c angka 1 “berdasarkan Pasal 11 huruf c menyatakan bahwa dalam hal etika terhadap diri sendiri PNS wajib menghindari konflik kepentingan pribadi, kelompok ataupun golongan melalui perbuatan yang mengarah pada keberpihakan salah satu calon atau perbuatan yang mengindikasikan terlibat dalam politik praktis/berafiliasi dalam partai politik semisal:

1. PNS dilarang melakukan pendekatan terhadap partai politik terkait rencana pengusulan dirinya maupun orang lain sebagai bakal calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah;
2. PNS dilarang memasang spanduk/baliho yang mempromosikan dirinya ataupun orang lain sebagai

- bakal calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah;
3. PNS dilarang mendeklarasikan dirinya sebagai bakal calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah;
  4. PNS dilarang menghadiri deklarasi bakal calon/bakal pasangan calon kepala daerah/wakil kepala daerah dengan atau tanpa atribut menggunakan bakal pasangan calon/atribut partai politik;
  5. PNS dilarang mengunggah, menanggapi (seperti like, komentar dan sejenisnya) atau menyebarkan gambar/foto bakal calon pasangan calon kepala daerah melalui media online maupun media social;
  6. PNS dilarang melakukan foto bersama dengan bakal calon kepala daerah/wakil kepala daerah dengan mengikuti symbol tangan/gerakan yang digunakan sebagai bentuk keberpihakan;
  7. PNS dilarang menjadi pembicara/narasumber pada kegiatan partai politik.

Sebagaimana hasil kajian tindakan-tindakan tersebut merupakan bentuk pelanggaran netralitas ASN.

#### **D.PEMBAHASAN**

Tidak banyak temuan dalam penelitian tentang netralitas ASN ini. Setidaknya di 4 (empat) Kabupaten/Kota di Jawa Timur. Di Kota Mojokerto, adanya temuan seorang Kepala Dinas hadir pada kegiatan kampanye tatap muka dan menjadi juru kampanye salah satu Paslon. Di Kabupaten Probolinggo terdapat kasus ASN ikut berfoto menunjukkan simbol jari mendukung pasangan calon tertentu, dan mempublikasi foto

tersebut di sosial media. Kedua kasus ini muncul diproses oleh Panitia Pengawasan Pemilu (Panwaslu) di kedua daerah tersebut dalam Pilkada serentak 2018.

Adapun dalam Pilkada serentak 2020, penelitian ini mengeksplorasi data pelanggaran di Kota Pasuruan dan Kabupaten Pacitan. Di Kota Pasuruan, muncul kasus ASN aktif yang mencalonkan diri sebagai bakal calon kepala daerah melalui jalur independen dan berkampanye melalui media sosial. Sementara itu di Kabupaten Pacitan ASN yang mengikuti bursa penjurangan calon Bupati dan Wakil Bupati yang dilakukan oleh parpol.

Lebih lanjut deskripsi peristiwa pelanggaran ASN tersebut diulas lebih dalam pada bagian di bawah ini.

### **Pelanggaran Netralitas ASN di Kota Mojokerto**

Upaya pengawasan terhadap pelanggaran netralitas ASN sudah dilakukan oleh Panwaslu Kota Mojokerto melalui berbagai langkah. Secara umum strategi pengawasan adalah melakukan identifikasi potensi pelanggaran, koordinasi dengan instansi lain yang terkait serta melibatkan masyarakat untuk menjalankan pengawasan partisipatif.

Identifikasi potensi pelanggaran dilakukan melalui penyusunan IKP Pilkada 2018 oleh Bawaslu RI. Penyusunan tersebut didasarkan pada data serta pengalaman empiris penyelenggaraan Pilkada sebelumnya di masing – masing daerah. Adapun IKP di Kota Mojokerto bisa digambarkan melalui tabel berikut.

**Tabel 1.1.** Indikator Kuisioiner IKP Pilkada 2018 Kota Mojokerto

Pertanyaan	Pilkada sebelumnya
a).Apakah ada pelibatan ASN dalam kegiatan kampanye pasangan calon?	Ada pelibatan ASN tetapi tidak secara langsung
b).Adakah penggunaan fasilitas negara seperti gedung, mobil dinas dan fasilitas lainnya dalam kegiatan kampanye pasangan calon?	Mobil dinas seringkali digunakan dalam kegiatan kampanye yang melibatkan petahana, tetapi sulit ditindak karena plat nopolnya sudah diganti dari plat merah menjadi plat hitam. Sedangkan Panwaslu tidak memiliki keahlian untuk membuktikan pergantian nopol dari merah ke hitam
c). Apakah ada rotasi jabatan yang dilakukan pada 6 bulan sebelum Pilkada?	Tidak ada

Sumber: Dokumentasi Hasil Pengawasan Panwaslu Kota Mojokerto 2018

Bentuk koordinasi dengan instansi terkait di antaranya melalui surat himbauan. Panwaslu Kota Mojokerto mengirimkan surat himbauan no 018/Bawaslu Prov.Jl-35/1/2018 perihal Netralitas ASN dalam Pilkada Kota Mojokerto pada 9 januari 2018 ditujukan kepada Kepala OPD di lingkungan Pemerintah Kota Mojokerto. Surat ini berisi himbauan agar ASN bertindak professional dan menjaga netralitas selama berlangsungnya proses Pilkada hingga terpilihnya Kepala Daerah. Landasan hukum yang digunakan Panwaslu untuk

menindaklanjuti temuan atau laporan terkait ketidaknetralan PNS salah satunya adalah Nota kesepahaman antara Bawaslu RI dengan Kemendagri, Kemenpan-RB, KASN dan BKN yang ditandatangani pada 2 Oktober 2015 tentang Pengawasan Netralitas, Pelaksanaan nilai dasar, Kode etik dan kode perilaku ASN di dalam penyelenggaraan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

Selain melakukan koordinasi dengan instansi terkait, Panwaslu juga melibatkan kelompok masyarakat dalam pengawasan Pilkada yang dinamakan pengawasan partisipatif. Di antaranya melalui kegiatan yang bertema sosialisasi

Tabel 1.2. Daftar Giat Sosialisasi Panwaslu Kota Mojokerto

Tanggal	Kegiatan	Peserta
30 April 2018	Rapat Pengawasan partisipatif Pilkada	Panwascam dan PPL se Kota Mojokerto
3 Mei 2018	FGD Pengawasan Partisipatif pada bulan Ramadhan Pilkada	Polres, Gakkumdu dan Panwascam
04 April 2018	Sosialisasi Pengawasan Pemilu Bersama Kader Motivator dan Mahasiswa	Bawaslu Kota, Panwascam, PPL, Kader Motivator dan Mahasiswa
2 Mei 2018	Sosialisasi Pengawasan pemilu bersama Penyandang Disabilitas se Kota Mojokerto	Bawaslu Kota, Panwascam, PPL, Penyandang Disabilitas

30 Mei 2018	Pengawasan Pemilu Partisipatif bersama Karang Taruna dan RT se Kota Mojokerto	Bawaslu Kota, Panwascam, Karang Taruna dan RT
-------------	---	---

Sumber: Dokumentasi Hasil Pengawasan Panwaslu Kota Mojokerto

Kasus pelanggaran netralitas ASN Kota Mojokerto dalam Pilkada 2018 yang muncul adalah keterlibatan ASN pejabat eselon di lingkungan Pemkot Mojokerto. Ada temuan seorang ASN bernama Soemarjono yang menjabat sebagai Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu di Pemerintah Kota Mojokerto hadir pada kegiatan kampanye tatap muka dan menjadi juru kampanye salah satu Paslon. Oknum ASN tersebut masih aktif dan baru akan pensiun pada tanggal 1 Agustus 2018. Yang bersangkutan kemudian diproses oleh Panwaslu sebagai indikasi pelanggaran netralitas ASN.

Dalam proses pemeriksaan, diketahui bahwa terlapor mendapat undangan dan hadir dalam acara kampanye Paslon nomor urut 1 Dr. H. Akmal Boedianto SH., M.Si dan dr. H. Rambo Garudo (AKRAB) di Balai RW. 03 Lingkung Kelurahan Wates Kecamatan Magersari Kota Mojokerto. Kegiatan ini dihadiri kurang lebih 50 (lima puluh) orang. Tidak hanya hadir, terlapor yang diketahui juga seorang tokoh masyarakat (penasihat RW) duduk di depan para undangan bersama salah satu Paslon. Kemudian secara bergantian mereka memberikan sambutan. Durasi sambutan yang dilakukan terlapor selama kurang lebih 30 menit menggunakan pengeras suara.

Pengawas Pemilu dalam hal ini adalah Panwascam Kecamatan Magersari sudah melakukan tindakan pencegahan

secara persuasif namun terdakwa tetap bersikukuh untuk tetap melakukan kegiatan tersebut.

Setelah diproses, akhirnya terlapor disidang dan diproses melalui pengadilan. Unsur-unsur tindak pidana yang didakwakan kepada terlapor setelah melalui pertimbangan majelis hakim<sup>2</sup>, yaitu: Pasal 188 Jo Pasal 71 Ayat (1) UU No. 1/2015 tentang Penetapan Perpu No. 1/2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang, dengan unsur-unsur sebagai berikut :

(1) Unsur Setiap Pejabat Negara, Pejabat Aparatur Sipil Negara, dan Kepala Desa atau sebutan lainnya/Lurah;

Unsur "setiap Pejabat Negara, Pejabat Aparatur Sipil Negara, dan Kepala Desa atau sebutan lainnya/Lurah" bersifat alternatif, artinya tidaklah perlu dipertimbangkan seluruh frase dari unsur ini, melainkan cukuplah apabila dipertimbangkan salah satu frase dari unsur setiap pejabat negara saja, atau setiap pejabat aparatur Sipil Negara saja atau setiap Kepala Desa atau Lurah saja dipertimbangkan dan terpenuhi, maka terpenuhilah seluruh pengertian dalam unsur ini. Dengan memperhatikan fakta-fakta hukum yang terungkap di persidangan.

(2) Unsur Dengan Sengaja Membuat Keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu calon selama masa kampanye;

---

2 Surat Putusan Pidana Nomor : 231/Pid.Sus /2018/PN.Mjk, halm. 21-29

Unsur ini terbagi atas beberapa frase unsur, yakni :

- Dengan Sengaja
- Membuat Keputusan dan/atau Tindakan Yang menguntungkan atau merugikan salah satu Calon selama masa kampanye;

Dalam pembelaannya, terlapor sempat menyanggah bahwa kegiatan tersebut adalah bukan kegiatan kampanye. Di samping itu, terlapor juga mengaku hadir tidak sebagai ASN akan tetapi sebagai tokoh masyarakat.

Selain itu, pembelaan juga muncul dari Sugiarto, selaku saksi dari pihak tim sukses yang mengundang terlapor. Dalam persidangan, Sugiarto menyatakan bahwa dia mengenal terlapor sebagai penasihat RW yang bekerja sebagai menjabat Kepala Dinas Perijinan Kota Mojokerto. Sugiarto menilai bahwa kehadiran terlapor dalam kegiatan sosialisasi Paslon tersebut tidak akan merugikan pihak lain karena semua pasangan calon yang minta ijin perkenalan di masyarakat pasti berkordinasi dengan pihak RT, RW atau tokoh setempat.

Namun dalam proses persidangan, terlapor dianggap telah berpihak dengan berkedok "menghargai lingkungan tempatnya tinggal" dengan datang dalam acara kampanye. Status sebagai ASN seharusnya membatasinya untuk terlibat dalam kegiatan politik praktis. Kehadirannya dalam acara kampanye tersebut melanggar netralitas ASN dan kode etik dari Aturan Kepegawaian.

Terlapor seharusnya dapat memikirkan kemungkinan bahwa ia akan melanggar aturan disiplin Pegawai Negeri Sipil (ASN) dengan mempertimbangkan apakah ia akan mengikuti

(menghadiri) kegiatan kampanye Paslon 1 AKRAB ataukah ia menolak undangan dari Ketua RW dengan memberikan alasan yang tepat, yakni terlapor selaku ASN dilarang untuk mengikuti (menghadiri) sebuah kampanye politik. Perbuatan terlapor telah memenuhi pengertian kesengajaan dengan sadar kemungkinan.

Terlapor adalah orang yang terpandang di lingkungan tempatnya tinggal. Apalagi dalam kehidupan sehari-hari terdakwa ternyata juga dipandang sebagai orang mampu menjadi panutan di lingkungan tempat tinggalnya. Sebagai orang yang terpandang dan menjadi panutan di masyarakat, maka terlapor dipandang mampu sebagai penarik dukungan massa di lingkungannya.

Dalam proses persidangan, hal-hal tersebut, menurut Hakim, adalah hal-hal yang dapat menguntungkan salah satu Paslon. Mengingat, bahwa pada saat kegiatan berlangsung masih merupakan masa kampanye. Karena itulah, hakim di persidangan menilai ada tindakan atau kebijakan yang dengan sengaja menguntungkan salah satu Paslon.

Pada putusannya, Hakim memutuskan terdakwa telah terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan Tindak Pidana Pemilu berupa : Pejabat ASN yang melakukan tindakan yang menguntungkan salah satu Pasangan Calon dalam Kampanye, dan dijatuhi hukuman pidana penjara selama 3 (tiga) bulan dengan ketentuan pidana tersebut tidak perlu dijalani, kecuali dikemudian hari ada perintah lain dalam putusan hakim oleh karena Terdakwa sebelum lewat masa percobaan selama 6 (enam) bulan berakhir melakukan suatu tindak pidana, dan menghukum Terdakwa untuk membayar

denda sebesar Rp.2.000.000,- (dua juta rupiah) dengan ketentuan apabila denda tidak dibayar akan di diganti dengan pidana kurungan selama 1 (satu) bulan.

### **Pelanggaran netralitas ASN di Kota Pasuruan**

Bawaslu Kota Pasuruan menemukan pada 16 januari 2020 tentang tindakan oleh seorang ASN, Rakhmat Amaludin. Rakhmat telah mengunggah melalui akun media sosial (Facebook) yang isinya permintaan dukungan ke masyarakat. Yang bersangkutan juga secara tersurat menyatakan visi misinya dalam pencalonan Walikota dan Wakil Walikota Pasuruan Tahun 2020, sebagai calon independen. Dimana yang bersangkutan berstatus PNS aktif yang masih menjabat sebagai kepala seksi Pertanahan dan di Bidang Tata Ruang di Dinas pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kota Pasuruan.

Sebagai tindak lanjut atas temuan pelanggaran tersebut Bawaslu Kota Pasuruan mengirimkan surat rekomendasi kepada KASN pada 22 Januari 2020. Sesuai alur penanganan pelanggaran, KASN tertanggal 24 Maret 2020 mengirimkan surat nomor R-951/KASN/3/2020 perihal rekomendasi atas pelanggaran kode etik terkait netralitas ASN atas nama Rakhmat Amaludin<sup>3</sup>. Rekomendasi yang diberikan oleh KASN diantaranya adalah, menjatuhkan sanksi moral berupa pernyataan secara terbuka sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil. Dan memerintahkan untuk menghapus unggahan status di media sosial

         Dalam kajian dugaan pelanggarannya, terlapor melanggar

<sup>3</sup> Surat Nomor R-951/KASN/3/2020 perihal rekomendasi atas pelanggaran kode etik terkait netralitas ASN atas nama Rakhmat Amaludin

peraturan perundang-undangan terkait netralitas ASN dan nilai Dasar, Kode etik dan Kode Perilaku dan Disiplin PNS. UU nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara pasal 2 (f) dan PP Nomor 42 tahun 2004. Menyatakan bahwa salah satu asas penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN adalah “netralitas”. Asas netralitas ini berarti bahwa setiap pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada pihak kepentingan siapapun. Kemudian pada Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil Pasal 11 huruf c, menyatakan bahwa dalam hal etika terhadap diri sendiri PNS wajib menghindari konflik kepentingan pribadi, kelompok ataupun golongan. Maka PNS dilarang melakukan perbuatan yang mengarah pada keberpihakan salah satu calon atau perbuatan yang mengindikasikan terlibat dalam politik praktis/berafiliasi dengan partai politik. Termasuk dalam larangan tersebut adalah mendeklarasikan diri sebagai bakal calon kepala daerah/wakil kepala daerah. PNS juga dilarang mengunggah, menanggapi atau menyebarkan gambar/foto bakal calon/ bakal pasangan calon kepala daerah, visi misi bakal calon/ bakal pasangan calon kepala daerah melalui media online maupun media sosial.

### **Dugaan Pelanggaran Netralitas ASN di Kabupaten Probolinggo.**

Pada Pilkada 2018, terdapat 2 (dua) kasus dugaan pelanggaran netralitas ASN di Kabupaten Probolinggo. Kasus tersebut bersumber dari laporan masyarakat. Dugaan pelanggaran netralitas ASN yang *pertama* berawal dari sebuah laporan tertanggal 25 Februari 2018 oleh seorang pelapor atas

nama Deni Ilhami yang melaporkan Purnomo Suchahyo (seorang ASN yang menjabat sebagai Kasi perekonomian di kantor Kecamatan Kuripan). Diawali dengan pelapor yang membuka media sosial *Facebook* pada tanggal 8 maret 2018 untuk melihat perkembangan Pilkada di media sosial. Kemudian pelapor menemukan foto pada salah satu akun yang menampilkan seorang ASN (terlapor) berfoto dengan warga yang memegang Kalender salah satu pasangan calon, Hj. Puput Tantriana Sari dan H. Timbul Prihanjoko (HATI). Dalam foto tersebut, terlapor juga mengacungkan jari telunjuk yang menjadi simbol atau kode nomor urut Paslon Hati yaitu nomor urut 1.

Melihat foto tersebut pelapor melaporkannya pada Panwaslu Probolinggo yang teregistrasi dalam register penanganan Panwaslu Probolinggo dengan nomor 003/LP/PB/KAB.PROB/16.31/III/2018.

Dugaan pelanggaran yang *kedua* berawal dari sebuah laporan tertanggal 3 april 2018 oleh seorang pelapor atas nama Abdul Wahab. Dia melaporkan Yuli Agus, seorang ASN yang menjabat sebagai Kasi pemerintahan di kantor Kecamatan Maron.

Kronologinya, pada hari Kamis, tanggal 22 Maret 2018 siang ada kegiatan turba di Kantor MWC NU, Desa Paleran Kecamatan Maron. Kegiatan ini menghadirkan pengurus MWC NU dan Pengurus Ranting NU se Kecamatan Maron. Kegiatan rutin bertajuk penguatan organisasi ini dihadiri oleh Yuli Agus. Pada akhir acara, pada sesi foto bersama, Yuli ikut berfoto dengan posisi berdiri memegang Stiker dan kaos bergambar pasangan Paslon HATI.

Pada Hari Sabtu, tanggal 31 Maret 2018 Abdul Wahab diberitahu oleh saudara Matraki yang hadir dalam kegiatan

tersebut. Mendengar kejadian dari Martuki itu, Abdul Wahab melaporkannya pada Panwaslu Probolinggo yang kemudian laporan tersebut teregistrasi dalam nomor 005/LP/PB/KAB. PROB/16.31/III/2018.

Menindaklanjuti laporan tersebut, Panwaslu memanggil pihak pelapor dan terlapor serta saksi-saksi terkait dalam klarifikasi pada 2 (dua) kasus di atas. Untuk kasus yang *pertama* Panwaslu Kabupaten Probolinggo berdasarkan keterangan keterangan pihak pelapor, terlapor dan saksi dalam tahap klarifikasi menyatakan Tidak memenuhi Syarat Materil dan salah satu Unsur Pelanggaran Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota sebagaimana pada pasal 188 juncto pasal 71 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.

Dalam kasus yang kedua, laporan tersebut dinyatakan tidak memenuhi syarat materil dan unsur pelanggaran pada pasal 188 dan pasal 71 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Akan tetapi kasus tersebut masuk dalam dugaan pelanggaran terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Dimana dalam pasal 9 disebutkan bahwa Pegawai Aparatur Sipil Negara harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik.

Pada tahap selanjutnya. Panwaslu Kabupaten Probolinggo merekomendasikan atau meneruskan kepada instansi yang berwenang, dalam hal ini kepada Komisi Aparatur Sipil Negara.

Berdasarkan data dari divisi penanganan pelanggaran Panwaslu Kabupaten Probolinggo ada 2 (dua) kasus dugaan pelanggaran netralitas ASN. Dari 2 (dua) kasus tersebut dua ASN yang berbeda menunjukkan dukungan atau keberpihakan yang

sama yakni pada pasangan calon petahana atau pasangan calon yang pada saat itu masih menjabat sebagai Kepala Daerah.

Penggunaan simbol-simbol atau kode-kode isyarat pada salah kasus dugaan pelanggaran netralitas ASN pada Pilkada Kabupaten Probolinggo tahun 2018 dilakukan pada acara perkumpulan yang diselenggarakan oleh organisasi kemasyarakatan non-politik (bukan acara kampanye).

Selain penggunaan simbol-simbol atau kode-kode isyarat dukungan untuk pasangan calon tertentu pada acara perkumpulan bukan kampanye, salah satu ASN juga menggunakan media sosial (*Facebook*) dengan cara meng-*upload* foto dengan *gesture* atau kode jari yang menunjuk pada nomor urut pasangan calon tertentu, dalam hal ini kedua kasus tersebut dukungan mengarah pada pasangan calon petahana.

### **Kasus Pelanggaran Netralitas ASN di Kabupaten Pacitan**

Dalam proses Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pacitan 2020, setidaknya terdapat 3 kasus temuan pelanggaran yang melibatkan ASN. Ketiganya adalah PNS aktif, satu Kepala SKPD dan dua orang adalah dosen. Ketiganya sama-sama diduga melakukan pelanggaran yakni berkaitan dengan pencalonan diri sebagai calon kepala daerah. Mulai dari deklarasi, sosialisasi/kampanye melalui media sosial dan banner/baliho di beberapa titik. Selain itu juga melakukan sosialisasi sebagai kandidat melalui kalender. Tidak cukup sampai di situ, terlapor juga melakukan pengambilan formulir bakal calon Bupati di DPC Parpol.

Data ini didapat dari hasil pengawasan baik laporan maupun temuan Bawaslu Kabupaten Pacitan dengan nomor.

Pada akhirnya ketiganya dilaporkan melakukan pelanggaran melalui 001/TM/BP/Kec.Pacitan/JI-18.07/II/2020, 006/TM/PB/Kab. Pacitan/16.27/V/2020 dan 003/TM/PB/Kab.Pacitan/16.27/III/2020. Ketiga ASN tersebut adalah HM. Afghani Wardhana S.,SE.,MM, Prof. Dr. Sudijono Sastroatmodjo, M.Si dan Dr. Drs. Sudjatno, MS., MSA., CRP.

Ketiganya melakukan pendekatan ke Partai Demokrat Kabupaten Pacitan dengan mengikuti semua proses pencalonan Bupati dan Wakil Bupati DPC Partai Demokrat Kabupaten Pacitan dengan mengambil Formulir Pendaftaran, mengembalikan Formulir Pendaftaran, mengikuti Uji Kompetensi dengan menyampaikan visi misi, program kerja dan strategi kemenangan di DPC Partai Demokrat Kabupaten Pacitan.

Setelah dilakukan register pada ketiga temuan tersebut selanjutnya dilakukan proses penanganan pelanggaran melalui Bawaslu Kabupaten Pacitan dengan mekanisme sesuai aturan perundangan yang berlaku.

Berdasarkan serangkaian alat bukti berupa surat, petunjuk, keterangan saksi, pendapat ahli, dan keterangan terlapor, terhadap ketiga kasus tersebut, selanjutnya Bawaslu Kabupaten Pacitan merekomendasikan atau meneruskan kepada instansi yang berwenang (dalam hal ini kepada Komisi Aparatur Sipil Negara).

Rekomendasi Bawaslu Kabupaten Pacitan tersebut selanjutnya ditindaklanjuti oleh Komisi Aparatur Sipil Negara melalui surat Rekomendasi Pelanggaran Aparatur Sipil Negara nomor R-1194/KASN/4/2020 tanggal 15 April 2020, R-2385/KASN/8/2020 tanggal 24 Agustus 2020 dan R-1393/KASN/5/2020 tanggal 6 Mei 2020.

## Modus dan Penyebab Pelanggaran Pilkada 2018-2020 di Jatim

Peneliti mempunyai beberapa catatan dari kasus pelanggaran netralitas ASN yang terjadi di Kota Mojokerto (2018), Kota Pasuruan (2020), Kabupaten Probolinggo (2018) dan Kabupaten Pacitan (2020). Meski memiliki konteks pelanggaran yang beragam, peneliti menyimpulkan ada empat pola atau modus dari berbagai kasus yang terjadi.

Pertama adalah penggunaan platform online berupa media sosial yang digunakan untuk mengunggah foto dukungan terhadap peserta/ Pasangan Calon. Modus yang kedua adalah menjadi narasumber pada kegiatan/ kampanye salah satu Pasangan Calon. Modus ketiga adalah penggunaan simbol-simbol nomor urut pasangan calon tertentu sebagai bentuk kode atau isyarat menunjukkan dukungan atau keberpihakan kepada pasangan calon tertentu. Modus keempat adalah keterlibatan dalam politik praktis yang berafiliasi kepada Parpol terkait usulan dirinya sebagai bakal calon Kepala Daerah.

Secara lebih lanjut, berbagai modus tersebut bisa digambarkan lebih jauh sebagaimana berikut:

1. Aparatur sipil negara yang terlibat dengan bertindak sebagai operator politik calon kepala daerah yang didukung
2. Keterlibatan mereka sebagai kelompok pemikir (*think tank*) yang membantu di belakang layar
3. Keterlibatan aparatur sipil negara sebagai fasilitator dalam memfasilitasi kebutuhan operasional calon kepala daerah, khususnya petahana yang berasal dari birokrat

4. Keterlibatan aparatur sipil negara sebagai penyedia dana bagi calon kepala daerah
5. Keterlibatan ASN pada kegiatan kampanye tatap muka di Kota Mojokerto
6. Pelanggaran Kode Etik ASN di Kota Pasuruan
7. Dukungan Kepada Salah Satu Paslon Berupa Simbol Jari ASN di Kabupaten Probolinggo
8. Keikutsertaan ASN dalam Bursa Bakal Calon Bupati oleh Parpol di Kab. Pacitan

Melihat bentuk-bentuk/modus pelanggaran yang terjadi tersebut, kemudian dengan menganalisa fakta-fakta yang ada untuk menemukan penyebab pelanggaran tersebut.

Yang pertama adalah lemahnya pemahaman hukum oleh ASN. Pada pelanggaran yang terjadi di Kota Pasuruan, tersangka pada saat dilakukan klarifikasi mengakui kesalahan karena kurang pemahannya terkait Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah tentang Aparatur Sipil Negara. Tersangka juga menjelaskan bahwa dirinya belum pernah mengikuti kegiatan-kegiatan sosialisasi netralitas ASN.

Sementara di Kota Mojokerto oknum kepala dinas yang dijerat pelanggaran netralitas ASN berdalih atau menyebut kegiatan tersebut adalah sosialisasi bukan kampanye. Padahal pada kegiatan tersebut terdapat penyebaran bahan kampanye (BK) berupa lembaran/brosur yang berisi visi misi salah satu Paslon.

Sebagaimana definisi kampanye pemilihan menurut UU 1/2015 pasal 1 adalah kegiatan untuk meyakinkan Pemilih dengan menawarkan visi, misi, dan program Calon Gubernur,

Calon Bupati, dan Calon Walikota. Mengenai bentuk kampanye dijelaskan pada pasal 65 (1) bahwa termasuk metode kampanye adalah poin (a) pertemuan terbatas, (b) pertemuan tatap muka dan dialog dan, (d) penyebaran bahan kampanye kepada umum. Sementara bentuk bahan kampanye menurut PKPU pasal 23 (2) meliputi salah satunya brosur, selebaran dan pamflet.

Yang kedua adalah lemahnya integritas ASN itu sendiri. Pada kasus di kota Mojokerto, problem integritas itu nampak terlihat. Oknum kepala dinas yang hadir dalam kegiatan kampanye salah satu Paslon adalah potret pelanggaran netralitas yang dilakukan oleh pejabat ASN. Terlebih, yang bersangkutan ikut berkampanye dan terkesan arogan.

Arogansi itu nampak manakala oknum ASN tersebut sudah diingatkan oleh pihak Panwascam. Namun dia beralibi bahwa kehadirannya dalam kegiatan kampanye tersebut adalah sebagai tokoh masyarakat setempat. Bahkan saat diingatkan pihak Panwascam, oknum tersebut malah membela diri dan terkesan siap mengambil resiko karena jabatannya akan berakhir sebentar lagi. Minimnya integritas inilah yang membawanya terjatuh pidana.

Sebagaimana dijelaskan di bagian sebelumnya, Majelis Hakim memandang bahwa status terdakwa sebagai Aparatur Sipil Negera (ASN) melekat pada diri Terdakwa tanpa mengenal jeda waktu, yaitu sejak seorang ASN diangkat sampai dengan diberhentikan, dengan status tersebut melekat selama 24 jam sehari hingga seorang ASN diberhentikan.

Terlebih lagi, terdakwa beralih selain statusnya hanya sebagai Penasehat RW, terdakwa menjelaskan kepada

Panwascam terkait statusnya yang sudah memasuki masa pensiun karena SK nya sudah turun dan ada di tangan. Hal ini memberikan kesan bahwa terdakwa hanya mencari pembenaran tentang keikutsertaan nya dan terlibat aktif pada kegiatan kampanye. Di mana hal ini juga melanggar beberapa peraturan netralitas ASN, di antara SE Mendagri Nomor 270/4.2.11/SJ, SE Menpan B/71/M.SM.00.00/2017 dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2010. Bahkan pada SE Menpan B/71/M.SM.00.00/2017 menyebutkan tentang Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil, yang menyebutkan di antaranya :

PNS dilarang melakukan foto bersama dengan bakal calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan mengikuti simbol tangan /gerakan yang digunakan sebagai bentuk keberpihakan;

PNS dilarang menjadi pembicara/narasumber pada kegiatan pertemuan partai politik;

Hal ini masih menunjukkan kurangnya integritas terdakwa, apalagi terdakwa memiliki jabatan struktural yang cukup tinggi di lingkungan birokrasi Pemerintah Daerah.

Yang ketiga adalah kurang optimalnya pengawasan partisipatif. Kurang optimalnya pengawasan partisipatif terlihat dari rendahnya/ tidak adanya jumlah laporan yang masuk kepada Pengawas Pemilu. Terjadinya pelanggaran oleh ASN ini mungkin juga diakibatkan karena kurang memahami aturan/prinsip mengenai netralitas ASN. Yang menyebabkan adanya pembiaran atas perilaku tersebut. Sehingga dapat dikatakan secara tidak langsung mendukung ketidaknetralan birokrasi tersebut. Sebagaimana kasus di Kota Mojokerto yaitu

sebagai contoh adalah kesaksian Sugiono, selaku ketua RW yang meminta terdakwa untuk hadir sebagai penasehat RW padahal mengetahui status terdakwa adalah PNS yang masih aktif.

Dari beberapa kasus pelanggaran netralitas yang telah diuraikan sebelumnya terdapat 1 kasus yang dinyatakan sebagai pelanggaran tindak pidana yang terjadi Kota Mojokerto dan 1 kasus yang dinyatakan sebagai pelanggaran hukum lain.

Peraturan-peraturan terkait kedudukan/netralitas pada pelaksanaan Pilkada maupun Pemilu sebenarnya cukup banyak dan jelas. Namun karena minimnya integritas dan kesadaran hukum yang akhirnya menciptakan perilaku yang tidak netral. Sementara faktor eksternal datang dari masyarakat. Banyak dari masyarakat yang mungkin masih belum terlalu memahami terkait prinsip netralitas ASN pada Pilkada maupun Pemilu. Masyarakat banyak yang belum mengetahui bahwa ASN sejatinya tidak boleh terlibat secara aktif dalam politik praktis. Sehingga terkesan masyarakat melakukan pembiaran terhadap adanya pelanggaran, dan menganggap dukungan maupun keterlibatan ASN dalam politik praktis merupakan hal yang lumrah dan wajar. Hal ini dapat diukur dari rendahnya kesadaran laporan kepada Pengawas Pemilu selama masa tahapan pemilu.

## **E. KESIMPULAN**

Berdasarkan hasil pembahasan yang telah diuraikan di atas diketahui faktor penyebab pelanggaran netralitas ASN terjadi karena faktor internal dan eksternal. Faktor internal berangkat dari kurangnya pemahaman ASN terhadap aturan dan regulasi netralitas ASN dan kode etik ASN yang harus dijalankan secara

konsisten. Selain itu, faktor integritas juga menjadi salah satu penyebab netralitas ASN. Adapun faktor eksternal yang menjadi penyebab terjadinya pelanggaran netralitas ASN meliputi: (1). Penegakan pelanggaran netralitas yang belum mampu membuat jera (2). Kurangnya pengawasan partisipatif, dan (3). Adanya pengaruh dari kekuasaan.

Peneliti memberikan rekomendasi atas permasalahan netralitas ASN di atas antara lain:

1. Melakukan kerjasama yang efektif dengan instansi lain yang terkait sesuai tingkatan di antaranya pemangku kepentingan, Badan Kepegawaian Daerah (BKD) dan lain sebagainya.
2. Menggalakkan sosialisasi terkait prinsip-prinsip netralitas ASN pada penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Pemilihan Umum untuk menciptakan birokrasi yang netral sebagaimana kode etik ASN
3. Penguatan fungsi pencegahan Pengawas Pemilu melalui penyusunan instrument identifikasi kerawanan pelanggaran netralitas ASN, juga TNI dan POLRI di tiap tingkatan hingga tingkat TPS
4. Penguatan program pengawasan partisipatif melalui pendekatan sosio-kultural untuk memaksimalkan fungsi pengawasan. Tujuannya menciptakan model pengawasan yang mudah diterima yang berimplikasi pada peningkatan partisipasi masyarakat di semua segmen. Juga program-program berbasis teknologi informasi yang sudah ada seperti GOWASLU

## DAFTAR PUSTAKA

- Muchsan. (2012). *Hukum Kepegawaian.*, Jakarta: Bina Aksara.
- Mokhsen, Nuraida dkk. (2018). *Urgensi Penegakan Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN), 1(1)*
- Mokhsen, Nuraida dkk. (2019). *Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara.* Jakarta. PPS-KASN
- Pemerintah Indonesia.2014. Undang-undang nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.Jakarta: Sekretariat Negara
- Pengadilan Negeri Mojokerto. Surat Putusan Pidana Nomor : 231/Pid.Sus /2018/PN.Mjk. Mojokerto.2018
- Pusat Bahasa Depdiknas.(1995). *Kamus Besar Bahasa Indonesia,* Jakarta: Balai Pustaka
- Riadi, M. (). Definisi Pemilihan Kepala Daerah,. Diakses dari [http:// KajianPustaka.Com](http://KajianPustaka.Com)
- Sri Hartini (et al), (2014) *Kebijakan Netralitas Politik Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilukada (Studi di Jawa Tengah),1(3).*
- Yamin, H. (2013). *Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Di Kabupaten Takalar (Skrripsi).* Makassar, Universitas Hasanuddin

# **Pengawasan Pengelolaan dan Dukungan Perlengkapan Pemungutan Suara pada Pilkada Serentak 2015–2018 di Jawa Timur**

Aang Kunaifi, Mansur, Priya Hari Santosa,  
Faturahman Safii, Muhammad Arifin

## **Abstrak**

Pilkada merupakan sebuah pemilihan yang dilakukan secara langsung oleh para penduduk daerah administratif setempat yang telah memenuhi persyaratan untuk memilih calon pemimpinnya. Salah satu tahapan Pilkada yang perlu untuk dicermati adalah persoalan pengawasan pengelolaan dan dukungan perlengkapan pemungutan suara. Penelitian ini dilakukan di 5 Kabupaten/ kota di Jawa Timur, yaitu Kota Kediri, Kota Batu, Kabupaten Blitar, Kabupaten Nganjuk dan Kabupaten Tuban. Aspek yang diteliti ada 2, yaitu pengelolaan perlengkapan pemungutan suara oleh KPU dan jajarannya. Aspek kedua, yaitu pola-pola pengawasan dan strateginya yang dilakukan oleh Bawaslu dan jajarannya untuk mencegah terjadinya kesalahan yang menyebabkan terganggunya proses pemilihan dan mencegah munculnya pelanggaran. Tujuan penelitian ini untuk meminimalisir terjadinya kesalahan maupun kekurangan surat suara yang akan berpotensi terjadinya pelanggaran dan terganggunya proses pemilihan. Metode penelitian yang dilakukan dengan penggalan data melalui wawancara maupun pengumpulan dokumen. Dari

hasil penelitian ini ditemukan adanya kekurangan surat suara di beberapa TPS di Kabupaten yang diteliti pada saat Pilkada serentak 2015, 2017 dan 2018. Kekurangan surat suara tersebut bisa diantisipasi dan diselesaikan dengan komunikasi dan koordinasi yang intens antar penyelenggara.

***Kata Kunci:*** *Pilkada, surat suara, pemungutan suara, pengelolaan logistik.*

## A. PENDAHULUAN

### Latar belakang

"Pemilihan umum 2004 merupakan pemilihan umum pertama yang memungkinkan rakyat memilih langsung wakil mereka untuk duduk di DPR, DPD, dan DPRD serta memilih langsung presiden dan wakil presiden" (Kumolo, 2015, hlm 79). Penyelenggaraan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden 2004 secara langsung telah mengilhami dilaksanakannya pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pilkada) secara langsung. Hal ini didukung dengan semangat otonomi daerah yang telah digulirkan pada 1999. "Oleh karena itulah, sejak 2005, telah diselenggarakan pemilihan kepala daerah secara langsung, baik di tingkat provinsi maupun Kabupaten/Kota" (Kumolo, 2015, hlm 80). Pemilihan Kepala Daerah merupakan pemilihan langsung kepala daerah oleh masyarakat sebagai perwujudan demokrasi. Sebelum 2005 pemilihan kepala daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat melalui Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Digunakannya sistem pemilihan langsung ini menunjukkan perkembangan dan penataan format demokrasi daerah yang berkembang dalam kerangka liberalisasi politik.

Tahun 2015, gelombang pertama Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) secara langsung digelar secara serentak pada bulan Desember. Di Tahun 2015 pula, Pilkada telah memasuki periode ketiga sejak dimulai pada Tahun 2005. Semenjak Tahun 2005, berbagai evaluasi dan kritik terhadap pelaksanaan Pilkada di

ratusan daerah Kabupaten/kota dan provinsi telah ditelaah. Namun demikian, ide pelaksanaan pemilihan kepala daerah serentak merupakan konsekuensi sebagai pembelajaran dari hasil evaluasi yang menekankan pada aspek efektifitas dan efisiensi pun mulai diimplementasikan di Tahun 2015 ini. Pemilihan kepala daerah secara serentak dilaksanakan sesuai amanat Undang-Undang No 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota. "Dalam Undang-Undang tersebut dijelaskan bahwa pemilihan gubernur, bupati, dan wali kota dilaksanakan secara serentak dan bertujuan untuk menghemat anggaran Negara" (Kumolo, 2015, hlm 82).

Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah tahun 2015 sebagai gelombang awal dalam desain Pilkada serentak yang dilaksanakan selanjutnya di Tahun 2017 dan 2018. Pelaksanaan Pilkada tersebut didasarkan pada Undang-Undang No 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang No 1 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota.

Dalam penyelenggaraan pemilihan, terdapat salah satu penentu keberhasilan penyelenggaraan yaitu perlengkapan pemungutan suara. Aktualisasi hak pilih seseorang akan terfasilitasi dengan baik, jika ketersediaan perlengkapan dan dukungan perlengkapan lainnya (logistik) dalam pemungutan suara dilakukan secara tepat dan pasti. Dalam menentukan jumlah perlengkapan pemungutan suara harus disesuaikan dengan jumlah Tempat Pemungutan Suara (TPS) yang ada di suatu daerah. Jumlah TPS ditetapkan dengan jumlah data pemilih di suatu daerah serta sebarannya.

Salah satu jenis perlengkapan yang kerap bermasalah adalah pencetakan maupun pendistribusian adalah surat suara.

Hal Ini merupakan perlengkapan yang paling penting yang berpotensi banyaknya pelanggaran bahkan sengketa. Maka dalam pencetakan maupun pendistribusian surat suara harus benar-benar diperhatikan. Hal ini tidak terlepas dari jumlah pemilih yang ditetapkan oleh KPU di masing-masing TPS.

Bawaslu sebagai lembaga yang memiliki kewenangan untuk mengawasi tahapan pemilu dan pemilihan, memiliki keterbatasan dalam melakukan pengawasan terkait pengelolaan logistik Surat Suara. Sehingga perlu adanya koordinasi yang lebih efektif dan intensif dengan KPU di setiap jenjangnya. Termasuk koordinasi dalam penetapan DPT yang akan dijadikan dasar pencetakan surat suara. Penyediaan logistik pemungutan suara oleh KPU, kerap kali bermasalah sehingga berpotensi mengganggu tahapan yang sedang berlangsung, seperti kesalahan cetak/cacat produksi, keterlambatan distribusi, ketidaksesuaian jumlah dan spesifikasi yang ditentukan.

Catatan di Pilkada serentak tahun 2015, 2017 dan 2018, persoalan tata kelola logistik yang mengemuka adalah kekurangan surat suara di banyak TPS. Hal ini terjadi di beberapa Kabupaten/Kota, salah satunya di Kota Kediri. Kekurangan tersebut harus diambilkan dari TPS lainnya yang terdekat dalam jumlah yang cukup besar. Salah satu penyebab terjadinya kekurangan surat suara karena tidak adanya antisipasi dan prediksi membanjirnya pemilih yang hanya menggunakan KTP (DPTb), sehingga melebihi jumlah surat suara cadangan yang disiapkan KPU untuk setiap TPS. Kerangka hukum kerap menjadi pangkal persoalan salah urus distribusi surat suara. Disamping itu, proses *setting* dan *packing* logistik yang buruk menjadi penyebab kurangnya kertas suara.

Akses koordinasi Bawaslu kepada pihak yang memproduksi perlengkapan pemungutan suara terkendala. Manajemen krisis oleh penyelenggara kurang dan sangat lemah serta memiliki pola penanganan yang tidak seragam. Begitu pula dengan pola pengawasannya.

Diperlukan evaluasi secara menyeluruh perihal tata kelola, kelembagaan hukum dan teknis penyelenggaraan maupun pengawasan pengadaan serta distribusi surat suara. Hal tersebut dimaksudkan agar pengadaan surat suara diselenggarakan sesuai dengan prinsip-prinsip seperti: tepat jumlah; tepat jenis; tepat sasaran; tepat waktu; tepat kualitas; dan efisien.

Penentuan strategi pengawasan yang efektif menjadi kata kunci atas pengawasan penyediaan logistik agar sesuai prinsip seperti tepat jumlah, tepat jenis, tepat sasaran, tepat waktu, tepat kualitas, dan efisien. Bawaslu perlu melakukan banyak penelitian dalam menentukan strategi pengawasan selanjutnya.

Penelitian ini bertujuan untuk membahas : 1) Bagaimana gambaran tata kelola logistik pemungutan suara dan munculnya permasalahan kekurangan surat suara pada penyelenggaraan Pilkada 2015 sampai 2018 di Jawa Timur ditinjau dari aspek kerangka regulasi maupun prosedur pelaksanaan?. 2) Bagaimana pola pengawasan yang dilakukan terhadap pengelolaan perlengkapan pemungutan suara untuk setiap TPS?

## **B. METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan metode penelitian Kualitatif deskriptif dengan penggalan data melalui wawancara kepada

penyelenggara pemilihan baik jajaran KPU maupun jajaran Bawaslu dan pihak terkait di beberapa wilayah Kabupaten/Kota di Jawa Timur dan data-data hasil pengawasan jajaran Bawaslu maupun dokumen yang berupa SK dan Berita Acara dari jajaran KPU. Penelitian ini dilakukan di Kota Kediri, Kota Batu, Kabupaten Blitar, Kabupaten Nganjuk dan Kabupaten Tuban. Adapun studi kasus dalam penelitian ini adalah focus pada kekurangan surat suara pada beberapa TPS di Kota Kediri, Kota Batu dan Kabupaten Blitar pada penyelenggaraan Pilkada 2015 sampai 2018. Riset ini memfokuskan pada eksplorasi tata kelola logistik surat suara, berikut permasalahan-permasalahannya. Berdasarkan hasil kajian, akan disusun rumusan rekomendasi untuk perbaikan pengadaan, proses *setting* dan *packing* serta pendistribusiannya pada pelaksanaan Pilkada di periode selanjutnya.

## C. PERSPEKTIF TEORI

### Pemilu

“Pemilihan Umum Kepala Daerah atau seringkali disebut Pilkada atau Pemilukada, adalah bagian dari implementasi demokrasi. Pelaksanaan Pilkada di Indonesia dalam rangka Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan, adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan Kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis” (PerBawaslu 9, 2017, pasal 1 ayat 1).

Logistik Pemilihan yaitu perlengkapan penyelenggaraan

yang digunakan dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota, yang terdiri atas perlengkapan pemungutan suara, dukungan perlengkapan lainnya, serta bahan sosialisasi dan kampanye. (KPURI, 2016)

“Logistik pemilihan antara lain surat suara, kotak suara, bilik suara, tinta, segel, alat coblos, dan TPS” (UU 7, 2017, pasal 342). Sementara dukungan perlengkapan lainnya digunakan untuk menjaga keamanan, kerahasiaan, dan kelancaran penyelenggaraan pemungutan dan penghitungan suara, antara lain sampul, tanda pengenal untuk Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara, pengamanan TPS serta saksi, karet, lem, kantong plastik, ballpoint, gembok, spidol, formulir, stiker, tali, template untuk tuna netra, Daftar Calon Tetap, Daftar Pasangan Calon, Daftar Pemilih Tetap, Daftar Pemilih Tambahan. (KPURI, 2016) “Logistik pemilu berfungsi untuk melindungi serta menghormati setiap suara pemilih. Agar dapat berfungsi efektif dan efisien, logistik pemilu harus tepat jumlah, tepat jenis, tepat sasaran, tepat waktu, tepat kualitas, hemat anggaran atau efisien” (Aziza, dkk, hal 2 – 3).

Surat suara adalah sarana yang digunakan memberikan suara pada pemilihan. Surat suara terdiri dari surat suara untuk pemilihan dan surat suara untuk pemungutan suara ulang. Surat suara memuat nomer urut, foto dan nama pasangan calon. Kebutuhan surat suara dicetak sebanyak jumlah pemilih dalam DPT ditambah cadangan 2,5 % dari jumlah DPT di setiap TPS. Pengadaan surat suara untuk pemungutan suara ulang dicetak sebanyak 2000 surat suara yang diberi tanda khusus.

## D. PEMBAHASAN

Salah satu tahapan penting dalam Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota adalah tahapan pengelolaan perlengkapan pemungutan suara dan dukungan perlengkapan lainnya. Di antara itu semua yang paling penting adalah surat suara, karena yang menentukan dapat diketahui siapa calon yang terpilih menjadi Kepala Daerah. Surat suara adalah sarana yang digunakan memberikan suara pada pemilihan. "Surat suara terdiri dari surat suara untuk pemilihan dan surat suara untuk pemungutan suara ulang." (PKPU 6,2015, pasal 9). Surat suara memuat nomor urut, foto dan nama pasangan calon (PKPU 9, 2017).

"Kebutuhan surat suara dicetak sebanyak jumlah pemilih dalam DPT ditambah cadangan 2,5 % dari jumlah DPT di setiap TPS" (PKPU 6,2015, pasal 30). Pengadaan surat suara untuk pemungutan suara ulang dicetak sebanyak 2000 surat suara yang diberi tanda khusus (PKPU 9, 2017).

### **Pengelolaan Perlengkapan Pemungutan Suara**

Secara umum pelaksanaan pengelolaan perlengkapan pemungutan suara Pilkada 2015 sampai 2018 dilakukan sesuai regulasi yang berlaku (PKPU 6, 2015). Seperti contoh, pencetakan surat suara Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Kediri tahun 2018 yang dilakukan oleh KPU Kota Kediri. Jumlah surat suara yang dicetak sebanyak DPT ditambah 2,5 % dari jumlah DPT setiap TPS dan surat suara cadangan untuk Pemilihan Suara Ulang sebanyak 2000, jadi jumlah total surat suara yang dicetak sebanyak 206.495 lembar dari jumlah DPT sebanyak 199.271. Perusahaan yang memenangkan tender dari KPU dalam pencetakan surat suara PT. Aksara Grafika Pratama

yang beralamat di Jl. Brigjen Katamso 45 Wedoro, Waru, Sidoarjo. Dalam hal ini, Panwaslu Kota Kediri (sebelum menjadi Bawaslu) ikut mengawasi pencetakan tersebut. Surat suara tersebut tersebar di 485 TPS di 46 Kelurahan dari 3 Kecamatan di Kota Kediri.

Sedangkan di Kabupaten Blitar, berdasarkan data dan keterangan dari Hendri Afianto, mantan Kasubag Keuangan, Umum dan Logistik KPU Kabupaten Blitar pada Pilkada 2015, surat suara yang dicetak 990.269 dari jumlah DPT sebanyak 964.928 ditambah 2,5 % dari jumlah DPT setiap TPS, yaitu 25341. Percetakan yang menang tender untuk mencetak surat suara tersebut CV. Duta Sarana Pendidikan yang beralamat di Jl. Bunua Anyar RT 08 No 129 Kota Banjarmasin yang didistribusikan ke 2494 TPS yang tersebar di 248 Desa/ Kelurahan dari 22 Kecamatan di Kabupaten Blitar.

Pencetakan surat suara di Kabupaten Nganjuk untuk Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Nganjuk tahun 2018 yang dilakukan oleh KPU Nganjuk. Jumlah surat suara yang dicetak sebanyak DPT ditambah 2,5 % dari jumlah DPT setiap TPS dan surat suara cadangan untuk Pemilihan Suara Ulang sebanyak 2.000, jadi jumlah total surat suara yang dicetak sebanyak 870.871 lembar dari jumlah DPT sebanyak 848.657 lembar. Perusahaan yang memenangkan tender dari KPU dalam pencetakan surat suara PT. Aksara Grafika Pratama yang beralamat di Jl. Rawa Gelam IV Blok II k Kav 16B KIP Jakarta Timur. Dalam hal ini, Panwaslu Kabupaten Nganjuk (sebelum menjadi Bawaslu) ikut mengawasi pencetakan tersebut. Surat suara tersebut tersebar di 2.079 TPS di 284 Kelurahan/ Desa dari 20 Kecamatan di Kabupaten Nganjuk.

Sedangkan di Kabupaten Tuban, pencetakan surat suara Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tuban tahun 2015 yang dilakukan oleh KPU Tuban. Jumlah surat suara yang dicetak sebanyak DPT ditambah 2,5 % dari jumlah DPT setiap TPS dan surat suara cadangan untuk Pemilihan Suara Ulang sebanyak 2.000, jadi jumlah total surat suara yang dicetak sebanyak 961.094 lembar dari jumlah DPT sebanyak 936.768 lembar. Perusahaan yang memenangkan tender dari KPU dalam pencetakan surat suara PT. Pura Barutama yang beralamat di Jl. AKBP Agil Kusumadya No. 203 Kudus, Jawa Tengah. Dalam hal ini, Panwaslu Kabupaten Tuban (sebelum menjadi Bawaslu) ikut mengawasi pencetakan tersebut. Surat suara tersebut tersebar di 1.863 TPS di 328 Kelurahan/ Desa dari 20 Kecamatan di Kabupaten Tuban.

Sedangkan di Kota Batu, berdasarkan data dan keterangan dari Supriyanto, Anggota Bawaslu Kota Batu yang pada Pilkada 2017 dia menjadi Anggota Panwaslu Kota Batu, surat suara yang dicetak  $151.674 + 2.000 = 153.674$  Lembar dari jumlah DPT sebanyak 147.975 ditambah 2,5 % dari jumlah DPT setiap TPS dan surat suara untuk PSU sebanyak 2000. Percetakan yang menang tender untuk mencetak surat suara tersebut PT. TEMPRINA MEDIA GRAFIKA Malang yang beralamat di Jl. Raya Pepen Dsn. Karang Pandan, Pakisaji 65162, Malang yang didistribusikan ke 420 TPS yang tersebar di 24 Desa/ Kelurahan dari 3 Kecamatan di Kota Batu.

Dalam proses pendistribusian surat suara dari percetakan ke KPU Kabupaten/ Kota di Jawa Timur bervariasi. Ada percetakan yang memberikan konfirmasi jauh sebelum pengiriman, sehingga KPU, Panwaslu maupun pihak keamanan

dapat mengawal pengiriman tersebut. Ada yang tanpa pengawalan dari KPU, Bawaslu ataupun Kepolisian, karena pihak percetakan tidak memberikan konfirmasi dan langsung dikirim ke KPU Kabupaten/ Kota.

Setelah surat suara tercetak, KPU Kabupaten/ Kota melakukan *setting* dan *packing* dengan proses sortir surat suara, pelipatannya hingga memasukkan ke kotak suara. Proses *setting* perlengkapan pemungutan suara dilakukan oleh sekretariat KPU Kabupaten/ Kota dengan melibatkan tenaga kontrak untuk melakukan pelipatan surat suara. Dalam hal ini sering muncul kasus kekeliruan dalam menghitung surat suara yang di seting dan dibendel. Hal ini terjadi disebabkan sumber daya manusia yang direkrut untuk melakukan pelipatan dan *packing* surat suara. Ada beberapa tenaga kontrak yang baru masuk perekrutan, sehingga kemampuan mereka dalam melakukan pelipatan kurang, saat dikejar target jumlah pelipatan, mereka cenderung melakukan pengepakan dengan jumlah bundelan yang berbeda. Ada juga tenaga kontrak yang tidak teliti dalam melakukan proses lipat surat suara.

Proses *packing* perlengkapan pemungutan dan penghitungan dilakukan oleh PPK dan dijadwal oleh KPU. Dalam penjadwalan tersebut kadang-kadang waktunya terlalu singkat, sehingga proses *packing* oleh PPK terburu-buru dan menyebabkan tidak teliti. Hal itu menjadi salah satu faktor kurangnya surat suara dalam kotak suara.

Berdasarkan hasil pengawasan Bawaslu Kabupaten/ Kota di Jawa Timur proses *setting* dan *packing* surat suara dilaksanakan di KPU. Sebagai contoh pelaksanaan *setting* perlengkapan pemungutan suara di KPU Kota Kediri dilakukan

oleh sekretariat KPU Kota Kediri dibantu oleh tenaga kontrak di salah satu ruangan KPU dan diawasi jajaran Panwaslu Kota Kediri. Sedangkan proses *packing* dilaksanakan PPK dibantu PPS juga di KPU. Begitu pula di Kabupaten/ Kota lainnya di Jawa Timur, seperti *setting* dan *packing* perlengkapan pemungutan suara yang dilakukan di KPU Kota Batu, Kabupaten Nganjuk, Blitar dan Tuban.

Berdasarkan hasil pengawasan Panwaslu Kota Kediri, KPU Kota Kediri melakukan pendistribusian surat suara yang telah masuk kotak suara ke PPS secara langsung di setiap kelurahan sehari sebelum pemungutan suara tanpa melalui PPK. Begitu pula di Kota Batu, pendistribusian surat suara yang telah masuk kotak suara dari KPU langsung ke PPS di setiap kelurahan. Hal ini berdasarkan keterangan Supriyanto, Anggota Bawaslu Kota Batu. Sedangkan untuk Kabupaten Blitar, berdasarkan hasil pengawasan yang dilakukan oleh Panwaslu Blitar, distribusi surat suara yang telah dimasukkan ke kotak suara dilakukan oleh KPU Blitar ke PPK di setiap kecamatan, kemudian dari PPK ke PPS di setiap desa/ kelurahan, sehari sebelum hari pemungutan suara. Begitu pula di Nganjuk, hampir sama dengan di Blitar, kecuali untuk Kecamatan Nganjuk, pendistribusian surat suara yang telah dimasukkan ke kotak suara dilakukan oleh KPU Kabupaten Nganjuk langsung ke PPS di setiap kelurahan/ desa di kecamatan tersebut. Begitu pula di Kabupaten Tuban, proses pendistribusian perlengkapan pemungutan suara dilakukan secara berjenjang.

Pada saat pemungutan suara, setelah KPPS membuka kotak suara dan mengeluarkan serta menghitung surat suara, banyak TPS kekurangan surat suara. Kekurangan tersebut ada

beberapa faktor. Salah satu contoh, kekurangan surat suara di TPS 20 Kelurahan Ngronggo, Kecamatan Kota, Kota Kediri. Banyak warga yang merupakan penduduk asli dan ber-KTP tidak menerima formulir C-6 (pemberitahuan memilih) karena tidak ada lama DPT.

Berdasarkan hasil pengawasan Pengawas Pemilu dan data dari KPU, jumlah Daftar Pemilih TPS 20 Kelurahan Ngronggo yang ditetapkan pada 3 Maret oleh PPS adalah 444. Sedangkan DPT yang ditetapkan oleh KPU pada tanggal 18 April 2018 untuk TPS 20 Kelurahan Ngronggo adalah 275. Berdasarkan data dari Formulir DAA Kelurahan Ngronggo untuk TPS 20 DPT berjumlah 275 dan DPTb (pemilih yang tidak terdaftar di DPT dan ber-KTP di sekitar tersebut) berjumlah 170. Surat suara yang diterima berdasarkan DPT + 2,5% adalah 282. Pengguna hak pilih pada DPT berjumlah 172, sedangkan pengguna hak pilih pada DPTb berjumlah 170 sehingga pengguna hak pilih berjumlah 342 dan surat suara yang tersedia 282. Kekurangan surat suara pada TPS tersebut berjumlah 60 lembar. Menurut Anis Iva Permatasari, Anggota KPU periode 2014 – 2019 yang membidangi data saat itu, kekurangan tersebut disebabkan tidak terprediksinya jumlah DPTb yang cukup besar.

Pada saat pemungutan suara pada Pilkada Kabupaten Blitar 2015, pengawas pemilihan menemukan kekurangan surat suara di 3 kecamatan. Temuan ini disampaikan kepada PPS Kelurahan/ Desa yang kekurangan surat suara, yaitu Sukosewu dan Gadungan yang berada di kecamatan Gandusari, Desa Sidomulyo dan Olak Alen yang berada di kecamatan Selorejo serta Desa Selopuro, kecamatan Selopuro. Kekurangan ini disebabkan kekurangtelitian jumlah surat suara oleh petugas

dalam menyeting surat suara maupun memasukkan ke kotak suara yang akan didistribusikan. Berdasarkan data dari KPU, surat suara yang kurang di beberapa TPS adalah sebagai berikut: TPS 04 Desa Sukosewu kurang 138 lembar, TPS 22 Desa Sukosewu kurang 15 lembar, TPS 10 Desa Gadungan kurang 100 lembar, TPS 02 Desa Sidomulyo kurang 50 lembar, TPS 02 Desa Olak Alen kurang 1 lembar, TPS 08 Desa Selopuro kurang 155 lembar.

Berdasarkan hasil pengawasan Panwas Kota Batu pada saat Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Batu tahun 2017 ada beberapa kasus kekurangan surat suara di 3 kecamatan, 6 Desa/ Kelurahan. Rincian kekurangan tersebut adalah sebagai berikut: TPS 02 Songgokerto Kecamatan Batu kekurangan 44 lembar, TPS 03 Oro-Oro Ombo Kecamatan Batu kekurangan 101 lembar, TPS 04 Ngaglik Kecamatan Batu kekurangan 25 lembar, TPS 21 Temas Kecamatan Batu kekurangan 1 lembar, TPS 19 Temas Kecamatan Batu kekurangan 4 lembar, TPS 11 Gunungsari Kecamatan Bumiaji kekurangan 30 lembar, TPS 7 Beji Kecamatan Junrejo kekurangan 25 lembar, TPS 8 Beji Kecamatan Junrejo kekurangan 25 lembar.

Kekurangan-kekurangan tersebut disebabkan proses sortir, pelipatan dan *packing* surat suara yang kurang teliti terhadap jumlah surat suara maupun integritas tenaga kontrak yang melakukan pelipatan surat suara. Dari beberapa kasus pengelolaan perlengkapan pemungutan suara di KPU yang bervariasi seperti di atas, secara umum disebabkan regulasi yang mengatur kurang terperinci antara karakter satu daerah maupun daerah yang lain. Sebagai contoh, pengamanan distribusi logistik, baik dari percetakan ke KPU maupun dari

KPU ke jajaran di bawahnya, ada yang didampingi petugas keamanan dalam hal ini Polri, ada yang tidak.

Tahapan pengelolaan perlengkapan pemungutan suara khususnya surat suara, ada beberapa catatan untuk perbaikan ke depan. KPU seharusnya lebih transparan dalam mempublikasikan siapa pemenang tender untuk pencetakan surat suara. Percetakan pemenang tender, memberikan sikap yang berbeda-beda saat diawasi oleh pengawas pemilihan, ada yang memberikan akses secara terbuka hingga saat produksi surat suara dan ada yang tidak memberikan akses ke area produksi hanya menggali informasi dari *front office*. Pada proses *setting* dan *packing* oleh KPU secara umum sudah mengikuti regulasi. Hanya pada proses rekrutmen tenaga lipat, terkadang ada SDM yang kurang profesional. Pada proses distribusi perlengkapan pemungutan suara terdapat perbedaan perlakuan. Ada pendistribusian yang dilakukan KPU secara berjenjang, ada yang langsung dari KPU ke PPS.

### **Pola Pengawasan**

Dalam sebuah pemilihan, diperlukan koordinasi dan komunikasi yang baik antara penyelenggara pemilihan, yaitu Bawaslu dan jajarannya dengan KPU dan jajarannya dalam pengelolaan logistik pemilihan. Kewenangan Bawaslu dalam mengawasi tahapan pemilihan, khususnya tahapan pengelolaan logistik pemilihan dan dukungan perlengkapan lainnya perlu disambut baik oleh KPU dan jajarannya, sehingga proses pengelolaan logistik berjalan dengan baik dan sesuai regulasi.

Meskipun terjadi beberapa kasus kekurangan surat suara di TPS di Jawa Timur, namun tidak sampai mengganggu proses

pemungutan suara pada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati dan/ atau Walikota dan Wakil Walikota serentak 2015 sampai 2018. Hal ini bisa diatasi karena ada pola-pola pengawasan yang dilakukan oleh Pengawas Pemilihan baik mulai pencetakan surat suara, pendistribusian sampai pada saat pemungutan suara, juga adanya koordinasi yang baik antara Pengawas Pemilihan dengan KPU beserta jajarannya yang berusaha selalu bersinergi. Ketika ada potensi kesalahan dalam proses *setting dan packing* surat suara, Panwaslu langsung menyampaikan saran perbaikan kepada KPU dan segera ditindaklanjuti. Sebagai contoh sinergitas KPU Kota Kediri dan Panwaslu Kota Kediri pada Pilkada 2018, khususnya dalam pengelolaan dan pendistribusian perlengkapan pemungutan suara. KPU Kota Kediri juga transparan dalam menyampaikan informasi pengelolaan perlengkapan pemungutan suara mulai proses tender, penunjukan, pencetakan, pembelian, pelipatan, pengepakan serta distribusi perlengkapan (*logistic*) pemungutan suara. Hingga pada saat terjadi kasus kekurangan surat suara di TPS 20 Kelurahan Ngronggo, Panwaslu Kota Kediri juga sudah mengetahuinya di masa tenang (3 hari sebelum hari pemungutan suara), sehingga dapat memberikan saran perbaikan dan mencari solusi bersama dalam pemenuhan kekurangan surat suara tersebut.

Berdasarkan PKPU Nomor 9 Tahun 2017, bahwa jika terdapat kekurangan surat suara di suatu TPS, maka dapat diambilkan dari TPS terdekat di sekitar TPS yang kekurangan surat suara di Kelurahan/ Desa tersebut atau Kelurahan/ Desa terdekat. Berdasarkan data dari KPU, kekurangan surat suara di TPS 20 Kelurahan Ngronggo diambilkan dari 12 TPS Kelurahan Ngronggo dan 1 TPS Kelurahan Rejomulyo (Kelurahan terdekat). Dengan

demikian proses pungut hitung di TPS 20 Kelurahan Ngronggo dapat diatasi.

Kasus kekurangan surat suara yang terjadi di Kabupaten Blitar pada Pilkada 2015, maupun yang terjadi di Kota Batu pada Pilkada 2017, dapat diatasi karena kecepatan dan kesigapan Pengawas Pemilihan dalam menindaklanjuti hasil pengawasan dan memberikan saran perbaikan kepada KPU. Yang dilakukan oleh Panwaslu Kota Batu selain menjaga proses pungut hitung pada Pilkada 2017 tetap lancar, juga melakukan beberapa proses penanganan dugaan pelanggaran administrasi terhadap KPU Kota Batu yang dianggap kurang *professional* dalam mengelola logistik dan kurang transparan (ada sisa surat suara di KPU Kota Batu yang tidak disampaikan kepada Panwaslu melalui Berita Acara) sehingga terjadi kekurangan surat suara di beberapa TPS dengan melakukan klarifikasi dan memberikan surat teguran kepada KPU Kota Batu.

Namun ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dan dievaluasi, khususnya dalam pengawasan pengelolaan perlengkapan pemungutan suara.

1. Akses pengawasan terhadap pencetakan surat suara dan perlengkapan lainnya masih bervariasi, ada pengawas pemilihan yang bisa mengawasi langsung, ada yang tidak dapat mengakses pengawasan langsung.
2. Pengawasan terhadap proses *packing* perlengkapan pemungutan suara masih kurang maksimal.
3. Pengawasan distribusi logistik, baik dari pencetakan atau perusahaan ke KPU maupun dari KPU ke

jajarannya perlu ditingkatkan.

Berdasarkan pengalaman salah satu penulis, dalam mengawasi tahapan pengelolaan dan pengadaan perlengkapan pemungutan suara khususnya surat suara pada Pemilihan Wali Kota Kediri tahun 2018, Kordiv PHL Bawaslu Kota Kediri selalu melakukan koordinasi dengan KPU Kota Kediri. Mulai pencetakan surat suara, Bawaslu Kota Kediri bersama dengan KPU Kota Kediri melakukan pengawasan dan pemantauan di percetakan sekaligus mengawasi dan memantau proses pencetakan surat suara di ruang produksi hingga pendistribusian dari percetakan ke gudang KPU Kota Kediri yang dikawal oleh petugas keamanan. Begitu pula pada saat proses *setting packing* Bawaslu Kota Kediri dibantu oleh Panwascam melakukan pengawasan terhadap proses tersebut, mulai dari pelipatan surat suara sampai memasukkan ke kotak suara. Pada saat distribusi perlengkapan pemungutan suara, Bawaslu Kota Kediri dibantu oleh Panwascam dan jajaran di bawahnya melakukan pengawasan distribusi dari KPU ke PPS langsung pada H-1 sebelum pemungutan suara. Pada saat pembagian C-6 oleh KPPS kepada pemilih di wilayah TPS 20 kelurahan Ngronggo Kota Kediri ditemukan oleh pengawas TPS adanya warga yang tidak masuk DPT dan ber KTP di wilayah tersebut dengan jumlah yang cukup besar atau disebut DPTb yang tidak terduga sehingga menyebabkan surat suara yang sudah dimasukkan ke kotak suara diprediksi kurang. Pada saat pemungutan suara Kordiv PHL Bawaslu Kota Kediri bersama Kordiv Perencanaan dan Data KPU Kota Kediri, Anis Iva Permatasari langsung turun ke wilayah tersebut melakukan pengawasan dan supervisi dalam mengatur distribusi surat suara dari TPS terdekat.

Berdasarkan keterangan dari Kordiv PHL Bawaslu Kota Batu pada Pemilihan Wali Kota Batu tahun 2017, Supriyanto ditemukan beberapa hal yang mengakibatkan kekurangan surat suara di beberapa TPS. Dari keterangan dia, berdasarkan temuan pengawas TPS yang melaporkan kepada Bawaslu Kota Batu terkait kekurangan surat suara di TPS-TPS tersebut langsung ditindaklanjuti melalui koordinasi dengan KPU Kota Batu untuk melengkapi kekurangan surat suara tersebut. Berdasarkan pengawasan dia, kekurangan surat suara tersebut disebabkan adanya proses *setting packing* surat suara yang kurang cermat sehingga terdapat kelebihan surat suara yang disimpan oleh KPU Kota Batu tanpa berita acara.

Sedangkan untuk proses pengelolaan dan distribusi logistik khususnya surat suara pada saat Pemilihan Bupati tahun 2018 di Nganjuk tidak ada permasalahan. Bawaslu Nganjuk melakukan pengawasan sejak diterimanya surat suara dari percetakan di Tangerang ke gudang KPU Nganjuk dengan memastikan adanya pengawalan dari Kepolisian. Dalam proses penerimaan surat suara, Bawaslu Nganjuk mendapatkan salinan berita acara penerimaan dari percetakan ke KPU Nganjuk. Pada proses *setting packing* surat suara Bawaslu Nganjuk dibantu oleh Panwascam melakukan pengawasan mulai pelipatan hingga memasukkan ke kotak suara. Pada saat pendistribusian logistik pemungutan suara Bawaslu Nganjuk menemukan dua proses yang berbeda yang dilakukan oleh KPU Nganjuk. Untuk di luar kecamatan Nganjuk, pendistribusian secara berjenjang yang juga diawasi dan dikawal oleh Panwascam dan Kepolisian. Sedangkan untuk kecamatan Nganjuk pendistribusian logistik dari gudang KPU Nganjuk langsung ke PPS dan dikawal oleh PPL.

## **E. KESIMPULAN**

Pengelolaan perlengkapan pemungutan dan penghitungan suara pada Pilkada serentak 2015 – 2018 di Jawa Timur secara umum sudah baik. Koordinasi dan komunikasi, aktif dilakukan oleh penyelenggara baik KPU maupun pengawas pemilihan dalam setiap tahapannya. Panwaslu Kabupaten/Kota beserta jajarannya dalam melakukan pencegahan, pengawasan dan penindakan terhadap setiap proses (sub tahapan pengelolaan dan pendistribusian perlengkapan pemungutan dan penghitungan suara) maupun proses tahapan pemungutan dan penghitungan suara pada Pilkada 2015 – 2018 sangat baik, cepat, tanggap dan solutif. Permasalahan kekurangan surat suara di beberapa TPS pada Pilkada serentak 2015 – 2018 di Jawa Timur tidak sampai mengganggu proses pemungutan dan penghitungan suara. Proses pemungutan dan penghitungan tetap berjalan lancar.

Beberapa masukan untuk perbaikan sistem ke depan terhadap pengelolaan dan pendistribusian perlengkapan pemungutan dan penghitungan suara pada Pemilu maupun Pemilihan yang akan datang adalah sebagai berikut :

1. Perlunya sinkronisasi PKPU dan PerBawaslu dalam tahapan pengelolaan dan pendistribusian perlengkapan pemungutan dan penghitungan suara pada Pemilu maupun Pemilihan
2. Peningkatan transparansi KPU dalam mengelola dan mendistribusikan logistik pemungutan dan penghitungan suara
3. Perlu adanya semacam kesepakatan bersama di setiap

wilayah pemilihan (Kabupaten/ Kota) antara KPU, Bawaslu dan pihak keamanan dalam pengelolaan dan pendistribusian logistik pada beberapa hal.

4. Perlu adanya penyamaan persepsi di tingkat provinsi antara KPU dan Bawaslu dalam pengelolaan dan pendistribusian perlengkapan Pilkada yang kemudian diturunkan ke KPU dan Bawaslu Kabupaten/ Kota.
5. Perlunya digitalisasi dan penggunaan transaksi elektronik dalam pengelolaan serta pendistribusian logistik Pemilu dan Pemilihan.
6. Peningkatan kewenangan Bawaslu dalam melakukan pengawasan terhadap pengelolaan dan pendistribusian perlengkapan Pemilu dan Pemilihan agar sesuai prinsip tepat waktu, tepat jumlah, tepat jenis, tepat kualitas dan tepat sasaran. Sebagai contoh, hak akses masuk ke perusahaan percetakan surat suara dan formulir lainnya, perusahaan maupun penjual perlengkapan-perengkapan pemungutan dan penghitungan Pemilu maupun Pemilihan lainnya.

## DAFTAR PUSTAKA

## DAFTAR PUSTAKA

Aziza, Nur dkk., *Modul Pembelajaran Manajemen Logistik Pemilu* Kurikulum Program S2 Konsentrasi Tata Kelola Pemilu

KPU RI, 2016, *Buku Pintar Pengelolaan Logistik Pemilu/ Pemilihan*, Penerbit KPU Republik Indonesia

Kumolo, Tjahjo, *Politik Hukum Pilkada Serentak*, Jakarta, PT Mizan Republika.

### **Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Nomor 7, 2017, Pemilu

Undang-Undang Nomor 10, 2016, Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota

PerBawaslu Nomor 1, 2018, Pengawasan Perencanaan, Pengadaan, Dan Pendistribusian Perlengkapan Pemungutan Suara Dan Dukungan Lainnya Dalam Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Walikota dan Wakil Walikota

PerBawaslu Nomor 9, 2017, Pengawasan Pemutakhiran Data dan Penyusunan Daftar Pemilih Dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati Serta Walikota dan Wakil Walikota

PKPU Nomor 9, 2017, Norma, Standar, Prosedur, Kebutuhan

Pengadaan dan Pendistribusian Perlengkapan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota.

PKPU Nomor 14, 2017, Norma, Standar, Prosedur, Kebutuhan Pengadaan, dan Pendistribusian Perlengkapan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota.

PKPU Nomor 2, 2018, Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2018.

## **Pemungutan Suara Ulang dan Problematika Daftar Pemilih**

Ahmad Mujadid, Insiyatun,  
Yogi Eka Chalid Farobi

### **Abstrak**

Pilkada Kabupaten Sampang tahun 2018 memunculkan polemik panjang yang berujung pengajuan permohonan penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan (PHP) ke Mahkamah Konstitusi (MK). Dalam amar putusannya, MK menyatakan bahwa DPT yang digunakan acuan terbukti tidak valid dan tidak logis, sehingga perlu dilaksanakan Pemilihan Suara Ulang (PSU) di seluruh TPS (1.450 TPS). Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji mekanisme penyusunan Daftar Pemilih Pilkada Sampang 2018 dan bagaimana gambaran pelaksanaan putusan MK penyusunan dan penetapan Daftar Pemilih untuk Pemungutan Suara Ulang (PSU) Sampang. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan pendekatan penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Penyusunan DPT Pilkada Sampang 2018 dianggap menyalahi prosedur dan persoalan krusial pilkada Sampang terletak pada ketidakwajaran dalam

penentuan jumlah DPT yang digunakan sebagai dasar tahapan Pemilihan. Kasus Kabupaten Sampang memberikan pelajaran bahwa DP4 bukanlah dokumen yang tanpa celah. Kualitas layanan kependudukan menjadi hal yang perlu ditelaah dan dikritisi.

**Kata Kunci :** *Pilkada Sampang, Pemungutan Suara Ulang, Daftar Pemilih*

## A. PENDAHULUAN

### Latar Belakang

Kabupaten Sampang Provinsi Jawa Timur merupakan salah satu daerah yang menyelenggarakan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pilkada) serentak tahun 2018. Sebanyak 3 (tiga) pasangan calon (Paslon) berkontestasi untuk memenangkan jabatan Bupati dan Wakil Bupati Sampang periode 2018 -2023, yaitu H. Slamet Junaidi dan H. Abdullah Hidayat (nomor urut 1); Drh. H. Hermanto Subaidi, M.Si dan H. Suparto (nomor urut 2) serta Hisan, SE dan H. Abdullah, SE (nomor urut 3).

Berdasarkan hasil pleno rekapitulasi penghitungan suara yang diselenggarakan oleh KPU Sampang, Paslon nomor urut 1 memperoleh suara terbanyak yaitu 257.121 suara (38,04 persen). Diikuti Paslon nomor urut 2, dengan perolehan 252.676 suara (37,39 persen). Terakhir, Paslon nomor urut 3 mendapatkan 166.059 suara (24,57 persen). Pengguna hak pilih pada Pilkada Sampang sebanyak 691.189 orang dari yang terdaftar di DPT sebesar 803.499 orang atau 86,02 persen partisipasi pemilih.<sup>1</sup>

Ketidakpuasan atas kemenangan Paslon nomor urut 1, melatarbelakangi Paslon nomor urut 2 mengajukan permohonan penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan (PHP) ke Mahkamah Konstitusi (MK) Republik Indonesia. Paslon ber-*tagline* MANTAP ini, meminta MK membatalkan pleno KPU Sampang tentang penetapan rekapitulasi hasil penghitungan

---

1 Surat Ketetapan KPU Nomor 055 / Hk.03.1-Kpt / 3527 / KPU.Kab / VII / 218 tentang Penetapan Rekapitulasi Hasil Penghitungan Perolehan Suara dan Penetapan Hasil Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Sampang, tertanggal 5 Juli 2018.

suara Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati tahun 2018 dan memerintahkan KPU untuk menggelar Pemungutan Suara Ulang (PSU) di 27 Tempat Pemungutan Suara (TPS). Tim MANTAP meyakini bahwa kekalahan tipis yang dialaminya (selisih 4.449 suara dari Paslon nomor urut 1), sebagai akibat dari pelanggaran yang dilakukan secara sistematis, terstruktur dan masif. Bentuk-bentuk pelanggaran yang disangkakan antara lain partisipasi pemilih yang tidak rasional (kehadiran mencapai 100 persen), Daftar Pemilih Tetap (DPT) Ganda dan keberpihakan penyelenggara.<sup>2</sup>

Dalam amar putusan terkait PHP Pilkada Sampang, MK menyatakan bahwa DPT yang digunakan acuan dalam pelaksanaan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Sampang terbukti tidak valid dan tidak logis. Penyusunan DPT Pilkada Sampang 2018 dianggap menyalahi prosedur. Selanjutnya, Mahkamah memerintahkan KPU Sampang melaksanakan PSU untuk Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati di seluruh TPS (1.450 TPS). Sebelum PSU dilaksanakan, KPU Sampang berkewajiban untuk memperbaiki DPT sesuai dengan peraturan yang berlaku. MK memberi batas waktu agar PSU selambat-lambatnya dilaksanakan 60 (enam puluh) hari sejak putusan diucapkan.

Putusan MK terkait Pilkada Sampang merupakan fenomena politik elektoral baru. Peralpnya, validitas DPT Pilkada justru menjadi pertimbangan pokok digelarnya PSU. Mahkamah berpendapat bahwa persoalan krusial Pilkada Sampang terletak pada ketidakwajaran dalam penentuan jumlah DPT

---

2 Bentuk pelanggaran yang disangkakan oleh termohon (paslon nomor urut 2) secara lengkap terdapat dalam Salinan Putusan MK Nomor 38/PHP.BUP-XVI/2018, tertanggal 5 September 2018

yang digunakan sebagai dasar tahapan Pemilihan. Mahkamah bahkan mengesampingkan dalil dan bukti pelanggaran yang disampaikan kepada pemohon selama persidangan walaupun putusan MK *linear* dengan tuntutan pemohon, yaitu permintaan digelarnya PSU.

Dalam sejarah pelaksanaan PSU Pilkada di Indonesia, baik yang timbul akibat putusan MK maupun rekomendasi Panwas, tidak pernah sama sekali menjadikan data pemilih sebagai pertimbangan hukum. Keputusan untuk menggelar PSU, umumnya akibat pelanggaran administratif yang berlangsung pada tahapan pemungutan dan penghitungan suara. Oleh karena itu, kajian tentang penyusunan Daftar Pemilih Pilkada Sampang sebagai basis pertimbangan digelarnya PSU oleh Mahkamah sangat relevan untuk dikaji secara holistik dan mendalam

Rumusan Masalah yang diangkat dalam penelitian ini adalah: 1) Bagaimana pelaksanaan atau mekanisme penyusunan Daftar Pemilih Pilkada Sampang tahun 2018?; 2) Bagaimana gambaran pelaksanaan putusan MK nomor 38/PHP-BUP-XVI/2018, khususnya terkait dengan penyusunan dan penetapan Daftar Pemilih untuk Pemungutan Suara Ulang (PSU) Sampang?.

## **B. METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif. Penelitian kualitatif adalah metode penelitian yang berlandaskan pada filsafat *postpositivisme*, yaitu pendekatan yang digunakan untuk meneliti pada kondisi objek yang alamiah (sebagai lawannya adalah eksperimen). Dalam pendekatan kualitatif, peneliti adalah berperan sebagai instrument kunci.

Penelitian kualitatif lebih memfokuskan proses daripada hasil. Oleh karena itu, pada penelitian ini akan lebih memfokuskan pada gambaran pelaksanaan pemutakhiran data pemilih Pilkada Sampang berikut permasalahan-permasalahan yang muncul, sehingga MK mendasarkannya menjadi putusan PSU.

Deskriptif sendiri bermakna bahwa adanya uraian sistematis tentang teori dan hasil-hasil penelitian yang relevan dengan variabel yang diteliti. Pemilihan pendekatan kualitatif deskriptif sesuai dengan tujuan penelitian ini, yaitu ingin menggambarkan realita empirik secara rinci dan tuntas. Penggunaan pendekatan kualitatif deskriptif dalam penelitian ini adalah dengan mencocokkan realita empirik proses pemutakhiran data pemilih baik Pilkada maupun PSU (Moeloeng, 2004).

Jenis penelitian yang digunakan yaitu penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan (*field research*). Penggunaan pendekatan ini disesuaikan dengan tujuan pokok penelitian, yaitu mengeksplorasi dan menganalisis praktek pemutakhiran data pemilih Pilkada Sampang sebagai basis putusan PSU yang bersifat *ultra petita*. Metode kepustakaan adalah satu jenis metode penelitian kualitatif yang lokasi dan tempat penelitiannya dilakukan di pustaka, dokumen, arsip, dan lain sejenisnya. Dalam ungkapan Nyoman Kutha Ratna metode kepustakaan merupakan metode penelitian yang pengumpulan datanya dilakukan melalui tempat-tempat penyimpanan hasil penelitian, yaitu perpustakaan. Penelitian ini termasuk penelitian lapangan (*field research*) yaitu suatu penelitian yang dilakukan secara sistematis dengan mengangkat data yang ada di lapangan.

## C. PERSPEKTIF TEORI

### Hak Pilih

Setiap warga negara berhak mendapatkan jaminan hukum atas hak pilih. Kesamaan dan kesetaraan dalam hak pilih dijamin oleh Undang-Undang Dasar Pasal 28D ayat 1 yang berbunyi : "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum." Dan juga ayat 3 : "Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan." Hak yang sama juga diatur dalam UU no 39 tahun 1999 tentang HAM "Setiap warga negara berhak dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan ketentuan perundang-undangan."

Kuatnya jaminan atas hak pilih, terkadang masih saja terkendala oleh penggunaan hak tersebut. Hal ini diungkapkan oleh Surbakti (2011) bahwa terdapat kendala penggunaan hak pilih seperti Daftar Pemilih yang tidak akurat dalam arti luas. Keakuratan Daftar Pemilih dalam arti yang luas bisa dilihat dari tiga hal : pertama, cakupan *comprehensiveness* dari warga negara yang berhak memilih yang tercantum dalam Daftar Pemilih; kedua, pemutakhiran Daftar Pemilih (pemilih yang meninggal, pindah, atau tidak lagi berhak memilih); ketiga, akurasi Daftar Pemilih (penulisan nama, tempat tanggal lahir, umur, jenis kelamin, alamat rumah yang sesuai) (Surbakti, 2011 : 3).

Untuk menerapkan jaminan hak pilih, dan juga keakuratan Daftar Pemilih, maka perlu menerapkan integritas pemilu. Integritas Pemilu bisa dilakukan dengan 4 hal sebagaimana

disampaikan oleh Ramlan Surbakti dalam Perdana (2019) : jujur (*fairness*), transparan (*tranparency*), akurat (*accuracy*), dan akuntabel (*accountable*). Akurat memiliki makna ketepatan dalam penyajian data pemilu, termasuk DPT. Akurasi data ini sangat penting untuk menanggulangi pemilih ganda, pemilih yang tidak berhak, atau potensi kehilangan hak pilih warga. Hal ini sangat penting untuk menjaga kualitas dan integritas dari demokrasi.

### **Pemutakhiran Data Pemilih Pilkada Kabupaten Sampang Tahun 2018**

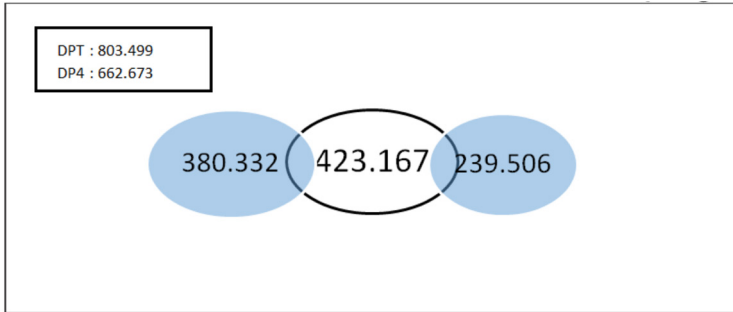
Salah satu tugas dan wewenang KPU Propinsi dan Kabupaten/Kota adalah memutakhirkan data pemilih berdasarkan data kependudukan yang disiapkan dan diserahkan oleh Pemerintah dengan memperhatikan data terakhir: (1) pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; (2) Pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden; dan (3) Pemilihan, serta menetapkannya sebagai Daftar Pemilih. Dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tahun 2018, pelaksanaan pemutakhiran data pemilih mengacu pada Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 2 Tahun 2017 tentang Pemutakhiran Data Pemilih dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota. Keputusan KPU Provinsi Jawa Timur Nomor : 3 / PP.02.3-Kpt / 35 / Prov / IX / 2017 tentang Pedoman Teknis Pemutakhiran Data dan Penyusunan Daftar Pemilih juga menjadi rujukan untuk pelaksanaan pemutakhiran di tingkat Propinsi Jawa Timur.

Proses pemutakhiran data dan penyusunan Daftar Pemilih

pada pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Sampang tahun 2018 telah dilaksanakan sesuai dengan tahapan, prosedur dan jadwal yang ditetapkan. Penyelenggara pemilihan (KPU Sampang) secara faktual telah melakukan kerja-kerja pendataan pemilih dengan mengacu pada PKPU 2/2017. Kenyataannya, putusan MK tentang PHPU Pilkada Sampang justru menganulir DPT Pilkada Sampang karena dianggap tidak valid dan tidak logis. KPU selaku pihak termohon, diwajibkan memperbaiki DPT sebelum dilaksanakan PSU.

Faktor elementer yang menyebabkan data pemilih Pilkada Sampang dianggap bermasalah berdasarkan putusan MK, yaitu akurasi basis data dan proses pemutakhiran yang berlangsung normatif. Hasil pemadanan antara DP4 dengan DPT Pilkada Sampang 2018 memperlihatkan fakta adanya data pemilih yang invalid. Indikatornya, proses pemadanan yang menggunakan variabel berdasarkan kesamaan Nomor Induk Kependudukan (NIK), menemukan bahwa sebanyak 380.322 pemilih yang tercantum dalam DPT ternyata tidak ditemukan NIK-nya dalam DP4. Sebaliknya, terdapat 239.506 pemilih yang tercatat dalam DP4 tetapi NIKnya- tidak ada dalam DPT. Proses pemadanan dilanjutkan pula dengan menggunakan parameter kesamaan nama, tempat tanggal lahir dan alamat, khususnya terhadap 380.322 pemilih DPT non DP4. Hasilnya, sebanyak 350.393 pemilih terdaftar masih belum ditemukan nama, tanggal lahir dan alamat yang identik dalam DP4. Koordinasi dengan Dispendukcapil Kabupaten Sampang pun dilakukan guna memperoleh validitas. Secara garis besar hasil pemadanan berdasar variabel NIK dapat dilihat pada diagram dibawah ini:

Gambar 1  
Hasil Pemadanan DPT dan DP4 Pilkada Sampang



Temuan data invalid yang cukup tinggi (380.332 DPT non-INK dan 239.506 DP4 non-DPT), menunjukkan bahwa *database* kependudukan Kabupaten Sampang belum mencerminkan kondisi riil. Implikasinya, DP4 yang *notabene* menjadi bahan mentah (*raw material*) pemutakhiran, memiliki akurasi yang rendah. Pemicunya adalah kinerja pendataan kependudukan dan pencatatan sipil, seperti perekaman E-KTP, pelaporan pindah masuk/keluar, pelaporan kematian/kelahiran, tidak optimal. Disparitas antara pemilih yang tercatat dalam DPT tetapi tidak ditemukan dalam DP4 sebanyak 239.506 menjadi bukti adanya kinerja pembangunan bidang kependudukan dan pencatatan sipil daerah melambat.

Proses sinkronisasi DP4 turut menyumbang persoalan dalam penyusunan DPT Pilkada Sampang. Pasalnya, DPT Pemilu atau Pemilihan terakhir sebagai bahan sinkronisasi dengan DP4 hasil analisa, bermasalah. Penyebabnya ialah proses pemutakhiran data dan penyusunan Daftar Pemilih yang tidak 'ketat' pada gelaran pemilu atau pemilihan sebelumnya, secara otomatis menghasilkan kualitas data pemilih yang buruk. Secara simultan, penggunaan DPT Pemilu /pemilihan

terakhir akan mempengaruhi penyusunan form A-KWK yang tidak akurat.

Kewenangan KPU Kabupaten Sampang sendiri relatif terbatas dalam melakukan validasi DP<sub>4</sub> hasil analisa dan sinkronisasi. Berdasarkan keterangan KPU Sampang, dalam menerima DP<sub>4</sub> hasil analisa dan sinkronisasi KPU Kabupaten/ Kota tidak diperkenankan mengubah, menambah, mengurangi, maupun mencoret dalam bentuk apapun sebelum proses Coklit dilaksanakan oleh KPU RI. Pada kondisi ini, KPU Sampang sebagai penanggungjawab tahapan pemilihan sejatinya dapat melakukan analisa secara cepat, sekurang-kurangnya mensinkronisasi ulang DP<sub>4</sub>. Tujuannya, memastikan agar DP<sub>4</sub> hasil analisis dan sinkronisasi sebagai bahan penyusunan A-KWK mendekati akurat.

Dalam tahap pemutakhiran, masalah-masalah yang mengemuka terlihat dalam proses Coklit. Berdasarkan keterangan responden penelitian, terdapat masalah-masalah dalam proses Coklit, antara lain meliputi:

- PPDP tidak melakukan Coklit secara *door to door*

Sebagian PPDP dalam melakukan Coklit, sebatas menganalisa form A-KWK (Daftar Pemilih) yang diterima dari KPU setempat. PPDP tidak memverifikasi secara faktual pemilih, apalagi mencocokkan dan menelitinya dengan dokumen kependudukan yang dimiliki pemilih. Alasannya, petugas telah mengenal satu persatu warga di wilayahnya sehingga tidak perlu mendatangi ke rumahnya masing-masing untuk diCoklit. Terdapat pula PPDP yang hanya melakukan sinkronisasi form A-KWK dengan informasi kependudukan yang berasal dari pemerintah

desa setempat. PPDP mencoret penduduk yang meninggal dan pindah keluar (pemilih Tidak Memenuhi Syarat) serta mencatat pemilih baru hanya bersumber dari catatan administrasi kependudukan pemerintahan desa. Tindakan yang disebut dengan 'Coklit di atas meja' ini, dipastikan melahirkan kegandaan tinggi dan elemen data penduduk yang tidak valid. Terbukti, pemilih ganda yang ditemukan dari *self assesment* KPU Sampang sendiri mencapai 16.775 pemilih. Fenomena kinerja yang buruk PPDP diakui oleh salah satu mantan anggota PPK S dan anggota Panwascam T. Eks penyelenggara tersebut membenarkan adanya separuh PPDP tidak bekerja sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- Adanya intervensi pihak lain selama proses Coklit.

Dalam proses Coklit, ditemukan adanya intervensi dari oknum tertentu agar PPDP tidak menjalankan tugasnya sesuai dengan petunjuk teknis kegiatan. Proses Coklit dari rumah ke rumah yang dilakukan PPDP sengaja dihalang-halangi, sehingga akurasi data pemilih yang dihasilkan relatif buruk. Sebagai contoh, seorang *Klebun* di desa X Kabupaten Sampang melarang PPDP untuk *door to door* di desanya. Alasan dari otoritas pemerintah desa enggan membuka diri perihal pemutakhiran data pemilih ialah karena terkait erat dengan perilaku politik transaksional elite desa dalam setiap proses elektoral. Jika berkaca pada kajian-kajian politik masyarakat Madura, relasi antara *Klebun*, *Blater* dan Kiai sebagai entitas politik yang cukup berpengaruh dalam dinamika masyarakat menemukan relevansinya. Dari perspektif penyelenggaraan Pemilu dan

Pemilihan, fenomena intervensi ini cukup mengganggu kinerja PPDP di lapangan, selain data pemilih yang tidak valid juga mencederai kemandirian penyelenggara Pemilu.

- Cakupan monitoring dan supervisi terhadap pelaksanaan Coklit, terbatas.

KPU Kabupaten Sampang mewajibkan pelaporan kegiatan Coklit sebanyak 3 (tiga) kali dari PPDP. Pelaporan hasil Coklit dilakukan secara berjenjang dengan disertai bukti dokumentasi selama pemutakhiran. KPU Sampang juga menggunakan metode lain sebagai bentuk pengendalian yaitu dengan melakukan kroscek ulang atas ketepatan hasil pemutakhiran. Dalam mengkroscek, KPU mengambil sampel sebanyak 5 (lima) persen populasi data pemilih yang sudah terCoklit yang dilakukan secara *multistage random sampling*.

Faktualnya, pemantauan dan supervisi Coklit yang dilakukan oleh KPU Sampang kurang optimal dalam menyuguhkan data hasil Coklit yang berkualitas. Konsepsi pemantauan dan supervisi yang diaplikasikan oleh KPU Sampang terhadap jajaran PPK, PPS dan PPDP memiliki cakupan yang relatif terbatas, menggunakan pola-pola instruktif dan cenderung tidak menyelesaikan persoalan di lapangan. Pendampingan yang bersifat konsultatif justru dibutuhkan bagi PPDP untuk menemu kenali masalah berikut penentuan solusi ketika menghadapi permasalahan teknis maupun non teknis.

- Lemahnya Pengawasan Coklit oleh Panwas

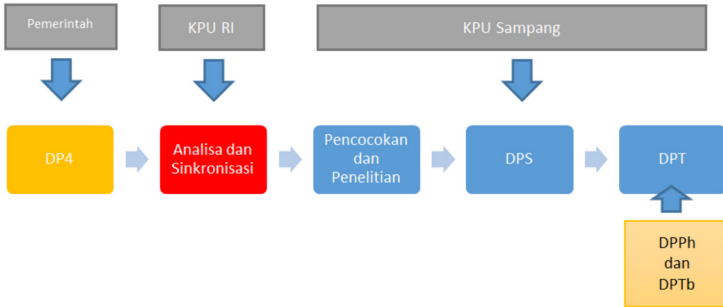
Panwas Kabupaten Sampang sebagai lembaga yang

berwenang untuk mengawasi tahapan pemilihan, belum melaksanakan tugas dan fungsinya secara efektif. Peneliti menemukan sedikitnya hasil pengawasan dalam bentuk formulir model A (Form A) selama masa Coklit. Instruksi Bawaslu Provinsi untuk melaksanakan audit terhadap rumah-rumah yang belum terCoklit tidak dijalankan secara optimal.

Masalah klasik yang melingkupi tahapan pengumuman DPS adalah rendahnya partisipasi publik untuk memberi masukan perihal perbaikan DPS. Masyarakat pada umumnya enggan melaporkan kepada jajaran KPU dan Panwas, apabila belum diketahui dirinya maupun orang-orang di sekitarnya belum tercatat dalam DPS, elemen data pemilihnya keliru sekalipun. Demikian pula sikap yang ditunjukkan oleh pasangan calon peserta pemilihan. Apatisme

Upaya-upaya menjamin akurasi dan validitas Daftar Pemilih Pilkada 2018, sejatinya telah dilakukan KPU Kabupaten Sampang. Fungsi – fungsi koordinasi terus dijalankan dengan jajaran vertikal maupun horizontal. KPU Sampang bahkan mengeluarkan Surat Edaran (SE) agar jajaran KPPS, PPS dan PPK terus melakukan pemutakhiran sampai hari-H pemungutan suara dengan menjalankan penandaan. Pengecekan secara manual terhadap hasil pemutakhiran dengan menggunakan alat bantu MS excel juga dilakukan mengingat Aplikasi Sistem Informasi Data Pemilih (Sidalih) kerap mengalami kendala jaringan. Harapannya, potensi kegandaan pemilih dapat tereduksi.

Gambar 2  
Mekanisme Pemutakhiran Data Pemilih



Sumber : Komisi Pemilihan Umum, 2017

### Pelaksanaan putusan MK nomor 38/ PHP-BUP-XVI/2018

Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Sampang tahun 2018 memunculkan perselisihan hasil pemilihan. Paslon nomor urut 2 Hermanto Subaidi dan Suparto atau Paslon MANTAP, menggugat KPU Sampang (sebagai tergugat I) dan Paslon nomor urut 1 Slamet Junaidi dan Abdullah Hidayat, atau Paslon JIHAD (sebagai tergugat II). Berdasarkan keterangan Tim Paslon Mantap, terdapat pelanggaran bersifat terstruktur, sistematis dan masif yang diduga dilakukan oleh tergugat I dan II. Dalam gugatannya akibat tindakan curang tersebut, Paslon MANTAP mengalami kekalahan dengan selisih 4.449 suara dari Paslon JIHAD. Berdasarkan pleno rekapitulasi perolehan suara oleh KPU Sampang, Paslon JIHAD memperoleh suara 257.121, sedangkan pasangan MANTAP memperoleh 252.672 sehingga JIHAD memperoleh suara terbanyak. Dalam pokok perkara yang menjadi bahan gugatan, Tim Mantap mempermasalahkan hasil penghitungan suara di 27 TPS yang tersebar 5 kecamatan di Kabupaten Sampang.

Paslon Mantap sebagai pemohon perselisihan menyatakan setidaknya-tidaknya terdapat beberapa kejanggalan dalam pelaksanaan Pilkada yang mengarah pada bentuk pelanggaran antara lain, Partisipasi kehadiran pemilih mencapai 100 persen, DPT ganda dalam 1 TPS, surat suara Pilkada berbeda jumlahnya dengan surat suara pemilihan Gubernur Jawa Timur dan penyelenggara yang di duga memihak kepada pasangan Jihad.

Dalam perkara dengan register No. PHP38/PHP.BUP-XVI/2018 tersebut, pemohon keberatan dan memohon pembatalan terhadap keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Sampang Nomor 055/Hk.03.1-Kpt/3527/KPU.Kab/VII/218 tanggal 5 Juli 2018, dimana hasil penghitungan yang dilakukan Termohon telah salah atau setidaknya-tidaknya terdapat kekeliruan dalam melakukan rekapitulasi hasil penghitungan suara.

Setelah melalui proses persidangan Mahkamah Konstitusi, dalam putusannya Nomor 38/PHP.BUP-XVI/2018 pada amar putusannya menyatakan sebelum menjatuhkan putusan akhir:

1. Menyatakan telah terjadi pemungutan suara pada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Sampang Tahun 2018 yang didasarkan pada Daftar Pemilih Tetap yang tidak valid dan tidak logis;
2. Memerintahkan kepada Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Sampang untuk melaksanakan pemungutan suara ulang Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Sampang Tahun 2018 dengan mendasarkan pada Daftar Pemilih Tetap yang telah diperbaiki;

3. Memerintahkan pemungutan suara ulang dimaksud dilaksanakan paling lama 60 (enam puluh) hari sejak putusan ini diucapkan;
4. Memerintahkan kepada Komisi Pemilihan Umum Provinsi Jawa Timur dan Komisi Pemilihan Umum untuk melaksanakan supervisi, serta kepada Badan Pengawas Pemilu Kabupaten Sampang untuk melakukan pengawasan secara ketat yang disupervisi oleh Badan Pengawas Pemilu Provinsi Jawa Timur dan Badan Pengawas Pemilihan Umum;
5. Memerintahkan kepada lembaga penyelenggara dan lembaga pengawas sebagaimana tersebut di atas untuk melaporkan secara tertulis kepada Mahkamah hasil pemungutan suara ulang tersebut selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja setelah pemungutan suara ulang tersebut dilaksanakan;
6. Memerintahkan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia beserta jajarannya khususnya Kepolisian Resor Sampang dan Kepolisian Daerah Jawa Timur untuk melakukan pengamanan dalam pelaksanaan Putusan Mahkamah ini sesuai dengan kewenangannya.

Dalam rangka melaksanakan putusan sela Mahkamah Konstitusi (MK) tentang Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) Pilkada Sampang 2018 dimana salah satunya perintahnya adalah memperbaiki Daftar Pemilih sebelum dilaksanakan Pemungutan Suara Ulang (PSU). Maka, KPU Sampang melakukan penyusunan DPT dengan prosedur dan mekanisme yang diatur secara khusus dalam SK Nomor : 073.1/HK.03.1-Kpt/3527/KPU.Kab/IX/2018 Tentang Pedoman Teknis

Penyusunan DPTHP PSU Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Sampang Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi.

Teknis perbaikan DPT PSU, KPU Sampang mempedomani DP<sub>4</sub> yang diterbitkan Kementerian Dalam Negeri. Sinkronisasi/pemadanan DPT Pilkada dengan dengan DP<sub>4</sub>. Sinkronisasi dilakukan dengan memadankan variable NIK antara DPT Pilkada dengan DP<sub>4</sub> semester 1 tahun 2018. Jumlah DPT Pilkada yang disinkronisasi sebanyak 803.499 orang, sedangkan jumlah DP<sub>4</sub> sebanyak 622.673 orang. Sinkronisasi dilaksanakan pada 14 - 17 September 2018. Hasilnya, ditemukan sebanyak 423.167 pemilih yang tercantum dalam DPT Pilkada, NIK nya sama dengan NIK yang tercantum pada DP<sub>4</sub>, sebanyak 380.332 pemilih NIK dalam DP<sub>4</sub> tidak ada tetapi di DPT Pilkada tercatat. Sedangkan 239.506 orang NIK-nya dalam DPT tidak ada tetapi dalam DP<sub>4</sub> ada. Asumsi awal, ketidaksamaan ini bisa disebabkan oleh perubahan NIK dan kesalahan Input NIK. Rician hasil sinkronisasi sebagai berikut :

Hasil sinkronisasi atau pemadanan DPT, selanjutnya dipublikasikan. Dalam kegiatan publikasi tersebut, KPU Sampang memaparkan proses dan hasil validasi secara utuh. Publikasi dilakukan dengan mengundang.

Tahap berikutnya dalam rangka penyusunan DPT PSU adalah Validasi DPT hasil sinkronisasi/pemadanan. Validasi data DPT dilaksanakan pada tanggal 21 September s/d 4 Oktober 2018 oleh jajaran KPU Sampang. Adapun jumlah bahan yang divalidasi sebanyak 380.332 pemilih yang berkategori NIKnya tercantum di DPT tetapi tidak tercantum di DP<sub>4</sub>. Validasi melibatkan sebanyak 1.186 Personil, yang terdiri dari anggota PPK sebanyak 70 orang, anggota dan staf sekretariat PPS sebanyak 1.116 Orang. Turut serta dalam validasi adalah tim Paslon tingkat Desa/Kelurahan, aparat keamanan, petugas

Linmas, Babinsa dan pers. Teknis validasi dilakukan dengan cara koordinasi dan pencermatan bersama antara ex PPDP, tim Paslon secara berjenjang, Pengurus RT/RW, Petugas registrasi kependudukan tingkat Desa/Kelurahan, Panwascam, PPL, Pemantau atau pihak-pihak terkait lainnya. Selain itu, validasi dilakukan juga dengan menemui langsung pemilih dan/atau pihak keluarga untuk keperluan memverifikasi dokumen kependudukan yang dimiliki oleh pemilih. Keseluruhan pemilih yang divalidasi dilengkapi dengan salinan atau foto data kependudukan pemilih dan data dukungan lainnya. Kelengkapan data tersebut dalam rangka memenuhi prinsip akuntabilitas. Output dari kegiatan validasi, termasuk yang sudah dikoreksi/diperbaiki karena salah dalam penjumlahan dan belum memasukkannya hasil padanan *by system*.

Tabel 4  
Hasil Validasi DPT Kabupaten Sampang

NO	KECAMATAN	JUMLAH VALIDASI	HASIL VALIDASI		
			VALID	INVALID	PERBAIKAN DATA
1	BANYUATES	34.821	31.127	3.694	11.608
2	CAMPLONG	33.439	30.999	2.440	970
3	JRENGIK	16.191	12.672	3.519	3.120
4	KARANG PENANG	24.663	23.084	1.579	1.896
5	KEDUNDUNG	46.565	43.941	2.624	6.093
6	KETAPANG	36.142	32.243	3.899	4.128
7	OMBEN	40.445	38.129	2.316	5.177
8	PANGARENGAN	5.302	4.098	1.204	1.713
9	ROBATAL	20.367	19.910	466	1.108
10	SAMPANG	31.471	29.761	1.710	5.854
11	SOKOBANAH	35.238	33.852	1.386	425
12	SRESEH	13.614	12.779	835	819
13	TAMBELANGAN	26.223	23.938	2.285	3.483
14	TORJUN	15.851	14.096	1.755	574
	<b>JUMLAH</b>	<b>380.332</b>	<b>350.629</b>	<b>29.712</b>	<b>46.968</b>

Sumber : KPU Sampang

Pasca validasi, dilaksanakan pencermatan bersama tingkat Desa/Kelurahan. Tujuan pencermatan untuk optimalisasi masukan dan tanggapan masyarakat dalam penyusunan DPTHP. Proses validasi juga terus dilaksanakan, terutama Selain itu pencermatan bersama juga dilaksanakan untuk menyelesaikan pemilih yang belum tervalidasi.

Beriringan dengan pencermatan, dilakukan pula uji publik. Secara teknis, uji publik dan kegiatan pencermatan sama, yang membedakan adalah pada bahan yang diuji. Bahan yang digunakan uji publik adalah A.3-KWK.PSU yaitu *By name by addres* pemilih yang akan masuk DPTHP yang sudah disusun oleh PPS. Dalam uji publik, PPS menyediakan *soft copy* draft A.3 KWK.PSU. Selanjutnya para pihak bisa mengecek NIK atau namanya, apakah sudah terdaftar dalam draft A.3-KWK.PSU atau belum. Jika tidak sudah terdaftar, maka diusulkan kepada PPS. PPS juga dapat menerima masukan terhadap pemilih yang Tidak Memenuhi Syarat (TMS) serta perbaikan elemen data pemilih.

Tujuan dilaksanakannya uji publik dalam rangka meningkatkan kualitas DPTHP, dengan cara membuka ruang publik (*public sphere*) masyarakat. Dalam kegiatan uji publik ini, PPS mengundang Kepala Keluarga, Tokoh Masyarakat, Ketua RT/RW, Perangkat Desa, Kepala Desa/Kepala Kelurahan, Calon KPPS, tim paslon tingkat Desa/Kel, PPL dan masyarakat luas. Kegiatan Uji Publik dilaksanakan serentak pada tanggal 8 Oktober 2018 di 186 Kantor Desa/Kelurahan.

Rapat Pleno Terbuka Rekapitulasi DPTHP tingkat PPS dilaksanakan serentak pada tanggal 10 Oktober 2018. RPT dihadiri oleh PPS, PPL, dan Tim Pasangan Calon tingkat Desa/

Kelurahan. Selain itu rapat pleno tersebut juga dihadiri oleh Pemdes dan tokoh-tokoh masyarakat/Agama tingkat Desa. Dalam pleno, PPL dan Tim Kampanye Pasangan Calon aktif memberikan masukan terkait kekeliruan dalam rekapitulasi serta hal-hal lain yang menyangkut soal evaluasi terhadap penyelenggaraan Pilkada 27 Juni 2018.

Rapat Pleno Terbuka Rekapitulasi DPTHP Tingkat Kecamatan dilaksanakan pada tanggal 12 Oktober 2018. Pleno dihadiri oleh PPS, Panwas Kecamatan, dan Tim Pasangan Calon Tingkat Kecamatan. Sama halnya dengan pleno Rekapitulasi Tingkat PPS, RPT Tingkat Kecamatan juga dihadiri oleh aparatur negara dan Tokoh masyarakat tingkat Kecamatan. Dalam pleno Tingkat Kecamatan, Panwas Kecamatan atau Tim Pasangan Calon juga aktif memberikan masukan terkait kekeliruan dalam rekapitulasi serta hal-hal lain yang menyangkut soal evaluasi terhadap penyelenggaraan Pilkada 27 Juni 2018.

Dalam rangka mewujudkan Daftar Pemilih yang berkualitas, KPU Kabupaten Sampang melakukan konsolidasi data sebelum dilaksanakan pencermatan, uji publik dan penetapan DPTHP tingkat Kabupaten. Ruang lingkup konsolidasi data tersebut sebagai berikut :

- **Konsolidasi hasil rekapitulasi DPTHP Tingkat Kecamatan**

Data yang disampaikan dalam konsolidasi data adalah hasil rekapitulasi DPTHP Tingkat Kecamatan pada tanggal 12 Oktober serta by name Draft A.3 KWK. PSU. Tujuan konsolidasi untuk analisa ulang secara keseluruhan sebelum penetapan DPTHP di Kabupaten.

- **Analisis kegandaan lanjutan tingkat Kabupaten**

Dari hasil analisis kegandaan yang dilakukan oleh KPU Kabupaten terhadap data yang sudah terkonsolidasi di 14 Kecamatan. Ditemukan potensi ganda Identik sebanyak 4.480 pemilih. Salah satu penyebab kegandaan karena perubahan data proses validasi ditengarai identik dengan DPT In DP<sub>4</sub> yang sejak awal memang tidak masuk dalam lingkup validasi. Kesulitan deteksi potensi ganda ini karena sebarannya lintas Desa dan Kecamatan. Berikut Jumlah potensi ganda NIK Identik.

- **Pencermatan Lanjutan**

KPU Sampang juga melakukan kroscek terhadap tindak lanjut rekomendasi Bawaslu Kabupaten Sampang secara berkesinambungan mulai dari tanggal 27 September sampai 4 Oktober. Atas rekomendasi tersebut, KPU Sampang menginstruksikan kepada PPK dan PPS Se-Kabupaten Sampang untuk menindaklanjuti dan memfaktualkan kembali terhadap pokok surat rekomendasi Bawaslu Kabupaten Sampang. Sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari tindak lanjut rekomendasi Bawaslu. KPU Kabupaten Sampang juga melaporkan hasil tindak lanjut kepada Bawaslu.

- **Sinkronisasi Lanjutan**

Pada tanggal 13 Oktober KPU Sampang melakukan sinkronisasi lanjutan antara DPT Hasil Perbaikan dengan DP<sub>4</sub> Pemilu 2019. Sinkronisasi menggunakan

variable kesamaan NIK. Dari proses sinkronisasi tersebut didapatkan output sebagai berikut:

1. DPT Hasil Perbaikan ada dalam DP4 sejumlah 444.928 pemilih
2. DPT Hasil Perbaikan tidak ada dalam DP4 321.784 pemilih
3. Dari DPT Hasil Perbaikan tidak ada dalam DP4 dilakukan penyandingan dengan DP4 Pemilu 2019 Kabupaten Sampang dengan kesamaan/kemiripan:
4. Nama lengkap tingkat kemiripan 85 persen
5. Tempat lahir tingkat kemiripan 85 persen
6. Tanggal Lahir sama
7. Alamat tingkat kemiripan 85 persen
8. Didapatkan hasil proses sejumlah 6.975 pemilih yang diindikasikan sama/mirip.

Kegiatan pencermatan bersama tingkat Kabupaten dilakukan oleh PPK, Bawaslu Kabupaten, tim Paslon tingkat Kabupaten, Dispendukcabil dan pihak - pihak terkait lainnya. Kegiatan ini dilaksanakan pada Tanggal 13 Oktober 2018 di aula KPU. Dalam kegiatan pencermatan bersama ini, para pihak khususnya Tim Paslon dan Bawaslu Kabupaten menyampaikan berbagai persoalan yang belum terselesaikan ditingkat PPS dan PPK. Secara berjenjang Bawaslu menyampaikan rekomendasi dan keseluruhan rekomendasi tersebut menjadi satu kesatuan dengan *self assesment* yang dilakukan oleh KPU secara terus menerus, baik *by system* maupun manual.

Hal lain yang menjadi pokok bahasan dalam pencermatan bersama adalah pemilihan Lapas. KPU Kab Sampang pada tanggal 9 Oktober sudah menyampaikan surat kepada Dispendukcapil perihal permohonan cek biometrik kepada penghuni Lapas guna melengkapi elemen kependudukan yang kurang.

Selain 2 (dua) persoalan di atas, tim Paslon juga meminta cek sampel nama pemilih yang menurut temuannya termasuk kategori TMS, karena sudah pindah keluar. Hasil cek *by name* A.3 KWK.PSU Draft memang nama pemilih yang dimaksud masih terdaftar.

Berdasarkan keterangan PPS, saat beberapa kali didatangi ke rumahnya, pemilih tersebut memang tidak bisa ditemui. Informasi yang beredar di kalangan masyarakat, secara faktual memang berada di luar kota, akan tetapi secara yuridis masih belum dipastikan pindah. Hal demikian lumrah terjadi dikalangan masyarakat Sampang.

Sesuai dengan tahapan, pada Tanggal 14 Oktober 2018 di aula kantor, KPU Kab Sampang melaksanakan kegiatan uji publik hasil perbaikan DPT tingkat Kabupaten. Kegiatan ini bertujuan untuk menyampaikan kepada publik berkaitan dengan progress/hasil perbaikan DPT. Selain itu untuk mendapatkan masukan dan tanggapan dari berbagai pihak, serta menguji validitas dan akurasi *by name* DPTHP Draft. Berdasarkan daftar hadir, para pihak yang hadir selain KPU RI dan KPU Jawa Timur adalah : Bawaslu RI, DKPP, Komisi II DPR RI (diwakili oleh TA), Bawaslu Jawa Timur, Bupati, Forkompimda Sampang, Dispendukcapil, Bakesbangpol, Bawaslu Kabupaten Sampang, Tim Paslon Tingkat Kabupaten, OMS dan OKP, Tokoh agama/masyarakat, PPK, Pers dst.

Pada sesi pertama, kegiatan ini dimulai dari presentasi proses perbaikan DPT. Mulai dari sinkronisasi, validasi DPT, Penceramatan, Uji Publik, Rekapitulasi tingkat PPS dan PPK, Konsolidasi data dan Penceramatan bersama tingkat Kabupaten. Selain menyampaikan proses, output dari masing-masing kegiatan juga dipaparkan. Tahap berikutnya, dibuka sesi tanya jawab dan/atau menyampaikan masukan dan tanggapan. Masing-masing pihak diberikan kesempatan menyampaikan masukan dan tanggapan.

Secara garis besar, Output atau rekomendasi dari uji publik tingkat Kabupaten sebagai berikut :

1. Menyampaikan hasil rekapitulasi dan penetapan DPTHP kepada Mahkamah Konstitusi.
2. KPU Kabupaten melakukan penceramatan lanjutan sebelum penetapan DPTHP, dalam upaya meningkatkan kualitas DPTHP.
3. Masukan dan tanggapan tetap diberikan sekalipun DPTHP sudah ditetapkan

Penceramatan lanjutan dilaksanakan sebagai salah satu dari hasil rekomendasi dari uji publik yang dilaksanakan pada sehari sebelumnya. Teknis penceramatan dilaksanakan secara paralel dengan melibatkan unsur PPK, Panwascam, Tim Paslon dan Dispendukcapil. Jumlah data penceramatan berasal dari berbagai pihak, mulai dari Bawaslu, Tim Paslon dan hasil *self assesment* KPU Kab Sampang dari data yang terkonsolidasi dalam data base (tanggal 13 Oktober 2018).

Penceramatan lanjutan di aula KPU dilaksanakan secara marathon dimulai pada pukul 10.00 WIB hari Senin tanggal

15 Oktober s/d pukul 04.00 WIB 16 Oktober 2018. Beberapa PPK, Panwascam dan Tim Korcam melanjutkan ditingkat Kecamatan. Bahan dan sumber pencermatan sebagai berikut :

Sumber		Jumlah
Bawaslu	:	1.608
Masukan Tim Paslon	:	Paslon 1 : Belum terekap (disampaikan ke PPK) Paslon 2 : 9.986 Paslon 3 : 0
Self Assesment KPU	:	Akumulasi Potensi ganda Identik dan Non Identik 16.775
Lain-lain	:	0
Jumlah Total	:	

Tindak lanjut pencermatan tersebut, Surat KPU Nomor: 1029.1/PL.03.1 SD/3527/KPU.Kab/X/2018, Tertanggal 15 Oktober 2018, Perihal tindak lanjut rekomendasi Bawaslu. Laporan ini sebagai bentuk tanggung jawab KPU untuk menyisir ulang *by name* pemilih yang direkomendasikan Bawaslu. Sebelumnya nama-nama tersebut belum disampaikan pada laporan sebelumnya.

Selain itu, masukan dan tanggapan Paslon juga ditindak lanjuti sepanjang dilengkapi dengan dokumen tertulis serta data pendukung lainnya. Kurang partisipasinya tim Paslon tingkat Desa/Kelurahan serta Kecamatan dalam menyampaikan masukan dan tanggapan dalam berbagai kegiatan yang dilakukan oleh PPS dan PPK menjadi salah satu faktor yang membuat akumulasi masukan dan tanggapan tertumpu di Kabupaten.

Pada tanggal 16 Oktober 2018, KPU Sampang

melaksanakan rapat koordinasi persiapan rekapitulasi dan penetapan DPTHP. Dalam rapat tersebut, KPU memaparkan teknis rapat Pleno Terbuka Rekapitulasi dan Penetapan DPTHP, serta aspek-aspek lainnya. Output dalam rapat koordinasi itu adalah kesepakatan tentang beberapa poin. Diantaranya sebagai berikut :

1. Rekapitulasi dan Penetapan DPTHP dilaksanakan sesuai dengan tahapan;
2. Menyampaikan hasil rekapitulasi dan penetapan DPTHP kepada MK, KPU RI, Dirjen Dukcapil Kemendagri dan pihak-pihak lainnya;
3. KPU Kab menindak lanjuti masukan dan tanggapan masyarakat pasca penetapan DPTHP;
4. Prosedur dan mekanisme tindak lanjut masukan dan tanggapan;
5. Hasil tindak lanjut tidak mengubah hasil atau jumlah DPTHP; dan
6. Semua pihak menerima dan sepakat terhadap hasil rekapitulasi dan penetapan DPTHP

Poin-poin kesepakatan tersebut ditanda tangani oleh masing-masing pihak setelah rapat pleno rekapitulasi dan penetapan DPTHP.

Rekapitulasi dan Penetapan DPTHP dilaksanakan oleh KPU Kabupaten Sampang pada tanggal 16 Oktober 2018, pukul 19.00 WIB s/d 22.50 WIB. Rapat dilakukan dalam Pleno terbuka dihadiri oleh Ketua dan Anggota KPU Kab Sampang, Ketua dan Anggota PPK Se Kab Sampang, Bawaslu Kab

bersama Panwascam, Tim Paslon, Bupati dan Forkopimda. Serta disupervisi langsung oleh KPU dan Bawaslu Provinsi Jawa Timur. Form yang digunakan dalam RPT, sebagai berikut: Form A.3.3-KWK.PSU, Berita Acara (BA) serta LKITingkat Kabupaten. Hasil dari rekapitulasi dan Penetapan DPTHP pada tanggal 16 Oktober 2018 sebagaimana dalam tabel berikut:

NO	NAMA KECAMATAN	JUMLAH KEL/DES A	JUMLAH TPS	JUMLAH PEMILIH			KETERANGAN
				L	P	L+P	
1	BANYUATES	20	131	28.979	29.726	58.705	
2	CAMPLONG	14	124	34.735	35.621	70.356	
3	JRENGIK	14	63	15.242	15.678	30.920	
4	KARANGPENANG	7	119	31.144	31.927	63.071	
5	KEDUNDUNG	18	158	41.037	41.777	82.814	
6	KETAPANG	14	124	30.919	32.907	63.826	
7	OMBEN	20	131	38.189	38.456	76.645	
8	PANGARENGAN	6	33	8.229	8.462	16.691	
9	ROBATAL	9	80	22.254	21.177	43.431	
10	SAMPANG	18	155	42.750	44.683	87.433	
11	SOKOBANAH	12	122	30.615	33.106	63.721	
12	SRESEH	12	59	14.171	14.891	29.062	
13	TAMBELANGAN	10	90	23.146	23.811	46.957	
14	TORJUN	12	61	16.588	16.812	33.400	
	<b>TOTAL</b>	<b>186</b>	<b>1.450</b>	<b>377.998</b>	<b>389.034</b>	<b>767.032</b>	

Berdasarkan uraian kronologis penetapan DPTHP PSU Sampang, KPU Sampang telah berhasil membangun mekanisme partisipatoris selama proses validasi data pemilih khususnya untuk PSU Sampang. Partisipasi publik yang kuat menjadi contoh praktek baik pemutakhiran data pemilih dan pemilu. Selama ini masyarakat cenderung apatis terhadap pemutakhiran data pemilih. Tetapi, dalam persiapan penyediaan data pemilih PSU Sampang keterlibatan publik dalam setiap segmen kegiatan sangat kentara dan berkualitas. Tercatat, selama proses sinkronisasi, validasi, uji publik, dan

pleno wacana-wacana yang disampaikan oleh masyarakat Sampang cenderung berkualitas dan terfokus. Pola deliberasi yang berjalan dalam ranah penyusunan Daftar Pemilih akan mampu meningkatkan akurasi dan pemutakhiran sehingga terwujud DPT yang benar-benar berkualitas sehingga bermuara pada legitimasi hasil pemilihan.

Proses koreksi secara berjenjang akan menambah kualitas Daftar Pemilih yang dihasilkan menjadi lebih baik. Mempatenkan mekanisme supervisi menjadi alat yang ampuh untuk menjalankan fungsi kontrol penyusunan data pemilih. PSU Sampang memberikan pembelajaran bagi penyelenggara pemilihan tidak saja di Sampang melainkan di tempat-tempat lain yang sekedar formalitas dan menggugurkan kewajiban pekerjaan semata.

Terkait penggunaan data dasar pemutakhiran, yaitu DP<sub>4</sub> perlu dilakukan pencermatan secara berlapis. Perlu disadari bahwa, kualitas DP<sub>4</sub> yang diterbitkan oleh Kemendagri sebagai acuan pemutakhiran data pemilih perlu dilakukan telaah ulang. Kualitas DP<sub>4</sub> sangat bergantung pada kinerja Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil. Layanan kependudukan di daerah harus optimal sehingga tercipta *raw material* yang baik sebagai bahan pemutakhiran.

Keberadaan Sidalih perlu dievaluasi. Kerap kali Sidalih justru tidak berfungsi sebagai alat bantu memudahkan kinerja melainkan justru mempersulit pekerjaan. Sidalih tidak mampu mengidentifikasi kegandaan sebagai contohnya. Penyusunan DPTHP PSU Sampang tidak memfungsikan Sidalih secara optimal menjadikan DPTH lebih akurat.

## **Pengawasan Penyusunan Daftar Pemilih PSU Pilkada Sampang**

Menindak lanjuti putusan Mahkamah Konstitusi (MK) tentang PHPU Pilkada Sampang 2018 dimana salah satu poin putusannya adalah; Memerintahkan kepada Badan Pengawas Pemilu Kabupaten Sampang untuk melakukan pengawasan secara ketat yang disupervisi oleh Badan Pengawas Pemilu Provinsi Jawa Timur dan Badan Pengawas Pemilihan Umum.

Maka atas dasar tersebut selain juga melaksanakan fungsi dan kewenangan pengawasan Bawaslu Kabupaten Sampang menghadiri undangan KPUD Kabupaten Sampang untuk melakukan Koordinasi dan Publikasi/Penyampaian hasil sinkronisasi/ pepadanan DPT Pemilihan 2018 dengan DP<sub>4</sub> yang akan digunakan dalam pelaksanaan PSU Pemilihan Sampang 2018, pada tanggal 24 September 2018, pukul 13.00 WIB, bertempat di Aula KPUD Kabupaten Sampang. Kegiatan tersebut dihadiri oleh seluruh komisioner Bawaslu Kabupaten Sampang dan juga dihadiri oleh Bawaslu Provinsi Jawa Timur serta Bawaslu RI sebagaimana diamanatkan oleh Mahkamah Konstitusi.

Sejak dilaksanakannya validasi DPT non DP<sub>4</sub> pada tanggal 21 September 2018, Bawaslu Kabupaten Sampang bersama jajaran Panwascam dan Panitia Pengawas Lapangan (PPL) se-Kabupaten Sampang melakukan pengawasan dan monitoring langsung terhadap validasi DPT non DP<sub>4</sub> yang dilakukan oleh PPK, PPS, serta staf kesekretariatan, di 14 Kecamatan yang tersebar di 186 Desa/Kelurahan di Kabupaten Sampang. Hal tersebut dilakukan agar pelaksanaan validasi benar-benar dilakukan dengan baik sesuai dengan ketentuan peraturan

perundang-undangan, sehingga menghasilkan DPT yang benar-benar valid dan logis.

Bawaslu Kabupaten Sampang ikut serta secara langsung dalam pencermatan dan validasi yang dilakukan KPUD Sampang, untuk mendapatkan data pemilih yang benar dan dapat dipertanggungjawabkan validitasnya, sehingga dapat dipergunakan dalam pelaksanaan PSU Pemilihan Sampang yang akan dilaksanakan pada tanggal 27 Oktober 2018. KPU Kabupaten menjadwalkan pelaksanaan validasi mulai tanggal 21 September s/d 04 Oktober 2018.

Pengawasan tahap pertama yang dilakukan pada tanggal 21 s.d. 25 September 2018 di 14 Kecamatan yang tersebar di 186 Desa/Kelurahan di Kabupaten Sampang, di temukan pemilih TMS dan invalid sebagaimana data berikut:

1. Pemilih Ganda Identik : 695 Pemilih
2. Pemilih terdapat ketidak lengkapan elemen data : 119.337 Pemilih
3. Pemilih dengan usia dibawah 17 Tahun : 87 Pemilih
4. Pemilih dengan usia di atas 70 Tahun : 23.830 Pemilih
5. Pemilih dengan usia di atas 100 Tahun : 22 Pemilih

Selanjutnya data tersebut di atas direkomendasikan kepada KPUD Sampang yang tertuang dalam surat nomor : 249/Bawaslu-PROV.JI-23/IX/2018 untuk ditindaklanjuti.

Hasil pengawasan pada 26 September 2018 di 14 Kecamatan yang tersebar di 186 Desa/Kelurahan di Kabupaten Sampang, di temukan pemilih TMS sebanyak 229 (*dua ratus dua puluh sembilan*) dengan rincian:

1. pemilih tidak dikenal: 3 Pemilih;
2. pemilih yang meninggal dunia: 159 Pemilih;
3. pemilih yang berstatus TNI: 1 Pemilih;
4. pemilih ganda identik: 12 Pemilih;
5. pemilih di bawah umur: 18 Pemilih; dan
6. pemilih pindah domisili: 34 Pemilih.

Temuan data tersebut di atas direkomendasikan kepada KPUD Sampang yang tertuang dalam surat rekomendasi nomor : 252/Bawaslu-PROV.JI-23/IX/2018 untuk ditindaklanjuti sesuai dengan aturan yang berlaku.

Atas rekomendasi tersebut di atas, pada tanggal 29 September 2018, dan tanggal 01 Oktober 2018 KPUD Kabupaten Sampang menindaklanjuti Rekomendasi di atas yang tertuang dalam surat Nomor : 965.1/PL.03.1-SD/3527/KPU.Kab/IX/2018, dan surat nomor : 971.1/PL.03.1-SD/3527/KPU.Kab/IX/2018 Perihal Tindak Lanjut Rekomendasi Bawaslu Sampang.

Adapun Pengawasan tahap kedua pada tanggal 26 s.d. 29 September 2018, Bawaslu Kabupaten Sampang mendapatkan temuan data sebanyak **889 (delapan ratus delapan puluh sembilan) Pemilih** tidak memenuhi syarat dengan rincian sebagai berikut :

1. Pemilih Tidak Dikenal : 108 Pemilih
2. Pemilih Meninggal Dunia : 406 Pemilih
3. Pemilih Berstatus POLRI : 1 Pemilih
4. Pemilih Bukan Penduduk Setempat : 1 Pemilih
5. Pemilih Ganda Identik : 180 Pemilih

6. Pemilih Hilang Ingatan : 2 Pemilih
7. Pemilih dengan usia dibawah Umur : 5 Pemilih
8. Pemilih Pindah Domisili : 169 Pemilih

Data tersebut di atas direkomendasikan kepada KPUD Sampang tertuang dalam surat nomor : 252/Bawaslu-PROV. JI-23/IX/2018 untuk ditindaklanjuti dan diperbaiki. Kemudian atas rekomendasi Bawaslu Kabupaten Sampang terhadap adanya pemilih TMS pada temuan hasil pengawasan. KPUD Kabupaten Sampang menindaklanjuti Rekomendasi di atas dengan Nomor Surat: 977.1/PL.03.1-SD/3527/KPU.Kab/X/2018, tanggal 01 Oktober 2018, Perihal Tindak Lanjut Rekomendasi Bawaslu Sampang.

Adapun pengawasan yang dilakukan pada tanggal 29 September s.d. 01 Oktober 2018, Bawaslu Kabupaten Sampang kembali mendapatkan temuan data sebanyak **966 (sembilan ratus enam puluh enam) Pemilih** tidak memenuhi syarat dengan rincian sebagai berikut:

1. Pemilih Tidak Dikenal : 75 Pemilih
2. Pemilih Meninggal Dunia : 519 Pemilih
3. Pemilih Berstatus TNI : 3 Pemilih
4. Pemilih Berstatus POLRI : 1 Pemilih
5. Pemilih Bukan Penduduk Setempat : 8 Pemilih
6. Pemilih Ganda Identik : 204 Pemilih
7. Pemilih Ganda Non Identik : 1 Pemilih
8. Pemilih Hilang Ingatan : 2 Pemilih
9. Pemilih dengan usia dibawah Umur : 4 Pemilih

10. Pemilih Pindah Domisili : 149 Pemilih

Kemudian data tersebut di atas direkomendasikan kepada KPUD Sampang dengan surat nomor : 254/Bawaslu-PROV. JI-23/X/2018 untuk ditindak lanjuti sesuai dengan aturan yang berlaku. KPUD Kabupaten Sampang menindaklanjuti Rekomendasi di atas dengan Nomor Surat: 992.1/PL.03.1-SD/3527/KPU.Kab/X/2018 pada tanggal 01 Oktober 2018.

Pada hari Jumat tanggal 12 Oktober 2018, telah dilaksanakan Rapat Pleno Terbuka Rekapitulasi Daftar Pemilih Hasil Perbaikan (DPT-HP) tingkat Kecamatan serentak di 14 Kecamatan Se-Kabupaten Sampang, bertempat di Kantor Sekretariat masing-masing Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) Kecamatan Sreseh, dan setelah melalui pandangan dan penilaian dari semua pihak yang hadir, selanjutnya menetapkan Daftar Pemilih Hasil Perbaikan (DPT-HP).

Setelah pelaksanaan rekapitulasi DPT-HP tingkat Kecamatan. Pada tanggal 14 Oktober 2018 dilaksanakan uji publik terhadap DPT-HP PSU Pilbup Sampang 2018 tingkat Kabupaten. Dalam uji publik tersebut disampaikan proses perbaikan mulai dari pemadanan, sinkronisasi, validasi, pencermatan tingkat Desa, Uji Publik tingkat Desa, rekapitulasi tingkat Kecamatan. Dalam uji publik tersebut Bawaslu Kabupaten Sampang menegaskan mengenai tindak lanjut KPU atas rekomendasi Bawaslu terhadap pemilih yang Tidak Memenuhi Syarat (TMS) yang diperbaiki dan yang dihapus. Dalam kegiatan tersebut Bawaslu RI juga memberi saran agar dilakukan pencermatan ulang terhadap DPT-HP untuk memastikan tidak ada pemilih yang Tidak Memenuhi Syarat (TMS) yang terdaftar dalam DPTHP.

Berdasarkan Form A (Laporan Hasil Pengawasan) pada tanggal 15 s.d. 16 Oktober 2018, pukul/jam 04.00 wib, telah dilaksanakan pencermatan bersama KPU, Bawaslu, Panwascam, PPK, dan Perwakilan tim Paslon 1, 2, dan 3, terhadap DPTHP sebagai tindak lanjut rekomendasi Bawaslu RI dan Bawaslu Kabupaten Sampang, serta menindak lanjuti masukan dari tim paslon terhadap Daftar Pemilih yang Tidak Memenuhi Syarat (TMS), selain itu juga memastikan agar tidak ada pemilih yang Tidak Memenuhi Syarat (TMS) yang masih terdaftar dalam DPTHP.

Tanggal 16 Oktober 2018, pukul 13.00 WIB. KPU Kabupaten Sampang melaksanakan Rapat Koordinasi Persiapan Rekapitulasi dan Penetapan DPTHP PSU Pilbup Sampang tahun 2018 di aula kantor KPU Kabupaten Sampang, Bawaslu Kabupaten Sampang hadir pada kegiatan tersebut. Dalam rapat tersebut, KPU memaparkan teknis rapat Pleno Terbuka Rekapitulasi dan Penetapan DPTHP, serta aspek-aspek lainnya.

Output dalam rapat koordinasi ini adalah kesepakatan tentang beberapa hal, antara lain sebagai berikut:

1. Rekapitulasi dan Penetapan DPTHP dilaksanakan sesuai dengan tahapan;
2. Menyampaikan hasil rekapitulasi dan penetapan DPTHP kepada MK, KPU RI, Dirjen Dukcapil Kemendagri dan pihak-pihak lainnya;
3. KPU Kabupaten menindak lanjuti masukan dan tanggapan masyarakat pasca penetapan DPTHP;
4. Prosedur dan mekanisme tindak lanjut masukan dan tanggapan;

5. Hasil tindak lanjut tidak mengubah hasil atau jumlah DPTHP; dan
6. Semua pihak menerima dan sepakat terhadap hasil rekapitulasi dan penetapan DPTHP.

Poin-poin kesepakatan tersebut ditandatangani oleh masing-masing pihak setelah rapat pleno rekapitulasi dan penetapan DPTHP. Kemudian pada tanggal 16 Oktober 2018, Bawaslu Kabupaten Sampang menghadiri dan mengawasi Rekapitulasi dan Penetapan DPTHP yang dilaksanakan oleh KPU Kabupaten Sampang, pukul 19.00 WIB s.d. 22.50 WIB. Rapat Pleno terbuka dihadiri oleh Ketua dan Anggota KPU Kab Sampang, Ketua dan Anggota PPK Se-Kab Sampang, Bawaslu Kabupaten bersama Panwascam, Tim Paslon, Bupati dan Forkopimda, serta disupervisi langsung oleh KPU dan Bawaslu Provinsi Jawa Timur. Form yang digunakan dalam rapat, sebagai berikut: Form A.3.3-KWK.PSU, Berita Acara (BA) serta LKI Tingkat Kabupaten.

Setelah penetapan DPTHP PSU Pilbup Sampang 2018, pada tanggal 16 Oktober 2018, Bawaslu Kabupaten Sampang melakukan pencermatan dan menemukan data sebagai berikut:

1. Hasil Pencermatan Bawaslu Kabupaten Sampang Per tanggal 21-23 Oktober 2018 di 14 (empat belas) Kecamatan yaitu; Kecamatan Banyuates, Camplong, Jrengik, Kedundung, Karang Penang, Ketapang, Omben, Pangarengan, Robatal, Sampang, Sokobanah, Sreseh, Torjun, dan Tambelangan ditemukan Pemilih Ganda Identik (*Ganda NIK, NAMA, dan Alamat*) sebanyak **1.734 (Seribu tujuh ratus tiga puluh empat);**
2. Hasil Pencermatan Bawaslu Kabupaten Sampang

terhadap DPTHP PSU Per tanggal 21-23 Oktober 2018 di 14 Kecamatan yaitu Kecamatan Banyuates, Camplong, Jrengik, Kedundung, Karangpenang, Ketapang, Omben, Pangarengan, Robatal, Sampang, Sokobanah, Sreseh, Torjun, dan Tambelangan ditemukan Pemilih Ganda non Identik (*Ganda NIK*) sebanyak **3.860 (Tiga ribu delapan ratus enam puluh)**;

Adapun rincian hasil pencermatan sebagaimana dimaksud pada angka 1 dan angka 2 adalah sebagai berikut :

NO	KECAMATAN	NIK, NAMA, DAN ALAMAT GANDA	NIK GANDA
1	BANYUATES	66	438
2	CAMPLONG	26	46
3	JRENGIK	28	74
4	KARANG PENANG	58	94
5	KEDUNDUNG	246	616
6	KETAPANG	112	376
7	OMBEN	0	10
8	PANGARENGAN	54	136
9	ROBATAL	18	10
10	SAMPANG	272	444
11	SOKBANAH	272	22
12	SRESEH	12	28
13	TAMBELANGAN	570	1506
14	TORJUN	0	60
<b>JUMLAH</b>		<b>1734</b>	<b>3860</b>

Selanjutnya Bawaslu Kabupaten Sampang telah merekomendasikan kepada KPUD Sampang berdasarkan surat nomor : 273/Bawaslu-PROV.JI-23/X/2018 yang pada pokoknya merekomendasikan untuk dilakukan *checklist* atau penandaan

terhadap data Pemilih Ganda Identik (*Ganda NIK, NAMA, dan Alamat*) dan data Pemilih Ganda non Identik (*Ganda NIK*).

Dalam melakukan pengawasan, Bawaslu telah menjalankan tugas dan wewenangnya secara optimal. Rekomendasi secara berjenjang dan berkala terus disampaikan kepada jajaran KPU secara berkala. Validitas rekomendasi pengawasan sangat dijamin, karena lahir dari pengawasan langsung baik mandiri maupun proses pencermatan bersama. Perlu pengawasan agar rekomendasi Bawaslu benar-benar ditindaklanjuti oleh KPU.

## **E. KESIMPULAN**

Faktor determinan dalam pemutakhiran adalah validitas *raw material* data pemilih yaitu DP4. Bukti bahwa masih terdapatnya elemen data yang kacau dalam DP4 ketika sinkronisasi pada kasus PSU Sampang mengharuskan adanya validasi dan sinkronisasi dengan DPT secara berlapis dan berjenjang oleh KPU. Dengan demikian, PPDP dalam melaksanakan tugas Coklit tidak menemukan kendala berarti. Kasus Sampang memberikan pelajaran bahwa DP4 bukanlah dokumen yang tanpa cacat. Kualitas layanan kependudukan menjadi hal yang perlu ditelaah dan dikritisi.

Secara sistem atau mekanisme kerja, pemutakhiran data pemilih dan pemilu sudah sempurna. Catatan kritisnya adalah kinerja personalia dan integritas yang perlu dilakukan supervisi secara intensif. Akurasi data pemilih Pilkada Sampang lebih disebabkan kinerja pemutakhiran yang cenderung lepas kontrol.

Validasi Data Pemilih untuk kepentingan PSU mampu membangkitkan semangat partisipatoris. PSU telah melahirkan

kesadaran publik terhadap urgensi data pemilih. Proses Pemadanan/Sinkronisasi, Validasi, Uji Publik yang melibatkan unsur masyarakat secara lengkap dapat menjadi inspirasi untuk diformalkan dan diaplikasikan pada mekanisme normal pemutakhiran data pemilih dan penyusunan Daftar Pemilih.

## DAFTAR PUSTAKA

- Muchsan. (2012). *Hukum Kepegawaian.*, Jakarta: Bina Aksara.
- Lestari, Dina. (2019). Pemungutan Suara Ulang Pemilihan Kepala Daerah di Sampang Tahun 2018. *Jurnal Politik Indonesia* Vol.05, No.02.
- Moleong, Lexy J. (2004). *Metode Penelitian Kualitatif.* Bandung : Remaja Rosdakarya
- Perdana, Aditnya dkk.(2019). *Tata Kelola Pemilu di Indonesia.* Jakarta: Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia.
- Surbakti, Ramlan dkk. (2011). *Meningkatkan Akurasi Daftar Pemilih : Mengatur Kembali Sistem Pemilih Pemutakhiran Daftar.* Jakarta : Kemitraan.
- Peraturan Perundang-undangan
- Undang-Undang Dasar 1945
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 38/PHP.BUP-XVI/2018