

# **EVALUASI PENGAWASAN PILKADA SERENTAK 2020 PROVINSI JAWA TIMUR**

**Editor:** L. Riansyah dan Maulana Hasun

**(Pemilihan Di Tengah Pandemi Covid-19, Peran  
Daerah Penyangga, Bansos Covid-19  
Diperuntukkan Kampanye, dan Netralitas  
Aparatur Sipil Negara (ASN))**



Divisi Pengawasan dan  
Hubungan Antar Lembaga  
Bawaslu Provinsi Jawa Timur

**BUKU EVALUASI  
PENGAWASAN PEMILIHAN SERENTAK  
TAHUN 2020  
PROVINSI JAWA TIMUR**  
*Divisi Pengawasan  
dan  
Hubungan Antar Lembaga  
Bawaslu Provinsi Jawa Timur*

Penerbit



## TIM PENYUSUN

**Pengarah**

Moh. Amin

**Penanggung Jawab**

Divisi Pengawasan  
dan Hubungan Antar  
Lembaga Bawaslu  
Provinsi Jawa Timur

**Ketua Tim**

Aang Kunaifi

**Editor**

L. Riansyah  
Maulana Hasun

**Desain**

Ilham Bagus P

**Penulis**

Aang Kunaifi  
Ahmad Rokhani  
Ali Mashudi  
Endro Sunarko  
Afidatusolikha  
Abdul Alam Amrullah  
Hidayat  
Mohammad Wahyudi  
Juwaini  
Ulil Abshor  
Muhammad Rasul  
Jamil  
Muhammad Syafi' Jamhari  
Ahmad Udi Masjur  
Fina Lutfiana Rahmawati  
Marpu'ah  
Murtafik  
Lambok Wesley S  
Keke Eskatario  
Nanang Priyanto  
Fitri Nadya Sabila  
Muchammad Syuhada'  
Ghaniy Hakim Larasadi  
Aditya Pramono  
Andika Wijaya S  
Ria Mustika Drina S  
Maulana Hasun  
M. Farid Ilhamuddin

**BUKU EVALUASI****PENGAWASAN PEMILIHAN SERENTAK TAHUN 2020  
PROVINSI JAWA TIMUR**

*Divisi Pengawasan & Hubungan Antar Lembaga  
Bawaslu Provinsi Jawa Timur*

@Hak Cipta Dilindungi oleh Undang-Undang  
Pengutipan, Pengalihbahasaan dan Penggandaan (*copy*) Isi Buku ini,  
Diperkenankan dengan Menyebutkan Sumbernya

## KATA PENGANTAR

*Assalamualaikum, Wr.W.b.  
Bismillahirrahmannirahim*

Syukur Alhamdulillah kami panjatkan kehadiran Alloh SWT karena berkat rahmat dan hidayah-NYA,kami dapat menyelesaikan penulisan hasil pengawasan pada Pemilihan serentak tahun 2020 di Provinsi Jawa Timur, adapun hasilnya berupa buku Evaluasi Pengawasan Pemilihan Serentak Tahun 2020. 11 penulisan evaluasi ini diantaranya Evaluasi Pengawasan Netralitas ASN Pada Pemilihan Serentak Tahun 2020 di Jawa Timur, Pengawasan Pembentukan PPK, PPS, PPDP dan KPPS Pada Pemilihan Serentak Tahun 2020 di Jawa Timur, Implementasi KTP Elektronik Sebagai Syarat Mutlak Pemilih dan Optimalisasi Teknologi Informasi Dalam Pengawasan Pemutakhiran Data Pemilih pada Pemilihan Serentak 2020 di Jawa Timur, Pengawasan Calon Perseorangan dan Sengketa Pencalonan Pada Pemilihan Serentak Tahun 2020 di Jawa Timur, Pengawasan Pemungutan, Penghitungan dan Rekapitulasi Suara pada Pemilihan Serentak Tahun 2020 di Jawa Timur, Peran "Daerah Penyangga" pada Pemilihan Serentak Tahun 2020 di Jawa Timur, Perlindungan Hak Pilih Warga Binaan Lapas pada Pemilihan Serentak Tahun

2020 di Jawa Timur, Pengawasan Kampanye dan pelaporan Dana Kampanye Pada Pemilihan Serentak Tahun 2020 di Jawa Timur, Pengawasan Logistik Pada Pemilihan Serentak Tahun 2020 di Jawa Timur, Pengawasan Praktik Politik Uang Pada Pemilihan Serentak Tahun 2020 di Jawa Timur dan Persiapan Jajaran Pengawas Kecamatan, PKD dan PTPS Pada Pemilihan Serentak Tahun 2020 di Jawa Timur.

Fokus tulisan dalam buku ini menitikberatkan kepada dinamika, bentuk pelanggaran, strategi pencegahan dan pengawasan dalam pelaksanaan Pilkada serentak tahun 2020 di Provinsi Jawa Timur. Ini sebagai sebuah upaya menghadirkan rekam jejak pengawasan sekaligus catatan perjalanan Pilkada Serentak sejak tahun 2020 di tengah pandemi Covid-19. Riset ini dibentuk dan di gagas oleh Divisi Pengawasan dan Hubungan Antar Lembaga Bawaslu Provinsi Jawa Timur 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, Pemerintah Daerah, Akademisi, Pegiat Pemilu, Pemantau Pemilu, Mahasiswa dan stakeholder yang terlibat dalam mengambil kebijakan pembentukan strategi dalam penyelenggaraan Pilkada selanjutnya.

Peribahasa tak ada gading yang tak retak, buku yang telah disusun oleh para Penulis dari Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota 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 ini dapat bermanfaat dan sekaligus menjadi bahan rekomendasi Bawaslu untuk perbaikan sistem pemilihan di masa mendatang. Selamat membaca. Terima kasih.

*Wassalamualaikum Wr. Wb.*

**Aang Kunaifi**

Koordinator Divisi Pengawasan dan Hubungan  
Antar Lembaga Bawaslu Provinsi Jawa Timur

## DAFTAR ISI

Tim Penyusun.....		i	
Kata Pengantar.....		ii	
Daftar Isi.....		v	
Bab I      Evaluasi                      Pengawasan Netralitas      Aparatur      Sipil Negara      Dalam      Pemilihan Serentak Tahun 2020 Di Jawa Timur (Aang Kunaifi, Ahmad Rokhani, Ali Mashudi, Fitri Nadya Sabila).....			1
Bab II      Pengawasan      Pembentukan PPK, PPS, PPDP dan KPPS Pada Pemilihan Serentak Tahun 2020 di Jawa Timur (Aang Kunaifi, Endro Sunarko, Muchammad Syuhada').....			53
Bab III      Optimalisasi                      Teknologi Informasi Dalam Pengawasan Pemutakhiran Data Pemilih Pada Pilkada Serentak Tahun 2020 Di Provinsi Jawa Timur (Aang Kunaifi, Afidatusolikha, Ghaniy Hakim Larasadi).....			75
Bab IV      Dinamika Pengawasan Dan Penyelesaian Sengketa Bacalon Perseorangan Pada Pemilihan Serentak Tahun 2020 Di Provinsi Jawa Timur (Aang Kunaifi, Hidayat, Abdul Alam Amrullah, Mohammad Wahyudi, Aditya Pramono).....			109

Bab V	Analisis Kesalahan Penghitungan Dan Rekapitulasi Suara Pada Pemilihan Bupati Wakil Bupati Ponorogo Tahun 2020 (Aang Kunaifi, Juwaini, Maulana Hasun).....	145
Bab VI	Peran Daerah Penyangga Pada Pemilihan Serentak Tahun 2020 Di Jawa Timur (Aang Kunaifi, Ulil Abshor, Nanang Priyanto, M. Farid Ilhamuddin).....	171
Bab VII	Evaluasi Pengawasan Perlindungan Hak Pilih Warga Binaan (Lapas/Rutan) Pada Pemilihan Bupati, Walikota Di Jawa Timur Pada Tahun 2020 (Aang Kunaifi, Muhammad Rasul, Jamil, Lambok Wesly Simangunsong).....	199
Bab VIII	Peran Pengawas Pemilu Dalam Mencegah Penyebaran Covid- 19 Pada Masa Kampanye Pemilihan Serentak 2020 Di Jawa Timur (Aang Kunaifi, Muhammad Syafi' Jamhari, Moch. Imron Rosyadi, Andika Wijaya).....	235
Bab IX	Politik Uang Dan Literasi Politik Pada Pemilu Serentak 2020 Di Provinsi Jawa Timur (Aang Kunaifi, Fina Lutfiana Rahmawati, Keke Eskatario).....	275



Bab X	Dinamika Pembentukan Panwascam, Panwasdes Dan Ptps Pada Pelaksanaan Pemilihan Serentak Tahun 2020 Di Kabupaten Sumenep Dan Kota Pasuruan (Aang Kunaifi, Murtapik, Marpu'ah, Keke Eskatario).....	295
Bab XI	Pengawasan Tahapan Pengadaan & Distribusi Logistik Pemilihan Serentak 2020 Di Kabupaten Gresik (Aang Kunaifi, Ahmad Udi Masjkur, Ria Mustika Drina Sundayani).....	319



# **EVALUASI PENGAWASAN NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA DALAM PEMILIHAN SERENTAK TAHUN 2020 DI JAWA TIMUR**

Penulis:

Aang Kunaifi, Ali Mashudi,  
Ahmad Rokhani, Fitri Nadya Sabila

## **ABSTRAK**

Persoalan netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) sering terjadi pada pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Tidak terkecuali pada pelaksanaan Pemilihan Serentak tahun 2020 di 19 kabupaten dan kota di wilayah Provinsi Jawa Timur. Penelitian kualitatif ini dilakukan untuk mengkaji terkait regulasi netralitas ASN, proses pengawasan Bawaslu dan dugaan-dugaan pelanggaran yang terjadi selama pelaksanaan Pemilihan Serentak tahun 2020.

Penelitian ini dilakukan di dua kabupaten, yakni Kabupaten Kediri dan Kabupaten Trenggalek. Dari hasil penelitian disimpulkan bahwa ada lima penyebab pelanggaran netralitas ASN, yakni; (1). Ketidakpahaman ASN terkait aturan netralitas, (2). Adanya “relasi kuasa” atasan-bawahan, (3). ASN memanfaatkan momentum pemilihan sebagai “ajang cari muka” dengan menunjukkan dukungan, (4). ASN menganggap selama belum ada calon yang ditetapkan, perbuatan dukung-mendukung bakal calon tidak melanggar netralitas, serta (5) Pemilihan dengan calon tunggal menjadikan ASN semakin berani dan terang-terangan melanggar. Meskipun upaya-upaya pencegahan sudah dilakukan, tetapi masih banyak pelanggaran netralitas ASN.

Rekomendasi dari penelitian ini adalah perlu ditingkatkan upaya pencegahan baik dari sisi Bawaslu maupun instansi terkait yang berwenang melakukan pembinaan dan pengawasan kepada ASN.

**Kata Kunci:** Pengawasan, Netralitas, Aparatur Sipil Negara (ASN)

## **A. PENDAHULUAN**

### **1. Latar Belakang**

Setiap perhelatan pemilihan kepala daerah (pilkada), isu netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) merupakan tema yang menarik untuk diperbincangkan. Netralitas ASN merupakan salah satu amanah reformasi yang harus dijaga dan ditegakkan. Dalam setiap forum, baik forum ilmiah maupun forum *cangkrukan* warung kopi, semuanya sepakat bahwa proses demokrasi di Indonesia akan lebih berkualitas apabila ASN bersikap netral dalam proses pemilihan umum (pemilu) dan pilkada. Era orde baru menjadi bukti paling mudah dilihat bahwa “absennya” netralitas ASN dapat berakibat negatif bagi penyelenggaraan negara dan pembangunan.

Belajar dari kesalahan masa lalu, pemerintah kini mulai membenahi kualitas sumber daya manusia (SDM) aparatur melalui upaya reformasi birokrasi. Salah satu upaya reformasi birokrasi adalah lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN. Salah satu poin yang harus dipatuhi ASN adalah asas netralitas. Melalui Undang-Undang ASN tersebut diharapkan lahir aparatur negara yang berintegritas, profesional, netral, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.<sup>1</sup>

Beberapa literatur studi dan pengalaman dari negara maju menunjukkan adanya korelasi positif antara netralitas pegawai ASN dengan pembangunan negara. Karena itu, berbagai upaya

---

<sup>1</sup> Menpan.go.id, “Menuju Smart ASN 2019” (<https://www.menpan.go.id/site/cerita-sukses-rb/menuju-smart-asn-2019>), diakses 9 Agustus 2016)

dilakukan pemerintah dalam menjaga netralitas di kalangan ASN, khususnya dalam proses politik dan pemilu. Hal ini dilakukan dengan harapan terjadi perbaikan pada aspek pembangunan negara. Usaha ini tentu perlu diapresiasi dan ditindaklanjuti melalui sejumlah langkah tepat oleh pihak-pihak terkait.

Menurut laporan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), jumlah penanganan pelanggaran netralitas ASN Tahun 2015-2018 cukup mencengangkan. Tahun 2015 penanganan netralitas ASN sejumlah 29 kasus, tahun 2016 sebanyak 54 Kasus, tahun 2016 sebanyak 55 kasus dan tahun 2018 sebanyak 508 kasus dan 8 kasus diantaranya dari Jawa Timur.<sup>2</sup> Terakhir, pada Pemilu 2019 kasus netralitas ASN sebanyak 344 Kasus.<sup>3</sup> Sedangkan tahun 2020, KASN menerima laporan pengaduan pelanggaran netralitas ASN sejumlah 1.399 ASN. Sampai dengan tanggal 30 Desember 2020, KASN telah mengeluarkan 982 surat rekomendasi kepada ASN yang telah terbukti melakukan pelanggaran netralitas, termasuk 40 ASN di antaranya dari Jawa Timur. Dan dari sejumlah kasus di Jawa Timur tersebut sebanyak 670 ASN (68.2%) telah dijatuhi hukuman oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK).<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Laporan Tahunan Komisi Aparatur Sipil Negara Tahun 2018, Hlm.32

<sup>3</sup> Policy Brief, Vol. 2 Nomor 4 Desember 2019. Strategi Pengawasan Penegakan Netralitas (*Impartiality*) Aparatur Sipil Negara, Hlm 2

<sup>4</sup> Laporan Tahunan Komisi Aparatur Sipil Negara Tahun 2020, Hlm. 50

Dari laporan yang ditangani KASN, pelanggaran netralitas ASN yang sering terjadi di lapangan antara lain:

1. Kampanye/sosialisasi melalui media sosial (27.1%);
2. Mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan kepada salah satu calon/bakal calon (21.1%);
3. Melakukan foto bersama bakal calon/pasangan calon dengan mengikuti simbol gerakan tangan/gerakan yang mengindikasikan keberpihakan (11.7%);
4. Menghadiri deklarasi pasangan bakal calon/calon peserta pemilihan (9.2%);
5. Melakukan pendekatan ke parpol terkait pencalonan dirinya atau orang lain sebagai calon/bakal calon kepala daerah/wakil kepala daerah (8.2%).<sup>5</sup>

Agus Pramusinto, Ketua KASN menyatakan bahwa ada dua sudut pandang yang berbeda antara ASN dan politisi dalam melihat netralitas ASN. Kalangan ASN beranggapan bahwa jika mereka tidak mendukung salah satu calon, maka ke depan karier mereka akan *mandeg*. Di sisi lain, para politisi mengatakan bahwa mereka tidak mau menyeret ASN dalam urusan dukung-mendukung, ASN itu sendiri yang ingin setor muka, dengan harapan jika calon yang didukungnya menang, kelak dia bisa memperoleh promosi jabatan.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Laporan Tahunan Komisi Aparatur Sipil Negara Tahun 2020, Hlm. 51

<sup>6</sup> VOAINdonesia.com, “Netralitas ASN dalam Pilkada, Balas Jasa atau Balas Dendam” (<https://www.voaindonesia.com/a/netralitas-asn-dalam->

Ada dua faktor penyebab pelanggaran netralitas ASN, yakni faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal antara lain kurangnya pemahaman ASN terkait regulasi netralitas ASN dan rendahnya integritas. Sedangkan faktor eksternal yang sering terjadi antara lain penegakan sanksi yang belum membuat jera, kurangnya pengawasan partisipatif serta adanya pengaruh kekuasaan.<sup>7</sup>

Berdasarkan data dari Divisi Penanganan Pelanggaran Bawaslu Provinsi Jawa Timur, kasus pelanggaran netralitas ASN Pemilihan Serentak tahun 2020 terjadi di 17 kabupaten/kota dengan 34 kasus dugaan pelanggaran yang melibatkan sekitar 73 orang ASN.<sup>8</sup> Pengawasan netralitas ASN yang dilakukan oleh Bawaslu dalam Pemilihan Serentak tahun 2020 di Provinsi Jawa Timur, perlu dievaluasi. Evaluasi tersebut melingkupi aspek penyebab pelanggaran, efektivitas regulasi, maupun praktik pengawasan baik dari sisi pencegahan maupun penanganan pelanggarannya. Dalam argumentasi inilah penelitian ini dilakukan.

## **2. Permasalahan**

Berdasarkan latar belakang tersebut, ada tiga permasalahan yang menarik untuk dikaji dalam evaluasi pengawasan netralitas ASN pada pelaksanaan Pemilihan Serentak tahun 2020 di Jawa Timur:

---

[pilkada-balas-jasa-atau-balas-dendam-/5664398.html](http://pilkada-balas-jasa-atau-balas-dendam-/5664398.html), diakses pada 16 November 2020)

<sup>7</sup> Serial Evaluasi Pilkada Serentak di Indonesia Bawaslu Provinsi Jawa Timur 2020. Hlm. 252

<sup>8</sup> Laporan Akhir Penanganan Pelanggaran Pemilihan Serentak 2020 Bawaslu Provinsi Jawa Timur. Hlm. 203



1. Bagaimana kajian regulasi terkait netralitas ASN dalam Pemilihan Serentak tahun 2020?
2. Bagaimana pelanggaran netralitas ASN pada Pemilihan Serentak tahun 2020 di Jawa Timur?
3. Bagaimana Bawaslu melakukan pengawasan netralitas ASN dalam Pemilihan Serentak tahun 2020 di Jawa Timur?

### **3. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian evaluasi pengawasan Netralitas ASN pada Pemilihan Serentak tahun 2020 di Jawa Timur ini ada tiga hal:

1. Untuk mengetahui regulasi yang mengatur netralitas ASN dalam Pemilihan Serentak tahun 2020.
2. Mengetahui dan menganalisis praktik pelanggaran netralitas ASN, baik dari penyebab, modus maupun bentuk kejadiannya dalam Pemilihan Serentak tahun 2020 di Jawa Timur.
3. Mengevaluasi pelaksanaan pengawasan netralitas ASN yang mencakup kegiatan pencegahan dan penanganan pelanggaran dalam Pemilihan Serentak tahun 2020 di Jawa Timur.

## **B. METODE PENELITIAN**

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif dengan pendekatan studi kasus (*case study*). Melalui pendekatan ini, peneliti menggali secara mendalam dari stakeholder terkait atas pelanggaran netralitas ASN, motif pelanggaran dan kerja kerja pengawasan yang dilakukan.

Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, *focus group discussion* (FGD) dan kajian pustaka. Sumber data primer diperoleh melalui wawancara kepada penyelenggara pemilihan dan Badan Kepegawain Daerah/Inspektorat. Data sekunder diperoleh melalui kajian pustaka hasil pengawasan dan penanganan pelanggaran Bawaslu kabupaten dan kota, penelitian terdahulu, jurnal, regulasi dan putusan KASN.

Lokasi penelitian dipilih dua kabupaten yang mendapatkan rekomendasi KASN terbanyak pada pelaksanaan Pemilihan Serentak tahun 2020. Dua kabupaten tersebut yaitu Kabupaten Kediri dan Kabupaten Trenggalek.

## **C. PERSPEKTIF TEORI**

### **1. Netralitas Aparatur Sipil Negara**

Netralitas, makna secara bahasa menurut KBBI adalah keadaan dan sikap netral (tidak memihak, bebas). Sedangkan makna asas netralitas menurut regulasi yang berlaku adalah bahwa setiap pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun.<sup>9</sup> Sedangkan yang dimaksud Aparatur Sipil Negara atau ASN menurut adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.<sup>10</sup>

Menurut Sekretaris Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PAN-RB), Dwi Wahyu Atmaji, bahwa ASN

---

<sup>9</sup> Penjelasan atas pasal 2 huruf f UU No 5/2014 tentang Aparatur Sipil Negara

<sup>10</sup> Ibid, pasal 1 ayat (1)

harus bebas dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak pada kepentingan siapapun termasuk dalam pemilihan kepala daerah. Birokrasi pemerintahan akan kuat jika para ASN bersikap netral dari segala kepentingan, serta mendukung iklim demokrasi yang sehat dalam pemilihan umum yang langsung, umum, bebas, mandiri, jujur, dan adil.<sup>11</sup>

## **2. Pengawasan Badan Pengawas Pemilihan Umum**

Badan Pengawas Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut Bawaslu adalah lembaga penyelenggara pemilihan umum (pemilu) yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>12</sup> Untuk menjamin tidak disanderanya prinsip-prinsip demokrasi dalam pelaksanaan pilkada, pengawas pemilu menjadi pihak yang paling bertanggung jawab. Terlepas masih adanya kewenangan yang menempatkan pengawas pemilu berada pada posisi yang kurang menguntungkan, dinamika perubahan dan perkembangan pengawas pemilu secara kelembagaan dan kewenangan dapat dinilai bergerak ke arah kemajuan.<sup>13</sup>

Bawaslu sebagai penyelenggara pemilu secara *atributive* mempunyai tugas mengawasi netralitas ASN, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia

---

<sup>11</sup> MenPAN.go.id, “Netralitas ASN Menjamin Birokrasi Kuat” (<https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/netralitas-asn-menjamin-birokrasi-kuat>). Diakses pada 25 Juni 2021)

<sup>12</sup> Pasal 1 ayat (10) Undang-undang Pemilihan Kepala Daerah Nomor 1 tahun 2015 yang telah dirubah beberapa kali menjadi Undang-undang Nomor 6 tahun 2020.

<sup>13</sup> M. Afifuddin, *Membumikan Pengawas Pemilu: Mozaik Pandangan dan Catatan Kritis dari Dalam*, hlm. 8.

(TNI), dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia (Polri).<sup>14</sup> Pengawasan netralitas ASN oleh Bawaslu diatur dalam Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah Nomor 1 Tahun 2015 yang telah diubah beberapa kali menjadi Undang-Undang Nomor 6 tahun 2020. Aang Kunaifi, anggota Bawaslu Provinsi Jawa Timur, berpendapat bahwa tinjauan lain terkait wewenang Bawaslu dalam mengawasi netralitas ASN dapat dilihat dari aspek *hukum formil* (hukum acara) dan fungsi pengawasan Bawaslu. Berkaitan dengan ini, Perbawaslu Nomor 6 Tahun 2018 dan Perbawaslu Nomor 14 Tahun 2017 dapat dijadikan rujukan.<sup>15</sup>

Dalam melakukan pengawasan netralitas ASN, anggota TNI, dan anggota Polri, pengawas pemilu melakukan tugas sebagaimana berikut.

- a. Identifikasi potensi penyalahgunaan kewenangan, penggunaan anggaran, dan penggunaan fasilitas;
- b. Identifikasi potensi keterlibatan pegawai ASN, anggota TNI, dan anggota Polri;
- c. Koordinasi dengan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia secara berjenjang serta KASN; dan
- d. Kerja sama dengan pemantau pemilu dan media massa serta masyarakat untuk mengawasi.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Pasal 93 huruf f Undang-undang nomor 17 Tahun 2017 tentang *Pemilihan Umum*.

<sup>15</sup> Bawaslu.go.id, “Netralitas ASN dalam Pilkada dan Kewenangan Bawaslu” (<https://jatim.bawaslu.go.id/2020/01/netralitas-asn-dalam-pilkada-dan-kewenangan-bawaslu/>, diakses 25 Juni 2021)

<sup>16</sup> Pasal 5 Peraturan Badan Pengawas Pemilu Nomor 6 Tahun 2018 tentang *Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara, Anggota Tentara Nasional Indonesia, dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia*.

Pengawasan netralitas ASN dapat dikatakan sebagai “pengawasan non tahapan”. Karena potensi pelanggaran netralitas ASN tidak tergantung pada tahapan tertentu, tapi dapat terjadi selama tahapan pemilihan berlangsung. Baik sebelum penetapan pasangan calon maupun sesudah ditetapkannya pasangan calon oleh KPU.

Penanganan pelanggaran netralitas ASN oleh Bawaslu dalam Pemilihan Serentak 2020 menggunakan dua mekanisme yang berbeda. Perbedaan ini disebabkan adanya perubahan peraturan Bawaslu dari Peraturan Bawaslu Nomor 14 Tahun 2017 menjadi Peraturan Bawaslu Nomor 8 Tahun 2020 yang mulai dundangkan pada tanggal 29 September 2020. Dalam regulasi baru ini, alur penanganan pelanggaran netralitas lebih simpel.

Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) Pemilihan 2020 menyebutkan bahwa selain kerawanan akibat kampanye masa pandemi Covid-19, ada pula berbagai aspek seperti netralitas ASN, persoalan hak pilih dan materi kampanye yang melanggar aturan. Kesemuanya itu masuk dalam kategori kerawanan tinggi. Anggota Bawaslu Republik Indonesia, Mochammad Afifuddin menjelaskan bahwa kerawanan pelanggaran netralitas ASN ini terjadi di seluruh daerah yang menggelar Pemilihan Serentak tahun 2020.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Bawaslu.go.id, “IKP Pilkada 2020 Afif Jabarkan Potensi Kerawanan Daerah dari Berbagai Aspek” (<https://www.bawaslu.go.id/id/berita/ikp-pilkada-2020-afif-jabarkan-potensi-kerawanan-daerah-dari-berbagai-aspek>, diakses 22 September 2020)

Untuk memaksimalkan tugas pengawasan netralitas ASN, Bawaslu berkolaborasi dengan lembaga terkait. Salah satu upaya yang dilakukan adalah membuat Pedoman Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) untuk Pemilihan Serentak 2020 dalam bentuk Surat Keputusan Bersama (SKB) lima lembaga. Kelima Lembaga tersebut adalah Bawaslu RI, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Menpan-RB), Menteri Dalam Negeri (Mendagri), Badan Kepegawaian Negara (BKN), dan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN).<sup>18</sup> SKB ini bertujuan untuk menciptakan gelaran Pemilihan 2020 yang netral, objektif, dan akuntabel khususnya terkait pengawasan netralitas ASN. Ruang lingkup SKB ini di antaranya meliputi upaya dan langkah pencegahan pelanggaran netralitas ASN pada tahapan sebelum dan sesudah penetapan calon kepala daerah, jenis-jenis sanksi pelanggaran netralitas ASN, serta pembentukan Satuan Tugas Pengawasan Netralitas ASN.

#### **D. PEMBAHASAN**

##### **1. Regulasi Netralitas ASN dalam Pemilihan Serentak 2020.**

Ada beberapa regulasi yang dijadikan dasar, pedoman dan tata cara pengawasan dan penanganan pelanggaran netralitas ASN. Berikut rincian regulasi tersebut yang dijadikan rujukan dalam Pemilihan Serentak tahun 2020:

---

<sup>18</sup> Bawaslu.go.id, “Lima Pimpinan Lembaga Teken SKB Pedoman Pengawasan Netralitas ASN untuk Pilkada 2020” (<https://bawaslu.go.id/id/berita/lima-pimpinan-lembaga-teken-skb-pedoman-pengawasan-netralitas-asn-untuk-pilkada-2020>, diakses pada 10 September 2020)

- 1) Undang- Undang Nomor 07 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Pasal 93 huruf f: *“Bawaslu bertugas: mengawasi netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia”*;
- 2) Undang-undang Pemilihan Kepala Daerah Nomor 1 Tahun 2015 yang telah diubah beberapa kali menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020, pasal 71 ayat (1): *“Pejabat negara, pejabat daerah, pejabat aparatur sipil negara, anggota TNI/POLRI, dan Kepala Desa atau sebutan lain/Lurah dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu Pasangan Calon”*;
- 3) Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara:
  - a) Pasal 5 ayat (2) huruf h: *“Kode etik dan kode perilaku sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berisi pengaturan perilaku agar Pegawai ASN:menjaga agar tidak terjadi konflik kepentingan dalam melaksanakan tugasnya”*, dan
  - b) Pasal 9 ayat (2): *“Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik”*;
- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps Dan Kode Etik PNS Pasal 11 Huruf c: *“Etika terhadap diri sendiri meliputi: menghindari konflik kepentingan pribadi, kelompok maupun golongan”*;
- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS:

- a) Pasal 4 ayat (15): *“Setiap PNS dilarang memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, dengan cara:*
  - a. terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah;
  - b. menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye;
  - c. membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan/merugikan salah satu Pasangan Calon selama masa kampanye; dan/atau
  - d. mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap Pasangan Calon yang menjadi Peserta Pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat.”
- b) Pasal 7 ayat (1) menyatakan bahwa PNS yang tidak mematuhi kewajiban dan larangan dijatuhi hukuman disiplin. Tingkat hukuman disiplin terdiri dari:
  - a. hukuman disiplin ringan;
  - b. hukuman disiplin sedang; dan
  - c. hukuman disiplin berat.
- 6) Peraturan Badan Pengawas Pemilu Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara, Anggota Tentara Nasional Indonesia, dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- 7) Peraturan Badan Pengawas Pemilu Nomor 14 Tahun 2017 Tentang Penanganan Laporan



Pelanggaran Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota. Pasal 26 ayat (1): *Hasil kajian terhadap dugaan Pelanggaran Pemilihan dituangkan dalam formulir model A.8 dikategorikan sebagai:*

- a. pelanggaran Pemilihan;*
- b. bukan Pelanggaran Pemilihan; atau*
- c. sengketa Pemilihan.*

8) Peraturan Badan Pengawas Pemilu Nomor 8 Tahun 2020 Tentang Penanganan Pelanggaran Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota:

a) Pasal 31 ayat (1 dan 3):

(1) *Hasil kajian terhadap dugaan pelanggaran Pemilihan dituangkan dalam Formulir Model A.11 dikategorikan sebagai:*

- a. pelanggaran Pemilihan; atau*
- b. bukan pelanggaran Pemilihan.*

(3) *Kategori bukan pelanggaran Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi:*

- a. tidak terdapat unsur pelanggaran Pemilihan; atau*
- b. terdapat unsur pelanggaran yang bukan menjadi kewenangan Pengawas Pemilihan sesuai dengan Undang-Undang yang mengatur mengenai Pemilihan”.*

b) Pasal 36 ayat (1,2 dan 3):

(1) *Dalam hal hasil kajian yang dikategorikan bukan dugaan pelanggaran Pemilihan tetapi termasuk dugaan pelanggaran terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya,*

*diteruskan kepada instansi yang berwenang sesuai dengan Formulir Model A.16.*

*(2) Penerusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan melampirkan salinan berkas pelanggaran.*

*(3) Salinan berkas pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling sedikit memuat:*

*a. formulir Laporan atau Temuan;*

*b. kajian; dan*

*c. bukti.*

9) Surat Edaran Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 0266/K.BAWASLU/PM.00.00/04/2020 tentang *Pencegahan Tindakan Pelanggaran ASN.*

10) Perjanjian Kerja Sama (PKS) antara Badan Pengawas Pemilihan Umum dengan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) Nomor 0155/K.Bawaslu /HM/02.00/VI/2020 dan Nomor 4/PKS/KASN/6/2020 tentang *Pengawasan Netralitas Pegawai ASN (Aparatur Sipil Negara) pada Pemilihan Serentak 2020.*

11) Keputusan Bersama Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Menteri Dalam Negeri, Kepala Badan Kepegawaian Negara, Ketua Komisi Aparatur Sipil Negara, Dan Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 5 Tahun 2020, Nomor 800-2836 Tahun 2020, Nomo 167/Kep/2020, Nomor 6/SKB/Kasn/9/2020, Nomor 0314 tentang *Pedoman Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Serentak tahun 2020.*

## **2. Pengawasan Netralitas ASN pada Pemilihan Serentak tahun 2020 di Jawa Timur**

Pada perhelatan Pemilihan Serentak tahun 2020 di wilayah Provinsi Jawa Timur, dari hasil pengawasan (temuan) dan laporan cukup banyak terjadi dugaan pelanggaran netralitas ASN. Berdasarkan data dari Divisi Penanganan Pelanggaran Bawaslu Provinsi Jawa Timur, dari 19 wilayah yang melaksanakan Pemilihan, dugaan pelanggaran netralitas ASN yang ditangani oleh Bawaslu terjadi di 16 kabupaten/kota. Dugaan pelanggaran netralitas tersebut terjadi di Banyuwangi, Blitar, Gresik, Jember, Kediri, Lamongan, Malang, Mojokerto, Pacitan, Ponorogo, Sidoarjo, Situbondo, Sumenep, Tuban, Kota Pasuruan dan Kota Surabaya. Dugaan pelanggaran netralitas ASN dari 16 Kabupaten/kota tersebut secara akumulatif setidaknya melibatkan 73 orang ASN.<sup>19</sup>

Data ini belum termasuk data pelanggaran yang tidak diregistrasi sistem informasi Bawaslu Provinsi Jawa Timur. Ada juga laporan proses pelanggaran yang langsung diteruskan ke KASN, yakni Kabupaten Trenggalek dan Kota Blitar.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Laporan Akhir Penanganan Pelanggaran Pemilihan Serentak 2020 Bawaslu Provinsi Jawa Timur. Hlm. 203

<sup>20</sup> Regulasi tentang mekanisme pengadministrasian laporan dan kajian pelanggaran netralitas ASN merujuk pada Perbawaslu No. 14/2017. Dalam regulasi ini, ada prosedur registrasi surat laporan di Bawaslu. Namun sejak dikeluarkannya regulasi baru, Perbawaslu No. 8/2020 maka pada proses penanganan pasca pleno dugaan pelanggaran di tingkat Bawaslu Kabupaten, bisa langsung diteruskan kepada KASN. Namun, karena regulasi ini masih baru di tengah proses tahapan Pemilihan sedang berlangsung, maka mayoritas Kabupaten dan Kota masih menggunakan

Sehingga jika ditambah dua daerah ini maka total daerah yang menangani dugaan pelanggaran netralitas ASN pada Pemilihan Serentak 2020 di Jawa Timur berjumlah 18 kabupaten/kota.

Di Kabupaten Trenggalek dan Kabupaten Kediri jumlah pelanggaran netralitas ASN tidak sedikit. Berdasarkan data dari Bawaslu Kabupaten Kediri, ada penanganan dugaan pelanggaran netralitas ASN sejumlah 23 orang. Sedangkan di Kabupaten Trenggalek ada 6 ASN yang ditangani. Dari segi waktu kejadian pelanggaran, di Kabupaten Trenggalek terjadi pada saat tahapan kampanye, sedangkan di Kabupaten Kediri terjadi pada saat sebelum penetapan pasangan calon.<sup>21</sup>

Berdasarkan data yang dirilis oleh Badan Kepegawaian Nasional (BKN) melalui media sosial per bulan November 2020, Kabupaten Kediri termasuk 5 instansi dengan penanganan kasus ASN dan mendapat rekomendasi dari KASN terbanyak. Kelima instansi tersebut adalah Kabupaten Purbalingga (56 ASN), Kabupaten Wakatobi (33 ASN), Kabupaten Bima (24 ASN),

---

Perbawaslu lama, Perbawaslu No. 14/2017 dimana, laporan dan kajian melibatkan prosedur register di tingkat Kabupaten dan Kota terlebih dahulu. Basis data registrasi inilah yang dijadikan acuan jumlah pelanggaran netralitas ASN. Pada pelaksanaan Pemilihan Serentak 2020 di Jawa Timur, ada dua wilayah yang data pelanggarannya tidak melalui registrasi di kabupaten atau kota (menggunakan Perbawaslu No. 8/2020). Dua wilayah tersebut adalah Kabupaten Trenggalek dan Kota Blitar.

<sup>21</sup> Hasil wawancara Penulis dengan Divisi Penanganan Pelanggaran Bawaslu Kabupaten Kediri dan Bawaslu Kabupaten Trenggalek. 8-9 November 2021.

---

Kabupaten Halmahera Selatan (23 ASN) dan Kabupaten Kediri dengan (21 ASN).<sup>22</sup>

Penjelasan lebih detail tentang pelaksanaan pengawasan netralitas ASN di Kabupaten Trenggalek dan Kabupaten Kediri akan diulas secara terpisah pada bagian selanjutnya. Kajian ini akan mengulas mulai aspek regulasi yang digunakan, upaya pencegahan, pelaksanaan pengawasan sampai dengan penanganan pelanggaran yang terjadi.

#### **a. Pengawasan dan Pelanggaran Netralitas ASN di Kabupaten Trenggalek**

Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Trenggalek tahun 2020 diikuti oleh dua pasangan calon (paslon). Pertama, paslon nomor urut 1, Ir. Alfian Riyanto, *M.Tech* dan Zainal Fanani, S.ST M.MT, diusung oleh PKB dan PKS. Kedua, paslon nomor urut 2, Pasangan H. Moch. Nur Arifin, SE. dan Syah Mohammad Natanegara, merupakan petahana yang diusung oleh PDI Perjuangan, Partai Demokrat, PPP, Partai Hanura, Partai Golkar, PAN, dan Partai Gerindra.

Sebelum melakukan pengawasan, Bawaslu Kabupaten Trenggalek menyusun peta kerawanan berdasarkan pengalaman Pemilihan sebelumnya. Kerawanan pemilihan di Kabupaten Trenggalek

---

<sup>22</sup> Akun Facebook BKN. (<https://m.facebook.com/BKNgoid/photos/a.384000118398290/2017240338407585/?type=3&source=48>, diakses pada 10 November 2020). Data ini bertambah dua kasus pelanggaran per Desember 2020. Sehingga total penanganan kasus dugaan pelanggaran netralitas ASN pada pilkada Kabupaten Kediri adalah sejumlah 23 kasus.

pada pengawasan non tahapan netralitas ASN pada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Trenggalek Tahun 2020 adalah sebagai berikut:

- 1) Penyalahgunaan sarana prasarana pemerintah untuk kegiatan pemilu.
- 2) ASN ikut dalam tim sukses peserta pemilu.
- 3) ASN ikut berkampanye.
- 4) ASN memanfaatkan kedudukan untuk menguntungkan salah satu peserta pemilu.

Dari pemetaan kerawanan tersebut, Bawaslu Kabupaten Trenggalek melakukan kegiatan pencegahan agar kerawanan tersebut tidak terjadi. Upaya pencegahan yang dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten Trenggalek antara lain dengan cara memberikan himbauan, melakukan koordinasi dan sosialisasi kepada *stakeholder* terkait. Hasil dari pemetaan kerawanan netralitas ASN menjadi salah satu materi yang dikoordinasikan dengan *stakeholder* terkait, seperti BKD dan Inspektorat.

Selain itu juga dilakukan berbagai kegiatan sosialisasi. Salah satunya adalah sosialisasi dengan tema “Sosialisasi Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pelaksanaan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Trenggalek Tahun 2020” di Hall Prigi Hotel Bukit Jaas Trenggalek. Kegiatan ini dilaksanakan pada 29 Juli 2020. Kegiatan sosialisasi tersebut bertujuan untuk memaksimalkan tugas pengawasan netralitas ASN Kabupaten Trenggalek pada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Trenggalek tahun 2020.

BKD juga sangat berkomitmen melakukan upaya pembinaan netralitas ASN. Menurut Dra. Eko Juniati, MM. selaku Kepala BKD Kabupaten

Trenggalek, pembinaan ASN untuk tersebut dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut:

1. Mengisi acara terkait netralitas ASN yang dilakukan oleh Bawaslu pada tanggal 29 Juli 2020;
2. Mengisi acara terkait netralitas ASN dalam rangka pembinaan MKKS pada tanggal 6 Agustus 2020;
3. Menyiapkan materi netralitas ASN pada kegiatan monitoring dan evaluasi penegakkan disiplin di 70 unit kerja se Kabupaten Trenggalek;
4. Melaksanakan Apel Akbar Netralitas ASN se Kabupaten Trenggalek pada tanggal 19 Oktober 2020;
5. Melaksanakan rapat koordinasi terkait kepegawaian dengan salah satu materi Netralitas ASN pada tanggal 10-16 Nopember 2020.<sup>23</sup>

Proses pengawasan netralitas ASN selain dilakukan oleh jajaran pengawas, Bawaslu Kabupaten Trenggalek juga melakukan kerjasama dengan dengan masyarakat dalam meningkatkan pengawasan partisipatif. Upaya ini dilakukan dengan membuat MoU dengan dua lembaga perguruan tinggi, yakni STKIP (Sekolah Tinggi Keguruan dan Ilmu Pendidikan) Trenggalek STIT (Sekolah Tinggi Ilmu Tarbiyah).<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Hasil wawancara dengan Dra. Eko Juniati, MM. Kepala BKD Kabupaten Trenggalek pada tanggal 9 November 2021.

<sup>24</sup> MoU antara Bawaslu Kabupaten Trenggalek dan STIKP dilakukan pada tanggal 9 November 2020. Sementara MoU dengan STIT dilakukan pada Agustus 2020.

Meski sudah dilakukan upaya pencegahan, pelanggaran netralitas ASN di Kabupaten Trenggalek masih saja terjadi. Tanggal 26 September 2020, Pengawas Desa Wonoanti, Kecamatan Gandusari, melakukan pengawasan kampanye pertemuan terbatas dari pasangan calon nomor urut 2. Dari kerja pengawasan itu, terdapat enam oknum ASN guru SDN 1 Wonoanti yang ikut dalam giat kampanye tersebut. Temuan Pengawas Desa Wonoanti tersebut telah diproses penanganan pelanggaran oleh Bawaslu Kabupaten Trenggalek. Dari proses tersebut diputuskan telah terjadi pelanggaran terhadap netralitas ASN oleh keenam ASN tersebut. Keenam pegawai tersebut dinyatakan melakukan tindakan yang mengarah pada keberpihakan terhadap pasangan calon no urut 2.<sup>25</sup>

Sesuai dengan hasil klarifikasi dan kajian Bawaslu Kabupaten Trenggalek, perbuatan 6 ASN tersebut telah melanggar peraturan perundang-undangan terkait netralitas ASN yang diatur dalam UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, UU Nomor 10 Tahun 2016, PP Nomor 53 Tahun 2010, dan PP Nomo 42 tahun 2004.

Mengikuti regulasi dalam Perbawaslu Nomor 8 Tahun 2020, karena kasus pelanggaran netralitas ASN adalah terkait penanganan hukum lainnya dan bukan termasuk pelanggaran pemilihan, maka tugas Bawaslu adalah meneruskan kepada instansi yang berwenang.<sup>26</sup> Karena itulah, Bawaslu

---

<sup>25</sup> Data Divisi Pengawasan dan Hubungan antar Lembaga Bawaslu Kabupaten Trenggalek Tahun 2020.

<sup>26</sup> Pasal 36 ayat (1) Peraturan Badan Pengawas Pemilu Nomor 8 Tahun 2020 tentang *Penanganan Pelanggaran Pemilihan*



Kabupaten Trenggalek kemudian meneruskan hasil penanganan pelanggaran tersebut kepada KASN melalui surat dengan Nomor 079/K.JI-27/HK.00.02/X/2020. Surat ini dikeluarkan pada tanggal 10 Oktober dan ditujukan kepada Ketua KASN untuk diproses lebih lanjut.

Selanjutnya, pada tanggal 20 Januari 2021 terbitlah Surat Rekomendasi dari KASN terhadap 6 oknum ASN yang telah melakukan pelanggaran netralitas dengan sanksi disiplin sedang. Bupati Trenggalek selaku Pejabat Pembina Kepegawaian telah mengeluarkan Surat Keputusan eksekusi sanksi tersebut pada tanggal 1 Februari 2021. Adapun daftar nama-nama oknum ASN yang terlibat pelanggaran netralitas adalah sebagai berikut:

Tabel 1  
Daftar Nama ASN yang Ikut Kegiatan Kampanye

<b>No.</b>	<b>Nama ASN</b>	<b>Unit Kerja</b>
1	Endah Suciati	SDN 1 Wonoanti
2	Soejiati	SDN 1 Wonoanti
3	Sumartin	SDN 1 Wonoanti
4	Suprihatin	SDN 1 Wonoanti
5	Susriani	SDN 1 Wonoanti
6	Tri Cahyaningsih	SDN 1 Wonoanti

*Sumber: Arsip Bawaslu Kabupaten Trenggalek 2020*<sup>27</sup>

---

*Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.*

<sup>27</sup> Data Divisi Penanganan Pelanggaran Bawaslu Kabupaten Trenggalek Tahun 2020.

## **b. Pengawasan Netralitas ASN di Kabupaten Kediri**

Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati tahun 2020 di Kabupaten Kediri hanya diikuti oleh satu pasangan calon (paslon), yakni Hanindhito Himawan Pramana dan Dewi Mariya Ulfa. Paslon ini secara bulat diusung oleh 9 partai politik (parpol) yang memiliki kursi di DPRD Kabupaten Kediri. Sembilan Parpol tersebut adalah PDI Perjuangan, PKB, Partai Golkar, Partai Gerindra, PAN, Partai Nasdem, Partai Demokrat, PPP, dan PKS. Pemilihan dengan satu paslon merupakan hal baru dalam sejarah pemilihan Bupati Dan Wakil Bupati di Kabupaten Kediri.

Hal ini menjadi tantangan tersendiri bagi penyelenggara Pemilihan, baik Bawaslu maupun KPU Kabupaten Kediri. Bagi Bawaslu, pemilihan Bupati dengan satu paslon memunculkan kerawanan-kerawanan yang berbeda dibanding pemilihan yang diikuti oleh lebih dari satu paslon. Salah satu kerawanan baru adalah keterlibatan ASN yang semakin berani dan massif.

Bawaslu Kabupaten Kediri di awal tahapan pemilihan sudah melakukan pemetaan Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) terkait netralitas ASN untuk Pemilihan Serentak tahun 2020. Berikut adalah tabel IKP tersebut.

Tabel 2  
Instrumen IKP Pemilihan Tahun 2020 di  
Kabupaten Kediri

No.	APAKAH DI KAB./KOTA TEMPAT ANDA BERTUGAS DITEMUKAN HAL BERIKUT?	Ya	Tidak
1	Adanya Putusan KASN terkait tidak netralnya ASN		✓
2	Adanya laporan/pemberitaan/kasus tidak netralnya ASN	✓	
3	Adanya laporan/pemberitaan/kasus tidak netralnya TNI		✓
4	Adanya laporan/pemberitaan/kasus tidak netralnya Polisi		✓
5	Adanya laporan/pemberitaan/kasus mobilisasi ASN untuk mendukung calon tertentu	✓	

*Sumber: Arsip Bawaslu Kabupaten Kediri* <sup>28</sup>

Dalam melaksanakan tugas pengawasan netralitas ASN tersebut serangkaian upaya pencegahan telah dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten Kediri. Upaya tersebut antara lain dengan melakukan pemetaan kerawanan pemilihan, melakukan koordinasi, sosialisasi dan kerja sama kelembagaan untuk peningkatan pengawasan partisipatif.

Bawaslu Kabupaten Kediri melakukan koordinasi dengan *stakeholder* terkait. Koordinasi ini dilakukan dalam bentuk koordinasi secara langsung maupun surat imbauan. Koordinasi langsung dilakukan melalui rapat koordinasi dengan Bakesbangpol, BKD dan Inspektorat. Sedangkan surat imbauan ditujukan kepada Bupati Kediri, seluruh instansi pemerintah sampai dengan kecamatan dan pemerintah desa. Imbauan tersebut menekankan pada regulasi yang mengatur pelanggaran netralitas ASN dan sanksi-sanksinya. Selain dalam bentuk surat, imbauan lain juga

---

<sup>28</sup> Data Divisi Pengawasan dan Hubungan antar Lembaga Bawaslu Kabupaten Kediri Tahun 2020.

dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten Kediri dalam bentuk poster yang disebar dan ditempelkan di seluruh kantor pemerintahan, termasuk tempat pendidikan dan layanan kesehatan. Selain itu, Bawaslu Kabupaten Kediri juga melakukan sosialisasi melalui media sosial resmi. Kegiatan sosialisasi netralitas ASN dilakukan Bawaslu Kabupaten Kediri bersama KASN, Bawaslu Provinsi Jawa Timur dan BKD dengan melibatkan seluruh pimpinan instansi pemerintah, camat dan tokoh masyarakat.

Kerjasama kelembagaan juga dilakukan Bawaslu dengan melakukan MoU bersama 13 lembaga, baik ormas, NGO, komunitas maupun kampus. Kerjasama ini dilakukan sebagai upaya untuk meningkatkan pengawasan partisipatif. Upaya pencegahan pelanggaran netralitas ASN oleh Bawaslu Kabupaten Kediri dapat dijelaskan sebagaimana tabel berikut.

Tabel 3.  
Kegiatan Pencegahan Pelanggaran Netralitas ASN  
Bawaslu Kabupaten Kediri

<b>Tanggal</b>	<b>Kegiatan</b>
16 November 19	Imbauan tentang Netralitas ASN dalam Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kediri tahun 2020
2 Januari 2020	Imbauan masa jabatan terkait dalam melakukan penggantian pejabat, membuat keputusan dan/atau tindakan, serta kewenangan program dan kegiatan

<b>Tanggal</b>	<b>Kegiatan</b>
3 Juni 2020	Imbauan dalam masa pandemi agar tidak menggunakan kewenangan, program, dan kegiatan serta membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan pribadi, keluarga, kroni, golongan tertentu, atau kelompok politiknya
28 Juli 2020	Imbauan netralitas kepala desa dan perangkat desa dalam Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kediri Tahun 2020
19 Agustus 2020	Bersama KASN, Bawaslu Jatim dan BKD mengadakan Sosiali Netralitas ASN dengan peserta seluruh perwakilan SKPD dan camat serta tokoh masyarakat.
20 Oktober	Pembuatan poster Himbauan Netralitas ASN di seluruh kantor-kantor perwakilan SKPD, pemerintah kecamatan dan kantor kepala desa
3 Desember 2020	Bawaslu Tilik Kampus Uniska; Sosialisasi Peran Strategis Mahasiswa dalam Pengawasan Partisipatif Pemilihan Serentak tahun 2020”
4 Desember 2020	Imbauan penundaan penyaluran Program Bantuan Sosial oleh Dinas Sosial Kabupaten Kediri.
13 Agustus 2020	MoU kelembagaan untuk peningkatan pengawasan partisipatif Pemilihan dengan: Himpunan Mahasiswa Islam (HMI), Pergerakan Mahasiswa Islam Indonesia (PMII), Gerakan Mahasiswa Nasional Indonesia (GMNI), Ikatan Mahasiswa Muhammadiyah (IMM), Ikatan Pelajar Nahdlatul Ulama (IPNU), Ikatan Pelajar Putri Nahdlatul Ulama (IPPNU), Ikatan Pelajar

Tanggal	Kegiatan
	Muhammadiyah (IPM), Nasyiatul Aisyiyah (NA), BEM Universitas Pawiyatan Doho (UPD), Perkumpulan Disabilitas Kabupaten Kediri (PDKK) dan SuaR Indonesia
3 Desember 2020	MoU kelembagaan untuk peningkatan pengawasan partisipatif dengan: Universitas Islam Kediri (UNISKA) dan Fakultas Hukum UNISKA.

*Sumber: Arsip Bawaslu Kabupaten Kediri, 2020*

Gambar 1  
Poster Sosialisasi Netralitas ASN



*Sumber: Dokumentasi Bawaslu Kabupaten Kediri, 2020*

Pencegahan, pengawasan, dan pembinaan netralitas pegawai ASN, anggota TNI, dan anggota Polri tetap menjadi tanggung jawab pejabat yang berwenang dari lembaga/instansi masing-masing

secara berjenjang.<sup>29</sup> Terkait dengan ketentuan normatif tersebut, peneliti melakukan wawancara dengan pihak BKD Kabupaten Kediri. Menurut penjelasan dari Akhmad Wijaya, S.Kom selaku Kasub Pembinaan dan Kesejahteraan, BKD Kabupaten Kediri sudah melakukan pembinaan dan pengawasan melalui beberapa kegiatan. Kegiatan yang dimaksud meliputi:

1. Menerbitkan Surat Edaran Bupati tentang netralitas ASN dalam Pemilihan Serentak tahun 2020 kepada seluruh ASN melalui masing-masing SKPD;
2. Sosialisasi netralitas ASN melalui media elektronik dan media sosial;
3. Pengawasan dan pembinaan dilakukan oleh masing-masing kepala SKPD/Unit Kerja sebagai atasan langsung ASN di lingkungannya. Jika terjadi pelanggaran netralitas, SKPD wajib melaporkan kepada BKD.<sup>30</sup>

Pengawasan netralitas ASN merupakan pengawasan non tahapan. Karenanya, strategi yang dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten Kediri adalah dengan mengarahkan seluruh jajarannya untuk selalu melakukan pengawasan terhadap kegiatan di lingkungan ASN yang berpotensi pada pelanggaran netralitas. Selain itu Bawaslu juga berkoordinasi dengan mitra strategis dan pengawasan partisipatif untuk memberikan laporan atau informasi jika terjadi dugaan netralitas ASN selama

---

<sup>29</sup> Pasal 2 Peraturan Badan Pengawas Pemilu Nomor 6 Tahun 2018 tentang *Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara, Anggota Tentara Nasional Indonesia, dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia..*

<sup>30</sup> Hasil wawancara dengan Akhmad Wijaya, S.Kom Kasubdin. Pembinaan dan Kesejahteraan pihak BKD Kabupaten Kediri. 22 September Tahun 2020.

berlangsungnya tahapan pemilihan di Kabupaten Kediri.

Pelanggaran netralitas ASN yang terjadi pada penyelenggaraan Pemilihan tahun 2020 di Kabupaten Kediri terdapat tujuh kasus. Kasus-kasus itu kemudian diregister dan ditangani oleh Bawaslu Kabupaten Kediri.<sup>31</sup> Dari tujuh kasus tersebut, tiga diantaranya dinyatakan bukan pelanggaran karena tidak terpenuhinya syarat materiil. Syarat material yang dimaksud adalah tiadanya saksi yang mau memberikan keterangan.

Salah satunya adalah kasus yang terjadi di Kecamatan Plemahan. Panwascam Plemahan pada tanggal 22 Agustus 2020 menemukan adanya dugaan pelanggaran di tengah kegiatan silaturahmi dan deklarasi ormas. Kegiatan ini menghadirkan salah satu bakal calon wakil bupati dan Camat Plemahan yang juga memberi sambutan pada acara tersebut. Kasus kedua terjadi di wilayah Kecamatan Puncu. Ada informasi awal dari masyarakat berupa foto, dimana dalam foto tersebut terdapat Camat Puncu bersama beberapa orang yang memegang dan menunjukan pamflet bergambar bakal paslon bupati dan wakil bupati. Adapun kasus ketiga terjadi di Kecamatan Kandangan. Kasus ini juga berangkat dari informasi awal dari masyarakat terkait adanya video deklarasi dukungan salah satu paslon yang dihadiri Camat Kandangan dan bakal

---

<sup>31</sup> Dari tujuh kasus pelanggaran netralitas ASN yang ditangani Bawaslu Kabupaten Kediri tersebut, semua terjadi sebelum penetapan pasangan calon. Dari sisi sumbernya, tiga dari tujuh kasus tersebut merupakan temuan jajaran pengawas, dan empat kasus lainnya berasal dari informasi masyarakat yang tidak mau melapor secara resmi.



calon bupati. Tiga kasus ini pada akhirnya tidak berlanjut karena tidak memenuhi syarat materiil.

Sedangkan empat kasus pelanggaran ASN lainnya yang melibatkan 23 orang ASN berlanjut diproses di KASN. Keempat kasus tersebut terjadi di Kecamatan Semen yang melibatkan 1 orang ASN, Kecamatan Kunjang 1 orang ASN, Kecamatan Ringinrejo 1 orang ASN dan Kecamatan Purwoasri melibatkan 20 orang ASN. Keempat kasus tersebut akan diuraikan lebih detail di bagian bawah ini.

**a. Pelanggaran Netralitas oleh Plt. Camat Semen**

Pada tanggal 12 Agustus 2020, ada pertemuan tokoh masyarakat se-Kecamatan Semen bertempat di salah satu rumah warga dusun Karangdoro Desa Bulu, Kecamatan Semen. Acara yang dikemas dalam bentuk *ngopi bareng* ini dihadiri oleh bakal calon bupati, Plt. Camat Semen. Dalam kegiatan tersebut Plt. Camat melakukan yel-yel serta memberi sambutan yang berisi pengenalan dan ajakan untuk mendukung bakal calon bupati.

Panwascam Semen yang hadir dalam kerja pengawasan, dari awal sudah mengingatkan kepada Plt. Camat untuk tidak mengikuti kegiatan tersebut dan walaupun statusnya terundang, diharapkan bersikap pasif karena sebagai ASN. Melihat apa yang dilakukan oleh Plt. Camat Semen di acara tersebut, Panwascam Semen mendokumentasikan melalui foto dan video dan kemudian hasil pengawasannya dijadikan temuan dugaan pelanggaran netralitas ASN.

Bawaslu Kabupaten Kediri menindaklanjuti temuan tersebut dengan melakukan klarifikasi kepada pihak Panwascam, Plt. Camat Semen dan para saksi. Setelah mengkaji bukti-bukti yang ada, akhirnya Bawaslu Kabupaten Kediri menyimpulkan bahwa kegiatan “Ngopi Bareng” tersebut dapat dikategorikan kegiatan deklarasi bakal pasangan calon. Selanjutnya, tindakan Plt. Camat dalam kegiatan tersebut sudah mengarah pada berpolitik praktis. Plt. Camat bisa dipersepsikan melakukan tindakan tidak netral dan berpihak untuk mendukung calon bupati. Hal ini akan menimbulkan konflik kepentingan dan sudah dapat dikategorikan pelanggaran.

Tindakan yang dilakukan oleh Plt. Camat tersebut telah melanggar beberapa ketentuan normatif. *Pertama*, bahwa kode etik dan kode perilaku yang berisi pengaturan perilaku agar pegawai ASN menjaga agar tidak terjadi konflik kepentingan dalam melaksanakan tugasnya.<sup>32</sup> *Kedua*, bahwa pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik.<sup>33</sup> *Ketiga*, bahwa ASN wajib menghindari konflik kepentingan pribadi, kelompok ataupun golongan. ASN tidak semestinya melakukan perbuatan yang mengarah pada keberpihakan salah satu calon, terlibat dalam politik praktis dan berafiliasi dengan partai politik. Karena itulah, PNS

---

<sup>32</sup> Pasal 5 ayat (2) huruf h Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang *Aparatur Sipil Negara*.

<sup>33</sup> Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang *Aparatur Sipil Negara*.

dilarang menghadiri deklarasi bakal calon kepala daerah atau wakil kepala daerah dengan atau tanpa menggunakan atribut paslon atau partai politik.<sup>34</sup>

Menindalanjuti kasus ini, Bawaslu Kabupaten Kediri meneruskan kepada Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) melalui Surat Penerusan Pelanggaran Hukum lainnya pada tanggal 21 Agustus 2020.<sup>35</sup> Kemudian pada tanggal 4 November 2020 KASN mengeluarkan rekomendasi kepada Bupati Kediri selaku Pejabat Pembina Kepegawaian atas pelanggaran netralitas ASN oleh Plt. Camat Semen atas nama Jiwo, SE. dengan “Hukuman Disiplin Sedang”.

#### **b. Pelanggaran Netralitas oleh Camat Kunjang**

Dugaan pelanggaran ini berangkat dari kegiatan silaturahmi bakal paslon bupati bersama warga Kecamatan Kunjang pada 12 Agustus 2020. Kegiatan ini bertempat di rumah tokoh masyarakat Desa Klepek, Kecamatan Kunjang. Dugaan pelanggaran netralitas ASN muncul karena kegiatan ini dihadiri oleh Camat Kunjang, Mohamad Nizam Subekhi. Kegiatan tersebut juga dihadiri wakil Ketua DPRD Kabupaten Kediri yang sekaligus ketua DPC PKB, Ketua Fraksi PDI Perjuangan DPRD

---

<sup>34</sup> Pasal 11 huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang *Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil*.

<sup>35</sup> Lampiran Peraturan Badan Pengawas Pemilu Nomor 14 Tahun 2017 tentang *Penanganan Laporan Pelanggaran Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota*.

Kabupaten Kediri dan seluruh kepala desa se-Kecamatan Kunjang. Dalam kegiatan tersebut yang bersangkutan melakukan foto bersama bakal paslon bupati dan memberikan sambutan dan ucapan terima kasih atas kegiatan silaturrahi yang diadakan dan kesuksesan pelaksanaan Pemilihan Bupati Kediri.

Sebelum kegiatan tersebut berlangsung, Panwascam Kunjang sudah melakukan upaya pencegahan dengan mengingatkan kepada Camat untuk tidak hadir dan walaupun hadir cukup pasif saja. Hasil pengawasan kegiatan oleh Panwascam Kunjang kemudian dijadikan sebagai temuan dugaan pelanggaran.

Selanjutnya, temuan ini diambil alih oleh Bawaslu Kabupaten Kediri dengan melakukan kajian dan serangkaian proses penanganan pelanggaran. Akhirnya Bawaslu Kabupaten Kediri memutuskan bahwa kehadiran dan konten sambutan yang dilakukan Camat Kunjang sudah mengarah pada kegiatan politik praktis dan dapat dipersepsikan sebagai tindakan keberpihakan. Tindakan Camat Kunjung tersebut sudah dapat dikategorikan pelanggaran nilai dasar, kode etik dan kode perilaku.<sup>36</sup> Dalam regulasi sudah ditegaskan bahwa bahwa pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik.<sup>37</sup> Di samping itu, PNS atau ASN

---

<sup>36</sup> Pasal 5 ayat (2) huruf h Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang *Aparatur Sipil Negara*.

<sup>37</sup> Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang *Aparatur Sipil Negara*.

wajib menghindari konflik kepentingan pribadi, kelompok ataupun golongan.

Hasil keputusan Bawaslu Kabupaten Kediri ini kemudian diteruskan kepada KASN pada 21 Agustus 2020. Kemudian pada tanggal 4 November 2020, KASN mengeluarkan rekomendasi kepada Bupati Kediri selaku Pejabat Pembina Kepegawaian. Rekomendasi tersebut menyatakan bahwa telah terjadi pelanggaran netralitas ASN oleh Camat Kunjang atas nama Mohamad Nizam Subekhi, karenanya perlu mendapatkan sanksi dengan “Hukuman Disiplin Sedang”.

**c. Pelanggaran Netralitas oleh Camat Purwoasri dan 19 ASN Kecamatan Purwoasri**

Bawaslu Kabupaten Kediri mendapat informasi awal dari salah satu wartawan pada 23 Agustus 2020. Informasi tersebut dibarengi dengan video yang berisikan dukungan/deklarasi yang dilakukan oleh Camat Purwoasri. Tak sampai di situ, Camat Purwoasri beserta 19 pegawai ASN Kecamatan Purwoasri dalam video tersebut yang menyatakan dukungannya kepada calon Bupati Kediri Tahun 2020. Dari laporan dan bukti awal ini, Bawaslu Kabupaten Kediri membentuk tim investigasi yang terdiri dari Bawaslu Kediri dan Panwascam Purwoasri. Tim ini selanjutnya melakukan investigasi terhadap peristiwa yang ada dalam video tersebut.

Dari hasil investigasi yang dilakukan, Bawaslu Kabupaten Kediri memproses lebih lanjut temuan pelanggaran netralitas ASN

tersebut. Dalam proses klarifikasi, Camat Purwoasri mengakui bahwa membuat video bersama-sama dengan ASN Kecamatan setelah acara pembinaan rutin pegawai Kecamatan pada hari Rabu, 19 Agustus 2020 di belakang pendopo Kecamatan Purwoasri. Video tersebut berisi yel-yel dukungan kepada pasangan calon bupati Kediri tahun 2020, yang diucapkan oleh Camat Purwoasri dan diikuti oleh 19 ASN Kecamatan Purwoasri. Adapun keterangan dari 19 ASN yang lainnya secara umum apa yang disampaikan sama. Mereka hanya mengikuti instruksi dari Camat.

Berdasarkan kajian terhadap video, hasil klarifikasi, fakta-fakta, bukti-bukti serta keterangan para pihak, Bawaslu Kabupaten Kediri memutuskan bahwa kegiatan dalam video tersebut merupakan perbuatan memberikan dukungan/keberpihakan politik yang dilakukan oleh Camat dan 19 ASN Kecamatan Purwoasri tersebut sudah mengarah pada kegiatan berpolitik praktis.

Bawaslu Kabupaten Kediri kemudian meneruskan kepada KASN melalui Surat Penerusan Pelanggaran Hukum lainnya pada tanggal 30 Agustus 2020. Proses berikutnya, pada tanggal 28 Desember 2020 KASN mengeluarkan rekomendasi atas pelanggaran netralitas ASN Camat Purwoasri dan 19 ASN Kecamatan Purwoasri lainnya dengan “Hukuman Disiplin Sedang”. Rekomendasi ini diberikan kepada Bupati Kediri selaku Pejabat Pembina Kepegawaian. Khusus rekomendasi sanksi terhadap Camat Purwoasri berbeda

dengan 19 ASN lainnya, ada penegasan bahwa hukuman disiplin sedang terhadap yang bersangkutan lebih berat karena yang bersangkutan merupakan insiator dalam pelanggaran tersebut. Berikut nama-nama ASN yang mendapat rekomendasi sanksi dari KASN:

Tabel 4  
Data ASN Kecamatan Purwoasri  
yang melakukan pelanggaran Netralitas

No	Nama	Pekerjaan/Jabatan
1	Mudatsir, SH.	Camat Purwoasri
2	Didik Prasetyo	Kasi PMD Purwoasri
3	Karim	Kasi Sosial Purwoasri
4	Bagus Bahagya Dwi	Kasubag Kepegawaian
5	Bambang Triwardana	Kasi Pelayanan Kecamatan
6	Drs. Tri Edi Riyanto	PLKB Kecamatan Purwoasri
7	Anang Widodo, S.Ap	Staff Kecamatan
8	Supatah	Staff Kecamatan
9	Herny Sunaryo	Staff Kecamatan
10	Didik Kustiyani	Staff Kecamatan
11	Wiji Suparti	Staff Kecamatan
12	Dra. Akhmidah Purwastutik	Staff PLKB Kecamatan
13	Edi Siswanto	Sekretaris Desa Karangpakis
14	Sumaidi, SH	Sekretaris Desa Klampitan
15	David Agus W Wicaksono	Sekretaris Desa Purwodadi
16	Suyanto, SH.	Sekretaris Desa Blawe
17	Goentoer Soegiri	Sekretaris Desa Mekikis
18	Agus Purnomo	Sekretaris Desa Purwoasri
19	Supriadi, SH	Sekretaris Desa Bulu
20	Suparji, SH	Sekretaris Desa Ketawang

*Sumber: Arsip Bawaslu Kabupaten Kediri, 2020*

#### **d. Pelanggaran Netralitas oleh Plt. Camat Ringinrejo**

Kasus ini bermula ketika pada tanggal 23 Agustus 2020 Bawaslu Kabupaten Kediri mendapat informasi awal dari masyarakat.

Informasi itu berupa video kegiatan koordinasi program Keluarga Penerima Manfaat Bantuan Pangan Non Tunai (KPM BPNT) dari pendamping bantuan sembako kepada para penerima manfaat program. Kegiatan tersebut dilakukan di salah satu rumah warga Desa Ringinrejo, Kecamatan Ringinrejo pada tanggal 22 Agustus 2020. Dalam video tersebut Plt. Camat Ringinrejo memberi arahan dan ajakan warga untuk memilih pasangan calon bupati. Di dalam video tersebut juga terdapat peserta yang memakai kaos dan juga poster/banner bergambar bakal pasangan calon bupati.

Kemudian Bawaslu membentuk tim investigasi gabungan antara Bawaslu Kabupaten Kediri dan Panwascam Ringinrejo. Proses berikutnya dari hasil investigasi yang dilakukan, pada tanggal 30 Agustus 2020 Bawaslu Kabupaten Kediri memutuskan video tersebut dijadikan temuan dugaan pelanggaran netralitas ASN.

Berdasarkan kajian terhadap video, hasil klarifikasi para pihak, fakta-fakta, bukti-bukti serta keterangan dan aturan hukum, Bawaslu Kabupaten Kediri memutuskan bahwa perbuatan Plt. Camat Ringinrejo dalam video tersebut sudah mengarah pada kegiatan berpolitik praktis dan dapat dipersepsikan sebagai tindakan keberpihakan. Keberpihakan ini jelas mengarah kepada konflik kepentingan dan sudah dapat dikategorikan pelanggaran nilai dasar, kode etik dan kode perilaku sebagaimana tersebut pada ketentuan. PNS dilarang melakukan perbuatan yang mengarah



pada keberpihakan salah satu calon atau perbuatan yang mengindikasikan terlibat dalam politik praktis/berafiliasi dengan partai politik, semisal PNS dilarang menghadiri deklarasi bakal calon/bakal pasangan calon kepala daerah/wakil kepala daerah dengan atau tanpa menggunakan atribut.<sup>38</sup>

Sesuai dengan kewenangan dalam hal pelanggaran netralitas ASN tersebut, Bawaslu Kabupaten Kediri kemudian meneruskan kepada KASN melalui Surat Penerusan Pelanggaran Hukum lainnya pada tanggal 5 September 2020. Pada proses berikutnya pada tanggal 29 Januari 2021 turun rekomendasi KASN kepada Bupati Kediri dengan menjatuhkan “Hukuman Disiplin sedang” kepada Plt. Camat Ringinrejo atas nama H. Ahmad Wito Subagyo, SH, M.Si.

Salah satu tugas Bawaslu dan jajarannya adalah mengawasi pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi oleh instansi yang berwenang.<sup>39</sup> Untuk memastikan rekomendasi KASN sudah ditindaklanjuti oleh PPK, Bawaslu Kabupaten Kediri berkoordinasi dengan Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kabupaten Kediri. Dari informasi yang didapatkan dari pihak BKD Kabupaten Kediri, diketahui bahwa

---

<sup>38</sup> Pasal 11 huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang *Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil*.

<sup>39</sup> Pasal 10 Peraturan Badan Pengawas Pemilu Nomor 6 Tahun 2018 tentang *Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara, Anggota Tentara Nasional Indonesia, dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia*.

rekomendasi dari KASN sudah langsung ditindaklanjuti bersama Inspektorat, berkoordinasi dengan KASN dan bidang Hukuman Disiplin Badan Kepegawaian Nasional. Bupati selaku Pejabat Pembina Kepegawaian juga sudah mengeluarkan Surat Keputusan (SK) sanksi atas rekomendasi KASN tersebut. Untuk Plt. Camat Semen dan Camat Kunjang SK dikeluarkan oleh Bupati per tanggal 30 November 2020, sedangkan untuk Camat Purwoasri dan 19 ASN Kecamatan Purwoasri SK dikeluarkan oleh Bupati per tanggal 22 Maret 2021.<sup>40</sup>

### **3. Evaluasi Pengawasan dan Penanganan Pelanggaran Netralitas ASN**

Seperti yang sudah diulas dalam pembahasan sebelumnya, bahwa pengawasan netralitas ASN itu termasuk pengawasan non tahapan. Hal ini menjadi tantangan tersendiri bagi pengawas pemilihan untuk selalu melakukan *update* info, memiliki kepekaan dan proaktif dalam bersinergi dengan mitra pengawasan partisipatif. Kesemuanya itu penting dalam rangka mendeteksi kegiatan-kegiatan ASN yang mengarah pada kepentingan politik praktis dalam tahapan pemilihan.

Total penanganan pelanggaran netralitas ASN di Kediri dan di Trenggalek melibatkan 29 oknum ASN. Sumber penanganan pelanggaran di Kabupaten Trenggalek adalah dari temuan dari jajaran pengawas pemilihan. Sementara itu, di Kabupaten Kediri dari 4 register/kasus yang

---

<sup>40</sup> Hasil wawancara dengan Andri Sugianto Kasubdit Informasi dan Pengembangan BKD Kabupaten Kediri. 29 November 2021.

melibatkan 23 ASN, 2 register temuan hasil investigasi yang berawal dari informasi masyarakat. Sisanya berasal dari temuan jajaran pengawas pemilihan.

Adanya perubahan mekanisme penanganan pelanggaran netralitas ASN dari Perbawaslu Nomor 14 Tahun 2017 menjadi Perbawaslu Nomor 8 Tahun 2020 berimplikasi pada penanganan pelanggaran netralitas ASN lebih progresif. Hal ini karena dalam Perbawaslu Nomor 8 Tahun 2020 penanganan pelanggaran hukum lainnya tidak lagi harus dilakukan proses klarifikasi kepada para pihak penemu/pelapor, terlapor dan saksi. Dari temuan/laporan dugaan pelanggaran netralitas ASN bisa langsung diteruskan ke KASN dengan cukup hanya melampirkan formulir temuan atau laporan, kajian dan bukti.<sup>41</sup>

Sayangnya Perbawaslu Nomor 8 Tahun 2020 tersebut hadir sudah di akhir tahapan Pemilihan, yakni pada tanggal 29 September 2020. Jika Perbawaslu tersebut sudah diundangkan sejak awal tahapan, dapat dipastikan akan lebih banyak lagi penanganan dugaan pelanggaran netralitas ASN yang dapat diteruskan oleh Bawaslu Kabupaten/Kota kepada KASN.

Selain itu, hadirnya Perbawaslu Nomor 8 Tahun 2020 tersebut juga menjadi “jawaban” sekaligus mengakhiri perdebatan panjang di internal Bawaslu selama ini. Sebelumnya, saat

---

<sup>41</sup> Pasal 36 ayat (1,2 dan 3) Perbawaslu Nomor 8 Tahun 2020 tentang *Penanganan Laporan Pelanggaran Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota*.

masih mengacu pada Perbawaslu No. 14 Tahun 2017, mekanisme penanganan pelanggaran netralitas ASN, di internal Bawaslu seakan ada 2 “madzhab”. *Pertama*, ketika ada temuan dugaan pelanggaran netralitas ASN, langsung dikaji dan diteruskan ke KASN. *Kedua*, ketika ada temuan dugaan pelanggaran netralitas ASN harus dilakukan serangkaian proses penanganan pelanggaran sebagaimana diatur dalam Perbawaslu nomor 14 tahun 2017.

Terkait data hasil penanganan pelanggaran netralitas ASN selama pemilihan serentak tahun 2020 di Jawa Timur lebih berdasarkan jumlah kasus atau register yang ditangani oleh Bawaslu kabupaten/kota. Jumlah ini belum menghitung secara detail terkait jumlah ASN yang melakukan dugaan pelanggaran netralitas dan yang mendapat rekomendasi sanksi dari KASN. Padahal dari perspektif publik lebih membutuhkan data berapa jumlah ASN yang melanggar netralitas di masing-masing kabupaten/kota. Apalagi setelah berlakunya Perbawaslu Nomor 8 Tahun 2020 mekanisme penanganannya tidak lagi menggunakan register penanganan pelanggaran. Akan tetapi, penanganannya langsung diteruskan ke KASN. Sehingga penanganan tersebut jika dilihat dari register temuan/laporan tidak dapat dihitung dalam data penanganan pelanggaran.

#### **4. Analisa Pelanggaran Netralitas ASN**

Dalam pelaksanaan pengawasan netralitas ASN selama Pemilihan Serentak tahun 2020 di Kabupaten Kediri dan Kabupaten Trenggalek, terdapat beberapa catatan evaluasi penting. Satu hal yang utama adalah kurangnya sosialisasi

netralitas ASN dalam pemilihan oleh instansi yang menaungi ASN. Hal ini berdasarkan hasil klarifikasi para ASN yang melanggar netralitas. Mayoritas menyatakan bahwa mereka tidak tau banyak terkait aturan netralitas ASN.

Banyaknya jumlah ASN (23 orang ASN) yang melakukan pelanggaran netralitas di Kabupaten Kediri pada Pemilihan Serentak tahun 2020 dipengaruhi juga oleh keberadaan pemilihan dengan calon tunggal. Hal ini sudah diketahui masyarakat jauh sebelum pendaftaran calon dilakukan. Kondisi tersebut menjadikan para oknum ASN merasa tidak ada lagi yang perlu ditakuti karena calonnya tunggal.

Selain itu, temuan penting juga bisa dibaca pada kasus pelanggaran netralitas ASN di Kecamatan Purwoasri, yang melibatkan para sekretaris desa yang ASN. Dari hasil klarifikasi yang dilakukan, hampir semua sekretaris desa tersebut menyatakan bahwa ada faktor “relasi kuasa”. Mereka menyatakan bahwa kepatuhan pada pimpinan itu yang mereka prioritaskan. Padahal, hampir semuanya tahu bahwa perbuatan membuat video yel-yel dukungan ke bakal calon adalah perbuatan yang melanggar. Tapi karena atas arahan dan perintah atasan, merekapun harus patuh. Hal ini mirip dengan kejadian pelanggaran netralitas 6 ASN guru di Trenggalek.

Kesimpulan lain juga muncul dari kasus pelanggaran netralitas di Kabupaten Kediri yang melibatkan Camat atau Plt. Camat. Salah satu penyebabnya adalah karena pemilihan ini dianggap momentum untuk “mencari muka”. Dukungan

politik dan simbolik yang dilakukan sebagai upaya untuk mengamankan posisi atau karier pasca pemilihan.

Terjadinya pelanggaran netralitas ASN yang terjadi di Kabupaten Kediri jika dilihat dari aspek waktu, terjadi pada saat belum ada pasangan calon yang ditetapkan oleh KPU. Kondisi ini menjadi dalih bagi para oknum ASN bahwa selama belum ada penetapan pasangan calon, aksi mendukung bakal calon yang berpotensi memenangkan pemilihan, tidak melanggar netralitas.

Padahal norma aturan yang mengatur netralitas ASN khususnya pada saat pemilihan sudah cukup jelas dan tegas. Setidaknya hal ini bisa dilihat dalam UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN pasal 5 ayat (2) dan pasal 9 ayat (2) juga apa yang diatur dalam PP Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik PNS pasal 11 huruf c. Bahwa sikap netralitas ASN dan PNS tidak ada pemilahan waktu sebelum atau sesudah penetapan pasangan calon. Artinya, jika perbuatan mendukung kandidat sebelum penetapan calon akan masuk dalam dugaan pelanggaran netralitas. Hal ini juga dipertegas dalam Keputusan Bersama Menpan-RB, Mendagri, Kepala BKN, Ketua KASN, dan Ketua Bawaslu. Di dalam lampiran Keputusan Bersama tersebut mengatur secara jelas bahwa salah satu pelanggaran netralitas ASN adalah melakukan perbuatan untuk kepentingan salah satu bakal calon atau pasangan calon. Sehingga perbuatan tersebut meskipun dilakukan sebelum penetapan calon sudah termasuk pelanggaran netralitas ASN.

## **E. KESIMPULAN DAN SARAN**

### **1. Kesimpulan**

Pengawasan netralitas ASN dari sisi pencegahan sudah banyak dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten Kediri dan Bawaslu Kabupaten Trenggalek dengan kegiatan sosialisasi, koordinasi antar lembaga dan peningkatan pengawasan partisipatif. Meski proses pencegahan sudah dilakukan, masih banyak ditemukan pelanggaran netralitas ASN di Kabupaten Trenggalek dan Kediri pada Pemilihan Serentak tahun 2020. Dugaan pelanggaran mayoritas bersumber dari temuan hasil pengawasan. Dugaan pelanggaran yang berasal dari masyarakat masih sebatas pada pemberian informasi awal belum sampai laporan resmi.

Maraknya pelanggaran netralitas ASN setidaknya bisa dianalisa karena beberapa hal. Diantaranya disebabkan antara lain ketidakpahaman ASN terkait aturan netralitas, adanya “relasi kuasa” atasan-bawahan secara birokratis, dan keberadaan calon tunggal yang menjadikan ASN lebih berani melanggar. Sebab lainnya ASN menganggap momentum pemilihan sebagai ajang mengamankan posisi dengan menunjukkan dukungan di hadapan calon. Terakhir, pelanggaran ASN juga banyak disebabkan anggapan bahwa aturan tentang pelanggaran pemilihan, termasuk pelanggaran Pemilu, hanya berlaku setelah penetapan calon oleh KPU. Sehingga selama belum ditetapkan, ASN masih aman jika melakukan aksi dukungan simbolik terhadap salah satu calon.

Memang, ketentuan netralitas ASN termasuk mekanisme pengawasan dan penanganan

pelanggaran sudah diatur secara detail dan eksplisit dalam regulasi. Ada yang belum diatur secara detail yakni terkait waktu pelanggaran sebelum penetapan pasangan calon. Dari sisi regulasi yang mengatur mekanisme pengawasan netralitas ASN secara kolaboratif dilakukan Bawaslu bersama dengan lima lembaga terkait dengan membuat Surat Keputusan Bersma (SKB) yang mengatur secara detail terkait aturan netralitas ASN maupun mekanisme pengawasannya. Sedangkan regulasi yang mengatur mekanisme penanganan pelanggaran netralitas ASN, dengan hadirnya Perbawaslu nomor 8 tahun 2020 berimplikasi penanganan dugaan pelanggaran netralitas ASN oleh Bawaslu lebih simpel dan efektif.

## **2. Saran**

Dari hasil riset ini ada beberapa rekomendasi ada tiga aspek yang masing-masing memuat poin-poin penting. Ketiga aspek tersebut adalah regulasi netralitas ASN, pengawasan netralitas ASN dan penanganan pelanggaran netralitas ASN.

### **a. Regulasi Netralitas ASN**

- 1) Diperlukan penyempurnaan regulasi netralitas ASN yang lebih eksplisit dan detail terutama pengaturan pelanggaran netralitas ASN sebelum adanya penetapan pasangan calon.
- 2) Regulasi yang mengatur mekanisme penanganan pelanggaran netralitas ASN oleh Bawaslu di tingkat kabupaten atau kota sudah cukup efektif diterapkan.

### **b. Pengawasan Netralitas ASN**

- 1) Bawaslu kabupaten/kota perlu meningkatkan upaya pencegahan pelanggaran netralitas ASN melalui kegiatan sosialisasi dengan



memanfaatkan dan memaksimalkan media sosial lembaga.

- 2) Bawaslu kabupaten/kota perlu meningkatkan kerjasama kelembagaan dengan instansi terkait, semisal BKD, Inspektorat dan Bakesbangpol dalam melakukan upaya pencegahan dan pengawasan netralitas ASN.
- 3) Bawaslu kabupaten/kota perlu meningkatkan pengawasan partisipatif netralitas ASN melalui kerjasama dengan alumni SKPP, ormas, NGO, OKP, kampus dan/atau lembaga lainnya.
- 4) Bawaslu kabupaten/kota perlu membentuk “saluran” berbasis teknologi yang simpel bagi masyarakat yang secara partisipatif akan melaporkan atau memberi informasi terkait potensi maupun pelanggaran netralitas ASN.
- 5) Untuk kepentingan publikasi data hasil penanganan pelanggaran netralitas ASN oleh Bawaslu kabupaten atau kota tidak hanya mengutamakan jumlah data kasus/register yang ditangani saja, tetapi juga perlu menghitung jumlah data ASN yang melakukan pelanggaran netralitas ASN.

c. Penanganan Pelanggaran Netralitas ASN:

- 1) Badan Kepegawaian Daerah (BKD) dan instansi terkait harus lebih maksimal lagi dalam melakukan kegiatan sosialisasi netralitas ASN ke seluruh jajaran ASN;
- 2) Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) perlu dibentuk di tingkat provinsi, agar proses penanganan pelanggaran netralitas ASN lebih efektif dan efisien;
- 3) Keberadaan Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) di kabupaten atau kota seharusnya tidak lagi dipegang oleh kepala daerah, agar tidak terjadi konflik kepentingan;

## **DAFTAR PUSTAKA**

M. Afifuddin. 2020. *Membumikan Pengawas Pemilu: Mozaik Pandangan dan Catatan Kritis dari Dalam*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.

Abshor, Ulil dkk. (2020) *Serial Evaluasi Pemilihan Serentak Di Indonesia: Pengawasan Netralitas ASN Dalam Pemilihan Serentak di Jawa Timur*. Surabaya: Bawaslu Provinsi Jawa Timur.

*Laporan Tahunan Komisi Aparatur Sipil Negara Tahun 2020*. Jakarta: Komisi Aparatur Sipil Negara.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang- Undang Nomor 07 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah Nomor 1 Tahun 2015 yang telah diubah beberapa kali menjadi Undang-undang Nomor 6 Tahun 2020.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps Dan Kode Etik PNS.

Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS.

Peraturan Badan Pengawas Pemilu Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara, Anggota Tentara Nasional Indonesia, dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Peraturan Badan Pengawas Pemilu Nomor 14 Tahun 2017 tentang Penanganan Laporan Pelanggaran Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.

Peraturan Badan Pengawas Pemilu Nomor 8 Tahun 2020 tentang Penanganan Laporan Pelanggaran Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.

Keputusan Bersama Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Menteri Dalam Negeri, Kepala Badan Kepegawaian Negara, Ketua Komisi Aparatur Sipil Negara, Dan Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor: 05 Tahun 2020, Nomor: 800-2836 Tahun 2020, Nomor: 167/Kep/2020, Nomor: 6/SKB/Kasn/9/2020, Nomor: 0314 tentang Pedoman Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Serentak Tahun 2020

## **Wawancara**

Hasil Wawancara dengan Akhmad Wijaya, S.Kom, Kasubdin. Pembinaan dan Kesejahteraan Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kabupaten Kediri, 22 September 2021.

Hasil Wawancara dengan Andri Sugianto Kasubdit Informasi dan Pengembangan BKD Kabupaten Kediri, 29 November 2021.

Hasil Wawancara dengan Dra. Eko Juniati, MM. Kepala Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kabupaten Trenggalek , 15 Nopember 2021.

Hasil Wawancara dengan Sukari, S.Kom dan Farid Wadjdi, SH, MH. Koordinator Divisi Penanganan Pelanggaran Bawaslu Kabupaten Kediri dan Bawaslu Kabupaten Trenggalek, 8-9 November 2021.

### **Internet**

<https://www.menpan.go.id/site/cerita-sukses-rb/menju-smart-asn-2019>. 9 Agustus 2016.

<https://www.voaindonesia.com/a/netralitas-asn-dalam-pilkada-balas-jasa-atau-balas-dendam-/5664398.html>. 16 November 2020

<https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/netralitas-asn-menjamin-birokrasi-kuat>. 25 Juni 2021.

<https://jatim.Bawaslu.go.id/2020/01/netralitas-asn-dalam-pilkada-dan-kewenangan-Bawaslu>

.

<https://www.Bawaslu.go.id/id/berita/ikp-pilkada-2020-afif-jabarkan-potensi-kerawanan-daerah-dari-berbagai-aspek>. 22 September 2020

<https://Bawaslu.go.id/id/berita/lima-pimpinan-lembaga-teken-skb-pedoman-pengawasan-netralitas-asn-untuk-pilkada-2020>.

10 September 2020.

<https://m.facebook.com/BKNgoid/photos/a.384000118398290/2017240338407585/?type=3&source=48>. 10 November 2020.



# **PENGAWASAN PEMBENTUKAN PPK, PPS, PPDP DAN KPPS PADA PEMILIHAN SERENTAK TAHUN 2020 DI JAWA TIMUR**

Penulis:

Aang Kunaifi, Endro Sunarko,  
Muchammad Syuhada'

## **ABSTRAK**

Penelitian ini berusaha menjelaskan mengenai pengawasan pembentukan Panitia Pemilihan serentak tahun 2020 di Kabupaten Blitar, Kabupaten Tuban, Kota Pasuruan dan Kabupaten Sumenep yang mana kabupaten/kota tersebut memiliki karakteristik dan letak geografis sebagai representatif di provinsi Jawa Timur. Dengan menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif, penelitian ini akan fokus pada permasalahan pembentukan anggota panitia pemilihan baik di tingkat Kecamatan maupun ditingkat desa/kelurahan. Temuan dari penelitian ini adalah, ditemukannya calon anggota PPK, PPS, dan KPPS yang terafiliasi partai politik di dalam Sipol. Serta adanya masa perpanjangan pendaftaran pada PPK, PPS, serta KPPS karena tidak memenuhi kuota minimal pendaftar. Adanya tahapan pembentukan Petugas Pemutakhiran Data Pemilih lebih dipengaruhi oleh faktor ketokohan wilayah setempat.

**Kata Kunci:** Pengawasan, Pembentukan Panitia Pemilihan, Pemilihan Kepala Daerah

## **A. PENDAHULUAN**

### **1. Latar Belakang**

Pemilihan Kepada Daerah (Pilkada) adalah perwujudan kedaulatan rakyat untuk menghasilkan Pemerintahan Daerah yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penyelenggaraan Pilkada secara langsung, bebas, rahasia, jujur dan adil dapat terwujud apabila dilaksanakan oleh penyelenggara yang mempunyai integritas, profesionalitas, dan akuntabilitas. Penyelenggara dalam pemilihan Kepala Daerah terdiri dari Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilihan Umum (BAWASLU) serta Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). KPU sebagai penyelenggara teknis dan Bawaslu sebagai lembaga pengawas pelaksanaan pemilihan, kedua lembaga tersebut mempunyai struktural mulai Pusat, Provinsi, Kabupaten/Kota, sampai dengan tingkat Tempat Pemungutan Suara (TPS). Jajaran KPU dan Bawaslu di tingkat Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota bersifat Permanen sebagaimana diatur dalam Undang-Undang 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Sedangkan pada tingkat Kecamatan sampai dengan TPS bersifat *ad hoc*.

Undang-Undang nomor 10 tahun 2016<sup>1</sup> menjelaskan bahwa badan *Ad Hoc* yang berada dibawah KPU Kabupaten terdiri dari Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan

---

<sup>1</sup> 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.



Suara (PPS), dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) yang menjadi bagian dari KPU Kabupaten. KPPS ini menjadi panitia pemilihan yang dibentuk menjelang pelaksanaan pemungutan suara, hal ini dikarenakan bahwa KPPS merupakan petugas yang melaksanakan tugas di tingkat TPS.

Pada pelaksanaan Pemilihan serentak tahun 2020 di Indonesia, terdapat 9 Provinsi yang melaksanakan Pilkada. Salah satunya Jawa Timur yang mana terdapat 19 Kabupaten/Kota yang melaksanakan Pilkada. Pada saat dilaksanakannya tahapan pembentukan panitia pemilihan yang dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota terdapat permasalahan-permasalahan maupun pelanggaran terkait keterpenuhan syarat calon anggota panitia pemilihan tersebut.

Pengawasan pembentukan Panitia Pemilihan pada dasarnya menjadi peranan yang penting oleh masing-masing Bawaslu Kabupaten/Kota, mengingat bahwa panitia pemilihan di bawah naungan KPU Kabupaten/Kota merupakan ujung tombak pelaksanaan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati, sebagaimana tertuang dalam 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, Wali Kota dan Wakil Wali Kota

tahun 2020. Pembentukan panitia pemilihan berpedoman pada PKPU Nomor 13 Tahun 2017<sup>2</sup>

Persyaratan untuk calon anggota Panitia Pemilihan pada Tahun 2020 antara lain : Warga Negara Indonesia, berusia paling rendah 17 (tujuh belas) tahun, setia kepada Pancasila sebagai dasar Negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, Bhinneka Tunggal Ika, dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945, mempunyai integritas, pribadi yang kuat, jujur dan adil, tidak menjadi anggota Partai Politik yang dinyatakan dengan surat pernyataan yang sah atau paling singkat dalam jangka waktu 5 (lima) tahun tidak lagi menjadi anggota Partai Politik yang dibuktikan dengan surat keterangan dari pengurus Partai Politik yang bersangkutan, berdomisili dalam wilayah kerja PPK, PPS, dan KPPS, Mampu secara jasmani, rohani, dan bebas dari penyalahgunaan narkoba, berpendidikan paling rendah sekolah menengah atas atau sederajat, Tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, tidak pernah dijatuhi sanksi pemberhentian tetap oleh KPU/KIP Kabupaten/Kota atau Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu, belum pernah menjabat 2 (dua) kali dalam jabatan yang sama sebagai anggota PPK, PPS, dan KPPS, Tidak berada

---

<sup>2</sup> Tentang Perubahan Kedua atas PKPU Nomor 3 Tahun 2015 tentang Tata Kerja KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh, dan KPU/KIP Kabupaten/Kota tentang Pembentukan dan Tata Kerja PPK, PPS, dan KPPS dalam Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota.

dalam ikatan perkawinan dengan sesama Penyelenggara Pemilu, tidak menjadi tim kampanye Peserta Pemilu dan/atau Pemilihan yang dinyatakan dengan surat pernyataan yang sah atau paling singkat 5 (lima) tahun tidak lagi menjadi tim kampanye Peserta Pemilu dan/atau Pemilihan yang dinyatakan dengan surat pernyataan yang sah.

Mengacu pada syarat calon anggota panitia pemilihan pada masing-masing tingkatan, muncul permasalahan dan pelanggaran saat tahapan pembentukan panitia pemilihan. Berdasarkan hasil pengawasan dilapangan oleh Bawaslu Kabuapten/Kota terdapat permasalahan di Kabupaten Blitar, Kabupaten Tuban, Kabupaten Sumenep dan Kota Pasuruan pada pemilihan serentak tahun 2020 antara lain masih ditemukannya calon anggota panitia pemilihan yang tercatat sebagai anggota partai politik, tim sukses, tim kampanye dan tim pemenang pada pemilu 2019. Pada pendaftaran calon anggota panitia pemilihan hampir di masing-masing Kabupaten/Kota terdapat wilayah Kecamatan dan Desa/Kelurahan oleh Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota dilakukan perpanjangan waktu pendaftaran karena belum terpenuhinya 2 kali kebutuhan anggota panitia pemilihan tersebut.<sup>3</sup> Selain permasalahan di atas, sebagian Kabupaten/Kota mendapat intervensi dari pemerintahan setempat saat pembentukan panitia pemilihan.

Intervensi juga terjadi saat pembentukan Petugas pemutakhiran Data Pemilih (PPDP). PPDP

---

<sup>3</sup> Hasil kuisioner Divisi PHL Kabupaten Blitar, Kabupaten Tuban, Kabupaten Sumenep dan Kota Pasuruan

merupakan pelaksana teknis dalam tahapan pemutakhiran data pemilih. Secara aturan Petugas Pemungutan Suara (PPS) yang membentuk PPDP, yang terdiri dari unsur rukun tetangga (RT), rukun warga (RW), maupun tokoh masyarakat. Pada kenyataannya, PPDP kebanyakan diambil dari tokoh masyarakat yang kinerjanya masih diragukan, dengan tidak mempertimbangkan kesiapan waktu serta kurangnya menguasai wilayah. Ditambah lagi, PPDP lebih banyak diisi oleh orang-orang yang mempunyai kedekatan tertentu dengan perangkat desa. Sehingga dapat dikatakan kurang maksimalnya peranan PPS dalam proses perekrutan PPDP tersebut.

## **2. Rumusan Masalah**

Untuk membatasi ruang lingkup masalah peneliti merumuskan masalah sebagai berikut ini:

1. Apakah terdapat calon anggota Panitia Pemilihan *Ad Hoc* di bawah jajaran KPU yang terindikasi menjadi anggota partai politik dan tim kampanye di Kabupaten Blitar, Kabupaten Tuban, Kabupaten Sumenep dan Kota Pasuruan?
2. Mengapa terjadi perpanjangan waktu pendaftaran calon anggota Panitia Pemilihan *Ad Hoc* di bawah jajaran KPU di Kabupaten Blitar, Kabupaten Tuban, Kabupaten Sumenep dan Kota Pasuruan?
3. Bagaimana pelaksanaan tugas PPDP di Kabupaten Blitar, Kabupaten Tuban, Kabupaten Sumenep dan Kota Pasuruan?

## **3. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui calon anggota Panitia Pemilihan *Ad Hoc* di bawah jajaran KPU yang terindikasi menjadi

anggota partai politik. Serta untuk mengetahui mengapa terjadi perpanjangan waktu pendaftaran calon anggota Panitia Pemilihan *Ad Hoc* di bawah jajaran KPU. Dan untuk pengulas proses pelaksanaan pendataan oleh PPDP dan bagaimana kendala dilapangan.

## **B. METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan metode penulisan diskriptif kualitatif dengan metode pengumpulandata melalui observasi dan wawancara dengan Bawaslu Kabupaten/Kota. Denga Obyek penelitian yang hendak diteliti dan dianalisis adalah pengawasan keterpenuhan syarat administrasi bagi calon Panitia Pemilihan *Ad Hoc* jajaran KPU pada pemilihan serentak tahun 2020 di Kabupaten Blitar, Kabupaten Tuban, Kabupaten Sumenep dan Kota Pasuruan.

Sumber data pada penelitian ini diperoleh dari sumber data primer dan skunder. Data primer yang sumber didapatkan dari subjek penelitian. Sumber data primer dalam penelitian ini adalah Observasi dan Wawancara. Sedangkan yang kedua adalah data sekunder merupakan sumber data yang akan digunakan dalam penelitian yang diambil dan dikumpulkan dari pihak-pihak lain yang berkaitan dan/atau berkewenangan yaitu berupa data dokumentasi.

## **C. HASIL PENELITIAN**

Provinsi Jawa Timur merupakan salah satu provinsi yang melaksanakan Pemilihan serentak Tahun 2020, terdapat 19 Kabupaten/Kota yang menyelenggarakan pemilihan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah di Provinsi Jawa Timur. Pelaksanaan pemilihan serentak tersebut tidak

boleh menganggap remeh komponen penyelenggara yang berifat *ad hoc* pada tingkat Kecamatan, Desa/Kelurahan, TPS dan Petugas Pemutakhiran Data Pemilih. Penyelenggara tersebut di atas merupakan ujung tombak keberhasilan pelaksanaan pemilihan serentak.

Sikap jujur adil dan madiri merupakan wujud integritas penyelenggara pada saat melaksanakan tahapan. Untuk dapat menilai integritas pemilu, harus dimulai dari aturan hukum pemilu, prosedur pemilu, batas-batas pelaksanaan pemilu, registrasi pemilu, registrasi partai dan kandidat, kampanye media, pendanaan kampanye, proses pemilihan, penghitungan suara, hasil, dan penyelenggara (Norris, Frank, & Coma, 2014).<sup>4</sup> Penyelenggara menjadi salah satu komponen yang mempengaruhi keberhasilan dalam pelaksanaan pemilihan. Mengacu pada diskursus mengenai integritas pemilu dalam berbagai konteks, maka elemen utama dari integritas pemilu ada pada partisipasi masyarakat sipil dalam aspek pengawasan dan integritas kelembagaan.

Menjadi sebuah keharusan untuk melakukan pengawasan dalam pembentukan Panitia Pemilihan Kecamatan, Panitia Pemungutan Suara, Petugas Pemutakhiran Data pemilih dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara agar dapat dipastikan kelembagaan yang berada bawah jajaran Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota tersebut memiliki integritas Jujur, adil, dan tidak berpihak pada salah satu peserta pemilihan. Selain itu perlu

---

<sup>4</sup> Rafif Pamenang. Evaluasi Pilkada Serentak Melalui Kerangka Integritas Pemilu, Jurnal Bawaslu RI, VOL. 7/NO. 2/TAHUN 2020. hal 167

diketahui independensi lembaga tersebut menjadi tolak ukur keberhasilan pemilihan yang damai dan jujur. Dalam menjaga independensi anggota lembaga tersebut harus lepas dari intervensi dari pihak manapun.

Sebagai representatif wilayah Jawa Timur dalam pengawasan pembentukan Panitia Pemilihan Kecamatan, Panitia Pemungutan Suara, Petugas Pemutakhiran Data Pemilih dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara dapat dilihat dari beberapa Kabupaten/Kota yang melaksanakan pemilihan serentak tahun 2020 yakni Kabupaten Blitar, Kabupaten Tuban, Kabupaten Sumenep dan Kota Pasuruan merupakan Kabupaten/Kota yang memiliki karakteristik dan letak geografis sebagai representatif di Provinsi Jawa Timur. Penyelenggara Pemilu merupakan ujung tombak keberhasilan pelaksanaan pemilihan serentak sebagai representatif Jawa Timur yang mana Kabupaten Blitar memiliki karakteristik masyarakat mataraman dan pesisir selatan, Kabupaten Tuban memiliki karakteristik masyarakat pesisir utara, Kabupaten Sumenep memiliki karakteristik masyarakat kepulauan di Madura dan Kota Pasuruan memiliki karakteristik masyarakat campuran Jawa dan Madura.

#### **1. Pengawasan Pembentukan PPK, PPS, dan KPPS yang Terindikasi anggota Partai Politik**

Salah satu hal yang menjadi fokus pengawasan Bawaslu Kabupaten/Kota adalah calon anggota panitia pemilihan harus bersih dari unsur partai politik. Berdasarkan hasil pengawasan Bawaslu Kabupaten Blitar, ditemukan hasil pencocokan dengan di Sipol sebanyak 3 orang teridentifikasi

sebagai anggota partai politik. Demikian juga di Kabupaten Tuban, ditemukan 1 orang yang terdeteksi pernah menjadi anggota partai politik. Sedangkan di Kabupaten Sumenep, terdapat aduan masyarakat terkait calon anggota PPK. Namun dari hasil pengawasan Bawaslu Kabupaten Sumenep terdapat sebanyak 7 orang teridentifikasi sebagai anggota partai politik. Di Kota Pasuruan, juga ditemukan 1 orang pernah menjadi saksi pemilihan presiden dan wakil presiden tahun 2019.<sup>5</sup> Temuan tersebut kemudian disampaikan kepada KPU untuk ditindaklanjuti sesuai dengan peraturan dan mekanisme yang ada.

Berdasarkan hasil pengawasan tersebut di atas, dalam pembentukan PPK, KPU sejak tahapan penerimaan berkas pendaftaran calon PPK, sudah dilakukan pencermatan dan penelitian yang lebih mendalam. Selain itu, KPU masing-masing Kabupaten/Kota seharusnya memberikan akses terbuka terhadap Bawaslu untuk melakukan pengawasan pada setiap tahapan Pembentukan Panitia Kecamatan.

Pada pengawasan Bawaslu Kabupaten/Kota pada tahapan pembentukan PPS, juga masih terdapat permasalahan yang sama setiap akan dilaksanakan pemilihan. Di Kabupaten Blitar ditemukan 2 orang yang terindikasi sebagai anggota partai politik dan sebanyak 13 orang terdeteksi dalam Sipol. Adapun di Kabupaten Tuban, terdapat calon anggota PPS yang terindikasi sebagai anggota partai politik atau pernah menjadi saksi pada pemilu 2019 sebanyak 10 orang. Di Kabupaten

---

<sup>5</sup> Hasil kuisioner Divisi PHL Kabupaten Blitar, Kabupaten Tuban, Kabupaten Sumenep dan Kota Pasuruan.



Sumenep, sebanyak 3 orang teridentifikasi sebagai anggota partai politik. Sedangkan di Kota Pasuruan, terdapat 3 orang teridentifikasi masuk Sipol.<sup>6</sup>

Tabel 1  
Identifikasi Permasalahan Pembentukan PPS

No	Kabupaten / Kota	Permasalahan	Jumlah /Orang	Tindaklanjut
1	Blitar	Calon anggota panitia pemilihan tercatat dalam Sipol/ terindikasi anggota partai politik	15	Penyampaian hasil pengawasan ke KPU untuk ditindaklanjuti sesuai peraturan dan mekanisme yang berlaku
2	Tuban	Calon anggota panitia pemilihan tercatat dalam Sipol/ terindikasi anggota partai politik	10	Penyampaian hasil pengawasan ke KPU untuk ditindaklanjuti sesuai peraturan dan mekanisme yang berlaku
3	Sumenep	Calon anggota panitia pemilihan tercatat dalam Sipol/ terindikasi anggota partai politik	3	Penyampaian hasil pengawasan ke KPU untuk ditindaklanjuti sesuai peraturan dan mekanisme yang berlaku
4	Pasuruan	Calon anggota panitia pemilihan tercatat dalam Sipol/ terindikasi anggota partai politik	3	Penyampaian hasil pengawasan ke KPU untuk ditindaklanjuti sesuai peraturan dan mekanisme yang berlaku

*Sumber: hasil pengawasan Divisi PHL Kabupaten/Kota*

Permasalahan tersebut menunjukkan bahwa KPU dalam verifikasi berkas calon panitia

---

<sup>6</sup> Hasil pengawasan Divisi PHL Kabupaten/Kota.

pemungutan suara masih kurang serius. Selain kurang seriusnya KPU, permasalahan tersebut juga muncul akibat kurangnya minat masyarakat untuk menjadi penyelenggara di tingkat Desa/Kelurahan. Permasalahan lain adalah terdapatnya nama masyarakat yang tercatat dalam Sipol tanpa seizin nama yang bersangkutan.

Pembentukan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) merupakan tahap marathon yang dilakukan oleh PPS dalam menentukan sebanyak 7 anggota pada setiap TPS. Di Kabupaten Blitar, ditemukan 202 orang terdata dalam Sipol dan 1 orang sebagai pengurus partai politik. Di Kabuapten Tuban, Sumenep dan Kota Pasuruan tidak ditemukan adanya calon anggota KPPS teridentifikasi sebagai anggota partai politik. Terdapat 2 permasalahan dalam pembentukan KPPS di Kabupaten/Kota. Pertama, minimnya minat masyarakat untuk menjadi anggota KPPS, sehingga berdampak terhadap calon anggota KPPS yang berasal dari pemilik pemula. Kedua, beban kerja anggota KPPS yang berat, serta honor yang diterima tidak sebanding, juga menjadikan rendahnya minat masyarakat untuk menjadi anggota KPPS.

## **2. Perpanjangan Waktu Pendaftaran Anggota PPK, PPS, dan KPPS**

KPU Kabupaten/Kota dalam melakukan tahapan pembentukan PPK harus memenuhi kuota 2 kali jumlah kebutuhan. Saat tahapan penjaringan calon anggota tersebut, harus dilakukan pengawasan administrasi agar dipastikan calon anggota terpilih tidak cacat hukum. Minimnya peminat pendaftaran PPK di Kabupaten Blitar, menyebabkan pendaftaran harus diperpanjang

karena kuota belum terpenuhi di masing-masing Kecamatan. Berdasarkan pengawasan Bawaslu Kabupaten Tuban, ditemukan 24 orang dengan surat keterangan sehat yang tidak sesuai dengan prosedur yang sudah ditentukan. Sebanyak 11 orang dengan Ijazah terakhir yang tidak sesuai dengan prosedur yang sudah ditentukan. Serta 5 orang yang sudah pernah mendaftar sebagai PPK lebih dari 2 periode berturut-turut. Kabupaten Sumenep dengan jumlah pendaftar calon anggota Panitia Pemilihan Kecamatan sebanyak 613 orang sudah mencapai 2x kebutuhan calon anggota PPK, sehingga KPU kabupaten Sumenep tidak melakukan perpanjangan masa pendaftaran. Keterpenuhan 2x jumlah calon anggota PPK dengan jumlah pendaftar mencapai 150 orang. Di antaranya, 97 orang laki-laki dan 53 perempuan. Sedangkan KPU Kota pasuruan tidak melakukan perpanjangan masa pendaftaran Panitia Pemilihan Kecamatan.

Pada pembentukan PPS, semua Kabupaten Kota yang menjadi lokasi penelitian mengalami masa perpanjangan pendaftaran. di Kabupaten Blitar, minim peminat pendaftaran PPS sehingga masa pendaftaran harus diperpanjang. Perpanjangan ini dilakukan karena belum terpenuhinya kuota PPS di masing-masing kecamatan di Kabupaten Blitar. Adapun di Kabupaten Tuban, dari hasil pengawasan Bawaslu Kabupaten Tuban terdapat calon Anggota PPS yang terindikasi sudah pernah menjadi anggota PPS 2 (dua) Periode sebanyak 19 Orang. Bahkan Kabupaten Sumenep dari hasil Pengawasan terdapat 86 Desa dari 334 Desa yang masih tidak memenuhi kouta pendaftar dan tersebar di 23 Kecamatan. Dan dilakukan perpanjangan masa

pendaftaran anggota PPS selama 3 hari dan 1 orang pernah menjabat 2 kali sebagai PPS. Di Kota Pasuruan, KPU Kota Pasuruan melakukan perpanjangan masa pendaftaran 3 hari karena belum terpenuhinya kuota 2 kali jumlah anggota Panitia Pemungutan Suara.

Pembentukan anggota KPPS dibutuhkan 7 anggota pada setiap TPS dan dilakukan oleh PPS. Di Kabupaten/Kota lokasi penelitian, semuanya tidak memenuhi kuota kebutuhan KPPS dan semua melakukan perpanjangan pendaftaran calon anggota KPPS. Kabupaten Tuban dilakukan perpanjangan selama 5 hari. Kabupaten Sumenep mengalami permasalahan mengenai faktor geografis yang sulit di wilayah kepulauan serta jumlah penduduk yang minim di beberapa tempat sehingga sulit mencari calon pelamar yang memenuhi kualifikasi. Di Kota Pasuruan, perpanjangan masa pendaftaran KPPS hanya dilakukan di 8 Kelurahan yang ada di Kecamatan Panggungrejo Kota Pasuruan.<sup>7</sup> Begitu juga dengan Kabupaten Blitar yang juga melakukan perpanjangan masa pendaftaran.

Minimnya minat masyarakat untuk terlibat aktif sebagai penyelenggara baik itu sebagai PPS maupun KPPS, disebabkan oleh beban kerja yang berat sebagai penyelenggara di tingkat Desa maupun di TPS. Beban kerja yang berat tersebut juga tidak sebanding jika diukur dengan honor yang diterima. Penyelenggara juga dituntut aktif berinteraksi dan berkomunikasi dengan berbagai pihak, dan perlu diingat bahwa pemilu serentak

---

<sup>7</sup> Hasil kuisioner Kabupaten Blitar, Kabupaten Tuban, Kabupaten Sumenep dan Kota Pasuruan

tahun 2020 dilaksanakan dimasa pandemi covid-19. Kekhawatiran akan virus covid-19 tentu juga menjadi faktor yang menjadikan minimnya minat masyarakat untuk menjadi anggota PPS maupun KPPS.

### **3. Permasalahan Petugas Pemutakhiran Data Pemilih**

Pembentukan Petugas Pemutakhiran Data Pemilih (PPDP) yang begitu banyak dan kurang terekam jelas dalam pengawasan Bawaslu. Dalam waktu yang sangat singkat PPDP harus terbentuk dengan masa tugas 1 bulan, sehingga PPS lebih megedepankan komunikasi dan koordinasi dengan pihak pemerintahan Desa untuk memenuhi jumlah PPDP tersebut. Padahal PPDP merupakan ujung tombak dalam menyusun data pemilih bersih. Atau data pemilih yang sudah tidak ada pemilih fiktif, pemilih yang meninggal dunia, serta data pemilih ganda. Dalam menjaga akurasi daftar pemilih tetap, pembentukan petugas PPDP harus benar-benar dipastikan kepada orang yang kompeten dalam administrasi kependudukan serta menguasai lokasi wilayah kerjanya.

Berdasarkan hasil pengawasan Bawaslu Kabupaten/Kota secara acak dan langsung di lapang, masih ditemukan beberapa ketidaktelitian dari Petugas PPDP yang merupakan lembaga Jajaran KPU Kabupaten/Kota. di Kabupaten Blitar saat pelaksanaan coklit, ditemukan sebagian rumah yang sudah di-coklit namun tidak ditemplei stiker. Petugas PPDP tidak meminta pemilih menunjukkan kartu Keluarga (KK) dan Kartu Tanda

penduduk (KTP) Elektronik, serta pemilih tidak mendapatkan A.A 1 KWK atau tanda bukti coklit.<sup>8</sup>

Hasil pengawasan di Kabupaten Tuban, masih PPDP terdeteksi sebagai anggota partai politik, terdapat PPDP yang tugasnya dilimpahkan kepada orang lain, dan pemilih yang didata dalam Formulir A-KWK bermasalah atau tidak cocok dengan E-KTP.<sup>9</sup>

Dengan adanya wilayah kepulauan di Kabupaten Sumenep dengan jarak yang jauh serta akses yang sulit, menjadikan pengawasan tahapan coklit yang dilakukan PPDP agak sulit terekam secara menyeluruh. Di lapang Bawaslu Kabupaten Sumenep menemukan pelanggaran yang kerap dilakukan PPDP yakni tata cara coklit. Misalnya, stiker coklit yang biasanya ditempel di rumah calon pemilih tidak sesuai dan PPDP yang seharusnya bertugas, tidak melakukan tugas pencoklitian sendiri, tapi dipindah tugaskan ke orang lain.

Hasil pengawasan di Kota Pasuruan, hasil pengumuman PPDP yang diupload di web resmi KPU berbeda dengan yang dipasang di Kantor Kelurahan serta Kecamatan. Perbedaan itu berada di Kelurahan di Kecamatan Bukul Kidul, Purworejo dan Panggungrejo. Selain itu pada pelaksanaan coklit, ditemukan adanya 329 pemilih yang dinyatakan TMS pada Pemilu 2019. Namun, tercatat dalam Daftar Pemilih form A-KWK. <sup>7</sup><sup>10</sup>

Pada tahapan pembentukan PPDP selain permasalahan keterpenuhan syarat administrasi

---

<sup>8</sup> *Ibid*

<sup>9</sup> *Ibid*

<sup>10</sup> *Ibid*

calon PPDP, juga kinerja PPDP dalam melaksanakan tugas tersebut. Hal ini mengindikasikan kurang memahaminya PPDP dalam menjalan tahapan pemutakhiran dalam menentukan pemilih yang Memenuhi Syarat (MS) atau pemilih yang Tidak Memenuhi Syarat (TMS).

## **D. KESIMPULAN DAN SARAN**

### **1. Kesimpulan**

Pada saat pelaksanaan tahapan pembentukan Panitia Pemilihan Serentak Tahun 2020 di Provinsi Jawa Timur berdasarkan hasil pengawasan Bawaslu Kabupaten Blitar, Tuban, Sumenep dan Kota Pasuruan terdapat permasalahan yang muncul di lapangan baik pada tingkat Kecamatan maupun pada tingkat Desa/Kelurahan antara lain: calon anggota Panitia Pemilihan ditemukan sebagai anggota partai politik, dan tim Kampanye, terjadi perpanjangan masa pendaftaran, dan pernah menjabat 2 kali periode menjadi anggota panitia pemilihan di masing-masing jenjang. Pada tahapan pembentukan KPPS, minat serta partisipasi aktif masyarakat masih mini. Hal ini dikarenakan adanya anggapan bahwa beban dan tanggungjawab kerja menjadi KPPS sangat berat dengan waktu yang sangat singkat.

Pembentukan PPK dalam hal keterpenuhan kuota calon anggota relatif lebih terpenuhi dibanding pada tahapan pembentukan PPS dan KPPS. Selain itu syarat belum pernah menjabat 2 (dua) kali dalam jabatan yang sama sebagai anggota PPK, PPS, dan KPPS, dihilangkan pada tingkatan Desa/kelurahan ke bawah, mengingat pada tingkatan PPS dan KPPS diperlukan kemampuan dalam komunikasi kepada masyarakat secara langsung serta terbatasnya jumlah masyarakat di

tingkat Desa/Kelurahan yang paham terkait pengetahuan administrasi pada tahapan pemilu. Berdasarkan pengalaman tersebut, maka perlu dilakukan sosialisasi berulang-ulang secara berjenjang, melakukan penelitian berkas administrasi dengan serius dan memastikan tidak menjadi anggota partai politik, memberikan keterbukaan akses pengawasan dari Badan Pengawas Pemilu.

Pada tahapan pembentukan Petugas Pemutakhiran Data Pemilih yang lebih dipengaruhi faktor ketokohan lokal wilayah. Permasalahan terlihat saat melakukan coklit Petugas Pemutakhiran Data Pemilih kurang profesional, hal tersebut dapat dilihat dari hasil kinerja Petugas Pemutakhiran Data Pemilih dalam melaksanakan tugas terdapat ketidaksesuaian data pemilih.

## **2. Saran**

Sebagai upaya perbaikan lembaga penyelenggara, perlu rasanya adanya saran dan masukan dari penelitian yang dilakukan, sebagai upaya untuk perbaikan ke depan. Pertama, perlu dihilangkannya syarat belum pernah menjabat 2 (dua) kali dalam jabatan yang sama sebagai anggota PPK, PPS, dan KPPS. KPU cukup memaksimalkan Sipol sebagai upaya untuk memastikan penyelenggara bebas dari unsur partai politik. Kedua, KPU harus lebih intensif dalam melakukan sosialisasi pembentukan panitia pemilihan. Serta aktif berkoodinasi serta berkomunikasi dengan Bawaslu, Pemerintah, serta pihak-pihak lain sebagai upaya meningkatkan kualitas penyelenggara pemilu.



## **DATAR PUSTAKA**

Undang-Undang nomor 10 tahun 2016, *tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota*

PKPU Nomor 13 Tahun 2017 tentang Perubahan Kedua atas PKPU Nomor 3 Tahun 2015 *tentang Tata Kerja KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh, dan KPU/KIP Kabupaten/Kota tentang Pembentukan dan Tata Kerja PPK, PPS, dan KPSS dalam Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota*

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, Wali Kota dan Wakil Wali Kota tahun 2020.*

Perbawaslu No 21 Tahun 2018 *tentang Pengawasan Penyelenggaraan Pemilihan Umum*

Keputusan KPU Nomor 66/PP.06.4-Kpt/03/Kpu/Ii/2020 *Tentang Pedoman Teknis Pembentukan Panitia Pemilihan Kecamatan, Panitia Pemungutan Suara, Petugas Pemutakhiran Data Pemilih, Dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Dalam Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati Dan/Atau Wali Kota Dan Wakil Wali Kota*

Rohid, Nibrosu, *Manajemen hubungan antar lembaga Bawaslu dalam pengawasan*

*pembentukan Badan ad hoc KPU pada pilkada serentak tahun 2020 di kabupaten Tuban, Universitas PGRI Ronggolawe (Unirow) Tuban, Vol. 5. No. 2. November 2020*

<https://blitar.bawaslu.go.id/opini/coklit-data-pemilih-bukan-urusan-sepele/> 27 September, 2019

<https://tulungagung.jatimtimes.com/baca/220047/20200803/135400/proses-coklit-data-pemilih-ini-temuan-bawaslu-kabupaten-blitar>

<https://tubankab.go.id/entry/bawaslu-temukan-60-dugaan-pelanggaran-pada-tahapan-coklit#>

<https://radarbromo.jawapos.com/pasuruan/>

[https://www.researchgate.net/publication/343360577/](https://www.researchgate.net/publication/343360577) Wahyu Nurhadi /gelombang demokrasi ketiga/ Magister Ilmu Politik, FISIP - UNPAD / 15 Juli 2020

Imawan, Rafif Pamenang, Evaluasi Pilkada Serentak Melalui Kerangka Integritas Pemilu, Jurnal Bawaslu RI, VOL. 7/NO. 2/TAHUN 2020/

<https://kpu.blitarkab.go.id/index.php/2020/10/14/pengumuman-perpanjangan-masa-pendaftaran-seleksi-calon-anggota-kpps-pada-pilbub-blitar-tahun-2020>

<https://mayangkaranews.com/minim-peminat-pendaftaran-ppk-dan-pps-di-kabupaten-blitar-diperpanjang/>

<https://radarbromo.jawapos.com/pasuruan/20/10/2020/kuota-kpps-terpenuhi-setelah-perpanjang-pendaftaran/>

<https://www.wartabromo.com/2020/02/25/belum-penuhi-kuota-pendaftaran-pps-pilwali-kota-pasuruan-diperpanjang/>

<https://sumenepkab.go.id/berita/baca/kpu-umumkan-73-pendaftar-ppk-tidak-lolos-seleksi-administrasi>

<https://www.medcom.id/nasional/daerah/4bamQzBb-proses-coklit-di-sumenep-dinilai-banyak-pelanggaran>



# **OPTIMALISASI TEKNOLOGI INFORMASI DALAM PENGAWASAN PEMUTAKHIRAN DATA PEMILIH PADA PILKADA SERENTAK TAHUN 2020 DI PROVINSI JAWA TIMUR**

Penulis:

Aang Kunaifi, Afidatusholikha,  
Ghaniy Hakim Larasadi

## **ABSTRAK**

Data pemilih selalu menjadi persoalan dalam setiap penyelenggaraan Pemilu. Penelitian ini bertujuan untuk melihat peraturan dan prosedur pemutakhiran data pemilih pada Pilkada serentak tahun 2020, Khususnya mengenali regulasi KTP Elektronik dalam Pemilu, dan pengawasan terhadap pemilih non E-KTP di Jawa Timur. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif, dengan lokasi penelitian di 19 Kabupaten/Kota yang menyelenggarakan pemilu serentak di Jawa Timur. Hasil dari penelitian menunjukkan bahwa KTP elektronik adalah syarat mutlak untuk menjadi Pemilih dalam Pemilu. Meskipun implementasinya, masih banyak pemilih yang memenuhi syarat dan masuk dalam DPT, tetapi tidak memiliki dan tidak melakukan rekam e-KTP sampai hari H pemilihan. Penggunaan teknologi informasi sangat efektif digunakan dan mempermudah jajaran ad hoc serta masyarakat dalam mengawasi serta menyampaikan laporan.

**Kata Kunci:** Pemilu Serentak 2020, E-KTP, Pengawasan, Teknologi Informasi

## **A. PENDAHULUAN**

### **1. Latar Belakang**

Data Pemilih masih menjadi isu seksi dalam pengajuan Perkara Hasil Pemilihan (PHP) dalam Pilkada serentak tahun 2020. Pada hari Senin tanggal 22 maret 2021, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan nomor 130/PHP.GUB-XIX/2021 memerintahkan pemungutan suara ulang di 88 TPS yang tersebar di lima kabupaten dan kota di Provinsi Jambi. MK menyatakan bahwa dalil Pemohon yang menyatakan salah satu pelanggaran yang dapat diidentifikasi oleh Pemohon dalam pelaksanaan Pilkada Provinsi Jambi adalah adanya pemilih tidak berhak (tidak mempunyai KTP elektronik ataupun belum melakukan rekam data e-KTP/SUKET), yang diberikan kesempatan untuk memilih di 88 (delapan puluh delapan) TPS se-Provinsi. Dalam artian MK mengamini bahwa warga yang telah masuk di DPT namun belum melakukan rekam KTP elektronik, tidak berhak mencoblos. Undang-Undang menjelaskan bahwa syarat menjadi pemilih salah satunya telah memiliki KTP elektronik.<sup>1</sup> Ironisnya, rata-rata pemilih yang dipersalahkan karena belum memiliki KTP elektronik adalah kalangan pemilih pemula yang *notabene* secara usia sudah memenuhi syarat sebagai pemilih, namun belum melakukan perekaman KTP elektronik. Hal ini tampak dari beberapa saksi yang

---

<sup>1</sup> Hal ini berdasarkan UU nomor 1 tahun 2015 Pasal 56, UU nomor 10 tahun 2016 Pasal 57 dan Pasal 61 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Penetapan Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

hadir dalam persidangan di MK, didominasi oleh kaum pelajar.

Persoalan di atas tidak hanya terjadi di Provinsi Jambi. Pada Pilkada serentak tahun 2020, 19 Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Timur juga mengalami persoalan yang sama, bahkan bisa terjadi di seluruh wilayah penyelenggara Pilkada se-Indonesia. Berdasarkan hasil pengawasan Bawaslu Provinsi Jawa Timur, jumlah pemilih yang belum melakukan perekaman dalam A1-KWK (Data Pemilih) di Jawa Timur sebanyak 203.164 pemilih. Misalnya saja Kabupaten Mojokerto sebanyak 9.220 pemilih, Kabupaten Jember 23.070 pemilih, bahkan Kabupaten Sumenep menyentuh angka 41.111 pemilih<sup>2</sup>. Masalah ini tidak kemudian tuntas saat penetapan DPT (daftar Pemilih tetap), masih terdapat ribuan pemilih yang telah terakomodir di DPT tetapi belum melakukan perekaman KTP elektronik. Kondisi ini membuat Dispendukcapil di masing-masing daerah berupaya melakukan percepatan perekaman KTP elektronik dengan berbagai cara, misalnya menambah jam kerja pelayanan perekaman data hingga Sabtu dan Minggu. Juga melibatkan penyelenggara Pemilihan untuk memobilisasi warga agar segera melakukan perekaman, tetapi permasalahan tersebut tidak juga terselesaikan. Menjelang hari pemungutan suara, masih banyak pemilih terdaftar yang belum mengantongi KTP elektronik atau surat keterangan telah melakukan perekaman yang diterbitkan oleh Dispendukcapil masing-masing daerah. Pemilih tersebut tetap mendapatkan form C.

---

<sup>2</sup> Hasil Pengawasan Bawaslu Kabupaten/Kota Pelaksana Pilkada Serentak Tahun 2020 se Jawa Timur tanggal 26 Nopember 2020.

Pemberitahuan dari KPU Kabupaten/Kota karena telah terdaftar di DPT, sehingga pada hari pemungutan suara berpotensi besar datang ke TPS untuk mencoblos.

Permasalahan data pemilih dari waktu ke waktu memang masih sering terjebak pada persoalan klasik seperti elemen data *invalid*, pemilih tidak memenuhi syarat (meninggal, ganda, dibawah umur, pindah domisili, TNI/POLRI, tidak dikenal, hak pilih dicabut, dan bukan penduduk yang berhak memilih), dan juga permasalahan pemilih yang memenuhi syarat namun belum terakomodir. Munculnya permasalahan pemilih yang memenuhi syarat tetapi belum terakomodir seperti kasus di atas, menambah kompleksitas kerumitan pemutakhiran dan penyusunan data pemilih dalam perhelatan pemilihan umum maupun pemilihan Kepala Daerah. Peran Bawaslu dalam melakukan pengawasan terhadap proses pemutakhiran data pemilih yang dilakukan oleh jajaran KPU sangat dibutuhkan, sebagai upaya untuk meminimalisir persoalan-persoalan di atas. Bawaslu dituntut bekerja keras dan mengerahkan seluruh kemampuan untuk melakukan pengawasan secara maksimal, termasuk tuntutan bekerja secara kreatif, inovatif dan berani melakukan improvisasi yang tidak melanggar aturan namun membawa pengaruh besar serta menunjang kinerja pengawasan.

Salah satu contoh inovasi dan improvisasi dalam pengawasan adalah penggunaan teknologi informasi yang bertujuan mempermudah dan mendukung kecepatan kerja-kerja pengawasan. Meskipun Bawaslu RI telah menyiapkan Siwaslu dan Gowaslu, namun Bawaslu di daerah



diharapkan melakukan pengembangan dan optimalisasi penggunaan teknologi informasi. Kabupaten Mojokerto contohnya, pada pengawasan Pilkada Mojokerto tahun 2020 Bawaslu Kab. Mojokerto menggunakan *Zoho Form* sebagai media untuk mempermudah pelaporan hasil pengawasan dari jajaran pengawas *ad hoc*, sekaligus media bagi masyarakat yang ingin berpartisipasi dalam memberi laporan dan masukan terkait pemutakhiran data Pemilih. Adapun Kabupaten Kediri, menggunakan *Google Form* sebagai media pelaporan hasil pengawasan sekaligus media bagi masyarakat untuk memberi masukan terkait pemutakhiran data pemilih. Bawaslu Kabupaten Kediri juga melakukan validasi proses pengawasan dengan menggunakan aplikasi *GPS Map Camera* sehingga dapat diketahui dengan pasti waktu dan tempat pengawasan dilakukan.

## **2. Rumusan Masalah**

Dari persoalan yang diuraikan di atas, maka dapat dibuat rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana peraturan dan prosedur pemutakhiran data pemilih pada Pilkada serentak tahun 2020, khususnya terkait syarat kepemilikan KTP Elektronik bagi pemilih?
2. Bagaimana hasil pengawasan pemilih non KTP Elektronik pada Pilkada serentak tahun 2020 di Jawa Timur?
3. Bagaimana penggunaan teknologi informasi dalam menunjang kinerja pengawasan pada Pilkada serentak tahun 2020 di Jawa Timur?

## **3. Tujuan dan Manfaat Penulisan**

Berdasarkan identifikasi rumusan masalah di atas, tulisan ini memiliki tiga tujuan. Pertama,

untuk mengetahui dan mendeskripsikan aturan dan prosedur pemutakhiran data Pemilih pada Pilkada serentak tahun 2020, khususnya Syarat Kepemilikan KTP Elektronik bagi pemilih. Kedua, untuk mendeskripsikan hasil pengawasan pemilih non KTP elektronik pada Pilkada serentak tahun 2020 di Jawa Timur. Ketiga, Untuk mendeskripsikan penggunaan teknologi informasi dalam menunjang kinerja pengawasan pada Pilkada serentak tahun 2020 di Jawa Timur.

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah untuk memberikan pertimbangan serta referensi akademik untuk penyusunan kebijakan tentang prosedur pemutakhiran data Pemilih oleh KPU atau sebagai bahan penyusunan tatacara pengawasan oleh Bawaslu. Sekaligus sebagai bahan referensi dalam penggunaan teknologi informasi untuk menunjang optimalisasi kerja-kerja pengawasan dalam Pemilihan umum maupun pemilihan Kepala Daerah kedepannya.

## **B. METODE PENULISAN**

Penulisan penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif. Proses penelitian kualitatif berfokus pada pengungkapan makna sosial atas suatu fenomena yang dibangun oleh partisipan atau subjek penelitian. Penelitian kualitatif dengan tajuk yang diangkat dalam penelitian ini berusaha menjelaskan bagaimana pengalaman pengawasan, khususnya yang dilakukan oleh Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dalam tahapan pemutakhiran dan penyusunan data pemilih di kabupaten Mojokerto dan Kabupaten Kediri serta 17 Kabupaten Kota lainnya di Jawa Timur yang melaksanakan Pilkada serentak

tahun 2020 yaitu: Banyuwangi, Blitar, Gresik, Jember, Lamongan, Malang, Ngawi, Pacitan, Ponorogo, Sidoarjo, Situbondo, Sumenep, Trenggalek, Tuban, Kota Blitar, Kota Pasuruan dan Kota Surabaya.

### **C. PEMBAHASAN**

#### **1. Peraturan Dan Prosedur Pemutakhiran Data Pemilih Pada Pilkada Serentak Tahun 2020**

##### **a. Regulasi Pemutakhiran Data Pemilih**

Regulasi tentang pemutakhiran data pemilih dalam pemilihan serentak Bupati dan Wakil Bupati, Wali Kota dan Wakil Wali Kota tahun 2020 di Jawa Timur sebagai berikut :

- 1) Undang-Undang Dasar nomor 1 tahun 2015 sebagaimana beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang nomor 6 tahun 2020. Aturan berkaitan dengan Pemilih terdapat dalam:
  - a) Pasal 56 ayat 1 – 3 menyebutkan bahwa syarat Pemilih yaitu WNI usia 17 tahun atau pernah kawin, terdaftar 1 kali dalam daftar Pemilih dan penentuan tempat tinggal berdasarkan KTP elektronik atau surat keterangan domisili dari Kepala Desa atau sebutan lain.
  - b) Pasal 57 ayat 1 – 4 menyatakan bahwa untuk bisa menggunakan hak pilih, WNI harus terdaftar dalam daftar Pemilih. Jika tidak, alternatif lain adalah menggunakan hak pilih pada hari pemungutan suara dengan menunjukkan KTP elektronik. Selain itu, syarat lainnya yaitu tidak sedang

terganggu ingatannya dan tidak sedang dicabut hak pilihnya.

- c) Pasal 61 ayat 1 – 4 mengatur terkait hak memilih bagi warga yang sudah memenuhi syarat tapi belum terdaftar di DPT, yaitu dapat menggunakan hak pilihnya dengan menunjukkan KTP elektronik di TPS setempat 1 (satu) jam sebelum berakhirnya pemungutan suara.
- 2) PKPU Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Pemutakhiran Data dan Penyusunan Daftar Pemilih Dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota.
  - a) Pasal 5 ayat 1 – 4 menyatakan bahwa untuk menjadi Pemilih harus terdaftar sebagai Pemilih, berusia 17 tahun atau sudah kawin, tidak sedang dicabut hak pilihnya dan berdomisili di daerah Pemilihan dengan dibuktikan KTP elektronik. Jika yang bersangkutan belum mempunyai KTP elektronik, maka dapat diganti dengan surat keterangan dari Dispendukcapil, dengan syarat telah melakukan perekaman. Namun pada Maret tahun 2020 Mendagri melalui Dirjen Dukcapil memutuskan tidak akan lagi mengeluarkan surat keterangan, karena blanko e-KTP tersedia.
  - b) Pasal 7 ayat 3a menyebutkan bahwa pada DP4 yang akan dijadikan sumber pemutakhiran Pemilih terdapat kolom status perekaman KTP elektronik yang berisi keterangan warga tersebut belum rekam, sudah rekam namun belum mendapatkan

KTP elektronik atau sudah memiliki KTP elektronik.

- 3) Perbawaslu no 9 Tahun 2017 tentang Pengawasan Pemutakhiran Data dan Penyusunan Daftar Pemilih dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota
- 4) Surat Edaran KPU RI nomor 612/PL.02.1-SD/01/KPU/VII/2020 tentang Penjelasan Tentang Tata Kerja dalam Penyusunan Daftar Pemilih Pemilihan Serentak 2020.
- 5) Surat Edaran Bawaslu RI nomor S.0879/K.BAWASLU/PM/00.00.12/2020 tentang Pelaksanaan Pengawasan Tahapan Pemungutan dan Penghitungan Suara Pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Walikota dan Wakil Walikota Serentak Lanjutan Tahun 2020 pada Poin 12 berbunyi “Dalam hal Pemilih yang terdaftar dalam DPT, tidak dapat menunjukkan Formulir model C.Pemberitahuan, KTP-el dan/atau Suket, Pengawas TPS memberikan saran perbaikan kepada KPPS dengan memastikan Pemilih tersebut secara faktual tinggal di RT/RW setempat dan dibuktikan dengan Kartu Keluarga”.
- 6) Surat Bawaslu RI nomor SS-0399/K.BAWASLU/PM.00.00/7/2020 tentang Pengawasan Tahapan Pemutakhiran Data dan Penyusunan Daftar Pemilih Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2020.

Berdasarkan regulasi di atas, bahwa untuk bisa menggunakan hak pilih pada Pilkada serentak tahun 2020, seorang warga harus memenuhi persyaratan yaitu :

- a) Berusia 17 tahun atau sudah/pernah kawin;
- b) Tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya;
- c) Tidak sedang dicabut hak pilihnya;
- d) Terdaftar dalam Daftar Pemilih;
- e) Mempunyai KTP elektronik;

Adapun yang dimaksud terdaftar dalam daftar Pemilih adalah warga tersebut sudah terdaftar dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT). Jika belum terdaftar dalam DPT namun yang bersangkutan telah mempunyai KTP elektronik, maka pada hari pemungutan suara dapat terdaftar dalam Daftar Pemilih Tambahan (DPTb) dan memberikan suaranya pada TPS setempat, sesuai dengan alamat domisili yang tertera dalam KTP elektroniknya.

Berdasarkan regulasi yang mengatur terkait data Pemilih, baik UU Pilkada maupun PKPU menyatakan seseorang yang sudah memenuhi hak pilih dapat menggunakan hak pilihnya apabila telah terdaftar dalam data Pemilih atau telah memiliki KTP elektronik, sifatnya adalah alternatif, bukan kumulatif. Itu sebabnya fatwa Bawaslu RI melalui Surat Edaran nomor S.0879/K.BAWASLU/PM/00.00.12/2020, KTP elektronik dapat diganti dengan Kartu Keluarga (KK) untuk membuktikan bahwa warga tersebut secara faktual benar-benar berdomisili di wilayah tempat pemungutan suara dilakukan. Sebagai bukti bahwa warga tersebut benar-benar memenuhi syarat sebagai pemilih dan berhak memberikan suaranya di TPS tersebut.

Namun Mahkamah Konstitusi (MK) berpendapat lain, melalui Putusan MK nomor: 130/PHP.GUB-XIX/2021 MK menyatakan bahwa

syarat terdaftar dalam data pemilih dan mempunyai KTP elektronik sifatnya kumulatif. Artinya menurut MK, warga yang terdaftar dalam daftar pemilih seharusnya telah memiliki KTP elektronik. Sebaliknya, warga yang tidak memiliki KTP elektronik meskipun telah terdaftar dalam data pemilih tidak berhak menggunakan hak pilihnya di TPS. Itu sebabnya MK melalui putusannya memerintahkan pemungutan suara ulang di 88 TPS yang tersebar di lima kabupaten dan kota pada Pilkada Serentak tahun 2020 di Provinsi Jambi. Hal ini dikarenakan adanya fakta pemilih non KTP elektronik ikut memberikan suaranya di 88 TPS tersebut. Meskipun telah terdaftar dalam pemilih, namun jika belum memiliki KTP elektronik dinilai belum memenuhi syarat sebagai pemilih.

**b. Alur/Proses Pemutakhiran Data Pemilih**

Secara garis besar, alur pemutakhiran pemilih dalam pelaksanaan Pemilihan serentak Bupati dan Wakil Bupati Tahun 2020 dapat dilihat pada gambar di bawah ini :

**Gambar 1**  
**Alur Pemutakhiran Data Pemilih**



Sumber: PKPU 5 Tahun 2020

Proses pemutakhiran pemilih diawali dengan penyampaian DP4 oleh Mendagri pada KPU RI yang kemudian dianalisis dan disinkronisasi dengan DPT Pemilu terakhir. Hasil analisis dan sinkronisasi diturunkan ke KPU Kabupaten/Kota untuk disusun berbasis TPS dalam Form A-KWK. Data tersebut digunakan sebagai bahan pencocokan dan penelitian oleh KPU Kabupaten/Kota setempat



melalui Petugas Pemutakhiran Data Pemilih (PPDP), sebagaimana bunyi Pasal 11 ayat 5 PKPU 2 tahun 2017, bahwa PPDP melakukan cokolit dengan cara mendatangi Pemilih secara langsung dan menindaklanjuti usulan RT atau RW atau sebutan lain. Beberapa hal yang dilakukan oleh PPDP sebagaimana dijelaskan pada ayat 6 yaitu:

1. Mendatangi Pemilih dari rumah ke rumah.
2. Meminta Pemilih menunjukkan dokumen kependudukan (KTP elektronik dan kartu keluarga).
3. Mencentang data Pemilih bila cocok pada kolom keterangan (form A-KWK).
4. Memperbaiki data Pemilih bila tidak cocok (form A-KWK).
5. Mencoret data pemilih yang tidak memenuhi syarat (form A-KWK).
6. Mencatat Pemilih yang memenuhi syarat tetapi belum terdaftar (form A.A-KWK).
7. Memberikan tanda bukti terdaftar (form A.A.1-KWK).
8. Mengisi dan menempel stiker (form A.A.2-KWK).

Selain itu, PPDP juga harus mencatat status perekaman KTP elektronik pada kolom status KTP-el di form A-KWK dengan kode B (belum rekam), S (sudah rekam namun hanya memiliki surat keterangan) dan K (sudah memiliki KTP elektronik). Itu artinya, KPU tidak serta merta mengintruksikan PPDP untuk mencoret warga yang memenuhi syarat pemilih namun belum melakukan perekaman KTP elektronik. Setelah proses cokolit, KPU Kabupaten/Kota melakukan penetapan DPS (Daftar Pemilih Sementara). DPS kemudian dikoordinasikan dengan Dispendukcapil, khususnya pemilih yang belum dapat dipastikan

status perekaman KTP elektronik. Tujuannya untuk mendapatkan kepastian apakah Pemilih tersebut belum/sudah melakukan perekaman KTP elektronik. Demikian juga pasca penetapan DPT (Daftar Pemilih Tetap), KPU melakukan proses yang sama.

Dalam konteks pelaksanaan pemutakhiran data Pemilih pada Pilkada serentak tahun 2020 di Jawa Timur, KPU Kabupaten/Kota pelaksana Pilkada melakukan proses sebagaimana alur yang telah penulis uraikan di atas. KPU Kabupaten/Kota masih memberi ruang kepada Pemilih yang belum memiliki KTP elektronik atau belum dipastikan kepemilikan KTP elektroniknya untuk tetap didaftar dalam data Pemilih, sepanjang telah memenuhi syarat Pemilih secara umum yaitu usia minimal 17 tahun atau sudah/pernah kawin, tidak sedang dicabut hak pilihnya dan berdomisili pada wilayah setempat. Terlebih jika pemilih tersebut telah terdaftar dalam form A.KWK, sepanjang tidak ada unsur yang menyebabkan Pemilih tersebut TMS (tidak memenuhi syarat), maka tidak dilakukan pencoretan hanya karena yang bersangkutan belum atau belum dipastikan memiliki KTP elektronik.

Adapun faktor yang menyebabkan pemilih dinyatakan TMS yaitu: meninggal dunia, pindah domisili, data ganda, TNI/POLRI, Pemilih fiktif dan tidak dikenal. Terkait warga yang mengalami gangguan jiwa/hilang ingatan, bisa dinyatakan TMS jika ada surat keterangan dari dokter jiwa. Sepanjang surat tersebut tidak ada, maka warga yang sehari-harinya dianggap mengalami gangguan jiwa/hilang ingatan tetap didaftar dalam data pemilih.

## 2. Pengawasan Pemilih Non KTP Elektronik Pada Pilkada Serentak Tahun 2020 di Jawa Timur

Pengawasan berkaitan dengan pemilih yang belum melakukan perekaman KTP elektronik, Bawaslu pada posisi mengedepankan untuk memastikan hak konstitusi warga negara terpenuhi tanpa dihalangi oleh persoalan administratif yang menghambat seorang warga negara tidak dapat didaftar dalam data pemilih. Sehingga persoalan perekaman KTP elektronik tidak menjadi penentu seorang warga memenuhi syarat atau tidak dalam pemutakhiran data pemilih. Berdasarkan hasil pengawasan Bawaslu Kabupaten/Kota pelaksanaan Pilkada pada tahun 2020 di Jawa Timur, pada form A1-KWK atau daftar Pemilih sementara yang telah ditetapkan oleh KPU Kabupaten/Kota setempat, masih terdapat warga yang belum melakukan perekaman KTP elektronik sebagai berikut:

Tabel 1  
Data Pemilih Dalam Form A1-KWK Yang Belum Melakukan Perekaman KTP Elektronik<sup>3</sup>

No	Kabupaten/ Kota	Status Perekaman KTP Elektronik		
		Belum Rekam	Sudah Rekam Dengan Surat Keterangan	Sudah Memiliki KTP Elektronik
1	Banyuwangi	0	0	0
2	Blitar	15.850	26.393	919.936
3	Gresik	10.661	1.850	912.485
4	Jember	23.070	2.758	1.808.494

---

<sup>3</sup> Hasil Pengawasan Bawaslu Kabupaten/Kota pelaksana Pilkada Serentak tahun 2020 se Jawa Timur, tanggal 26 Oktober 2020.

No	Kabupaten/ Kota	Status Perekaman KTP Elektronik		
		Belum Rekam	Sudah Rekam Dengan Surat Keterangan	Sudah Memiliki KTP Elektronik
5	Kediri	16.855	5.267	1.212.796
6	Lamongan	15.351	636	1.027.704
7	Malang	5.379	3.357	3.357
8	Mojokerto	9.220	1.834	809.586
9	Ngawi	0	0	0
10	Pacitan	7.886	6.291	453.843
11	Ponorogo	138	1.497	713.099
12	Sidoarjo	11.459	44.599	1.356.998
13	Situbondo	16.048	718	477.302
14	Sumenep	41.111	4.166	771.460
15	Trenggalek	11.196	811	570.788
16	Tuban	13.621	1.950	930.780
17	Kota Blitar	4.094	219	932
18	Kota Pasuruan	1.225	318	145.557
19	Kota Surabaya	0	0	18.849
<b>TOTAL</b>		<b>203.164</b>	<b>102.664</b>	<b>12.133.966</b>

Tabel di atas menunjukkan terdapat 203.164 (dua ratus tiga ribu seratus enam puluh empat) warga yang terdaftar dalam DPS se-Jawa Timur (minus Banyuwangi, Ngawi dan Surabaya) belum melakukan perekaman KTP Elektronik. Ketiga wilayah dengan data Pemilih belum rekam KTP elektronik 0 (nol) belum menyampaikan hasil pengawasannya, sehingga tidak bisa dipastikan apakah benar-benar zero Pemilih non KTP elektronik, atau proses pengawasan yang kurang maksimal.

Pada tahap berikutnya, setelah KPU Kabupaten/Kota pelaksana Pilkada melakukan penetapan DPT, Bawaslu tetap melakukan pengawasan dan faktanya ternyata masih banyak pemilih yang belum melakukan perekaman KTP Elektronik. Data rinci sebagaimana tabel di bawah:

Tabel 2  
Data Pemilih Dalam Form A3-KWK Yang Belum Melakukan Perekaman KTP Elektronik<sup>4</sup>

No	Kabupaten/ Kota	Status Perekaman KTP Elektronik		
		Belum Rekam	Sudah Rekam Dengan Surat Keterangan	Sudah Memiliki KTP Elektronik
1	Banyuwangi	9.587	4.180	1.291.142
2	Blitar	11.255	26.127	924.589
3	Gresik	10.675	1.990	905.527
4	Jember	22.913	2.813	1.799.660
5	Kediri	16.804	5.659	1.209.048
6	Lamongan	15.121	721	1.022.914
7	Malang	25.537	5.984	1.972.087
8	Mojokerto	11.503	2.202	809.309
9	Ngawi	5.368	40.548	640.859
10	Pacitan	7.301	5.952	437.552
11	Ponorogo	8.625	6.923	743.497
12	Sidoarjo	11.811	63.357	1.329.719
13	Situbondo	14.359	2.028	477.054
14	Sumenep	40.920	4.304	806.922
15	Trenggalek	11.172	848	569.860
16	Tuban	13.328	1.771	927.420
17	Kota Blitar	1.117	656	113.117
18	Kota Pasuruan	1.440	119	145.059

---

<sup>4</sup> Hasil Pengawasan Bawaslu Kabupaten/Kota pelaksana Pilkada Serentak tahun 2020 se Jawa Timur, tanggal 18 November 2020

No	Kabupaten/ Kota	Status Perekaman KTP Elektronik		
		Belum Rekam	Sudah Rekam Dengan Surat Keterangan	Sudah Memiliki KTP Elektronik
19	Kota Surabaya	25.065	1.546	2.061.588
<b>Total</b>		<b>263.901</b>	<b>177.728</b>	<b>18.186.923</b>

Pasca DPT ditetapkan, ternyata masih banyak Pemilih yang terdaftar di DPT belum melakukan perekaman KTP Elektronik. Jumlah total se-Jawa Timur yaitu 263.901 (Dua ratus enam puluh tiga ribu sembilan ratus satu) pemilih. Bahkan jika dibandingkan dengan data pemilih belum rekam dalam DPS, mengalami kenaikan angka dengan selisih 60.737 (Enam puluh ribu tujuh ratus tiga puluh tujuh) pemilih.

Pengawasan terkait pemilih non KTP elektronik terus dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten/Kota untuk memastikan seluruh pemilih pada hari pemungutan suara telah mengantongi KTP elektronik. Faktanya, berdasarkan hasil pengawasan ternyata di beberapa Kabupaten/Kota proses rekam KTP elektronik bagi pemilih yang sudah terdaftar di DPT belum tuntas. Contoh Kabupaten Mojokerto pasca penetapan DPT, Bawaslu, KPU dan Dispendukcapil melakukan koordinasi secara intensif untuk melakukan percepatan perekaman KTP elektronik dengan mekanisme sebagai berikut:

1. Dispendukcapil melakukan analisis terhadap DPT yang sudah ditetapkan untuk mentabulasi pemilih yang belum melakukan perekaman KTP elektronik dan menyampaikan hasil analisis kepada KPU dan Bawaslu.

2. Dispendukcapil membuka jam kerja yang lebih lama untuk melayani pemilih tersebut dengan menambah jam kerja dan membuka layanan pada hari Sabtu dan Minggu.
3. KPU Kabupaten Mojokerto melalui PPS berkiriman surat kepada Kepala Desa dan menyampaikan nama-nama pemilih dan diminta untuk segera melakukan perekaman.
4. Bawaslu dan jajaran sampai tingkat PKD berperan aktif melakukan pengawasan dan mendorong pemilih dimaksud untuk segera melakukan perekaman KTP elektronik.

Seluruh proses di atas dilakukan sejak penetapan DPT hingga menjelang H-1 hari pemungutan suara (8 Desember 2020). Berdasarkan hasil pengawasan Bawaslu Kabupaten Mojokerto, ternyata pada hari pemungutan suara masih ada **3.162 (tiga ribu seratus enam puluh dua)** pemilih dalam DPT yang belum melakukan perekaman KTP elektronik. Pemilih tersebut juga mendapatkan formulir C. Pemberitahuan sehingga sangat memungkinkan yang bersangkutan memberikan suara di TPS setempat pada tanggal 9 Desember 2020.

Hasil pengawasan Bawaslu di Jawa Timur menunjukkan bahwa data pemilih yang telah ditetapkan oleh KPU masih menyisakan pemilih yang belum melakukan perekaman KTP elektronik. Beruntungnya pada Pilkada 2020, PHPU hanya diajukan di 3 daerah yaitu: Banyuwangi, Surabaya dan Lamongan. Namun gugatan di 3 daerah tersebut dinyatakan *dismiss* oleh MK. Dapat dibayangkan seandainya terdapat gugatan yang menyoal pemilih belum rekam KTP elektronik dan

memberikan suaranya pada tanggal 9 Desember 2020 sebagaimana PHPU Jambi. Kemungkinan besar MK juga akan memutuskan hal yang sama yaitu Pemungutan Suara Ulang (PSU) di beberapa TPS yang disoal oleh pemohon. Kondisi ini tidak bisa diabaikan dalam Pemilu atau Pemilihan yang akan datang, harus ada langkah konkrit untuk meminimalisir potensi terjadinya PSU.

Berdasarkan hasil pengawasan, setidaknya ada 3 hal yang menyumbang data pemilih non KTP elektronik yaitu:

1. Pemilih secara faktual benar-benar ada, namun belum melakukan perekaman KTP elektronik.
2. Pemilih secara administratif masih tercatat di database kependudukan, namun secara faktual orangnya tidak lagi berada di tempat sesuai domisili.
3. Pemilih secara administratif masih tercatat di database kependudukan, namun telah melakukan perekaman KTP elektronik di daerah lain.
4. Pemilih fiktif sebagai akibat kurang validnya proses ccklit yang dilakukan oleh PPDP.

Implementasi regulasi yang mengatur KTP elektronik sebagai syarat mutlak pemilih belum sepenuhnya bisa diterapkan secara maksimal. Disatu sisi, negara harus menjamin hak konstitusional warga untuk dapat memilih, namun kendala teknis masih banyak ditemui, seperti sulitnya warga pedalaman yang tinggal di area pegunungan di Kabupaten Mojokerto, Kabupaten di wilayah Madura atau wilayah pedalaman lainnya di pelosok Indonesia untuk melakukan perekaman KTP elektronik. Ketika dihadapkan pada regulasi



wajib melakukan perekaman KTP elektronik sebagai syarat mutlak memilih, maka beberapa warga negara yang mengalami kendala teknis akan kehilangan hak pilihnya. Penyelenggara Pemilu akan dituding telah melakukan pelanggaran yang berakibat hilangnya hak pilih warga. Untuk itu harus ada formulasi tepat untuk mencari titik temu antara penegakan regulasi dengan upaya serius dari seluruh pihak terkait untuk menjamin terpenuhinya hak konstitusi warga negara yang memang benar-benar telah memenuhi syarat (selain kepemilikan KTP elektronik).

Putusan MK nomor 130/PHP.GUB-XIX/2021 menjadi yurisprudensi yang mengharuskan adanya evaluasi terhadap pola pemutakhiran pemilih dan pengawasannya, khusus berkaitan dengan perlakuan terhadap pemilih non KTP elektronik. Tanggung jawab untuk jaminan hak konstitusional Pemilih tersebut, tidak bisa dibebankan kepada penyelenggara pemilu baik KPU maupun Bawaslu, dengan sederet aturan yang bisa memberi diskresi atas kewajiban kepemilikan KTP elektronik bagi pemilih. Faktanya, sikap lunak jajaran KPU dengan tetap memasukkan pemilih non KTP elektronik kedalam data pemilih dan Surat Edaran Bawaslu yang memperbolehkan KK sebagai pengganti KTP elektronik, tidak menjadi pertimbangan MK dalam memutuskan PHPU Pilkada Jambi 2020, hingga munculnya perintah PSU di 88 TPS.

### **3. Penggunaan Teknologi Informasi Dalam Menunjang Kinerja Pengawasan**

Bawaslu Kabupaten/Kota pelaksana Pilkada serentak tahun 2020 se-Jawa Timur memastikan penerapan protokol kesehatan dalam pengawasan

dan proses cokolit. Hal tersebut sebagaimana perintah dalam Surat Bawaslu nomor SS-0399/K.BAWASLU/PM.00.00/7/2020 tentang Pengawasan Tahapan Pemutakhiran Data dan Penyusunan Daftar Pemilih Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2020, bahwa tugas jajaran pengawas adalah melakukan pengawasan tahapan pemutakhiran data dan penyusunan daftar Pemilih dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan. Bawaslu juga melakukan sampling untuk memastikan seluruh proses cokolit berjalan sesuai aturan. Disamping itu, Bawaslu memastikan seluruh warga dan rumah sudah didatangi oleh PPDP dan didaftar dalam data pemilih. Setelah penetapan DPS dan DPT, Bawaslu tetap melakukan analisis terhadap data pemilih yang sudah ditetapkan oleh KPU Kabupaten/Kota. Pada Pilkada 2020, Bawaslu menemukan kendala terkait ketidakterbukaan KPU atas data *by name by address* pemilih yang disampaikan pada Bawaslu, dimana KPU memberi perlakuan sama antara Bawaslu dan masyarakat. Soft copy *By name by address* yang disampaikan kepada Bawaslu menggunakan tanda bintang pada elemen data NKK, NIK dan tanggal lahir, sehingga menyulitkan Bawaslu dalam proses pencermatan dan validasi data pemilih yang telah ditetapkan oleh KPU.

Dalam melakukan pengawasan, selain penggunaan Aplikasi GOWASLU yang bisa diakses oleh masyarakat sebagai media pelaporan kepada Bawaslu, beberapa Bawaslu Kabupaten/Kota di Jawa Timur juga melakukan improvisasi penggunaan Teknologi Informasi untuk menunjang kinerja jajaran pengawas dalam melaporkan hasil pengawasan. Tidak hanya itu, teknologi informasi

juga digunakan untuk kepentingan menampung laporan atau masukan dari masyarakat terkait pemutakhiran pemilih yang sedang dilakukan oleh KPU dan jajarannya. Inovasi penggunaan teknologi informasi dapat dilihat di 2 (dua) Kabupaten, yaitu Bawaslu Kabupaten Mojokerto dan Kabupaten Kediri.

**a. Penggunaan *Zoho Form* dan *Google Form* oleh Bawaslu Kabupaten Mojokerto**

Bawaslu Kabupaten Mojokerto menggunakan *Zoho Form* yang diaplikasikan oleh Pengawas Kelurahan/Desa (PKD) dalam pengawasan cokolit. *Zoho Form* dibuat oleh Panwascam untuk digunakan pada saat PKD melakukan pengawasan cokolit. Sehingga masing-masing kecamatan mempunyai *link* yang bisa diakses oleh seluruh PKD di wilayahnya, untuk menyampaikan hasil pengawasan cokolit.

Gambar 2  
Tampilan dan Contoh Penggunaan Aplikasi  
*Zoho Form*<sup>5</sup>

The screenshot displays the Zoho Form application interface. The top header is blue with the title 'ISIAN' in white. Below the header, there is a navigation bar with icons for 'Berita Tanggal', 'Nomor', 'Nama', 'Tanggal', 'Multi-Baris', 'Desain', 'Atas', and 'Email'. The main content area is divided into two columns. The left column contains a list of form fields with labels and input types. The right column contains a list of required fields with checkboxes.

Form Field	Input Type
Nama Pengawas *	Berita Tanggal
Desa / Kelurahan *	Berita Tanggal
Kecamatan *	Turunan
Nama Kepala Keluarga *	Berita Tanggal
Nomor TPS *	Nomor
Nama PPDP yang diawasi *	Berita Tanggal
Hasil Pengawasan *	Pilihan Ganda
Indikasi Penulisan Stiker Tidak Benar *	Pilihan Ganda
Unggah Foto *	Image Upload


Untuk Pengawasan Pencocokan dan Penelitian terdiri dari beberapa isian yaitu :

- Nama Pengawas
- Desa/Kelurahan
- Kecamatan
- Nama Kepala Keluarga
- Nomor TPS
- Nama PPDP yang diawasi
- Hasil Pengawasan
- Indikasi Penulisan Stiker Tidak Benar
- Unggah Foto

Hasil laporan melalui *zoho form* dapat diketahui secara *realtime* dan dapat diunduh dalam bentuk PDF yang berisi informasi hasil laporan dilengkapi foto sebagai pendukungnya. Hasil unduhan tersebut disampaikan kepada Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) sebagai bentuk lampiran dari saran perbaikan atas dugaan pelanggaran yang terjadi pada saat cokolit. Misalnya: PPDP tidak menggunakan APD pada saat melakukan tugas cokolit dari rumah ke rumah warga, kesalahan dalam pengisian Stiker yang masih banyak dilakukan oleh PPDP.

<sup>5</sup> Arsip Dokumen Pengawasan Bawaslu Kabupaten Mojokerto.

Gambar 3  
Contoh Hasil Laporan PKD Melalui Aplikasi Zoho  
Form<sup>6</sup>

Pemutakhiran Pemilih Report	
Form: pemutakhiran pemilih	
Nama Pengawas	Alex Setyaji
Nama Desa/ Kelurahan	Banjaragung
Kecamatan	Puri
Nama Kepala Keluarga	Slamet
Nomor TPS	4
Nama PPDP yang di awasi	Imron
Hasil Pengawasan	Penulisan stiker tidak benar
Indikasi Penulisan Stiker tidak benar	Nomor TPS belum di isi
Unggah foto	 20200718_084416.jpg
Added Time	22-Jul-2020 02:30:14
Referrer Name	
Task Owner	panwascam.puri11@gmail.com

Bawaslu Kabupaten Mojokerto juga menggunakan salah satu *platform* yang menyediakan layanan pembuatan formulir online yakni *Google Form* yang digunakan untuk menginventarisir laporan kegiatan yang dilakukan oleh jajaran Bawaslu Kabupaten Mojokerto serta masukan dari masyarakat. Salah satunya yakni posko pengaduan online yang berkaitan dengan pengawasan Pemutakhiran Data Pemilih di Kabupaten Mojokerto. *Google form* menyediakan layanan pembuatan formulir yang memiliki

---

<sup>6</sup> Hasil Pengawasan Bawaslu Kabupaten Mojokerto Tanggal 22 Juli 2020

kelebihan inventarisir laporan secara berkala dan *realtime*. Dengan fitur dan opsi pertanyaan yang menyesuaikan kebutuhan data di lapangan. Data yang dikumpulkan dalam formulir disusun dengan rapi dan secara otomatis, disertai juga info tanggapan waktu nyata dan disusun dalam bentuk grafik yang dapat dianalisis dengan mudah, dan dapat mengunggah gambar serta file, sehingga mempermudah kinerja Bawaslu.

**b. Penggunaan Google Form dan Aplikasi GPS Map Camera oleh Bawaslu Kabupaten Kediri**

Seperti halnya Bawaslu Kabupaten Mojokerto, Bawaslu Kabupaten Kediri juga menggunakan *google form* dalam pengawasan pemutakhiran data pemilih pada pilkada serentak tahun 2020 di Kabupaten Kediri. Bedanya, selain digunakan untuk media laporan/masukan dari masyarakat terkait data Pemilih, *google form* juga digunakan untuk penyampaian laporan hasil pengawasan pada saat cokolit.

Bawaslu Kabupaten Kediri telah menyiapkan beberapa pertanyaan pemandu yang bisa diisi oleh masyarakat pada saat akan menyampaikan laporan/masukan terkait data pemilih. Masyarakat dapat mengakses *google form* yang telah disediakan oleh Bawaslu Kabupaten Kediri melalui *link* yang disebarakan secara berantai di grup-grup whatsapp. Masukan yang disampaikan oleh masyarakat secara cepat dapat langsung diterima oleh Bawaslu Kabupaten Kediri, sehingga bisa segera ditindaklanjuti.

Dalam konteks sebagai media penyampaian laporan hasil pengawasan, Bawaslu Kabupaten

Kediri telah menyiapkan *link* yang bisa diakses oleh PKD pada saat melakukan pengawasan coklit. Hasil pengawasan bisa tersampaikan secara *realtime* kepada Bawaslu Kabupaten Kediri. Selain itu, Bawaslu Kabupaten Kediri juga mensyaratkan PKD untuk menggunakan aplikasi *GPS Camera Map* untuk melengkapi laporan hasil pengawasan. Aplikasi yang dibuat oleh JK.Fantasy ini dapat diunduh di *google playstore* dan digunakan untuk mengambil gambar proses pengawasan dilengkapi dengan data lokasi dan waktu pengambilan gambar secara akurat, mulai dari hari, tanggal, bulan, tahun bahkan jam pada saat pengambilan gambar. Hal ini dilakukan agar Bawaslu Kabupaten Kediri dapat memvalidasi secara akurat proses pengawasan yang dilakukan oleh PKD pada tahapan coklit.

Gambar 4  
Contoh Hasil Penggunaan  
GPS Camera Map Oleh PKD<sup>7</sup>



---

<sup>7</sup> Arsip Dokumentasi Hasil Pengawasan Bawaslu Kabupaten Kediri pada Pilkada serentak tahun 2020

---

**Gambar 5**  
**Contoh Hasil Laporan PKD Melalui Google Form<sup>8</sup>**

cap waktu	nama	kecamatan	kelurahan/ desa	waktu pengawasan	nomor TPS yg diawasi	Apakah PPD sudah melakukan Coklit sesuai dengan tata cara, prosedur, dan penerapan protokol	Apabila "Belum" sesuai, sebutkan	Temuan hasil pengawasan lainnya	Kendala apa saja yang dihadapi dalam melakukan	dokumentasi
25/07/2020	RISKA TIWI ANGGA	MOJO	NGETREP	09.43	2	SUDAH				
25/07/2020	RINA TRI WAHYUNI	RINGINREJO	SAMBI	15.10	1	SUDAH				

## **D. KESIMPULAN DAN SARAN**

### **1. Kesimpulan**

KPU dalam melakukan pemutakhiran data Pemilih masih memberi ruang kepada Pemilih non KTP elektronik untuk dimasukkan dalam daftar Pemilih tetap, sepanjang memenuhi syarat umum sebagai Pemilih sehingga bisa memberikan hak suaranya di TPS. Demikian juga Bawaslu masih memberi ruang untuk mengganti KTP elektronik dengan Kartu Keluarga (KK) sebagai bukti bahwa Pemilih benar-benar berdomisili di wilayah setempat pada saat memberikan suaranya di TPS. Namun Mahkamah Konstitusi berpendapat lain

---

<sup>8</sup> Arsip Dokumentasi Hasil Pengawasan Bawaslu Kabupaten Kediri pada Pilkada serentak tahun 2020



bahwa menurut Pasal 56 UU nomor 1 tahun 2015, Pasal 57 dan Pasal 61 UU nomor 10 tahun 2016, KTP elektronik adalah syarat mutlak untuk menjadi Pemilih. Sehingga keberadaan Pemilih non KTP elektronik yang ikut memberikan suara di TPS, meskipun telah terdaftar di Daftar Pemilih Tetap (DPT) menjadi penyebab diperintahkannya pelaksanaan Pemungutan Suara Ulang (PSU) sebagaimana putusan PHPU dalam Pilkada Jambi tahun 2020.

Hasil pengawasan menunjukkan bahwa masih terdapat warga yang memenuhi syarat Pemilih, namun belum melakukan perekaman KTP elektronik dengan faktor yang bermacam-macam dan warga tersebut oleh KPU Kabupaten/Kota pelaksana Pilkada serentak tahun 2020 di Provinsi Jawa Timur tetap dimasukkan ke dalam daftar Pemilih. Dari 18.186.923 Pemilih yang tercantum di DPT 19 KPU Kabupaten/Kota se Jawa Timur, terdapat 263.901 Pemilih non KTP elektronik atau sekitar 1.5% dari jumlah seluruh Pemilih.

Untuk mendukung proses pengawasan, Bawaslu Kabupaten Mojokerto dan Kediri memanfaatkan penggunaan teknologi informasi dalam hal ini Zoho Form, Google Form dan aplikasi GPS Map Camera untuk mempermudah jajarannya *ad hoc* dalam melakukan pengawasan dan menyampaikan hasil pengawasan secara efektif. Aplikasi ini juga dijadikan media yang dapat diakses masyarakat umum untuk menyampaikan laporan atau masukan terkait dengan data Pemilih, sehingga bisa diterima oleh Bawaslu setempat secara cepat agar bisa segera ditindaklanjuti.

## **1. Saran**

Saran yang bisa diberikan sebagai bentuk perbaikan penyelenggaraan Pemilu/Pilkada adalah sebagai berikut: Pertama, penerapan kepemilikan KTP elektronik sebagai syarat mutlak untuk dapat menggunakan hak pilih harus diimbangi oleh upaya Pemerintah dalam hal ini Dispendukcapil, agar segera menuntaskan perekaman KTP elektronik khususnya bagi Pemilih non KTP elektronik yang tercantum dalam daftar Pemilih yang telah ditetapkan oleh KPU. Hal ini untuk memastikan agar warga yang telah memenuhi syarat sebagai Pemilih, dapat menggunakan hak pilihnya tanpa terganjal oleh faktor administratif yang dapat menghalangi hak konstitusional warga. Kedua, KPU Kabupaten/Kota bersama Bawaslu harus memastikan bahwa seluruh pemilih yang tercantum dalam daftar Pemilih sudah memiliki KTP elektronik. Proses ini harus dimaksimalkan pada saat PPDP melakukan cokolit dan divalidasi secara bertahap sesuai dengan alur pemutakhiran data Pemilih. Ketiga, Bawaslu Kabupaten/Kota agar kreatif dan melakukan inovasi dengan menyiapkan aplikasi digital yang bisa digunakan untuk kepentingan pengawasan pemutakhiran Pemilih agar proses pelaporan bisa dilakukan dengan efektif dan pemeliharaan data pelaporan hasil pengawasan bisa dilakukan dengan mudah. Inovasi penggunaan teknologi informasi ini juga bertujuan untuk mempermudah masyarakat dalam menyampaikan laporan/masukan berkaitan dengan data Pemilih.

## DAFTAR PUSTAKA

<https://www.idntimes.com/news/indonesia/afrianisusanti/berat-di-ongkos-alasan-masyarakat-pedalaman-tak-rekam-e-ktp>

<https://nasional.kompas.com/read/2018/12/06/06255771/perekaman-e-ktp-9733-persen-akhir-desember-ditargetkan-selesai>

Laporan Akhir Pengawasan Pilkada Serentak tahun 2020, Bawaslu Kabupaten Kediri.

Laporan Akhir Pengawasan Pilkada Serentak tahun 2020, Bawaslu Kabupaten Mojokerto.

Laporan Akhir Pengawasan Pilkada Serentak tahun 2020, Bawaslu Provinsi Jawa Timur.

Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 4 Tahun 2020 Tentang Pengawasan, Penanganan Pelanggaran, dan Penyelesaian Sengketa 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)

Peraturan Badan Pengawas Pemilu no 9 Tahun 2017 tentang Pengawasan Pemutakhiran Data dan Penyusunan Daftar Pemilih dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota

Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum  
Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2018  
Tentang Pengawasan Penyelenggaraan  
Pemilihan Umum

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik  
Indonesia 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

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik  
Indonesia Nomor 13 Tahun 2020 Tentang  
Perubahan Kedua Atas Peraturan Komisi  
Pemilihan Umum 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  
Non Alam Corona Virus Disease 2019 (Covid-  
19)

PKPU Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Perubahan  
Kedua Atas Peraturan Komisi Pemilihan  
Umum Nomor 2 Tahun 2017 Tentang  
Pemutakhiran Data dan Penyusunan Daftar  
Pemilih Dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil  
Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau  
Walikota dan Wakil Walikota

Surat Edaran Bawaslu RI nomor SS-  
0399/K.BAWASLU/PM.00.00/7/2020 tentang  
Pengawasan Tahapan Pemutakhiran Data dan

## Penyusunan Daftar Pemilih Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2020

Surat Edaran Bawaslu RI nomor S.0879/K.BAWASLU/PM/00.00.12/2020 tentang Pelaksanaan Pengawasan Tahapan Pemungutan dan Penghitungan Suara pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota Serentak Lanjutan Tahun 2020

Surat Edaran KPU RI nomor 612/PL.02.1-SD/01/KPU/VII/2020 tentang Penjelasan Tentang Tata Kerja dalam Penyusunan Daftar Pemilih Pemilihan Serentak 2020

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 sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum



# **DINAMIKA PENGAWASAN DAN PENYELESAIAN SENGKETA BACALON PERSEORANGAN PADA PEMILIHAN SERENTAK TAHUN 2020 DI PROVINSI JAWA TIMUR**

Penulis:

Aang Kunaifi, Abdul Allam Amrullah, Hidayat  
Mohammad Wahyudi, Aditya Pramono

## **ABSTRAK**

Pemilihan Serentak Tahun 2020 termasuk pemilihan yang istimewa. Karena untuk pertama kalinya dalam sejarah, bangsa ini menyelenggarakan pemilihan pada masa pandemi *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*. Bencana pandemi ini menyebabkan terhentinya tahapan pemilihan karena pemerintah masih mengkaji apakah pemilihan akan tetap dilaksanakan tahun 2020 atau ditunda pada tahun 2021. Akhirnya, pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Pemilihan Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang. Regulasi ini menjadi landasan hukum untuk tetap menggelar pemilihan, yang tahapannya mulai Juli 2020 bergerak kembali.

Pada tahap pencalonan perseorangan, bakal calon (bacalon) harus berjuang memenuhi tahap pemenuhan syarat pencalonan. Pada tahap ini, sebelum Pemilihan dimulai, bacalon perseorangan harus melampaui syarat minimal dukungan yang akan diverifikasi oleh KPU. Tahap ini penting karena KPU memiliki kewenangan menerima atau

menolak pendaftaran bacalon sesuai dengan aturan yang berlaku. Jika pada tahap ini tidak lolos, maka dapat dipastikan langkah bacalon perseorangan terhenti. Di sisi lain, tahapan Pemilihan lanjutan terdapat perubahan ketentuan PKPU Nomor 6 Tahun 2020 yang mengatur secara khusus beberapa perubahan prosedur dan tahapan pencalonan perseorangan. Hal ini dapat membawa implikasi pada permohonan penyelesaian sengketa proses yang terkait erat dengan kerja pengawasan

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dinamika pengawasan dan penyelesaian sengketa pencalonan perseorangan pada pemilihan serentak di masa pandemi tahun 2020 di Provinsi Jawa Timur serta mengupas korelasi antara keduanya.

**Kata Kunci:** Pengawasan, Pilkada, Penyelesaian Sengketa, Pencalonan Perseorangan.



## **A. PENDAHULUAN**

Pemilihan Serentak Tahun 2020 termasuk pemilihan yang istimewa.<sup>1</sup> Karena untuk pertama kalinya dalam sejarah, bangsa ini menyelenggarakan pemilihan pada masa pandemic *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*. Bencana pandemi ini menyebabkan terhentinya tahapan pemilihan karena pemerintah masih mengkaji apakah pemilihan akan tetap dilaksanakan tahun 2020 atau ditunda pada tahun 2021. Akhirnya, pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Pemilihan Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang. Regulasi ini menjadi landasan hukum untuk tetap menggelar pemilihan, yang tahapannya mulai Juli 2020 bergerak kembali.

Keputusan pemerintah untuk tetap melaksanakan pemilihan serentak di tahun 2020 direspon pro dan kontra di masyarakat. Meski demikian, keputusan tersebut diambil dengan berbagai pertimbangan termasuk dinamika pelaksanaan pemilihan umum (pemilu) di berbagai negara lainnya. Terdapat 21 negara yang tidak menunda pelaksanaan pemilu di tengah pandemi. Sebanyak 55 negara menunda pemilu nasional

---

<sup>1</sup> Dalam kajian ini, peneliti lebih memilih istilah “pemilihan” daripada “pilkada” yang lebih populer. Hal ini mengacu kepada nomenklatur yang digunakan dalam 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.

ataupun lokal dan referendum nasional.<sup>2</sup> Korea Selatan menjadi salah satu negara yang berhasil menyelenggarakan pemilu pada 15 April 2020. Negara ini menjadi rujukan berbagai negara lain, termasuk Indonesia dalam mempertimbangkan keberlanjutan tahapan pemilihan di tengah pandemi.<sup>3</sup>

Terdapat perubahan tahapan dan tata laksana untuk memenuhi ketentuan protokol kesehatan. Hal ini dilakukan agar pemilihan tidak menjadi penyebab munculnya kluster baru persebaran pandemi. Selain perubahan jadwal pelaksanaan pemilihan dari tanggal 23 September menjadi 9 Desember 2020 yang tertuang dalam Perppu No. 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, juga terdapat penyesuaian peraturan teknis oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Diantaranya adalah perubahan tata laksana pencalonan yang ada di Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) No. 1 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas PKPU No. 3 Tahun 2017 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota menjadi PKPU No. 6 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau

---

<sup>2</sup> *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*, 2020

<sup>3</sup> Detik.com, "Mampukah Meniru Korsel Gelar Pemilu Saat Wabah?" (<https://news.detik.com/kolom/d-5044901/mampukah-meniru-korsel-gelar-Pemilu-saat-wabah>, diakses pada 2020, Juni 8).

Walikota dan Wakil Walikota Serentak Lanjutan dalam Kondisi Bencana Nonalam Covid-19.

Selain itu, KPU juga mengeluarkan Surat Keputusan KPU Nomor: 179/PL.02-kpt/01/KPU/III/2020. SK ini mengatur tentang Penundaan Tahapan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2020 dalam Upaya Pencegahan Penyebaran Covid-19. Beberapa tahapan yang ditunda diantaranya adalah waktu pelantikan dan masa kerja Panitia Pemungutan Suara (PPS), verifikasi syarat dukungan calon perseorangan, pembentukan Petugas Pemutakhiran Data Pemilih (PPDP) dan pelaksanaan pencocokan dan penelitian (coklit), serta pemutakhiran dan penyusunan daftar pemilih.

Banyak kekhawatiran pada pelaksanaan pemilihan masa Covid-19 jika dilanjutkan. Diantara kekhawatiran tersebut adalah soal ketidakpastian waktu penyelenggaraan. Karena Pemilihan 2020 dibayangi pandemi Covid-19, maka tidak menentu kondisinya. Anggaran penyelenggaraan menjadi membengkak karena perubahan tahapan dan pemenuhan kelengkapan protokol kesehatan yang besar. Selain itu, menurut Titi Anggraini, terdapat pesimisme dalam pemenuhan instrumen yang diperlukan untuk mempersiapkan pemilihan dengan baik. Misalnya sal PKPU yang mengatur tentang tahapan dan jadwal serta PKPU terkait pelaksanaan pemilihan di masa pandemik, belum jelas. Sedangkan waktu yang dimiliki terbatas.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Mediaindonesia.com, “Pilkada Serentak 2020 Diprediksi Temui Banyak Kendala” (<https://mediaindonesia.com/politik->

Sehingga kondisi tersebut dikhawatirkan berimplikasi pada kekacauan tahapan dan berpotensi memunculkan berbagai pelanggaran.

Secara umum, Pemilihan Serentak Tahun 2020 jika dibandingkan dengan pemilihan-pemilihan sebelumnya memiliki perbedaan signifikan. Hal yang menonjol adalah penerapan protokol kesehatan pada seluruh rangkaian tahapan pemilihan. Contohnya seperti pada tahapan verifikasi faktual (verfak) pencalonan perseorangan yang dilakukan dengan protokol kesehatan ketat. Tahapan ini di beberapa daerah, seperti di Kabupaten Malang menimbulkan gejolak penolakan warga terhadap protokol kesehatan. Sehingga verfak gagal dilaksanakan.<sup>5</sup>

Hal lainnya pada saat masa kampanye. Para calon tidak diperbolehkan membuat kegiatan yang bisa menimbulkan kerumunan, seperti pentas seni, kegiatan olahraga, dan lain-lain. Demikian juga saat tahapan pemungutan suara. Penerapan protokol kesehatan sangat diperhatikan. Pemilih dan petugas TPS wajib mengenakan masker, menjaga jarak, dan menggunakan *hand sanitizer* ketika akan memasuki TPS.

Dalam pelaksanaan Pemilihan Serentak Tahun 2020, tugas berat tidak hanya di pundak KPU. Memang KPU harus bekerja ekstra dalam

---

[dan-hukum/317388/Pilkada-serentak-2020-diprediksi-temui-banyak-kendala](#), diakses pada 1 Juni, 2020).

<sup>5</sup> Bawaslu Kabupaten Malang, "*Laporan Akhir Divisi Pengawasan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Malang Tahun 2020*"(Malang: Bawaslu Kabupaten Malang, 2020)

melakukan penyesuaian aturan dengan cepat dan langsung menterjemahkan pelaksanaannya di lapangan hingga struktur terbawah. Di sisi lain, Bawaslu, terutama Divisi Pengawasan, harus betul-betul memahami dengan cepat dinamika perubahan aturan dari KPU, sekaligus memahami prosedur dan substansi pengawasan yang berubah. Di sinilah tantangan berat Bawaslu dalam melakukan fungsi pengawasan. Bawaslu harus memastikan proses Pemilihan serentak lanjutan berjalan dengan aman. Tidak hanya aman secara protokol kesehatan, namun juga aman dalam perspektif regulasi Pemilihan. Jika aturan tidak ditegakkan, maka berbagai persoalan akan muncul. Salah satu contohnya adalah persoalan tahapan pencalonan yang sering berujung pada permohonan sengketa proses.

Pada tahap pencalonan perseorangan, bakal calon (bacalon) harus berjuang memenuhi tahap pemenuhan syarat pencalonan.<sup>6</sup> Pada tahap ini, sebelum Pemilihan dimulai, bacalon perseorangan harus melampaui syarat minimal dukungan yang akan diverifikasi oleh KPU. Tahap ini penting karena KPU memiliki kewenangan menerima atau menolak pendaftaran bacalon sesuai dengan aturan yang berlaku. Jika pada tahap ini tidak lolos, maka dapat dipastikan langkah bacalon perseorangan

---

<sup>6</sup> Istilah bakal calon (bacalon) merujuk pada ketentuan Peraturan KPU Nomor 1 Tahun 2020, 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. Istilah bacalon digunakan dalam tahapan awal bagi kandidat yang berupaya melakukan pemenuhan syarat minimal dukungan sebelum tahapan pencalonan, baik melalui jalur partai politik maupun perseorangan.

terhenti. Di sisi lain, tahapan Pemilihan lanjutan terdapat perubahan ketentuan PKPU Nomor 6 Tahun 2020 yang mengatur secara khusus beberapa perubahan prosedur dan tahapan pencalonan perseorangan. Hal ini dapat membawa implikasi pada permohonan penyelesaian sengketa proses yang terkait erat dengan kerja pengawasan.

Berdasarkan latar belakang di atas, penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dinamika pengawasan dan penyelesaian sengketa pencalonan perseorangan pada pemilihan serentak di masa pandemi tahun 2020 di Provinsi Jawa Timur serta mengupas korelasi antara keduanya.

## **B. METODE PENELITIAN**

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan metode studi kasus. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk melihat dinamika pengawasan dan penyelesaian sengketa pencalonan perseorangan pada Pemilihan serentak tahun 2020 di Provinsi Jawa Timur. Adapun teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah observasi, wawancara, dan dokumentasi. Metode kualitatif dengan jenis studi kasus memungkinkan peneliti mengumpulkan informasi mendetail dengan beberapa variasi prosedur pengumpulan data pada periode tertentu.<sup>7</sup> Pengumpulan data primer dilakukan dengan wawancara mendalam. Adapun data sekunder dikumpulkan melalui studi pustaka dari beberapa literatur dan dokumen terkait. Setelah data dari berbagai sumber, peneliti melakukan triangulasi untuk mengkonfirmasi

---

<sup>7</sup> J. W. Creswell, *“Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches”*. (California: SAGE Publications, 2014), hal. 14

akurasi data. Triangulasi adalah bagian dalam proses analisa data untuk mendapatkan validitas data atas penelitian yang disajikan agar bisa dipertanggungjawabkan secara akademis.

Dalam penelitian kualitatif, peneliti adalah instrumen utama. Baik dalam proses pengambilan data maupun pada tahap analisis data. Fokus penelitian ini terkait tahapan pengawasan dan penyelesaian sengketa pencalonan perseorangan dan mengupas benang merah di antara keduanya. Peneliti melakukan wawancara terhadap beberapa narasumber dengan kriteria tertentu. Adapun narasumber dalam penelitian ini adalah anggota Bawaslu kabupaten/kota se-Jawa Timur yang memiliki calon perseorangan. Anggota Bawaslu yang dimaksud terutama adalah anggota Divisi Pengawasan dan Hubungan Antar Lembaga (PHL) dan Divisi Penyelesaian Sengketa (PS).

## **C. PEMBAHASAN**

### **1. Pengawasan Pemilihan di Masa Pandemi**

Meminjam istilah *youtuber*, Pak Ndul, proses pengawasan adalah *core of the core* (intinya inti) dari keseluruhan *business process* pelaksanaan kewenangan dan tugas pokok dan fungsi (tupoksi) Bawaslu. Kerja pengawasan memiliki peran kunci dalam proses pemilihan. Basis data pengawasan yang mencakup keseluruhan proses tahapan, baik pengawasan terhadap peserta pemilihan maupun penyelenggara, adalah hulu dari semuanya. Pengawasan menghasilkan data potensi kerawanan pemilihan dari proses analisis sosial dan fakta pengawasan. Pengawasan juga menghasilkan temuan dugaan permasalahan atau pelanggaran yang dapat ditindaklanjuti oleh divisi-divisi lainnya,

seperti divisi Penanganan Pelanggaran (PP), Divisi Hukum Data dan Informasi (Datin) dan Divisi Penyelesaian Sengketa (PS).

Pemilihan serentak di Jawa Timur tidak menunjukkan dinamika permasalahan serius seperti pelanggaran Terstruktur, Sistematis, dan Masif (TSM). Hal ini terkonfirmasi dari data laporan hasil pengawasan Bawaslu Kabupaten/Kota yang melaksanakan pemilihan, tidak menampakkan dara pelanggaran yang berarti. Meski demikian, ada beberapa temuan penting yang perlu dielaborasi dan dikaji lebih dalam. Beberapa kasus penting yang muncul dalam pengawasan pemilihan lanjutan di masa Covid-19, penulis rangkum dalam tabel sebagai berikut:

Tabel 1  
Kasus Penting dalam Pengawasan Masa Covid-19

No	Tahapan	Kasus Yang Terjadi
1	Pendaftaran Calon Perseorangan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hambatan dalam Tahap Verifikasi Faktual karena penutupan wilayah akibat PSBB</li> <li>• Kurangnya pemahaman prosedur Verfak di masa pandemi yang memiliki ketentuan perubahan.</li> </ul>
2	Masa pendaftaran Calon Bupati dan Wakil bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kurang cermat terhadap pengawasan syarat administrasi pendaftaran</li> <li>• Resistensi terhadap ketentuan protokol kesehatan dalam iring-iringan saat pendaftaran</li> <li>• Kemunduran jadwal penetapan pasangan calon</li> </ul>



No	Tahapan	Kasus Yang Terjadi
		karena prosedur protokol kesehatan
3	Masa Kampanye	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pelanggaran ketentuan kampanye, terutama terkait protokol kesehatan.</li> <li>• Potensi politik uang yang berkelindan dengan masa pembagian bantuan sosial pandemi<sup>8</sup></li> </ul>
4	Masa Pemungutan Suara dan Tungsura	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Potensi politik uang yang berkelindan dengan masa pembagian bantuan sosial akibat pandemi</li> <li>• Pengawasan di TPS lemah akibat protokol kesehatan</li> </ul>

(Sumber: Diolah dari Laporan Akhir Pengawasan Bawaslu Kabupaten Malang Tahun 2020)

Ada ilustrasi penting terkait kehati-hatian proses pengawasan pemilihan di masa pandemi. Tidak dapat dipungkiri, bahwa prosedur protokol kesehatan yang ketat memberikan batasan baru dalam pola interaksi sosial, termasuk dalam hal pengawasan tahapan pemilihan. Proses pengawasan dengan komunikasi langsung (*offline*) mengalami penurunan intensitas dan beradaptasi dengan pola komunikasi baru secara tidak langsung (*daring*). Sosialisasi dalam rangka penguatan kapasitas SDM pengawas di tingkat

---

<sup>8</sup> Potensi politik uang sudah diprediksi oleh Titi Anggraini (bbc.com, 2020), Aktivis Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) ini menyatakan bahwa jika Pemilihan digelar 9 Desember, maka pelaksanaan tahapan akan rawan dengan pelanggaran. Salah satunya adalah potensi penyalahgunaan bantuan sosial di masa pandemi yang dilakukan oleh petahana.

Kecamatan hingga tingkat TPS dilakukan dengan *mediated communication*. Sangat mungkin terdapat hambatan komunikasi yang berakibat perbedaan atau kesalahan pemahaman, sehingga berakibat pada berkurangnya kualitas pengawasan di lapangan, akibat perubahan metode tahapan.

Pada proses verifikasi faktual bagi calon perseorangan, hambatan teknis muncul karena kebijakan protokol kesehatan yang menutup wilayahnya karena pandemi. Sehingga kerja verifikasi yang dilakukan oleh petugas tidak bisa dilakukan secara optimal. Sebagai contoh, potret tersebut bisa ditemukan di Kabupaten Malang. Dalam upaya menekan dan mengendalikan sebaran wabah Covid-19, Bupati Malang mengeluarkan Perbup Nomor 16 Tahun 2020 tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) dalam Penanganan *Covid-19* di Kabupaten Malang. Pemberlakuan Perbup ini bersamaan dengan masa verifikasi faktual di lapangan. Sementara itu beberapa kecamatan, desa dan dusun menindaklanjuti kebijakan tersebut dengan membatasi mobilitas warganya dan menutup diri terhadap kunjungan dari luar.

Beberapa wilayah yang melakukan pembatasan tersebut misalnya di Kecamatan Pakis, Kecamatan Singosari, Kecamatan Kepanjen, dan Kecamatan Kalipare. Akibatnya proses verifikasi faktual dan pengawasan terhambat dan memakan waktu lebih dari jadwal tahapan yang tersedia. Muncul klaim kerugian dari calon, karena hilangnya dukungan yang tidak dapat di verifikasi faktual dan minta

untuk dilakukan verifikasi ulang pada pendukung yang terlewat.<sup>9</sup>

## **2. Dinamika Pencalonan Perseorangan**

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007 tentang Calon Perseorangan memberi ruang kepada masyarakat untuk dapat berpartisipasi dalam kontestasi pemilihan di luar jalur partai politik. Keputusan MK ini mendapat *legal standing* yang kuat dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah. Salah satu pokok pembahasannya mengatur bahwa calon kandidat kepala daerah (Gubernur, Bupati Dan Walikota) dapat berasal dari partai politik atau jalur perseorangan.

Mengacu PKPU Nomor 5 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2019 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Tahun 2020, ada ketentuan bahwa sebelum tahapan pendaftaran, calon kepala daerah dari jalur perseorangan harus lebih dahulu melalui proses pemenuhan syarat minimal dukungan.

Dari total 270 daerah yang menyelenggarakan pemilihan serentak tahun 2020 di Indonesia, 19 Kabupaten/Kota berada di wilayah Jawa Timur. Sejumlah 19 daerah tersebut terdiri atas 16 kabupaten dan 3 kota, yakni Kabupaten Pacitan, Kabupaten Ponorogo, Kabupaten Ngawi, Kabupaten Trenggalek, Kabupaten Kediri, Kabupaten

---

<sup>9</sup> Bawaslu Surabaya, "*Laporan Akhir Divisi Penyelesaian Sengketa Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Surabaya Tahun 2020*"(Surabaya: Bawaslu Surabaya, Desember 2020)

Lamongan, Kabupaten Tuban, Kabupaten Gresik, Kabupaten Mojokerto, Kabupaten Malang, Kabupaten Blitar, Kabupaten Sidoarjo, Kabupaten Sumenep, Kabupaten Jember, Kabupaten Situbondo, Kabupaten Banyuwangi, Kota Blitar, Kota Pasuruan, dan Kota Surabaya.

Pada tahapan awal jadwal resmi pendaftaran calon perseorangan, merujuk pada berita Antara Jatim pada 19 Februari 2020.<sup>10</sup> Ketua KPU Jatim, Choirul Anam menyatakan data pengambilan akun Sistem Informasi Pencalonan (Silon), dari 19 pemilihan yang digelar, 14 daerah memiliki potensi diikuti calon perseorangan. Adapun lima daerah lain yakni Kabupaten Gresik, Situbondo, Sumenep, Trenggalek dan Kota Pasuruan, tidak muncul potensi calon perseorangan.

Sejumlah 14 daerah yang yang berpotensi diikuti calon perseorangan diantaranya bahkan memunculkan potensi lebih dari satu pasangan. Dari data potensi yang dibaca di lapangan, Kota Surabaya memiliki potensi memunculkan 6 pasangan calon perseorangan. Selanjutnya, Kabupaten Mojokerto dan Sidoarjo memiliki potensi 4 pasangan calon perseorangan. Sementara itu Kabupaten Kediri berpotensi muncul 3 pasangan. Secara rinci, data potensi calon perseorangan di Jawa Timur pada Pemilihan 2020 dapat dilihat dalam tabel sebagaimana berikut.

---

<sup>10</sup> AntaraNews.Com, :*Pilkada serentak, 14 daerah di Jatim potensi diikuti pasangan calon perseorangan*”(https://jatim.antaranews.com/m\_baru/berita/353278/Pilkada-serentak-14-daerah-di-jatim-potensi-diikuti-pasangan-calon-perseorangan, diakses pada 19 Februari 2020)

Tabel 2  
Potensi Calon Perseorangan Pada Pemilihan  
Serentak Tahun 2020 di Jawa Timur<sup>11</sup>

No.	Kabupaten/Kota	Calon Perseorangan
1	Banyuwangi	2
2	Blitar	2
3	Jember	2
4	Kediri	3
5	Kota Blitar	3
6	Kota Surabaya	6
7	Lamongan	2
8	Malang	1
9	Mojokerto	4
10	Ngawi	1
11	Pacitan	1
12	Ponorogo	1
13	Sidoarjo	4
14	Tuban	1

Meski ada lebih dari 30 potensi bakal calon perseorangan, namun pada proses pendaftaran awal, tidak semuanya muncul dan berproses dalam tahapan awal pemilihan. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Pasal 41 ayat (2) mewajibkan calon perseorangan memenuhi syarat dukungan jumlah penduduk yang mempunyai hak pilih dan termuat dalam daftar pemilih tetap. Syarat dukungan tersebut harus dibuktikan dengan fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP). Besaran jumlah dukungan berbeda tergantung pada besaran jumlah penduduk di suatu daerah. Persyaratan dukungan ini, kerap kali membuat calon perseorangan menemukan kesulitan, sehingga tidak sedikit yang

---

<sup>11</sup> Hasil wawancara dengan Bawaslu kabupaten/kota di Jawa Timur yang menyelenggarakan Pemilihan Serentak Tahun 2020)

berusaha melakukan berbagai cara untuk mendapatkan dukungan. Kondisi ini menurut Mahpudin, tak jarang membuat para kontestan kurang akurat bahkan melakukan manipulasi dalam mengkonsolidasikan data dukungan.<sup>12</sup> Data yang kurang akurat tersebut kemudian menjadikan syarat dukungan minimal bagi sebagian besar calon perseorangan tidak terpenuhi.

Sesuai pasal 41 UU No. 10/2016 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 1/2015 tentang Penetapan Perppu No. 1/2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi UU, proses pendaftaran calon perseorangan memang tidak mudah. Calon perseorangan dapat mendaftarkan diri jika memenuhi syarat dukungan jumlah penduduk yang mempunyai hak pilih dan termuat dalam daftar pemilih tetap (DPT) di daerah bersangkutan pada pemilihan umum atau pemilihan sebelumnya yang paling akhir di daerah bersangkutan.<sup>13</sup>

Tabel 3  
Besaran Jumlah Syarat Minimal Dukungan  
bagi Calon Perseorangan

No	Jumlah DPT	Syarat Minimal Dukungan
1	Kurang dari atau sama dengan 250.000 jiwa	Minimal 10 persen dari DPT
2	250.000 sampai 500.000 jiwa	Minimal 8,5 persen dari DPT
3	500.000 sampai 1.000.000 jiwa	Minimal 7,5 persen dari DPT

<sup>12</sup> Ibid. hal. 98-117.

<sup>13</sup> Pasal 41 UU No. 10/2016 ayat 2

No	Jumlah DPT	Syarat Minimal Dukungan
4	Lebih dari 1.000.000 jiwa	Minimal 6,5 persen dari DPT

(Sumber: Pasal 41 UU No. 10/2016 Pasal 41 ayat 2a, 2b, 2c, dan 2d)

Selain jumlah minimal dukungan, sebaran dukungan juga diatur dalam regulasi, Bahwa jumlah dukungan yang dijelaskan di atas harus tersebar di 50 persen atau separuh dari jumlah kecamatan yang ada di daerah tersebut.<sup>14</sup> Dukungan sebagaimana harus dibuat dalam bentuk surat dukungan dan fotokopi KTP Elektronik atau surat keterangan yang diterbitkan oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil di provinsi atau kabupaten/kota dimaksud.<sup>15</sup> Dalam ketentuan selanjutnya juga diatur bahwa satu berkas dukungan (surat dukungan dan KTP) dari penduduk yang punya hak suara tidak boleh digunakan untuk dua pasangan calon atau lebih. Artinya, dukungan sebagaimana dimaksud adalah hanya diberikan kepada 1 pasangan calon perseorangan.<sup>16</sup>

Ketatnya persyaratan dukungan minimal ini membuat calon kontestan pemilihan tidak mampu melanjutkan pada tahap selanjutnya. Akhirnya, dari proses verifikasi administrasi setelah penyerahan syarat dukungan bakalon perseorangan, hanya terdapat 12 Bakalon dari kabupaten/kota se-Jawa Timur sebagai berikut:

---

<sup>14</sup> Ibid, pasal 41 ayat 2e

<sup>15</sup> Ibid, pasal 41 ayat 3

<sup>16</sup> Ibid, pasal 41 ayat 4

Tabel 4  
Daftar Bacalon Menyerahkan Syarat Dukungan  
Pada Tahap Verifikasi Administrasi

No	Kabupaten/ Kota	Bakal Pasangan Calon	Syarat minimal dukungan	Dukungan yang diserahkan
1	Kabupaten Jember	Dr. Faida MMR Dwi Arya Nugraha O., ST	121.127	180.082
		Drs. H AW Djamin Asiruddin	121.127	35.260
2	Kabupaten Banyuwangi	Satiyem S.Pd., MM. Sunaryanto	85.643	63.530
3	Kabupaten Lamongan	Ir. H. Suhandoyo, SP Drs. Mphamad Su'uddin, SH., MH., MM	68.673	92.950
4	Kota Surabaya	Moh. Yasin, SH Gunawan, S. Th	138.656	139.758
		M. Sholeh, SH Moch. Taufik Hidayat, S. Pd	138.656	140.384
5	Kabupaten Sidoarjo	Agung Sudiyono Sugeng Hariyadi	90.843	92.141
6	Kabupaten Malang	Heri Cahyono Gunadi Handoko	129.796	133.382
7	Kota Blitar	Lisminingsih Drs, EC Teteng R.	11.355	12.357
		Purnawan Buchori Indri Kuswati	11.355	12.996
		H. Sumari S. Sos Edi Widodo	11.355	12.267
8	Kabupaten Mojokerto	Subagja Martasentana Abdi Subhan	63.395	29.190

(Sumber: Hasil pengolahan data laporan akhir penyelesaian sengketa Tahun 2020 dari 8 Kabupaten/Kota tersebut di atas)

Meskipun calon perseorangan memiliki kesempatan untuk berkompetisi dalam pemilihan, tetapi eksistensinya masih belum signifikan. Tidak sedikit kasus calon perseorangan gagal sebelum bertanding karena terhambat oleh regulasi



persyaratan pencalonan. Beberapa contoh bisa ditemukan di Jawa Timur. Bacalon perseorangan di Kota Surabaya, Kabupaten Sidoarjo, Kabupaten Banyuwangi, Kabupaten Mojokerto, dan Kota Blitar, dinyatakan tidak memenuhi syarat untuk mendaftar sebagai calon karena tidak terpenuhinya syarat minimal dukungan (syarminduk) bacalon.

Saat proses penyerahan data dukungan hingga akhir masa pendaftaran, hanya terdapat enam daerah yang melengkapi berkas data dukungan sebagai syarat pencalonan perseorangan. Keenam daerah yang memiliki bakal pasangan calon independen antara lain Kabupaten Jember, Kabupaten Sidoarjo, Kota Surabaya, Kota Blitar, Kabupaten Lamongan, dan Kabupaten Malang.<sup>17</sup>

Dari data pengawasan yang ada, penyebab berkurangnya jumlah pendaftar yang telah mengambil akun Sistem Informasi Pencalonan (Silon) adalah kurangnya jumlah dukungan yang menjadi syarat dalam penyerahan berkas pendaftaran. Jika angka minimal yang ditetapkan cukup, maka proses pendaftaran dilanjutkan pada penghitungan berkas fisik dukungan untuk mengetahui validitas dukungan yang ada. Namun jika data dukungan sebagaimana yang tercantum dalam Silon kurang dari syarminduk, maka pendaftar otomatis dinyatakan langsung gugur.

---

<sup>17</sup> Republika.co.id, “*Pilkada Serentak 2020 di Jatim Diikuti Enam Calon Independen*” (<https://www.republika.co.id/berita/qc5w72428/Pemilihan-serentak-2020-di-jatim-diikuti-enam-calon-independen>), diakses pada 19 Juni 2020).

Proses pendaftaran di Kabupaten Jember bisa sebagai contoh untuk menggambarkan tahapan ini. Pada tahapan pendaftaran Bakal Calon Perseorangan, salah satu syarat pendaftar harus menyerahkan Syarminduk sejumlah 121.127 dengan persebaran di 16 dari 31 kecamatan di Kabupaten Jember. Pada tanggal 23 Februari 2020 KPU Kabupaten Jember telah menerima dua pendaftar calon perseorangan antara lain: pasangan calon perseorangan dr. Hj. Faida M, MR dan Dwi Arya Nugraha O S.T dengan menyerahkan dukungan yang diajukan sejumlah 180.082 dukungan, dan pasangan calon perseorangan Drs. H AW Djamin dan Asiruddin dengan menyerahkan dukungan yang diajukan sejumlah 35.260 dukungan. Drs. H AW Djamin dan Asiruddin tidak di terima oleh KPU Kabupaten Jember dikarenakan tidak memenuhi syarat minimal dukungan calon perseorangan.<sup>18</sup>

Secara keseluruhan, berikut data calon perseorangan gagal memenuhi syarat dukungan minimal pada Pemilihan Serentak Tahun 2020 di Jawa Timur.

---

<sup>18</sup> Bawaslu Kabupaten Jember, *“Laporan Akhir Divisi Penyelesaian Sengketa Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kab. Jember Tahun 2020”* (Jember: Bawaslu Kabupaten Jember, 2020).

Tabel 2  
Bacalon Perseorangan Gagal  
dalam Pemenuhan Syarat Minimal Dukungan

No	Kabupaten /Kota	Nama Paslon	Jumlah Data Pemilih Tetap (DPT)	Syarat Minimal Jumlah Dukungan	Jumlah Dukungan yang diserahkan	Jumlah dukungan yang Memenuhi Syarat
1	Kota Surabaya	Moh. Yasin ,SH Gunawan, S. Th	2.089.027	138.565	139.758	82.841
		M. Sholeh, SH Moch. Taufik Hidayat, S.Pd	2.089.027	138.565	151.810	122.000
2	Kabupaten Sidoarjo	M. Agung Sudiyono Sugeng Hariyadi	1.397.570	90.843	93.979	27.850
3	Kota Blitar	Lisminingsih Drs. EC Teteng Rukmocondrono	113.544	11.355	12.357	10.018
		Purnawan Buchori Indri Kuswati	113.544	11.355	12.996	9.912
		H. Sumari S. Sos Edi Widodo	113.544	11.355	12.267	1.987
4	Kabupaten Banyuwangi	Satiyem Sunaryanto	130.4909	85.643	63.530	61,218

(Sumber: Hasil pengolahan data laporan akhir pengawasan Bawaslu Kab/Kota Tahun 2020)

Dari 12 bacalon perseorangan yang menyerahkan berkas persyaratan dukungan ke KPU Kabupaten/Kota se-Jawa Timur, hanya terdapat 3 bacalon yang pada akhirnya memenuhi syarat minimal dukungan untuk mendaftar sebagai calon pasangan Bupati dan Wakil Bupati, yaitu Dr. Faida MMR dan Dwi Arya Nugraha O., ST dari Kabupaten Jember, Ir. H. Suhandoyo, SP dan Drs. Mohamad Su'uddin, SH., MH., MM., dari Kabupaten Lamongan, dan Heri Cahyono dan Gunadi Handoko dari Kabupaten Malang. Partisipasi calon perseorangan dalam Pemilihan Serentak Tahun 2020 yang awalnya memunculkan

potensi lebih dari 30 bacalon, pada akhirnya hanya menghasilkan 3 pasangan calon untuk turut berkontestasi dengan pasangan calon dari jalur partai.

Kondisi ini seiring dengan pendapat Ihsan Maulana. Peneliti Kode Inisiatif ini mengatakan bahwa semakin sedikit paslon perseorangan dan semakin sedikit yang mampu memenangkan pemilihan, karena syarat yang berat dalam pendaftaran paslon perseorangan. Dalam penelitiannya, Mahpudin juga mengungkapkan bahwa meskipun konstitusi telah memberikan ruang bagi calon non partai, namun syarat yang ditetapkan Undang-undang terkait syarminduk tidak mudah untuk dipenuhi. Hal tersebut dikarenakan dalam proses penggalangan dukungan, dibutuhkan infrastruktur mesin politik dan modal yang kuat.<sup>19</sup> Mobilisasi sumber daya dalam menggalang syarat berkas dukungan, dibutuhkan biaya yang tidak kecil. Kerja kerja lapangan untuk mengumpulkan foto kopi tanda pengenalan dan formulir cetak yang disertai tanda tangan oleh seluruh pendukungnya membutuhkan relawan, tenaga, biaya yang tidak sedikit.

### **3. Potensi Malpraktik Pemilihan Serentak Tahun 2020**

Malpraktik pada proses pemilihan kepala daerah adalah tindakan pelanggaran, baik yang disengaja maupun tidak, legal atau ilegal. Pelanggaran itu sebenarnya tergantung dari ketat tidaknya aturan main dalam proses elektoral dan

---

<sup>19</sup> M. Mahpudin, *"Konflik Pemilu: Dinamika Sengketa Calon Perseorangan dalam Kontestasi Elektoral di Kabupaten Lebak"*. *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, 2020, hal 98-117.

antisipasi pencegahan agar malpraktik di atas dapat dihindari. Sering terjadi dan menjadi obyek gugatan di Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) adalah kelalaian penyelenggara dalam pelaksanaan tahapan pemilu/pemilihan. Dalam situasi normal saja, problem tersebut sering terjadi, apalagi dalam situasi kedaruratan seperti pemilihan di tengah pandemi Covid-19. Di Kota Surabaya misalnya, verifikasi faktual bacalon perseorangan menjadi salah satu dasar dalam permohonan penyelesaian sengketa. Pasalnya, diduga ada kesalahan dalam validasi dukungan. Gugatan yang nyaris serupa juga terjadi di Kabupaten Malang, Kabupaten Banyuwangi dan Kota Blitar.

Mengacu tahapan awal sebelum pandemi Covid-19, verifikasi syarat dukungan pasangan calon perseorangan akan ditutup hingga 28 Mei 2020. Namun karena pandemi, tahapan tersebut tertunda, termasuk penundaan verifikasi syarat dukungan calon perseorangan. Dengan dikeluarkannya Perppu Nomor 2 tahun 2020, KPU harus membuat perubahan langkah verifikasi syarat dukungan untuk menyesuaikan dengan ketentuan protokol kesehatan.

Masalah yang dihadapi KPU adalah soal waktu. Mengingat 9 provinsi dan 270 daerah kabupaten/kota yang menyelenggarakan pemilihan tahun 2020 melakukan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB). Padahal, verifikasi faktual syarat dukungan harus dilakukan secara langsung *door to door* oleh petugas untuk mengecek apakah syarat dukungan yang diberikan oleh pendukungnya valid atau tidak.

Potensi permasalahan muncul karena tahapan verifikasi syarat dukungan calon perseorangan untuk lolos dan tidaknya adalah tahapan yang sensitif dan menentukan nasib bacalon perseorangan. Hal ini bisa terjadi karena berdasarkan pengalaman pada pemilu/pemilihan sebelumnya. Dari sejumlah kasus sebelumnya, verifikasi syarat dukungan pasangan perseorangan ini, banyak menimbulkan sengketa. Tingkat kesulitan pada tahapan pencalonan perseorangan salah satunya adalah terkait pendukung dan pemilih yang tidak bisa dijangkau saat Verfak atau karena merantau atau tinggal di luar wilayah pemilihan. Oleh karena itu, permasalahan pada verifikasi syarat dukungan calon perseorangan bisa menjadi titik kritis bagi penyelenggara apabila tidak dilakukan secara hati-hati.

Lolosnya bacalon perseorangan di Kabupaten Malang tidak diperoleh pada tahapan verfak pertama. Kondisi ini berbeda dengan bacalon dari Kabupaten Jember dan Kabupaten Lamongan yang lolos pada masa rekapitulasi pertama verifikasi faktual. Bacalon Kabupaten Malang melalui proses penyelesaian sengketa di Bawaslu Kabupaten Malang. Pasangan bakal calon dari Kabupaten Malang, Heri Cahyono dan Gunadi Handoko, dinyatakan memenuhi syarat oleh KPU setelah rekapitulasi verifikasi faktual hasil putusan sengketa. Sementara itu, dua pasangan bakal calon perseorangan dari Kota Surabaya dinyatakan tidak lolos pasca putusan sengketa. Demikian halnya satu bakal pasangan calon dari Kabupaten Jember dan Kabupaten Banyuwangi pada akhirnya dinyatakan tidak memenuhi syarat oleh KPU.

Berikut data permohonan sengketa dari bakal calon perseorangan.

Tabel 5  
Daftar Registrasi Permohonan Sengketa

No	Kabupaten / Kota	Bakal Pasangan Calon	No. Register	Ket.
1	Kabupaten Banyuwangi	Satiyem S.Pd., MM dan Sunaryanto	001/PS.REG.LG/35.3510/III/2020	-
2	Kota Surabaya	Moh. Yasin, SH dan Gunawan, S. Th	0001/PS.PNM.ONL/3.3578/VIII/2020	-
3	Kota Surabaya	M. Sholeh, SH dan Moch. Taufik Hidayat S. Pd	0001/PS.PNM.LG/35.3578/II/20220	-
4	Kabupaten Malang	Heri Cahyono dan Gunadi Handoko	01/PS.REG/16.23/VIII/2020	-
5	Kota Blitar	Lisminingsih dan Drs EC Teteng R.	0001/PS.REG/35.3572/IX/2020	-

(Sumber: Hasil Pengolahan Data Laporan Akhir Penyelesaian Sengketa Tahun 2020 Bawaslu Kabupaten Banyuwangi, Kota Surabaya, Kabupaten Malang, dan Kota Blitar)

Permohonan penyelesaian sengketa Kabupaten Banyuwangi atas nama Satiyem S.Pd., MM. dan Sunaryanto mendasarkan objek permohonan pada Berita Acara model BA.1-KWK. Dokumen ini merupakan berita acara hasil Pengecekan Pemenuhan Jumlah Dukungan dan Sebaran Dukungan. Objek permohonan sengketa yang sama juga diajukan oleh bacalon dari Kota Surabaya atas nama M. Sholeh, SH dan Moch. Taufik Hidayat, S. Pd. Kedua bakal pasangan calon perseorangan ini dianggap tidak dapat memenuhi syarat minimal dukungan.

Perbedaanya ada pada putusan akhir Majelis Musyawarah. Majelis Musyawarah Bawaslu

Banyuwangi mengabulkan sebagian permohonan pemohon. Hasil keputusannya adalah memerintahkan kepada KPU Kabupaten Banyuwangi untuk melakukan penghitungan ulang berkas formulir dukungan (B.1-KWK) bakal pasangan calon milik Satiyem, S.Pd., M.M dan Sunaryanto. Sedangkan Majelis Musyawarah Bawaslu Kota Surabaya memutuskan menolak untuk keseluruhan permohonan pemohon.

Sementara itu, permohonan bacalon Moh. Yasin, S.H dan Gunawan, S.Th., dari Kota Surabaya, mendasarkan objek permohonan sengketa pada Berita Acara Hasil Pengecekan Pemenuhan Jumlah dan Sebaran Dukungan Masa Perbaikan. Majelis Musyawarah Bawaslu Kota Surabaya mengabulkan sebagian permohonan dengan memerintahkan KPU untuk menghitung ulang berkas dukungan hasil perbaikan yang disetorkan ke KPU Kota Surabaya. Sedangkan permohonan bacalon Heri Cahyono dan Gunadi Handoko, dari Kabupaten Malang; dan Bacalon Lisminingsih dan Drs, EC. Teteng R., dari Kota Blitar sama-sama mendasarkan objek permohonan dari Berita Acara Rekapitulasi Dukungan Bakal Pasangan Calon Perseorangan dalam masa perbaikan (Model BA.7-KWK Perseorangan Perbaikan). Perbedaan kedua permohonan ada pada posita yang diajukan dalam pokok permohonan.

Sementara itu, sengketa yang diajukan oleh bacalon perseorangan dari Kota Blitar adalah tentang hilangnya jumlah data pendukung akibat statusnya yang belum masuk ke dalam DPT/DP4. Selain itu, permasalahan pendukung ganda.



Gugatan juga dilakukan terkait status tidak memenuhi syarat (TMS) harus dicari duduk perkaranya, kemana dukungan lebih dulu diberikan. Ada tuntutan terkait transparansi data latar belakang status TMS pendukungnya. Namun pada akhirnya Majelis Musyawarah Bawaslu Kota Blitar sebagaimana pertimbangan hukum majelis dalam putusan, menolak semua permohonan pemohon. Pemohon dinyatakan KPU tidak memenuhi syarat untuk mendaftar sebagai calon pasangan Walikota dan Wakil Walikota.

Untuk sengketa di Kabupaten Malang, pemohon mengajukan beberapa alasan sebagai dasar permohonan, diantaranya persoalan penjadwalan masa Verfak yang dianggap merugikan Bacalon. Kondisi Pandemi Covid dan kondisi alam (cuaca ekstrim) juga didalilkan sebagai penghambat proses Verfak, sehingga tidak cukup waktu untuk menjangkau seluruh pendukungnya. Namun, semua argument tersebut ditolak oleh Mejalis Musyawarah karena sifatnya klaim sepihak dan tidak terbukti sebagai *force majeure* yang dapat dijadikan dasar pertimbangan.

Sedangkan pada argumen lainnya, pemohon menyatakan adanya perbedaan pandangan antara KPU Kabupaten Malang dengan pemohon terkait dasar hukum tahapan verifikasi faktual dukungan perbaikan. Pemohon berpandangan, pelaksanaan tahapan verifikasi faktual perbaikan pada masa pandemi setelah masa penundaan. Mengacu pada ketentuan bahwa verifikasi faktual berlaku secara mutatis mutandis terhadap ketentuan verifikasi faktual perbaikan. Dimana ketentuan dasarnya mengatur pelaksanaan verfak dilakukan *door to*

door kepada seluruh pendukung sebagaimana verifikasi vaktual tahapan pertama.<sup>20</sup> Faktanya, KPU dalam verfak perbaikan menggunakan ketentuan PKPU 1 Tahun 2020 dan SE 82/PL.02.2-Kpt/06/KPU/II/2020 tentang Pedoman Teknis Penyerahan Dukungan dan Verifikasi Dukungan Bakal Pasangan Calon Perseorangan dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2020. Dimana dalam ketentuan tersebut, juknis Verfak masa perbaikan dengan metode menemui secara berkelompok yang dikoordinasikan oleh *liaison officer* (LO) dari Bacalon.

Dalam prespektif teoritisnya, terdapat pertentangan norma atas ketentuan yang berbeda terhadap tahapan verfak perbaikan. Sehingga berlaku asas hukum *lex superior derogate legi inferior*, bahwa hukum yang tinggi (*lex superior*) mengesampingkan hukum yang lebih rendah (*lex inferior*). Ketentuan PKPU Nomor 6 Tahun 2020 memiliki kedudukan lebih tinggi dari Surat Edaran (SE) KPU Nomor SE 82/PL.02.2-Kpt/06/KPU/II/2020. Selain itu, PKPU Nomor 6 Tahun 2020 juga keluar lebih mutakhir dan mengatur kekhususan pemilihan lanjutan di masa pandemi sehinga berlaku juga asas penafsiran hukum *Lex specialis derogat legi generali*, bahwa hukum yang bersifat khusus (*lex specialis*) mengesampingkan hukum yang bersifat umum (*lex generalis*).

---

<sup>20</sup> PKPU 6 Tahun 2020 Pasal 44

Sebagaimana tertuang dalam pertimbangan majelis musyawarah sengketa Bawaslu Kabupaten Malang, argumen di atas menjadi salah satu pertimbangan hukum dalam mengabulkan sebagian permohonan pemohon, sehingga pemohon memiliki kesempatan untuk verfak lanjutan pada pendukung yang dalam persidangan dianggap belum di verfak secara keseluruhan oleh KPU<sup>21</sup>.

#### **4. Benang Merah Pengawasan dan Sengketa Proses**

Amanat Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Pasal 93 poin b menyebutkan bahwa Bawaslu bertugas untuk melakukan pencegahan dan penindakan sengketa pemilu dan pemilihan.<sup>22</sup> Sedangkan upaya pencegahan sengketa lebih jelas diatur dalam pasal 94 yang menjelaskan pencegahan sengketa proses pemilu/pemilihan. Upaya pencegahan tersebut dilakukan dengan; a. mengidentifikasi dan memetakan potensi kerawanan serta pelanggaran pemilu; b. mengkoordinasikan, mensupervisi, membimbing, memantau, dan mengevaluasi penyelenggaraan pemilu; c. berkoordinasi dengan instansi pemerintah terkait; dan d. meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengawasan pemilu.

---

<sup>21</sup> Bawaslu Kabupaten Malang, 2020

<sup>22</sup> Meskipun rezim Pemilihan mengacu pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2010, namun dalam hal kewenangan juga merujuk kepada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 karena status kelembagaan telah berubah permanen dengan dasar keputusan Nomor 48/PUU-XVII/2019 tentang Permohonan Pegujian Undang-Undang 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota atau biasa disebut UU Pilkada. Putusan MK ini memberikan kepastian hukum legalitas Bawaslu kabupaten/kota dalam melaksanakan fungsi pengawasan dalam Pilkada 2020

Dari sini, posisi pengawasan memiliki peranan penting, termasuk dalam proses penyelesaian sengketa. Selain upaya pencegahan, fungsi pengawasan juga menghasilkan basis data lapangan yang terukur terkait semua tahapan diselenggarakan oleh KPU. Jika pengawasan dilakukan dengan sungguh-sungguh, maka semua dinamika tahapan di lapangan dapat dijelaskan dari sudut pandang pengawasan. Termasuk di dalamnya dinamika permasalahan yang menjadi dasar permohonan sengketa proses di Bawaslu.

Jika mengacu Peraturan MK Nomor 5 Tahun 2020 tentang Hukum Acara Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Tahun 2020, Bawaslu menjadi pemberi keterangan pada perkara yang dimohonkan. Bawaslu dianggap sebagai wasit pemilihan. Bawaslu dianggap kompeten dan memahami betul dinamika tahapan melalui proses pengawasannya. Sehingga, pemberian keterangan Bawaslu di persidangan MK dapat menjadi pertimbangan Majelis dalam memberi putusan permohonan perselisihan hasil. Dalam penyelesaian sengketa proses yang diselenggarakan di Bawaslu Kabupaten/Kota, semestinya hasil pengawasan juga relevan dan penting untuk diperdengarkan sebagai dasar pertimbangan Majelis dalam menilai kasus. Namun, Hukum Acara MK yang mengatur pemberian keterangan hasil pengawasan di persidangan belum dimiliki oleh Bawaslu.

Ada dilema dalam proses musyawarah untuk menghadirkan dan mendengarkan hasil pengawasan tahapan. Sebagai contoh, proses musyawarah sengketa di Bawaslu Kota Surabaya

menghadirkan anggota Bawaslu untuk memberi keterangan hasil pengawasan terkait posita yang dimohonkan. Sedangkan proses musyawarah di Kabupaten Malang tidak menghadirkan pengawas untuk memberi keterangan fakta pengawasan. Asumsi dilematis itu disebabkan kedudukan anggota Bawaslu yang memiliki peran ganda, menjadi pengawas sekaligus menjadi Majelis yang memutus permohonan sengketa proses. Padahal secara substansi, hasil pengawasan Bawaslu memiliki kedudukan penting dalam proses musyawarah, karena dapat melihat perspektif lain terhadap klaim data yang disampaikan oleh pihak pemohon dan termohon.

Menurut penulis, penyampaian hasil pengawasan tahapan oleh Bawaslu juga dapat dilakukan dalam tahapan musyawarah tertutup (mediasi) agar dapat menunjukkan gambaran luas dari permasalahan yang dijadikan dasar permohonan sengketa proses. Sehingga proses mediasi tersebut bisa dijadikan upaya pencegahan proses musyawarah terbuka (adjudikasi) yang cenderung lebih kompleks dinamikanya.

Kekosongan hukum acara dalam Perbawaslu dan juknis penyelesaian sengketa terkait pengaturan pemberian keterangan hasil pengawasan krusial untuk dijadikan agenda prioritas. Hal ini diperlukan agar proses dan hasil pengawasan tetap menjadi strategi terdepan dalam upaya pencegahan dan penindakan sengketa proses pemilihan yang efektif.

## **D. KESIMPULAN DAN SARAN**

### **1. Kesimpulan**

Pengawasan adalah hulu dari semua pelaksanaan kewenangan dan tupoksi Bawaslu, termasuk dalam pelaksanaan kewenangan penyelesaian sengketa. Dengan pengawasan yang baik, muncul hasil pengawasan yang baik dan dapat memudahkan proses pencegahan dan penyelesaian sengketa. Peranan pencegahan sengketa dalam amanat undang-undang tertuang dan menyatu dalam proses pengawasan. Sehingga, filosofi pencegahan dalam proses pengawasan, tidak hanya prioritas dalam penanganan pelanggaran, namun juga proses penyelesaian sengketa. Pandemi Covid-19 yang datang tiba-tiba di tengah tahapan, memberi pelajaran besar untuk penyelenggara pemilihan. Penyelenggaraan pemilihan dan proses pengawasan dituntut untuk adaptif dan memberi perhatian pada detail perubahan yang terjadi. Sehingga potensi permasalahan sengketa proses dalam tahapan dapat dicegah. Jikapun terdapat penyelesaian sengketa proses pemilihan, hasil pengawasan akan memiliki peranan penting dalam proses musyawarah dan menentukan putusan.

Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Serentak di masa pandemi adalah bentuk kedaruratan. Kondisi ini bisa dianggap sama bentuk kedaruratan yang lain, seperti bencana alam. Kedaruratan ini memberikan pelajaran agar penyelenggara, baik jajaran KPU maupun Bawaslu selalu bersikap profesional dalam adaptasi perubahan aturan dan implementasinya hingga tingkatan paling bawah. Dengan sikap profesional itu, tupoksi dan kewenangan dapat dilaksanakan dengan baik. Sehingga dalam kondisi

apapun, tetap dapat memastikan pelaksanaan pemilihan berjalan dengan baik sesuai aturan yang berlaku.

## **2. Saran**

Kekosongan hukum, baik dalam bentuk perbawaslu ataupun juknis terkait pengaturan pemberian keterangan hasil pengawasan dalam sengketa proses, akan mempertegas makna penting proses pengawasan dan hasil pengawasan tahapan. Tujuannya adalah sebagai upaya aktif pencegahan sengketa proses Pemilihan sebagaimana yang diamanatkan Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Pasal 93 poin (b).

Bentuk pemberian keterangan hasil pengawasan dalam musyawarah dapat dilakukan Bawaslu pada kedua proses tahapan musyawarah. Pertama, pada tahap mediasi Bawaslu melakukan pemberian keterangan hasil pengawasan pada musyawarah tertutup, sebagai pihak terkait. Jadi di tahap ini, Bawaslu tidak hanya sebagai pemimpin mediasi. Kedua, dalam tahapan musyawarah terbuka, proses pemberian keterangan memberikan perspektif tengah untuk menjadi pertimbangan majelis dalam mengambil putusan musyawarah.

Dalam hal ini perlu ada regulasi dan juknis yang jelas sebagaimana hukum acara di MK dalam pemberian keterangan hasil pengawasan oleh Bawaslu. Ini perlu diatur untuk memudahkan pelaksanaan penyelesaian sengketa. Selain itu, dengan adanya kejelasan regulasi, tidak lagi menimbulkan ambiguitas saat hasil pengawasan dibutuhkan dalam proses musyawarah tertutup maupun terbuka.

## DAFTAR PUSTAKA

- AntaraJatim. (2020, Februari 19). *Pilkada serentak, 14 daerah di Jatim potensi diikuti pasangan calon perseorangan*. Retrieved from <https://jatim.antaranews.com>
- [https://jatim.antaranews.com/m\\_baru/berita/353278/Pilkada-serentak-14-daerah-di-jatim-potensi-diikuti-pasangan-calon perseorangan](https://jatim.antaranews.com/m_baru/berita/353278/Pilkada-serentak-14-daerah-di-jatim-potensi-diikuti-pasangan-calon-perseorangan)
- Bawaslu Surabaya. (2020, Desember). *Laporan Akhir Divisi Penyelesaian Sengketa Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Surabaya Tahun 2020*. Surabaya, Jawa Timur: Bawaslu Surabaya.
- Bawaslu Kota Blitar. (2020). *Laporan Akhir Divisi Penyelesaian Sengketa Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Blitar Tahun 2020*. Kota Blitar: Bawaslu Kota Blitar.
- Bawaslu Kabupaten Malang. (2020). *Laporan Akhir Divisi Pengawasan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Malang Tahun 2020*. Kabupaten Malang: Bawaslu Kab. Malang.
- Bawaslu Kabupaten Jember. (2020, Desember). *Laporan Akhir Divisi Penyelesaian Sengketa Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kab. Jember Tahun 2020*. Kab. Jember, Jawa Timur: Bawaslu Kab. Jember.
- Bawaslu Kabupaten Malang. (2020, Desember). *Laporan Akhir Divisi Penyelesaian Sengketa Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kab. Malang Tahun 2020*. Kabupaten Malang, Jawa Timur: Bawaslu Kab. Malang.



- Bawaslu Kabupaten Banyuwangi. (2020, Desember). *Laporan Akhir Divisi Penyelesaian Sengketa Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kab. Banyuwangi Tahun 2020*. Banyuwangi, Jawa Timur: Bawaslu Kab. Banyuwangi.
- Bawaslu Kabupaten Mojokerto. (2020, Desember). *Laporan Akhir Divisi Pengawasan Bawaslu Kab. Mojokerto Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Mojokerto Tahun 2020*. Kab. Mojokerto, Jawa Timur: Bawaslu Kab. Mojokerto.
- Bawaslu Kabupaten Sidoarjo. (2020). *Laporan Akhir Divisi Penyelesaian Sengketa Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kab. Sidoarjo Tahun 2020*. Kab. Sidoarjo: Bawaslu Kab. Sidoarjo.
- Bawaslu Kabupaten Lamongan. (2020). *Laporan Akhir Divisi Penyelesaian Sengketa Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kab. Lamongan Tahun 2020*. Kab. Lamongan: Bawaslu Kab. Lamongan.
- Bawaslu Kabupaten Lamongan. (2020). *Laporan Akhir Divisi Pengawasan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Lamongan Tahun 2020*. Kab. Lamongan: Bawaslu Kab. Lamongan.
- Bbc.com. (2020, Mei 18). *Virus corona: Pilkada disarankan ditunda, pemantau Pemilu sebut 'rawan politik transaksional'*. Retrieved from [bbc.com: https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-526995533](https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-526995533)
- Creswell, J. W. (2014). *Research design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*.

4th ed. Thousand Oaks, California: SAGE Publications

- Detik.com. (2020, Juni 8). *Mampukah Meniru Korsel Gelar Pemilu Saat Wabah? Baca artikel detiknews, "Mampukah Meniru Korsel Gelar Pemilu Saat Wabah?" selengkapnya* <https://news.detik.com/kolom/d-5044901/mampukah-meniru-korsel-gelar-Pemilu-saat-wabah>. Download Apps Detikcom Sekarang. Retrieved from detik.com: <https://news.detik.com/kolom/d-5044901/mampukah-meniru-korsel-gelar-Pemilu-saat-wabah>
- Mahpudin, M. (2020). Konflik Pemilu: Dinamika Sengketa Calon Perseorangan dalam Kontestasi Elektoral di Kabupaten Lebak. *JIIP: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, 98-117.
- Mediaindonesia.com. (2020, Juni 1). *Pilkada Serentak 2020 Diprediksi Temui Banyak Kendala* Sumber: <https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/317388/Pilkada-serentak-2020-diprediksi-temui-banyak-kendala>. Retrieved from mediaindonesia.com: <https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/317388/Pilkada-serentak-2020-diprediksi-temui-banyak-kendala>
- Republika.co.id. (2020, Juni 19). *Pilkada Serentak 2020 di Jatim Diikuti Enam Calon Independen*. Retrieved from Republika.co.id: <https://www.republika.co.id/berita/qc5w72428/Pemilihan-serentak-2020-di-jatim-diikuti-enam-calon-independen>

# **ANALISIS KESALAHAN PENGHITUNGAN DAN REKAPITULASI SUARA PADA PEMILIHAN BUPATI WAKIL BUPATI PONOROGO TAHUN 2020**

Penulis:

Aang Kunaifi, Juwaini, Maulana Hasun

## **ABSTRAK**

Tahapan Pemilihan Gubernur Wakil Gubernur Bupati Wakil Bupati Walikota Wakil Walikota Tahun 2020 yang dilaksanakan pada Tanggal 9 Desember 2020 diikuti oleh dua pasangan calon yakni nomor urut 1, Sugiri Sancoko berpasangan dengan Lisdyarita dan nomor urut 2 Ipong Muchlissoni berpasangan dengan Bambang Tri Wahono. Total pengguna hak pilih adalah sejumlah 587.609 orang dan tersebar di 2.080 TPS pada 307 desa dan 21 kecamatan. Dari hasil Pengawasan Bawaslu Kabupaten Ponorogo saat rekapitulasi tingkat kecamatan pada Hari Sabtu, 12 Desember 2020 terdapat 344 TPS di 171 desa/kelurahan, mengalami kesalahan penghitungan suara. Sedangkan pada rekapitulasi di tingkat kabupaten, ditemukan 110 kesalahan rekapitulasi. Kesalahan tersebut meliputi kesalahan dalam memasukkan data pemilih disabilitas pada 100 TPS, kesalahan tulis pengguna hak pilih 2 TPS, kesalahan penulisan surat suara 2 TPS, kesalahan menulis data pemilih 3 TPS dan kesalahan baca oleh PPS sejumlah 3 TPS. Penyelenggaraan Pemilihan sebagai wujud nyata demokrasi harus menjunjung prinsip integritas, oleh karena itu kesalahan berupa mal-administrasi harus diminimalisir dan dihindari.

**Kata kunci:** Perhitungan Suara, Rekapitulasi Hasil Perhitungan, Pilkada

## **A. PENDAHULUAN**

### **1. Latar Belakang**

Tahap pemungutan dan penghitungan suara merupakan puncak kegiatan dalam proses penyelenggaraan pemilu. Tidak hanya karena hari pemungutan suara (*polling day*) dimana rakyat menyatakan kedaulatannya melalui pemberian suara berada pada tahapan ini. Akan tetapi juga karena pada tahapan inilah seluruh asas pemilu yang demokratik diterapkan. Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa “pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali.” Dengan demikian asas-asas pemilu yang demokratis menurut UUD 1945 adalah “langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil” (luber jurdil).<sup>1</sup>

Proses pemungutan dan penghitungan suara pemilihan kepala daerah (pilkada) dilaksanakan menjadi dua tahap. Tahap pertama adalah tahap pemungutan dan penghitungan suara di Tempat Pemungutan Suara (TPS). Dan tahap kedua adalah rekapitulasi hasil penghitungan suara di PPK, KPU Kabupaten/Kota dan KPU Provinsi sesuai dengan jenis penyelenggaraan pilihannya.

Pelaksanaan penghitungan suara di tingkat TPS dan rekapitulasi hasil tingkat selanjutnya mencerminkan proses akhir dari pelaksanaan pemilihan. Namun pada pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara pada Pemilihan Bupati

---

<sup>1</sup> Ramlan Surbakti dkk, *Menjaga Integritas Pemungutan dan Penghitungan Suara*, Kemitraan Partnership (2011).

dan Wakil Bupati Ponorogo tahun 2020 ditemukan beberapa permasalahan. Dari hasil pengawasan Bawaslu Kabupaten Ponorogo saat tahap rekapitulasi tingkat kecamatan yang dilaksanakan secara serentak pada 12 Desember 2020, dari total 2.080 TPS terdapat 344 TPS yang mengalami kesalahan dalam proses rekapitulasi. Memang, kesalahan ini kemudian diperbaiki pada tahap rekapitulasi kecamatan. Namun pada tahap rekapitulasi hasil penghitungan suara oleh KPU Ponorogo pada tanggal 15 Desember 2020, kembali ditemukan 109 TPS yang masih melakukan kesalahan setelah rekapitulasi di tingkat PPK. Kesalahan tersebut berasal dari ketidaksesuaian penulisan antara jumlah DPT dengan C-1 Plano hingga kesalahan penulisan terhadap pemilih disabilitas.

Adanya inkonsistensi hasil penghitungan suara dan rekapitulasi ini menjadi permasalahan tersendiri. Ada kesan bahwa pelaksanaan pemilihan yang dilakukan oleh pelaksana khususnya jajaran KPU tidak berjalan dengan baik. Padahal, tahap perhitungan tersebut dihadiri oleh saksi pengawas di setiap tingkatan pemantau, pihak terundang serta masyarakat umum. Tak jarang, suasana protes dan interupsi menjadi potret yang jamak tersendiri saat berjalannya penghitungan dan rekapitulasi suara. Bahkan, sebagian juga berujung pada sikap permisif dari sejumlah saksi dalam menerima hasil penghitungan dan rekapitulasi. Adanya kesalahan pada penulisan maupun sinkronisasi terhadap hasil perolehan ini menjadi bahan untuk dikaji mengapa dan bagaimana kesalahan-kesalahan tersebut sering terjadi berulang-ulang. Pertanyaan

tersebut menjadi argumentasi utama mengapa penelitian tersebut dilakukan.

## **2. Rumusan Masalah**

Untuk membatasi kajian dalam penelitian ini, maka rumusan masalah akan terfokus pada pertanyaan berikut ini:

1. Bagaimanakah hasil pengawasan Bawaslu Kabupaten Ponorogo pada tahap pemungutan dan penghitungan serta rekapitulasi suara pada Pilkada Ponorogo tahun 2020?
2. Bagaimanakah identifikasi kesalahan pada tahap pemungutan dan penghitungan serta rekapitulasi suara pada Pilkada Ponorogo tahun 2020?

## **3. Tujuan**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, tujuan penelitian ini adalah sebagaimana berikut di bawah ini:

1. Untuk mengetahui jenis kesalahan, kesalahan yang paling banyak terjadi serta Persentase persebaran kesalahan saat tahap penghitungan dan rekapitulasi suara pada pelaksanaan Pilkada Ponorogo tahun 2020.
2. Untuk menganalisis kesalahan maladministrasi pada tahap pemungutan rekapitulasi di setiap kecamatan pada pelaksanaan Pemilihan Bupati Wakil Bupati Ponorogo tahun 2020 sebagai bahan perbaikan bagi KPU pada penyelenggaraan Pemilihan kedepan

## **B. TINJAUAN TEORI**

Pemungutan suara adalah proses pemberian suara oleh pemilih di Tempat Pemungutan Suara (TPS) dengan cara mencoblos pada nomor urut,

nama, atau foto pasangan calon. Sedangkan penghitungan suara adalah proses penghitungan surat suara oleh Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) untuk menentukan suara sah yang diperoleh pasangan calon, surat suara yang dinyatakan tidak sah, surat suara yang tidak digunakan dan surat suara rusak/keliru dicoblos. Tahap pemungutan dan penghitungan suara pada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Ponorogo Tahun 2020 dilaksanakan pada 9 Desember 2021.<sup>2</sup> Pemilih diberi kesempatan untuk memberikan suara di TPS mulai pukul 07.00 sampai dengan pukul 13.00 waktu setempat.

Selanjutnya, proses penghitungan suara Pilkada dilakukan, mulai pada pukul 13.00 setelah waktu pemungutan suara selesai. Dalam penghitungan suara KPPS melakukan pencatatan ke dalam formulir yakni formulir Model C.Hasil-KWK. Data yang dimaskkan dalam formulir tersebut ada 8 hal: (1). jumlah pemilih dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT) dan yang menggunakan hak pilihnya, (2). jumlah pemilih yang pindah memilih dan yang menggunakan hak pilihnya, (3). jumlah pemilih yang tidak terdaftar dalam DPT dan membawa KTP-el atau Surat Keterangan, dan yang menggunakan hak pilihnya, (4). jumlah pemilih disabilitas yang terdaftar dan menggunakan hak pilihnya, (5). jumlah surat suara yang diterima termasuk surat suara cadangan, (6). jumlah Surat suara yang dikembalikan oleh pemilih karena rusak

---

<sup>2</sup> PKPU Nomor 18 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 8 Tahun 2018 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota.

atau keliru dicoblos, (7). jumlah surat suara yang tidak digunakan dan (9). jumlah surat suara yang digunakan.<sup>3</sup>

Peraturan KPU Nomor 18/2020 sudah mengatur prosedur komplain terkait perhitungan. Bahwa jika ada perhitungan yang tidak sesuai, baik aspek prosedur ataupun selisih penghitungan perolehan suara, pihak saksi atau jajaran pengawas (desa, kelurahan ataupun PPS) dapat mengajukan keberatan kepada KPPS. Dalam kondisi ini, KPPS wajib menjelaskan prosedur dan/atau memeriksa selisih penghitungan suara yang tidak sesuai. Selanjutnya, jika keberatan yang diajukan tersebut dapat diterima, KPPS seketika melakukan pembetulan.<sup>4</sup> KPPS wajib mencatat keberatan saksi yang diterima sebagai kejadian khusus. Adapun keberatan saksi yang belum atau tidak dapat diterima, dicatat pada formulir Model C. Kejadian Khusus atau Keberatan-KWK sebagai keberatan saksi dan ditandatangani oleh saksi.<sup>5</sup>

Setelah penghitungan suara di TPS, tahapan selanjutnya adalah rekapitulasi suara. Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara adalah proses pencatatan hasil penghitungan perolehan suara. Proses rekapitulasi ini dilakukan oleh Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Komisi Pemilihan Umum (KPU) atau Komisi Independen Pemilihan

---

<sup>3</sup> Lihat Pasal 44 Ayat 1 PKPU Nomor 18 Tahun 2020

<sup>4</sup> Lihat Pasal 53 Ayat 1 dan Ayat 3 PKPU Nomor 18 Tahun 2020

<sup>5</sup> Lihat Pasal 53 Ayat 6 dan Ayat 7 PKPU Nomor 18 Tahun 2020



(KIP) tingkat Kabupaten/Kota dan Provinsi.<sup>6</sup> Untuk diketahui Komisi Independen Pemilihan (KIP) adalah nama bagi penyelenggara Pemilihan, khusus untuk daerah Aceh.

Sebagaimana pada jenjang sebelumnya, jika keberatan dari saksi atau Panwaslu Kecamatan atas prosedur atau selisih rekapitulasi uara yang tidak sesuai, PPK wajib menjelaskan prosedur atau memeriksa selisih tersebut. Jika keberatan dapat diterima, KPPS seketika melakukan pembetulan.<sup>7</sup> Pada tahap ini, jika saksi masih keberatan terhadap hasil pembetulan, PPK meminta pendapat Panwaslu Kecamatan yang hadir. Pendapat Panwaslu Kecamatan diterbitkan dalam bentuk rekomendasi. Pada tahap ini, PPK wajib menindaklanjuti rekomendasi itu sesuai dengan jadwal Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara yang telah ditetapkan. Namun, jika rekomendasi Panwaslu Kecamatan disampaikan pada akhir jadwal, maka PPK mencatat sebagai kejadian khusus pada formulir Model D.Kejadian Khusus dan/atau Keberatan Kecamatan-KWK. Catatan tersebut secara berjenjang akan disampaikan pada tahap Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara di tingkat kabupaten/kota.

Dalam pelaksanaan tahapan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, tidak terlepas dari masalah yang tentu saja akan menjadi kendala. Hal tersebut juga terlihat pada pemilihan kepala daerah

---

<sup>6</sup> Pasal 1 ayat 18 PKPU Nomor 9 Tahun 2018 tentang Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara dan Penetapan Hasil Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota.

<sup>7</sup> Lihat pasal 15A PKPU 19 Tahun 2020

Bupati Ponorogo 2020. Dari 2.080 TPS yang tersebar di 307 desa dan 21 kecamatan, ditemukan 109 TPS yang mengalami kesalahan saat melakukan penghitungan suara.<sup>8</sup> Kesalahan-kesalahan dalam pelaksanaan tahapan oleh Panitia Pemilihan tersebut secara otomatis akan mempengaruhi kualitas dan integritas pelaksanaan Pemilihan.

Ramlan Surbakti merumuskan delapan parameter Pemilu Demokratis di Indonesia. Parameter pemilu demokratis tersebut adalah: (1) Hukum Pemilu dan Kepastian Hukum; (2) Kesetaraan antar Warga Negara; (3) persaingan yang bebas dan adil; (4) partisipasi pemilih dan pemilu; (5) penyelenggara pemilu yang mandiri, berintegritas, efisien dan dengan kepemimpinan yang efektif; (6) proses pemungutan dan penghitungan suara berdasarkan asas Pemilu Demokratis dan prinsip Pemilu Berintegritas; (7) keadilan; dan (8) prinsip nirkekerasan dalam proses Pemilu.<sup>9</sup> Dalam penelitian ini, peneliti melakukan pendekatan lebih terhadap parameter ke-6 yakni proses pemungutan dan penghitungan suara berdasarkan asas pemilu demokratis dan prinsip pemilu berintegritas.

Pelaksanaan Pemilu dalam suatu Negara dapat dikatakan berintegritas apabila dalam proses pemungutan dan penghitungan suara diselenggarakan berdasarkan asas-asas pemilu yang

---

<sup>8</sup> Juwaini dkk, *Ekspolorasi Pengawasan Bawaslu Ponorogo pada Pilkada 2020*, (Bawaslu Ponorogo; 2020)

<sup>9</sup> Ramlan Surbakti, dkk, *Integritas Pemilu 2014 Kajian Pelanggaran, Kekerasan, dan penyalahgunaan Uang Pada Pemilu 2014*, Jakarta: Kemitraan (2014). Hlm 33

demokratik, yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, transparan, dan akuntabel; dilakukan secara akurat, bebas dari kesalahan dan manipulasi, sehingga hasil pemilu yang ditetapkan dan diumumkan oleh KPU sama dengan suara yang diberikan oleh para pemilih; dilaksanakan oleh penyelenggara pemilu (KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota) dan Panitia Pelaksana Pemilihan (KPPS, PPS, dan PPK) berdasarkan Undang-Undang Pemilu, Peraturan KPU, Tahapan, Program dan Waktu Penyelenggaraan Pemilu, serta Kode Etik Penyelenggara Pemilu; diawasi oleh peserta pemilu, lembaga pemantau pemilu, dan pemilih, serta media massa; ditegakkan secara konsisten, imparial, dan tepat waktu (*timely*) oleh berbagai institusi penegak peraturan pemilu.<sup>10</sup>

Dalam negara demokrasi yang memfungsikan sistem Pemilu sebagai piranti untuk mendapatkan legitimasi rakyat, malapraktik adalah penyakit (Ramlan, et al., 2019:28). Dalam bukunya yang berjudul *Integritas Pemilu* mengibaratkan demokrasi adalah manusia, sistem pemilu adalah organ tubuh, maka malapraktik pemilu adalah penyakit yang menggorogoti organ tersebut. Untuk mencegah penyakit tersebut menyerang maka perlu dibangun sistem imun yang disebut dengan sistem integritas Pemilu.

Pelanggaran terhadap asas pemilu dan integritas pemilu dalam proses pemungutan dan

---

<sup>10</sup> ACE Electoral Knowledge Network. *Encyclopaedia: Electoral Integrity: Guiding Principles of Electoral Integrity, Electoral Integrity-Guiding Principles*, 26 April 2011 dalam Ramlan

penghitungan suara disebut dengan malapraktik Pemilu. Rafael Lopez Pintor mendefinisikan malapraktik pemilu sebagai tindakan pelanggaran terhadap integritas pemilu, baik yang disengaja maupun tidak disengaja, baik legal maupun ilegal.<sup>11</sup> Sementara Chad Vickery dan Erica Shein mengkategorikan antara sifat dan aktor pemilu. Malapraktik pemilu adalah pelanggaran dalam proses penyelenggaraan pemilu yang bersifat tidak sadar, atau tidak sengaja, seperti lalai, ceroboh, tidak teliti, kekurangan sumber daya, atau ketidakmampuan dari pihak penyelenggara dan pelaksana pemilu. Sementara pelanggaran yang secara sadar atau sengaja dilakukan partai dan aparatnya, kandidat dan staf yang membantu dalam pemilu, ataupun penyelenggara dan pelaksana pemilu dimasukkan ke dalam konsep baru yang disebut electoral fraud.<sup>12</sup>

Dari penjelasan ahli diatas, dapat ditarik kesimpulan bahwa malapraktik pemilu merupakan perbuatan yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu (penyelenggara tetap maupun sementara), peserta pemilu (termasuk tim sukses dan caleg), pejabat pemerintah (termasuk ASN), maupun pemilih baik sengaja ataupun tidak, merekayasa/memanipulasi atau karena kelalaian/kecorobohan terhadap proses dan hasil pemilu (integritas pemilu).

---

<sup>11</sup> Surbakti. *Menjaga Integritas Pemungutan dan Penghitungan Suara*. Jakarta: Kemitraan, 2011, hlm.5-6

<sup>12</sup> Chad Vickery dan Erica Shein, *Assessing Electoral Fraud in New Democracies: Refining the Vocabulary*, Washington: IFES (2012).

Asas Pemilu dan prinsip Pemilu berintegritas adalah menjadi tuntutan dan implementasinya paling banyak dijumpai dalam proses menyelenggarakan tahapan pemungutan dan penghitungan suara suara di TPS. Sehingga proses pemungutan dan penghitungan suara berdasarkan asas pemilu demokratis dan prinsip pemilu berintegritas menjadi salah satu dari sekian parameter pemilu demokratis.

### **C. METODE PENELITIAN**

Metode penelitian yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian deskriptif kualitatif. Penelitian deskriptif yaitu, penelitian yang dilakukan untuk mengetahui nilai variabel mandiri, baik satu variabel atau lebih (independen) tanpa membuat perbandingan, atau menghubungkan dengan variabel yang lain.<sup>13</sup> Sementara metode penelitian kuantitatif diartikan sebagai metode penelitian yang berlandaskan pada filsafat positivisme, digunakan untuk meneliti pada populasi atau sampel tertentu, pengumpulan data menggunakan instrumen penelitian, analisis data bersifat kuantitatif/statistik, dengan tujuan untuk mengaju hipotesis yang telah ditetapkan.<sup>14</sup>

Lokasi penelitian bertempat di Kabupaten Ponorogo. Sumber data dalam bentuk premier berupa data langsung dari KPU Ponorogo. Data sekunder berasal dari buku referensi, jurnal, arsip, dokumen dan laporan.

---

<sup>13</sup> Sugiyono. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabet (2012) hlm : 13.

<sup>14</sup> Sugiyono. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung : Alfabeta (2017) hlm : 8

#### **D. PEMBAHASAN**

Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Ponorogo pada tanggal 9 Desember melaksanakan tahapan pemungutan dan penghitungan suara Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Ponorogo tahun 2020. Terdapat dua pasangan calon yakni nomor urut 1 Sugiri Sancoko berpasangan dengan Lisdyarita dan nomor urut 2 Ipong Muchlissoni berpasangan dengan Bambang Tri Wahono. Total pengguna hak pilih sejumlah 587.609 pemilih tersebar di 2.080 TPS pada 307 desa dan 21 Kecamatan.<sup>15</sup>

Dari hasil pengawasan Bawaslu Kabupaten Ponorogo saat tahap rekapitulasi tingkat kecamatan yang dilaksanakan secara serentak pada hari Sabtu tanggal 12 Desember 2020 dan rekapitulasi hasil penghitungan suara oleh KPU Ponorogo pada hari Selasa tanggal 15 Desember 2020, penulis mencermati terdapat beberapa jenis kesalahan yang dilakukan oleh KPPS dan PPK. Kesalahan tersebut berasal dari ketidaksesuaian penulisan antara jumlah DPT dengan C-1 Plano hingga kesalahan penulisan terhadap pemilih disabilitas.

Terdapat lima jenis kesalahan rekapitulasi yang dilakukan oleh penyelenggara. Kelima jenis kesalahan itu meliputi kesalahan dalam memasukkan data pemilih disabilitas, kesalahan tulis pengguna hak pilih, kesalahan penulisan surat suara, kesalahan menulis data pemilih dan kesalahan baca oleh PPS sejumlah. Pada angka

---

<sup>15</sup> BA-MODEL-D.HASIL-KABUPATEN-KWK, KPU Kabupaten Ponorogo, <https://kpu-ponorogokab.go.id/wp-content/uploads/2020/12/BA-MODEL-D.HASIL-KABUPATEN-KWK.pdf> diakses tanggal 7 Desember 2021

kesalahan yang diteliti oleh penulis juga menyertakan sebaran pada tingkat kesalahan yang terjadi pada tiap kejadian sebagaimana penjabaran di atas. Sebaran ini mencerminkan pola kesalahan bila dilihat dari keberadaan penyelenggara untuk menjadi acuan ke depan mengenai potensi atas kesalahan yang dilakukan pada setiap jenis kesalahan dan lokasi terjadinya kesalahan.

#### **a. Kesalahan Pada Tahap Penghitungan dan Rekapitulasi Suara**

Tahap rekapitulasi dilaksanakan secara serentak pada hari Sabtu tanggal 12 Desember 2020. Pada tahap rekapitulasi di tingkat kecamatan, Bawaslu Kabupaten melihat berbagai kesalahan yang dilakukan oleh KPPS saat penghitungan suara di TPS. Dan kesalahan tersebut tersebar di seluruh kecamatan se Ponorogo.<sup>16</sup> Sebaran kesalahan penghitungan suara pada Pilkada Ponorogo tahun 2020 tersaji pada data berikut:

Tabel 1  
Jumlah Kesalahan Penghitungan Suara oleh KPPS

No	Kecamatan	Total Jumlah TPS	TPS dengan Kesalahan Penghitungan Suara	Persentase Kesalahan (%)
1	Slahung	122	27	32,94
2	Ngrayun	144	11	15,84
3	Bungkal	83	25	20,75
4	Sambit	86	12	10,32
5	Sawoo	153	8	12,24
6	Sooko	58	2	1,16

---

<sup>16</sup> Formulir A Hasil Pengawasan Tahap Rekapitulasi Suara Tingkat Kecamatan pada Pilkada 2020, Bawaslu Kabupaten Ponorogo, 12 Desember 2020.

No	Kecamatan	Total Jumlah TPS	TPS dengan Kesalahan Penghitungan Suara	Persentase Kesalahan (%)
7	Pulung	118	9	10,62
8	Mlarak	71	4	2,84
9	Jetis	64	21	13,44
10	Siman	96	11	10,56
11	Balong	101	32	32,32
12	Kauman	93	9	8,37
13	Badegan	74	27	19,98
14	Sampung	91	7	6,37
15	Sukorejo	120	17	20,4
16	Babadan	138	17	23,46
17	Ponorogo	170	47	79,9
18	Jenangan	123	25	30,75
19	Ngebel	57	16	9,12
20	Jambon	96	14	13,44
21	Pudak	22	3	0,66
<b>Jumlah</b>		<b>2.080</b>	<b>344</b>	<b>7.155,2</b>

Sumber: Data Pengawasan Bawaslu Ponorogo<sup>17</sup>

Dari hasil pengawasan Bawaslu tersebut, persentase kesalahan Penghitungan Suara oleh KPPS di Kabupaten Ponorogo mencapai 7.15%, kesalahan penghitungan suara oleh KPPS terjadi di seluruh Kecamatan. Persentase kesalahan terbanyak yakni Kecamatan Ponorogo dengan 79.9%, Kecamatan Slahung 32,94%, Kecamatan Balong 32,32%, Kecamatan Jenangan 30,75% kemudian Kecamatan Babadan dengan Persentase 23,46%. Kesalahan penghitungan suara oleh KPPS tersebut kemudian dilakukan pembetulan saat tahap rekapitulasi ditingkat Kecamatan.

Dari hasil Pengawasan Bawaslu Kabupaten Ponorogo saat rekapitulasi tingkat kecamatan yang

---

<sup>17</sup> Juwaini dkk, *Ekspolorasi Pengawasan Bawaslu Ponorogo*



dilaksanakan secara serentak pada hari Sabtu tanggal 12 Desember 2020 terdapat 344 TPS yang mengalami kesalahan penghitungan suara, tersebar di 171 Desa/Kelurahan.

Dari hasil pengawasan Bawaslu tersebut, kesalahan penghitungan suara oleh KPPS terjadi diseluruh Kecamatan. Presentase kesalahan terbanyak yakni kecamatan Ponorogo dengan 79,9%, kecamatan Slahung 32,94%, kecamatan Balong 32,32%, kecamatan Jenangan 30,75% kemudian kecamatan Babadan dengan presentase 23,46%. Kesalahan penghitungan suara oleh KPPS tersebut kemudian dilakukan pembetulan saat tahap rekapitulasi di tingkat kecamatan.

Secara prosedur, setelah rekapitulasi oleh PPK di tingkat kecamatan selesai, selanjutnya PPK menyerahkan kotak suara yang telah tersegel kepada KPU/KIP kabupaten/kota. Kemudian KPU Kabupaten/Kota melaksanakan rekapitulasi hasil penghitungan suara melalui rapat pleno. Dalam rapat pleno ini wajib menghadirkan saksi dari semua paslon, Bawaslu dan PPK. Dari hasil pengawasan Bawaslu Ponorogo saat mengawasi tahapan tersebut, terdapat kesalahan-kesalahan yang dilakukan oleh PPK saat rekapitulasi di tingkat kecamatan. Kesalahan dalam rekapitulasi tersebut meliputi:

1. Kesalahan dalam memasukan data pemilih disabilitas (100 TPS)
2. Kesalahan tulis pengguna hak pilih (2 TPS)
3. Kesalahan penulisan surat suara (1 TPS)
4. Kesalahan menulis data pemilih (3 TPS)

5. Kesalahan baca oleh PPS pada saat rekapitulasi di kecamatan (3 TPS).<sup>18</sup>

**b. Kesalahan Memasukan Data Pemilih Disabilitas**

Hasil pengawasan Bawaslu Ponorogo menunjukkan bahwa di 8 kecamatan mengalami kesalahan dalam memasukkan data pemilih disabilitas. Persentase kesalahan terbesar yakni kecamatan Pulung sebesar 16,52 %, kecamatan Siman 33,6% dan kecamatan Sambit sebesar 12,9%. Sebaran kesalahan pada penulisan ini menunjukan wilayah yang berada di Ponorogo wilayah selatan dan timur yaitu Kecamatan Pulung, Kecamatan Siman dan Kecamatan Sambit.

Tabel 2  
Data Jumlah Kesalahan Memasukan Data  
Pemilih Disabilitas

No	Kecamatan	Total Jumlah TPS	Kesalahan Memasukan Data		Persentase (%)
			Jumlah Desa	Jumlah TPS	
1	Sawoo	153	1	1	1,53
2	Jenangan	123	7	10	12,3
3	Ngrayun	144	3	3	4,32
4	Sambit	86	7	15	12,9
5	Sooko	58	6	5	2,9
6	Mlarak	71	9	17	12,07
7	Siman	96	15	35	33,6
8	Pulung	118	14	14	16,52
<b>Total</b>		<b>849</b>	<b>62</b>	<b>100</b>	<b>8,49</b>

---

<sup>18</sup> Formulir A Hasil Pengawasan Tahap Rekapitulasi Suara Tingkat Kabupaten pada Pilkada 2020, Bawaslu Kabupaten Ponorogo, 15 Desember 2020.

Sumber: Data Pengawasan Bawaslu Ponorogo<sup>19</sup>

Dalam analisa penulis, kesalahan ini secara teknis terjadi dengan dua hal. Pertama, kesalahan penulisan data pemilih disabilitas yang tidak sesuai dengan rekap pada saat penetapan DPT (Daftar Pemilih Tetap). Kedua, data isian pemilih disabilitas yang kosong atau tidak ditulis sehingga pada isian laki laki perempuan pada isian pengguna hak pilih ikut kosong.

**c. Kesalahan Penulisan Surat Suara**

Kesalahan tulis pada penggunaan hak pilih terjadi karena adanya ketidaksesuaian kesesuaian antara pengguna hak pilih dan dengan surat suara yang digunakan. Kesalahan penulisan pengguna hak pilih pada Pilkada Ponorogo tahun 2020 terjadi pada TPS 6 di Desa Plosojenar, Kecamatan Kauman.

Tabel 3  
Kesalahan Tulis Pengguna Hak Pilih

No	Kecamatan	Total Jumlah TPS	Kesalahan Tulis		Persentase (%)
			Jumlah Desa	Jumlah TPS	
1	Kauman	93	1	1	0,93

Sumber: Data Pengawasan Bawaslu Ponorogo<sup>20</sup>

**d. Kesalahan Penulisan Surat Suara**

Kesalahan penulisan surat suara secara teknis bisa terjadi karena adanya ketidak sesuaian antara surat suara yang diterima dengan yang ditulis pada Formulir C Hasil. Kesalahan penulisan surat suara pada Pilkada Ponorogo tahun 2020 terjadi pada 2 TPS di Kecamatan Kauman yakni, TPS 4 Desa

<sup>19</sup> Ibid

<sup>20</sup> Ibid

Sumoroto dan TPS 2 Desa Carat. Adapun Persentase kesalahan penulisan surat suara di Kecamatan Kauman ini mencapai 1,86%.

Tabel 4  
Kesalahan Penulisan Surat Suara

No	Kecamatan	Total Jumlah TPS	Kesalahan Penulisan Surat Suara		Persentase (%)
			Jumlah Desa	Jumlah TPS	
1	Kauman	93	2	2	1,86

Sumber: Data Pengawasan Bawaslu Ponorogo<sup>21</sup>

**e. Kesalahan Menulis Data Pemilih**

Kesalahan menulis data pemilih yaitu adanya kesalahan penulisan pada Formulir C Hasil pada kolom data pemilih yang tidak sesuai dengan data pemilih yang ditetapkan pada saat penetapan DPT (Daftar Pemilih Tetap). Kesalahan menulis data pemilih pada Pilkada Ponorogo tahun 2020 terjadi pada 3 TPS di Kecamatan Kauman yakni, TPS 2 Desa Sumoroto, TPS 4 Desa Carat dan TPS 4 Desa Kauman. Adapun Persentase kesalahan menulis data pemilih di Kecamatan Kauman ini mencapai 2,79%.

Tabel 1.5  
Kesalahan Menulis Data Pemilih

No	Kecamatan	Total Jumlah TPS	Kesalahan Menulis Data Pemilih		Persentase (%)
			Jumlah Desa	Jumlah TPS	
1	Kauman	93	2	3	2,79

Sumber: Data Pengawasan Bawaslu Ponorogo<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Ibid

<sup>22</sup> Ibid

**f. Kesalahan Baca Oleh PPS**

Kesalahan baca oleh PPS (Panitia Pemungutan Suara) dikarenakan adanya pembacaan yang tidak mengacu kepada angka yang ditetapkan pada Formulir C Hasil. Akibatnya, tidak ada kesamaan antara angka pada saat penghitungan di tingkat TPS dan rekapitulasi di kecamatan. Kesalahan baca oleh PPS pada Pilkada Ponorogo tahun 2020 terjadi pada 3 TPS di Kecamatan Ponorogo meliputi, TPS 1 Kelurahan Tamanarum, TPS 8 Nologaten dan TPS 16 Kaniten. Persentase.

Tabel 1.6  
Kesalahan Baca Oleh PPS

No	Kecamatan	Total Jumlah TPS	Kesalahan Baca Oleh PPS		Persentase (%)
			Jumlah Desa	Jumlah TPS	
1	Ponorogo	170	3	3	5,1

Sumber: Data Pengawasan Bawaslu Ponorogo<sup>23</sup>

Dari hasil pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten Ponorogo, penulis menyimpulkan bahwa kesalahan memasukkan data disabilitas pada Formulir C Hasil merupakan kesalahan yang paling banyak terjadi pada Pilkada Ponorogo tahun 2020. Secara keseluruhan, lima jenis kesalahan rekapitulasi suara bisa dibaca melalui table berikut.

---

<sup>23</sup> Ibid

Tabel 7  
Persentase Kesalahan Tahap Rekapitulasi Suara di  
Tingkat Kecamatan

No	Kecamatan	Jumlah TPS	Kesalahan pada TPS					(%)
			Input Data Pemilih Disabilitas	Penulisan Pengguna Hak Pilih	Penulisan Surat Suara	Menulis Data Pemilih	Baca Oleh PPS	
1	Sawoo	153	1					1.53
2	Jenangan	123	10					12.3
3	Ngrayun	144	3					4.32
4	Sambit	86	15					12.9
5	Sooko	58	5					2.9
6	Mlarak	71	17					12.07
7	Siman	96	35					33.6
8	Pulung	118	14					16.52
9	Kauman	93		1	2	3		5.58
10	Ponorogo	170					3	5.1

Sumber: Diolah dari Data Pengawasan Bawaslu Ponorogo.

#### **g. KPPS Sebagai Ujung Tombak Tahapan Penghitungan dan Rekapitulasi Suara**

Penyelenggara yang bertugas saat hari pemungutan dan penghitungan suara di Tempat Pemungutan Suara (TPS) adalah Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS), Panitia Pemungutan Suara (PPS) di tingkat desa, Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) saat tahap rekapitulasi suara di tingkat Kecamatan serta KPU Kabupaten/Kota. KPPS sendiri terdiri dari tujuh orang dan bertanggung jawab dalam pelaksanaan pemungutan dan perhitungan suara di TPS. KPPS menjadi bagian yang penting dikarenakan tugas KPPS adalah menjadi pelayan pemilih sehingga bisa memberikan hak pilihnya. Dalam melaksanakan tugasnya, anggota KPPS harus melaksanakan tanggung jawab dengan transparan, netral dan tidak memihak serta harus menerapkan nilai-nilai

demokrasi.<sup>24</sup> Dalam pasal 21 ayat 2 UU Nomor 10 Tahun 2016 disebutkan bahwa anggota KPPS diangkat dan diberhentikan oleh PPS atas nama Ketua KPU Kabupaten/Kota. KPPS pada pemilihan tahun 2020 bertugas selama 30 hari sejak tanggal 24 November hingga 23 Desember 2020.<sup>25</sup>

Di Kabupaten Ponorogo, proses perekrutan KPPS dilaksanakan pada tanggal 1 s/d 23 Oktober 2020. Dimulai dengan tahapan pengumuman pendaftaran tanggal 1 s/d 6 Oktober dan dilanjutkan dengan proses pendaftaran tanggal 7 s/d 13 Oktober, Tahap selanjutnya adalah penelitian administrasi 14 s/d 20 Oktober dan pengumuman hasil seleksi 21 s/d 27 Oktober. Sebagai bagian dari proses rekrutmen, calon KPPS juga diuji melalui tanggapan masyarakat 28 s/d 2 November. Setelah itu, dilakukan pengumuman hasil klarifikasi tanggapan masyarakat tanggal 3 s/d 5 November. Akhirnya, pelantikan KPPS dilaksanakan pada tanggal 24 November 2020.<sup>26</sup>

Pelaksanaan tahapan pemilihan di tengah pandemi Covid-19 menjadikan pelantikan KPPS harus memperhatikan protokol kesehatan. Atas pertimbangan ini, pelantikan KPPS pilkada 2020 dilakukan oleh PPS dan hanya mengundang ketua

---

<sup>24</sup> Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) *Pemilu 2019: Tanggungjawab Dan Beban Kerja*, Andreas Pandiangan, UNIKA Soegijapranata (2019).

<sup>25</sup> 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/ Wali Kota dan Wakil Wali Kota Tahun 2020

<sup>26</sup> Form A Pengawasan, Bawaslu Ponorogo, 24 November 2020.

KPPS. Adapun bimbingan teknis (bimtek) bagi anggota KPPS dilaksanakan sebanyak 2 kali. Bimtek pertama dilaksanakan pada saat pelantikan pada tanggal 24 November 2020 yang hanya dihadiri oleh ketua KPPS. Bimtek kedua terkait penggunaan aplikasi Sirekap yang pada tanggal 5 Desember 2020 dengan kepersetaan 3 anggota KPPS yaitu, Ketua, pemegang aplikasi Sirekap dan KPPS nomor 4. Bimtek kedua ini dibagi dalam beberapa gelombang dengan mengelompokkan beberapa desa di setiap kecamatan. Sehingga pada kedua Bimtek tersebut tidak melibatkan seluruh anggota KPPS.

Bimtek KPPS ini penting karena menyangkut tugas serta hal-hal penting yang perlu diperhatikan oleh KPPS pada saat pemungutan dan penghitungan suara. Tugas yang dimandatkan cukup banyak dan butuh kapasitas teknis. Mulai dari sosialisasi waktu pemungutan suara, mengatur pembagian jadwal kehadiran pemilih, memastikan perlengkapan pemungutan dan penghitungan Suara dan seterusnya. KPSS juga memiliki tanggungjawab untuk memastikan pemilih terdaftar dan menyalurkan hak pilihnya di hari H. Dan yang tidak kalah penting adalah, KPPS harus tanggap untuk memberikan aksesibilitas bagi pemilih penyandang disabilitas dalam menggunakan hak pilihnya. Dan yang pamungkas tugas berat KPPS adalah pada saat pemungutan dan perhitungan suara. Kesemua tugas untuk bisa diemban dengan baik ketika anggota KPPS yang terpilih memiliki kompetensi dan kapasitas yang salah satunya dipastikan melalui proses bimtek.



Keterbatasan terhadap pemahaman akan regulasi, teknis pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara oleh ketua dan anggota KPPS menjadi kendala tersendiri pada pelaksanaan tahapan ini. Belum lagi kondisi daya tahan fisik KPPS yang telah bekerja sejak beberapa hari sebelum hari pemungutan dan penghitungan suara. Sehingga berpotensi mengakibatkan kesalahan-kesalahan dalam pemilihan umum, kesalahan-kesalahan oleh KPPS menjadi sorotan publik. Hal ini disebabkan karena KPPS dianggap sebagai penentu dari pemilu yang berkualitas

## **E. KESIMPULAN DAN SARAN**

### **1. Kesimpulan**

Hasil pengawasan Bawaslu Kabupaten Ponorogo pada tahap penghitungan dan rekapitulasi suara pada pelaksanaan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Ponorogo tahun 2020 terdapat lima jenis kesalahan yang dilakukan oleh KPPS. Kelima kesalahan tersebut meliputi kesalahan dalam memasukan data pemilih disabilitas, kesalahan tulis pengguna hak pilih, kesalahan penulisan surat suara, kesalahan menulis data pemilih dan kesalahan baca oleh PPS.

Pada tahap rekapitulasi suara di tingkat kecamatan, persentase kesalahan Penghitungan suara oleh KPPS di Ponorogo mencapai 7,15%, dengan Persentase kesalahan terbanyak terjadi di Kecamatan Ponorogo sebesar 79,9%, Kecamatan Slahung 32,94%, Kecamatan Balong 32,32%, Kecamatan Jenangan 30,75% kemudian Kecamatan Babadan dengan Persentase 23,46%. Kesalahan-kesalahan ini sesuai regulasi kemudian langsung diperbaiki pada saat rekapitulasi.

Pada tahap rekapitulasi di tingkat kabupaten, hasil pengawasan Bawaslu Ponorogo masih ditemukan kesalahan saat rekapitulasi di tingkat kecamatan. terdapat lima jenis kesalahan yang dilakukan oleh KPPS yakni kesalahan dalam memasukan data pemilih disabilitas terjadi di 100 TPS, kesalahan tulis pengguna hak pilih 1 TPS, kesalahan penulisan surat suara 2 TPS, kesalahan menulis data pemilih terjadi di 3 TPS dan kesalahan baca oleh PPS di 3 TPS. Persentase kesalahan terbanyak saat tahap rekapitulasi hasil penghitungan suara di tingkat Kecamatan yakni, Kecamatan Pulung sebesar 16.52 %, Kecamatan Siman 33,6% dan Kecamatan Sambit sebesar 12,9%.

Banyaknya kasalahan dalam tahap perhitungan dan rekapitulasi suara ini salah satu penyebabnya adalah kurang optimalnya proses bimbingan teknis (bimtek) yang dilakukan terhadap KPPS. Dari hasil pengawasan, diketahui bahwa proses bimtek KPSS dilakukan dua kali yang tidak melibatkan semua anggota KPPS.

## **2. Saran**

Dari kajian ini, penulis mengajukan dua rekomendasi, yakni:

1. Perlu waktu yang lebih dalam proses bimtek kepada KPPS untuk memberikan pemahaman terhadap regulasi pungut hitung khususnya pada pengisian Formulir C Hasil KWK.
2. Bimtek kepada KPPS hendaknya tidak hanya melibatkan perwakilan dari KPPS. Tetapi secara keseluruhan dari 7 KPPS untuk memastikan pemahaman bagi semua KPPS sekaligus meminimalisir kesalahan pengisian Formulir C Hasil KWK.

## DAFTAR PUSTAKA

- BA-MODEL-D.HASIL-KABUPATEN-KWK, KPU Kabupaten Ponorogo, <https://kpu-ponorogokab.go.id/wp-content/uploads/2020/12/BA-MODEL-D.HASIL-KABUPATEN-KWK.pdf> diakses tanggal 7 Desember 2021 (BA dan Lampiran Model D Hasil).
- Bawaslu Kabupaten Ponorogo, *Formulir A Hasil Pengawasan Tahap Rekapitulasi Suara Tingkat Kecamatan pada Pilkada 2020*, 12 Desember 2020.
- Bawaslu Kabupaten Ponorogo, *Formulir A Hasil Pengawasan Tahap Rekapitulasi Suara Tingkat Kabupaten pada Pilkada 2020*, 15 Desember 2020.
- Juwaini dkk, *Ekspolorasi Pengawasan Bawaslu Ponorogo pada Pilkada 2020*, Bawaslu Ponorogo (2020).
- PKPU Nomor 9 Tahun 2018 tentang Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara dan Penetapan Hasil Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota Dan Wakil Walikota
- PKPU 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 Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2020.
- PKPU Nomor 18 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum

Nomor 8 Tahun 2018 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota.

PKPU Nomor 19 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2018 tentang Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara dan Penetapan Hasil Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota

Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabet (2012)

Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung : Alfabeta (2017)

Surbakti Ramlan, dkk, *Integritas Pemilu 2014 Kajian Pelanggaran, Kekerasan, dan Penyalahgunaan Uang pada Pemilu 2014*, Jakarta: Kemitraan (2014)

Surbakti Ramlan dkk, *Menjaga Integritas Pemungutan dan Penghitungan Suara*, Kemitraan Partnership (2011).

Vickery dan Erica Shein, *Assessing Electoral Fraud in New Democracies: Refining the Vocabulary*, Chard, Washington: IFES (2012)

# **PERAN DAERAH PENYANGGA PADA PEMILIHAN SERENTAK TAHUN 2020 DI JAWA TIMUR**

Penulis:

Aang Kunaifi, Ulil Abshor,  
Nanang Priyanto, M. Farid Ilhamuddin

## **ABSTRAK**

Penelitian ini dimaksudkan untuk menjelaskan sejumlah kerawanan terhadap potensi dugaan pelanggaran pemilihan kepala daerah (pilkada) di daerah penyangga dan perannya dalam Pilkada Serentak Tahun 2020. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, *focus group discussion* (FGD) dan dokumentasi data sekunder. Lokus yang menjadi lokasi penelitian ini adalah empat wilayah yang meliputi Kota Mojokerto, Kota Malang, Kota Batu dan Kabupaten Pasuruan. Berdasarkan hasil penelitian, ditemukan sejumlah kerawanan pelanggaran. Hal ini bisa muncul akibat adanya irisan antara letak geografis maupun batas-batas wilayah administratif antara daerah penyangga dan daerah yang melaksanakan pilkada. Adanya gedung-gedung milik pemerintah kabupaten yang berada di wilayah administratif kota dan sebaliknya, adalah contoh dari irisan geografis tersebut. Belum lagi berbagai pusat perniagaan dan hiburan yang berada di daerah penyangga menjadi lokasi strategis untuk kegiatan kampanye “tidak resmi”. Sementara peran Bawaslu daerah penyangga memiliki sejumlah keterbatasan yaitu tidak adanya kewenangan dalam melakukan penanganan pelanggaran, dimana kewenangan

tersebut berada pada Bawaslu Provinsi. Secara faktual, peran Bawaslu di daerah penyangga dapat difungsikan sebagai pemberi informasi awal kepada Bawaslu di daerah yang melaksanakan pemilihan dengan menjalankan fungsi pencegahan, pengawasan dan koordinasi. Dalam melaksanakan fungsi tersebut Bawaslu daerah penyangga membagi kerja-kerja nya dalam garis waktu Pra-Pemilihan, Pemilihan dan Pasca Pemilihan.

**Kata Kunci:** Pemilihan Kepala Daerah, Daerah Penyangga

## **A. PENDAHULUAN**

### **1. Latar Belakang**

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Serentak tahun 2020 secara nasional diselenggarakan di 270 daerah, meliputi 9 provinsi, 224 kabupaten dan 37 kota. Di Jawa Timur sendiri ada 19 kota/kabupaten yang melaksanakan pemilihan di tahun 2020. Sementara 19 kabupaten/kota lainnya telah menyelenggarakan pemilihan pada tahun 2018 termasuk Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Jawa Timur. Secara umum, Pilkada 2018 di Jawa Timur telah berlangsung dengan baik dan demokratis. Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) telah melaksanakan tugas, wewenang dan kewajibannya sesuai Undang Undang No. 10 Tahun 2016 dan No. 7 Tahun 2017, yakni melakukan pencegahan pelanggaran, pengawasan tahapan dan penindakan pelanggaran. Dalam meningkatkan kinerja lembaga untuk pelaksanaan pemilihan selanjutnya, Bawaslu Jawa Timur melakukan evaluasi terhadap pengawasan Pemilihan Serentak 2018 dan 2020. Terdapat kasus dugaan pelanggaran yang cukup menarik untuk diteliti pemilihan di kabupaten dan kota di Jawa Timur. Kerawanan dalam tahapan pemilihan, yaitu adanya pelaksanaan kampanye dilakukan di luar wilayah pemilihan. Kasus ini terjadi karena adanya celah atau kekosongan dalam peraturan perundang-undangan yang dimanfaatkan oleh peserta pemilihan.

Kasus pada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Nganjuk 2018 ditemukan adanya mobilisasi sejumlah 200 kepala desa untuk menghadiri kegiatan kampanye salah satu calon bupati. Namun lokasi kegiatan tersebut dilakukan di kabupaten tetangga, di luar wilayah Kabupaten Nganjuk

(daerah penyangga). Setidaknya ada tiga lokasi yang dilaporkan, yakni di Hotel Grand Surya, Kota Kediri, di sebuah tempat di Kabupaten Tulungagung dan satu tempat di Kabupaten Ngawi. Atas pelanggaran ini, anggota Panitia Pengawasan Pemilu (Panwaslu) Kabupaten Nganjuk, diadukan ke DKPP. Dalam proses sidang etik, tiga anggota Panwaslu Kabupaten Nganjuk, dalam putusan DKPP dinyatakan bersalah dan mendapatkan peringatan keras.<sup>1</sup>

Sebenarnya permasalahan yang pernah terjadi tidak terbatas pada kegiatan kampanye saja. Di Kabupaten Mojokerto, pada tahap penyampaian visi dan misi calon Bupati dan Wakil Bupati Mojokerto tahun 2010 di Gedung Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Mojokerto, terjadi mobilisasi massa simpatisan calon yang menyebabkan kerusakan dan pembakaran di lingkungan gedung DPRD, Bappeda dan fasilitas Pemerintah Kabupaten Mojokerto.<sup>2</sup> Sementara gedung-gedung tersebut berada di wilayah administratif Kota Mojokerto. Sehingga dirasa perlu adanya koordinasi atau pelibatan sejumlah pihak untuk mengantisipasi potensi permasalahan yang serupa.

---

<sup>1</sup> Putusan nomor: 179,224/DKPP-PKE-VII/2018.<https://dkpp.go.id>

<sup>2</sup> [republika.co.id](http://republika.co.id), 2010, 22 Mei. “*Pilkada Mojokerto Rusuh, 22 Mobil Hancur, 10 dibakar*” (<https://republika.co.id/berita/breaking-news/nusantara/10/05/22/116644-pilkada-mojokerto-rusuh-22-mobil-hancur-10-dibakar>, diakses pada 18 April 2021)



Gambaran ini menunjukkan bahwa daerah penyangga cukup rawan sebagai kawasan mobilisasi politik di masa pemilihan. Memang, Bawaslu di daerah tersebut tidak memiliki kewenangan dalam melakukan penindakan pelanggaran. Namun dalam aspek pengawasannya masih memiliki peran yang cukup signifikan. Hal tersebut juga dapat meningkatkan eksistensi Bawaslu kabupaten atau kota sebagai lembaga publik yang memiliki status permanen sejak 2018 lalu.

## **2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dapat dilakukan identifikasi rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apa saja kerawanan terhadap potensi pelanggaran pemilihan tahun 2020 di daerah penyangga di Jawa Timur?
2. Bagaimana peran dan kewenangan Bawaslu daerah penyangga dalam Pemilihan Tahun 2020 di Jawa Timur?

## **3. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang diidentifikasi, penulisan penelitian ini memiliki dua tujuan. Pertama, penelitian ini ingin mendeskripsikan sejumlah kerawanan terhadap potensi dugaan pelanggaran pemilihan serentak 2020 di daerah penyangga. Kedua, penelitian ini juga akan menjelaskan peran Bawaslu dalam kerja pengawasan di daerah penyangga dalam Pemilihan tahun 2020.

Adapun manfaat dari kajian ini adalah untuk memetakan potensi kerawanan pilkada di daerah penyangga. Selain itu, penelitian juga sebagai salah

satu referensi/kajian awal mengenai pentingnya peran daerah penyangga pada pelaksanaan pemilihan di sebuah daerah. Terakhir, penelitian ini juga diharapkan mampu memberikan rekomendasi bagi sinergisitas antara para penyelenggara pemilu terutama pada daerah-daerah yang saling berbatasan langsung.

## **B. METODE PENELITIAN**

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Teknik pengambilan data dilakukan melalui wawancara, *focus group discusion* (FGD) dan dokumentasi data sekunder. Sumber data yang digunakan adalah data primer yakni wawancara mendalam kepada KPU, Bawaslu dan *stakeholder* terkait. Data sekunder diperoleh melalui dokumen regulasi, data hasil pengawasan, jurnal dan sumber tertulis lainnya. Setelah data diperoleh, dilakukan pengolahan dan analisa data menjadi kajian.

Lokasi penelitian meliputi empat daerah penyangga Pemilihan Serentak 2020, yakni Kota Mojokerto, Kabupaten Pasuruan, Kota Malang dan Kota Batu. Keempat daerah ini memiliki tetangga wilayah yang melaksanakan Pemilihan Bupati atau Walikota Tahun 2020. Kota Mojokerto merupakan daerah penyangga bagi Kabupaten Mojokerto. Kota Malang dan Kota Batu merupakan daerah penyangga bagi Kabupaten Malang. Kabupaten Pasuruan, selain sebagai penyangga bagi pemilihan di Kota Pasuruan, juga menjadi tetangga bagi Kabupaten Mojokerto, Sidoarjo dan Kabupaten Malang yang ketiganya juga melaksanakan Pemilihan 2020.

Penggunaan tipe kualitatif dalam penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menggali secara mendalam mengenai kerawanan potensi dugaan pelanggaran serta peran Bawaslu daerah penyangga pada Pemilihan Serentak 2020.

## **C. HASIL PENELITIAN**

### **1. Definisi Daerah Penyangga**

Frasa daerah penyangga terdiri dari dua kata, yakni daerah dan penyangga. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), daerah merupakan nomina yang memiliki arti lingkungan pemerintah; wilayah selingkungan tempat yang dipakai untuk tujuan khusus; kawasan tempat sekeliling atau yang termasuk dalam lingkungan suatu kota atau wilayah.<sup>3</sup> Sementara penyangga, merupakan nomina dengan arti alat untuk menyangga, sandaran, penengah (terletak di antara dua negara atau wilayah yang bertentangan). Sehingga secara umum daerah penyangga dapat diartikan sebagai suatu wilayah di lingkungan pemerintah sebagai alat penyangga atau sandaran di antara beberapa wilayah yang bertentangan sebagai penengah.

Dalam perspektif pengawasan, daerah penyangga dapat dipahami sebagai daerah yang berada di luar wilayah penyelenggaraan pemilihan yang turut serta menjadi sandaran wilayah yang melaksanakan pemilihan. Mengacu definisi tersebut, daerah kabupaten atau kota yang secara fungsional dapat menjadi daerah penyangga adalah daerah yang secara geografis maupun administratif

---

<sup>3</sup> KBBI, Balai Pustaka, Jakarta, 2005, Hal. 228.  
<https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/penyangga>

berbatasan secara langsung dengan daerah yang menyelenggarakan pemilihan.

Data Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) pada Pemilihan Serentak 2020 menunjukkan bahwa konteks sosio-politik keamanan menjadi salah satu faktor kerawanan yang penting. Di antaranya gangguan keamanan sebelum tahapan pemilu, kerusakan fasilitas publik atau non publik hingga aksi protes, demonstrasi atau kerusuhan pasca perhitungan. Penyebab aksi-aksi tersebut adalah adanya ketidakpuasan masyarakat dalam proses maupun pasca penyelenggaraan pilkada. Penelitian *Internasional Crisis Group* (ICG) menjelaskan bahwa jumlah kekerasan yang terjadi dalam 224 Pemilu yang terjadwal. Pada 2010 tidak sampai 10% (20 kasus kekerasan), sedangkan sepanjang Pemilu/pilkada 2005-2008 tercatat ada 13 kasus kekerasan.<sup>4</sup>

Penyebab dari kasus kekerasan tersebut antara lain, kemarahan masyarakat atas politik kekerabatan (mengajukan keluarga sebagai kandidat) dan buruknya tata pemerintahan. Contohnya adalah kasus di Kabupaten Kaur Bengkulu pada 27 Juni 2005. Aksi kekerasan terjadi karena ada kekecewaan dari pasangan calon beserta pendukungnya yang kalah dalam pilkada kemudian membakar kantor KPUD, gedung DPRD, kantor Kecamatan Kaur Selatan, termasuk menghancurkan dokumen-dokumen, membakar rumah dinas Ketua DPRD, Kantor Urusan Agama

---

<sup>4</sup>Pradnhawati,A (vol. 39, no. 2, pp. 8-13, Apr. 2012), Kekerasan Politik dan Kerusuhan Sosial Dalam Pemilu/pilkada, Hlm 9, Dari laman <https://ejournal.Undip.ac.id>.

dan Dinas Pekerjaan Umum. Kekerasan juga terjadi dalam pilkada di Kabupaten Tuban Jawa Timur. Setelah pelaksanaan pilkada pada 29 April 2006, ada kekecewaan yang berlanjut dengan pembakaran gedung-gedung milik pemerintah juga aset pribadi milik salah satu calon, Penyebabnya ada calon yang merasa menang namun hasil perhitungan surra ternyata dikalahkan oleh petahana. Penyebab lainnya adalah kekecewaan para elit lokal termasuk pengusaha lokal yang sudah lama termaginalkan oleh keluarga *incumbent*.<sup>5</sup>

Potensi kerawanan dalam proses pemilu atau pemilihan, memberikan sinyal akan perlunya mengoptimalkan antisipasi terhadap data-data Indeks Kerawanan Pemilu atau Pemilihan. Di sini kerja kerja pengawasan menjadi bagian dari variabel penting di setiap tahapan pemilihan. Dan, kerja-kerja pengawasan tersebut tidak saja dilakukan di daerah yang menyelenggarakan pemilihan. Namun juga di daerah tetangga yang tentunya akan kena dampak langsung atau tidak langsung saat kerawanan tersebut mengarah kepada tindakan-tindakan yang merugikan publik.

## **2. Gambaran dan Peran Penting Daerah Penyangga**

Meski dipisahkan secara administratif, dua daerah daerah yang beririsan atau bertetangga sedikit banyak pasti memiliki pengaruh secara imbal balik. Pertumbuhan ekonomi di satu wilayah, langsung ataupun tidak langsung akan berdampak pada wilayah sekitar, baik dampak positif maupun

---

<sup>5</sup> Ibid, Hal. 9

negatif. Demikian juga dengan aspek sosial politik di suatu wilayah. Masalah sosial atau tensi politik di sebuah daerah akan memberi sedikit pengaruh bagi daerah sekitar, setidaknya di wilayah perbatasan administratif. Terlebih mobilitas sosial dan mobilitas politik, terkadang tidak mengenal batas administratif.

Contoh nyata dari dua daerah yang saling menyangga adalah kota dan kabupaten di Jawa Timur yang identitas namanya sama. Hal ini dikarenakan biasanya dua daerah tersebut tidak saja bertetangga, namun biasanya sebuah kota berada di tengah-tengah wilayah kabupaten. Tidak hanya itu, kerap dijumpai beberapa kantor dan aset pemerintah kabupaten masih berada di wilayah kota, atau sebaliknya. Juga adanya pusat perniagaan maupun hiburan dan perhotelan yang menjadi lokasi strategis untuk berbagai aktivitas politik.

Salah satu contohnya adalah Kota Mojokerto yang menjadi bagian dari lokus penelitian ini.<sup>6</sup> Beberapa kantor dan aset Pemerintah Kabupaten Mojokerto secara administratif berada di wilayah Kota Mojokerto. Di antaranya adalah Kantor pemerintah Kabupaten Mojokerto, Kantor DPRD, KPPN Mojokerto dan masih banyak lagi. Kota Mojokerto memang dulunya menjadi pusat pemerintahan dan ekonomi bagi Mojokerto.

---

<sup>6</sup> Kota Mojokerto memiliki 3 kecamatan dan 18 kelurahan. luas wilayah Kecamatan Magersari adalah yang terluas yaitu 8.08 km<sup>2</sup> (40 %). Selanjutnya Kecamatan Prajurit Kulon dengan luas wilayah 7,41 km<sup>2</sup> (38 %) dan Kecamatan Kranggan dengan luas wilayah 4,72 km<sup>2</sup> (22 %).

Wilayah administratif Kota Mojokerto berbatasan dengan desa-desa di Kabupaten Mojokerto. Di sebelah utara Kelurahan Wates berbatasan dengan Desa Kedunglengkong. Di sebelah timur, ada Kelurahan Kedundung dan Kelurahan Gununggedangan yang berbatasan dengan Desa Kepuhanyar dan Desa Gebangmalang. Adapun di bagian selataan, ada Kelurahan Meri, Kelurahan Kranggan, dan Kelurahan Surodinawan yang berbatasan dengan Desa Jabon, Desa Banjaragung, Desa Pekuncen dan Sooko. Di bagian barat ada Kelurahan Blooto dan Kelurahan Pulorejo yang berbatasan dengan Desa Karangkedawang dan Desa Ngingasrembyong.

Hampir sama dengan Kota Mojokerto, Kota Malang dan Kota Batu merupakan daerah penyangga bagi Kabupaten Malang yang di tahun 2020 menggelar Pemilihan. Kota Batu, yang dulunya menjadi bagian dari Kabupaten Malang, hampir seluruh batas wilayahnya berhimpitan dengan Kabupaten Malang.<sup>7</sup> Sementara itu, Kota Malang secara geografis juga dikelilingi wilayah Kabupaten Malang.

Kota Batu sebelah utara berbatasan dengan Desa Kembangsore Kecamatan Pacet Kabupaten Mojokerto. Di sebelah barat berbatasan dengan Desa Pandesari Kecamatan Pujon. Di sebelah selatan berbatasan dengan Desa Sumbersekar dan Desa Mulyoagung, Kecamatan Dau. Dan di sebelah

---

<sup>7</sup> Data diolah dari hasil angket Yogi Eka Chalid Farobi, anggota Bawaslu kota Batu, 16-18/07/2021

timur berbatasan dengan Desa Tawangargo, Kecamatan Karangploso.<sup>8</sup>

Kota Malang secara geografis dikelilingi wilayah Kabupaten Malang sebagai berikut, batas barat berhimpitan dengan Kecamatan Dau dan Kecamatan Wagir, sebelah utara berbatasan dengan Kecamatan Singosari sebelah timur dengan Kecamatan Pakis, Kecamatan Tumpang dan Kecamatan Tajinan. Sementara itu di sebelah selatan berbatasan dengan Kecamatan Pakisaji. Selain itu, ada dua kampus yang lokasinya cukup strategis karena berada di perbatasan antara keduanya.<sup>9</sup>

Sementara itu, Kabupaten Pasuruan merupakan daerah penyangga bagi Kota Pasuruan yang juga menggelar pemilihan pada tahun 2020. Beberapa aset dan gedung perkantoran milik Pemerintah Kabupaten Pasuruan berada di wilayah Kota Pasuruan, seperti Kantor/Sekretariat Pemerintah Kabupaten Pasuruan, Kantor Dinas Sosial, Kantor Pertanahan hingga Kantor Bawaslu Kabupaten Pasuruan.<sup>10</sup>

Kabupaten Pasuruan secara geografis dan administratif juga berbatasan langsung dengan 3 Kabupaten yang menyelenggarakan pemilihan. Ketiga kabupaten tersebut adalah Kabupaten Sidoarjo, Kabupaten Mojokerto dan Kabupaten

---

<sup>8</sup> Yogi Eka Chalid Farobi, op.cit. hal. 4.

<sup>9</sup> Data diolah dari hasil angket Alim Mustofa, Ketua Bawaslu Kota Malang, 16-18/07/2021

<sup>10</sup> Data diolah dari hasil angket Titin Wahyuningsih anggota Bawaslu Kabupaten Pasuruan, 16-18/07/2021



Malang. Sehingga Kabupaten Pasuruan dalam konteks Pemilihan Serentak 2020 memiliki posisi cukup rawan karena dikelilingi oleh 4 daerah yang menggelar pemilihan kepala daerah.

Wilayah Kabupaten Pasuruan yang berbatasan dengan kabupaten penyelenggara Pemilihan 2020 antara lain Kecamatan Purwodadi, Kecamatan Gempol dan Kecamatan Prigen. Kecamatan Purwodadi berbatasan dengan Kecamatan Lawang, Kabupaten Malang. Kecamatan Gempol berbatasan dengan Kecamatan Porong, Kabupaten Sidoarjo. Adapun Kecamatan Prigen berbatasan dengan Kecamatan Trawas, Kabupaten Mojokerto.

Kota Mojokerto, Kota Malang, Kota Batu dan Kabupaten Pasuruan adalah bagian dari apa yang diistilahkan di atas sebagai daerah penyangga dalam Pemilihan Serentak 2020. Tidak hanya karena aspek posisi geografis dan administratifnya. Empat daerah penyangga tersebut menjadi kajian dalam penelitian ini pada aspek potensi kerawanan pemilihan dan potensi pelanggaran dengan menggali aspek sosial politik pada saat Pemilihan 2020.

Secara umum, penyelenggaraan pemilihan, terbagi atas 3 tahap, yaitu Pra Pemilihan, Pemilihan dan Pasca Pemilihan. Pra-Pemilihan meliputi pendaftaran, penyusunan dan pemutakhiran daftar pemilih hingga kampanye. Tahap pemilihan meliputi pemungutan dan penghitungan suara. Dan pasca pemilihan melingkupi sekian proses hingga penetapan hasil pemilihan.

Dari beberapa penyelenggaraan pilkada terdapat beberapa kasus permasalahan yang terjadi. Tidak saja pada daerah yang melaksanakan pilkada saja melainkan daerah penyangga. Lebih lanjut, gambaran atas posisi daerah penyangga dalam konteks Pemilihan Serentak 2020 akan diulas melalui beberapa tahapan kritis dalam pemilihan.

### **3. Kerawanan Pada Tahap Pemutakhiran Daftar Pemilih**

Pencocokan dan penelitian (coklit), memungkinkan adanya penduduk yang tidak terakomodir dalam data pemilih atau tidak dicoklit oleh Petugas Pemutakhiran Daftar Pemilih (PPDP). Hal ini terutama pada penduduk yang berada di kawasan perbatasan. Sebagaimana terjadi di Kabupaten Mojokerto, dimana Bawaslu Mojokerto menemukan adanya 22 orang yang belum masuk dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT). Sejumlah 22 orang tersebut ada di 8 Kecamatan, yaitu Kecamatan Trawas 2 orang, Kecamatan Ngoro 2 orang, Kecamatan Pungging 4 orang, Kecamatan Kutorejo 1 orang, Kecamatan Dlanggu 1 orang, Kecamatan Trowulan 6 orang, Kecamatan Sooko 2 orang dan Kecamatan Jetis 1 orang. Sebaran lokasi tersebut beberapa di antaranya berada di wilayah pinggiran atau perbatasan. Kondisi ini disinyalir karena adanya kesalahan atau kesulitan Petugas Pemutakhiran Data Pemilih (PPDP) dalam menentukan batasan daerah administratif yang berhimpitan secara langsung dengan Kota Mojokerto. Sehingga terdapat rumah-rumah yang

tidak didatangi PPDP dan terlewat dari pendataan cokolit.<sup>11</sup>

#### **4. Kerawanan Pada Tahap Kampanye Pada Pemilihan Serentak Tahun 2020**

Ada tujuh jenis kampanye dalam pemilihan sebagaimana yang diatur dalam Peraturan KPU (PKPU) Nomor 6 Tahun 2020. Ketujuh jenis tersebut adalah pertemuan terbatas, pertemuan tatap muka dan dialog, debat antar calon, penyebaran bahan kampanye (BK), pemasangan alat peraga kampanye (APK), penayangan iklan di media, dan kegiatan lain yang tidak melanggar ketentuan.

Berbagai jenis kampanye tersebut di atas ternyata dipakai oleh beberapa kandidat dengan melakukan kampanye terselubung di daerah penyangga. Sebagaimana terjadi dalam pemilihan di Kabupaten Malang. Ada laporan terkait kegiatan kampanye pertemuan tatap muka oleh pasangan calon yang dilaksanakan di beberapa hotel di Kota Malang. Di antaranya dilakukan di Hotel Atria dan Hotel Aria Gajayana.<sup>12</sup>

Sementara itu, di Kabupaten Pasuruan, modus yang sama juga dilakukan oleh salah satu kontestan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Sidoarjo. Ada laporan dari masyarakat bahwa akan ada pertemuan di salah satu rumah makan yang

---

<sup>11</sup> Pemaparan Materi Webinar “Dailog Peran Bawaslu Kabupaten/Kota Penyangga Dalam Proses Pencegahan dan Pengawasan Pilkada 2020”, Afidatusholikha Bawaslu Kabupaten Mojokerto

<sup>12</sup> Mustofa, *Op.Cit. hal. 2*

berada di Kecamatan Gempol, Kabupaten Pasuruan. Berdasarkan informasi tersebut, Bawaslu Kabupaten Pasuruan menyampaikan informasi kepada Bawaslu Sidoarjo untuk ditindaklanjuti. Hal ini dilakukan karena Bawaslu Kabupaten Pasuruan tidak memiliki mandat untuk melakukan pengawasan.<sup>13</sup>

Selain kegiatan kampanye tatap muka, proses pemasangan APK dan penyebaran BK di kawasan daerah penyangga atau di kawasan perbatasan wilayah marak terjadi. Salah satu modus yang kerap ditemukan adalah adanya BK berupa stiker yang dipasang di angkutan umum, dimana mobilitas kendaraan ini melewati kawasan daerah penyangga. Modus yang lain seperti yang ditemukan di Kota Batu. Pada 8 Desember 2020, sehari sebelum pemungutan suara, terdapat APK berupa baliho dari kontestas Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Malang yang belum dibongkar. Pasalnya, baliho tersebut berada di wilayah Kelurahan Dadaprejo, Kecamatan Junrejo, Kota Batu. Tidak hanya di wilayah Kota Batu, di Kota Malang juga sama. Di masa tenang masih banyak APK kontestan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Malang yang terpampang di beberapa titik di Kota Malang. Berdasar hasil laporan pengawasan, ditemukan sejumlah 11 APK, berupa baliho dan bando.<sup>14</sup>

Di sisi lain, kegiatan kampanye seperti rapat umum dan semacamnya, berpotensi mengganggu ketertiban dan menimbulkan potensi kerawanan

---

<sup>13</sup> Wahyuningsih, *Op.Cit.hal.1*

<sup>14</sup> Ketua Bawaslu Kota Mojokerto, *Op.Cit hal.3.*

bagi daerah penyangga. Mobilisasi massa saat kegiatan kampanye tersebut pasti melewati wilayah daerah penyangga pemilihan. Hal ini dapat terjadi seperti pada masa kampanye di Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Mojokerto. Bahwa terdapat 4 dari 18 Kecamatan di Kabupaten Mojokerto yang masuk dalam wilayah hukum Polres Kota Mojokerto, yakni Kecamatan Gedeg, Kecamatan Kemplagi, Kecamatan Jetis dan Kecamatan Dawarblandong.<sup>15</sup>

## **5. Kerawanan Pada Tahap Pemungutan Suara**

Setiap warganegara yang terdaftar dalam DPT memiliki hak suara dalam pemilihan. Namun, tidak semua pemilik hak suara bisa memilih pada saat pemilihan karena suatu alasan. Untuk itulah regulasi pemilihan sudah memberi kebijakan melalui Daftar Pemilih Pindahan (DPPH). Dalam PKPU Nomor 19 Tahun 2019, dijelaskan bahwa DPPH berisi daftar pemilih yang telah terdaftar dalam DPT di suatu TPS, akan tetapi karena keadaan tertentu, tidak dapat menggunakan haknya di TPS tempat yang bersangkutan terdaftar. Regulasi tersebut memberi solusi dengan cara memilih dan memberikan suara di TPS lain di daerah yang sedang menyelenggarakan pemilihan. Salah satu definisi keadaan tertentu yang dimaksud PKPU tersebut adalah pemilih yang menjalani tahanan di rumah tahanan (rutan) dan atau lembaga pemasyarakatan (Lapas).

Lebih lanjut, peraturan teknis mengenai hal ini tertuang pada PKPU Nomor 18 Tahun 2020 pasal 85: Bahwa pemilih pada rutin atau lapas berjumlah paling sedikit 30 orang, KPU setempat dapat

---

<sup>15</sup> Yogi Chalid Farobi, op.cit. hal. 4

membuat TPS dengan didahului penetapan DPT di rutan/lapas tersebut.<sup>16</sup>

Lebih lanjut, ketentuan teknis tentang hak pilih warga binaan tersebut diatur melalui Surat Edaran KPU RI No. 818/PL.01.1-SD/01/KPU/IX/2020. Bahwa proses pemenuhan hak suara tersebut diawali dengan pendataan. Selanjutnya, hasil pendataan tersebut ditindaklanjuti dengan dua pilihan. Pertama, dapat mendirikan TPS di lapas atau rutan. Dan kedua, bisa diakomodir dengan penyaluran hak suara di TPS terdekat dengan lapas.<sup>17</sup>

Mekanisme ini tentu memiliki resiko terkait keamanan dan isu teknis lainnya. Mobilitas sosial dan persoalan teknis dimungkinkan berdampak pada daerah penyangga. Sementara untuk pemilih lapas yang berada di luar wilayah pemilihan belum ada regulasi yang mengatur.

Problem hak pilih warga binaan ini terjadi pada pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Mojokerto tahun 2020. Warga binaan di rutan Polres Kota Mojokerto sejumlah 39 orang dan 516 orang warga binaan Lapas Kelas IIB Mojokerto tidak dapat memilih pada 9 Desember 2020. Demikian halnya sejumlah pemilih dari Kota Pasuruan yang menjadi warga binaan di Lapas Kelas IIB Bangil, Kabupaten

---

<sup>16</sup> Dalam hal ini fokus pengawasan dilakukan terhadap DPPH pada warga binaan lapas/rutan yang punya hak pilih di Kota atau Kabupaten yang melaksanakan pemilihan.

<sup>17</sup> Surat Edaran KPU RI No. 818/PL.01.1-SD/01/KPU/IX/2020 tentang Perlindungan Hak Pilih Bagi Pemilih di Rumah Tahanan atau Lembaga Permayarakatan, poin 1 huruf (f) dan (g).

Pasuruan. Hal serupa ternyata juga dialami pemilik hak suara dalam Pemilihan di Kabupaten Malang yang menjadi warga binaan di Lapas Kelas I & Lapas Wanita. Dimana lokasi kedua Lapas tersebut berada di Kota Malang.

## **6. Peran Bawaslu Daerah Penyangga dalam Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2020**

Bawaslu daerah penyangga turut serta dalam membantu pengawasan pilkada meskipun belum ada regulasi yang mengaturnya. Karena kewenangan penanganan ketika terjadi pelanggaran dilakukan oleh Bawaslu Provinsi.<sup>18</sup> Dalam hal ini kapasitas Bawaslu daerah penyangga dapat dianggap sebagai pengembangan pengawasan partisipatif. Secara teknis, dalam Peraturan (Perbawaslu) 8/2020 ada istilah informasi awal. Informasi awal yang dimaksud di sini mencakup informasi lisan, tulisan dan melalui media elektronik resmi pengaduan Bawaslu.<sup>19</sup>

Secara teknis, peran Bawaslu daerah penyangga belum diatur. Meski demikian, dalam pelaksanaan Pemilihan Serentak Tahun 2020, peran partisipatif Bawaslu daerah penyangga sudah muncul dan cukup proaktif. Dari hasil wawancara kepada personil Bawaslu daerah penyangga, didapatkan data dan gambaran tentang peran partisipasi tersebut. Data mengenai peran daerah

---

<sup>18</sup> Perbawaslu Nomor 8 Tahun 2020 pasal 22 ayat 3 menyatakan bahwa penanganan pelanggaran pemilihan yang terjadi di wilayah provinsi atau kabupaten/kota yang tidak menyelenggarakan pemilihan dilakukan oleh Bawaslu atau Bawaslu Provinsi.

<sup>19</sup> Pasal 29 ayat 1 dan 2

tersebut terbagi dalam masa Pra-Pemilihan, Pemilihan dan Pasca Pemilihan.<sup>20</sup>

**a. Masa Pra Pemilihan:**

Masa pra pemilihan dalam bagian ini akan mengulas pada empat titik kritis. Keempat titik kritis tersebut adalah masa penentuan DPT, tahap sosialisasi, tahap kampanye dan di masa tenang.

Pada masa penentuan DPT, peran aktif Bawaslu daerah penyangga bisa dicontohkan dari Bawaslu Kota Mojokerto. Bawaslu Kota Mojokerto turut terlibat dalam koordinasi terkait data pemilih yang ada di rutan Polres Kota Mojokerto dengan pihak terkait. Koordinasi ini dilakukan untuk mendapatkan data warga tahanan maupun narapidana yang berasal dari Kabupaten Mojokerto. Dari koordinasi ini didapatkan sejumlah 39 orang warga Kabupaten Mojokerto yang punya hak pilih. Sedangkan di Lapas Kelas IIB Mojokerto, didapatkan data warga binaan Lapas yang berasal dari Kabupaten Mojokerto dengan rincian 392 orang tercatat NIK dan 124 orang tidak tercatat NIK.

Sementara itu di tahap sosialisasi, Bawaslu Kota Mojokerto juga proaktif dalam melakukan beberapa kegiatan. Diantara kegiatan tersebut adalah rapat dan dialog webinar dengan menghadirkan Bawaslu Provinsi Jawa Timur, Bawaslu dan KPU Kabupaten Mojokerto. Rapat ini juga diikuti oleh



Bawaslu Kabupaten/Kota se-Jawa Timur, alumni Sekolah Kader Pengawasan Partisipatif (SKPP), akademisi, dan perwakilan masyarakat. Rapat ini bertujuan untuk memetakan potensi kerawanan Pilkada dan pencegahan pelanggaran. Selain itu, Bawaslu Kota Mojokerto juga menggelar RDK mengundang narasumber Bawaslu, KPU Kabupaten Mojokerto dan Lapas Kelas II B Mojokerto. Rapat ini bertujuan untuk memetakan potensi kerawanan Pilkada.

Di tempat terpisah, Bawaslu Kabupaten Pasuruan juga melaksanakan koordinasi dengan Bupati dan Sekretaris Daerah Kabupaten Pasuruan. Dalam koordinasi ini, Bawaslu menyampaikan himbauan agar Pemerintah Kabupaten mampu menjaga netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN). Perlu diketahui, banyak ASN dari Pemerintah Kabupaten Pasuruan yang berdomisili di Kota Pasuruan. Hal ini perlu dilakukan mengingat salah satu calon walikota adalah kakak kandung Bupati Pasuruan.

Di sisi lain, Bawaslu Kota Batu di tahap sosialisasi juga melakukan serangkaian upaya pencegahan, pengawasan di daerah perbatasan dengan Kabupaten Malang. Hal ini dilakukan agar kerawanan pelanggaran saat masa kampanye bisa dilakukan lebih dini.

Pada saat masa kampanye Pemilihan Serentak 2020 bergulir, Bawaslu Kabupaten Pasuruan masih proaktif melakukan koordinasi dengan *stakeholder* terkait. Beberapa pihak

yang hadir meliputi Kasebangpol Kabupaten Pasuruan, Polres Pasuruan, Polresta Pasuruan, Kodim, KPU Kota Pasuruan dan Bawaslu Kota Pasuruan. Salah satu agenda utama koordinasi ini adalah untuk membahas potensi pelanggaran di daerah penyangga dan pencegahannya.

Hal yang nyaris sama juga dilakukan oleh Bawaslu Kota Malang. Koordinasi lintas *stakeholder* dilakukan oleh Bawaslu Kota Malang dengan Bawaslu Kabupaten Malang, Polresta Kota Malang, Kodim Kota, Satpol PP dan Bakesbang Kota Malang. Koordinasi ini membahas terkait potensi pelanggaran APK dan potensi rawan di wilayah perbatasan.

Upaya yang sama dilakukan di Kota Mojokerto. Bawaslu Kota Mojokerto. Secara periodik, Bawaslu Kota Mojokerto melakukan penyisiran di daerah perbatasan Kota dan Kabupaten Mojokerto. Salah satu tujuan penyisiran ini adalah untuk melakukan pengawasan terhadap pembersihan APK pasangan calon di masa tenang. Titik utama yang menjadi sasaran adalah di jalan-jalan protokol, diantaranya Jalan Hayam Wuruk, areal terminal dan di sekitar monument perjuangan. Upaya penyisiran ini juga dilakukan oleh Bawaslu Kota Batu di daerah perbatasan.

Selanjutnya, di masa tenang, kerja kerja pengawasan juga dilakukan oleh Bawaslu di daerah penyangga. Bawaslu Kota Mojokerto Melakukan pengawasan di masa tenang (6,7,8

Desember 2020). Pengawasan dilakukan dengan cara menyisir daerah perbatasan untuk memastikan tidak terdapatnya pelanggaran. Titik utamanya adalah jalan protokol dan kawasan perbatasan. Dari proses pengawasan ini, ditemukan APK dari paslon nomer urut 1 di papan reklame di depan Kantor DPC PDIP Kota Mojokertodan poster di perempatan di dekat terminal. Selain itu juga masih ditemukan poster paslon nomor urut 3 di beberapa titik di jalanan Kota Mojokerto.

Sehari sebelum pemilihan, 8 Desember 2020, Bawaslu Kota Batu menginformasikan adanya APK berupa baliho pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati Malang yang belum dibersihkan. Lokasi APK tersebut di wilayah kelurahan Dadaprejo Kecamatan Junrejo Kota Batu.

Di Malang, hal yang sama dilakukan oleh Bawaslu Kota Malang. Pengawasan dilakukan dengan pemantauan APK yang belum dibereskan oleh pasangan calon. Dari hasil pengawasan tersebut, Bawaslu Kota Malang memberikan informasi bahwa masih ditemukan 11 APK berupa baliho dan bandow milik kedua pasangan calon.

#### **b. Masa Pemilihan**

Secara umum, Bawaslu di daerah penyangga melakukan pengawasan pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara di TPS-TPS yang berbatasan secara geografis dengan daerah penyangga. Seperti di Mojokerto, Bawaslu Kota Mojokerto melakukan

pemantauan pada daerah perbatasan terutama di empat kecamatan, yakni Kecamatan Gedeg, Kecamatan Kemlagi, Kecamatan Jetis dan Kecamatan Dawarblandong.

Tidak hanya pemantauan. Bawaslu daerah penyangga juga melakukan koordinasi lintas *stakeholder*. Hal ini seperti yang dilakukan oleh Bawaslu Kota Malang dengan melakukan koordinasi dengan Bawaslu Kabupaten Malang, Polresta Kota Malang, Kodim Malang, Satpol PP dan Bakesbang Kota Malang. Koordinasi ini secara khusus membahas tentang APK dan potensi rawan di wilayah perbatasan.

### **c. Pasca Pemilihan**

Misi pengawasan tetap dilakukan Bawaslu di daerah penyangga pasca Pemilihan. Hal yang dilakukan meliputi koordinasi dengan *stakeholder* terkait masalah keamanan, melakukan monitoring di wilayah perbatasan, dan mencermati potensi mobilisasi massa yang mengarah pada kerawanan. Hal hal inilah yang dilakukan Bawaslu Kota Mojokerto, Bawaslu Kota Malang, Bawaslu Kota Batu dan Bawaslu Kabupaten Pasuruan.

Dari hasil wawancara, pelaksanaan peran Bawaslu kabupaten atau kota di daerah penyangga mendasarkan pada tiga fungsi, yakni fungsi pencegahan, fungsi koordinasi dan fungsi pengawasan. Fungsi pencegahan dilakukan dalam bentuk konsolidasi dan koordinasi dengan *stakeholder* terkait. Fungsi pencegahan dilakukan dalam masa Pra-Pemilihan.

Fungsi pencegahan dilakukan dalam tiga aspek yang mendasar. *Pertama*, peningkatan pemahaman dan koordinasi penyelenggara pemilihan antara Bawaslu dan KPU. Hal ini dilakukan untuk memetaan kerawanan dan potensi masalah yang dapat timbul selama tahapan pemilihan.

*Kedua*, pencegahan terhadap daftar pemilih. Caranya adalah dengan melakukan koordinasi secara periodik kepada Pengadilan Negeri, Lapas dan Kepolisian untuk memastikan bahwa tidak ada penduduk yang kehilangan hak pilih. Hal ini karena terdapat adanya warga binaan lapas berasal dari daerah penyangga bahkan pada beberapa daerah persentasenya cukup tinggi disebabkan tidak adanya lapas di daerah tersebut.

*Ketiga*, melakukan koordinasi dengan pemerintah daerah berupa himbauan netralitas ASN. Fungsi pencegahan juga dilakukan di masa pemilihan dan pasca pemilihan. Pencegahan lebih berfokus pada aspek keamanan dan dilakukan dalam bentuk monitoring dan koordinasi dengan *stakeholder*. Ini penting dilakukan untuk mengantisipasi adanya mobilisasi massa yang berpotensi mengganggu ketertiban dan keamanan daerah penyangga. Hal ini dikarenakan ada jalur atau rute kampanye yang dimungkinkan melewati wilayah daerah penyangga.

Fungsi pengawasan dilakukan dalam bentuk pengawasan langsung dalam masa pra pemilihan yaitu masa kampanye dan masa

tenang. Pengawasan pada saat kampanye meliputi pelanggaran pemasangan APK dan penyebaran BK. Beberapa titik di kawasan perbatasan berpotensi digunakan sebagai lokasi pemasangan APK dan penyebaran BK. Titik-titik tersebut dinilai cukup strategis karena dekat dengan akses ke pusat perniagaan, transportasi, hiburan dan lain sebagainya. Kemudian pelaksanaan kampanye terselubung dengan metode pertemuan terbatas, pertemuan tatap muka dan dialog. Fungsi pengawasan juga dilakukan pada masa tenang dengan cara penyisiran daerah perbatasan untuk memastikan tidak adanya pelanggaran.

Terakhir berkenaan dengan fungsi koordinasi. Sebagaimana diketahui bahwa kewenangan dalam hal penindakan pelanggaran merupakan wewenang dari Bawaslu Provinsi. Karena itu, hasil pengawasan Bawaslu kabupaten/kota daerah penyangga yang mengandung dugaan pelanggaran kemudian diinformasikan kepada Bawaslu setempat untuk dilakukan penelusuran lebih lanjut.

## **D. KESIMPULAN DAN SARAN**

### **1. Kesimpulan**

Dari penelitian ini setidaknya ada dua kesimpulan. **Pertama**, dalam Pemilihan Serentak 2020 di Jawa Timur, daerah penyangga menjadi bagian dari lokus pengawasan. Hal ini dikarenakan daerah penyangga tak jarang menjadi lokasi atas pelaksanaan kegiatan kampanye atau kegiatan lain dalam tahapan pemilihan. Di empat daerah penelitian ditemukan beberapa pelanggaran yang

dilakukan pada tahapan Pemilihan baik pada pra pemilihan, pemilihan dan pasca pemilihan.

**Kedua**, dalam pelaksanaan pengawasan di daerah penyangga di Jawa Timur, secara normatif peran Bawaslu kota/kabupaten adalah sebagai pemberi informasi atas berbagai potensi pelanggaran yang terjadi di wilayahnya. Namun lebih jauh, Bawaslu daerah penyangga juga telah membawa misi pengawasan pemilihan, yakni fungsi pencegahan, fungsi koordinasi dan fungsi pengawasan.

## **2. Saran**

Dari penelitian ini, penulis dan tim peneliti memberikan beberapa saran.

1. Perlu ada formulasi peran Bawaslu di daerah penyangga agar dalam melangkah memiliki dasar kewenangan. Sejauh pengawasan tersebut merupakan penugasan dari Bawaslu Provinsi, maka Bawaslu di daerah penyangga hanya membantu pengawasan dengan kewenangan yang terbatas. Dari aspek regulasi, peran aktif Bawaslu di wilayah penyangga agak lemah dalam aspek legitimasi prosedur. Karena secara normatif, Bawaslu di daerah penyangga tidak punya kewenangan dalam tahapan tersebut.
2. Mengingat secara empiris, Bawaslu di daerah penyangga melakukan fungsi pengawasan, maka KPU RI dan Bawaslu RI sebagai struktur vertikan dari penyelenggara pemilihan di daerah, perlu merumuskan PKPU maupun Perbawaslu sebagai dasar batas tugas dan kewenangan bagi pengawasan yang dilakukan di daerah penyangga.

## DAFTAR PUSTAKA

- Pradhanawati, A. 2012. *Kekerasan Politik Dan Kerusuhan Sosial Dalam Pemilukada*, FORUM, vol. 39, no. 2, pp. 8-13, Apr. 2012. Dari laman <https://ejournal.Undip.ac.id>.
- KBBI Daring. Diambil 30 Agustus 2021, dari <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/daerah>
- republika.co.id. (2010, 22 Mei). Pilkada Mojokerto Rusuh, 22 Mobil Hancur, 10 Dibakar. Diakses pada 18 April 2021, dari <https://republika.co.id/berita/breaking-news/nusantara/10/05/22/116644-Pilkada-mojokerto-rusuh-22-mobil-hancur-10-dibakar>
- penyangga. 2021. Pada KBBI Daring. Diambil 30 Agustus 2021, dari <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/penyangga>
- Putusan nomor: 179,224/DKPP-PKE-VII/2018. Diambil 2 Desember 2021 dari [https://dkpp.go.id/pdf/putusanno.179224ta\\_hun2018\\_panwaskab.nganjuk.pdf](https://dkpp.go.id/pdf/putusanno.179224ta_hun2018_panwaskab.nganjuk.pdf)
- Angket dengan Bawaslu Kota Malang, Kota Batu, Kab. Pasuruan dan Kota Mojokerto tanggal 16-18 Juli 2021 secara tertulis (kuesioner)



**EVALUASI PENGAWASAN PERLINDUNGAN HAK  
PILIH WARGA BINAAN (LAPAS/RUTAN) PADA  
PEMILIHAN BUPATI, WALIKOTA DI JAWA  
TIMUR PADA TAHUN 2020**

*(Study Kasus di Lembaga Pemasyarakatan/Rumah  
Tahanan Sidoarjo dan Mojokerto)*

Oleh:

Aang Kunaifi, Muhammad Rasul, Jamil  
Lambok Wesley Simangunsong

**ABSTRAK**

Tahun 2020, merupakan moment pemilihan kepala daerah (pilkada) serentak tahapan keempat dari pilkada serentak pertama tahun 2015, kedua tahun 2017 dan ketiga di tahun 2018. Pelaksanaan Pemilihan Serentak 2020 menjadi pengalaman baru bagi penyelenggaraan pemilu dan pemilihan di Jawa Timur. Pelaksanaan tahapan di tengah pandemi Covid-19 menjadikan regulasi pemilihan mengalami adaptasi yang ketat agar sesuai dengan protokol kesehatan.

Pendataan atau pemutakhiran data pemilih lapas/rutan dilakukan oleh penyelenggara pemilu di wilayah yang memiliki lapas/rutan. Karena pemutakhirannya hanya dilakukan oleh Penyelenggara pemilu setempat, maka Penyelenggara pemilu (KPU dan strukturalnya) hanya memutakhirkan penghuni lapas/rutan (warga binaan) yang memiliki hak pilih di daerah yurisdiksinya, sedangkan bagi warga binaan yang memiliki alamat domisili di luar daerah yurisdiksi penyelenggara pemilu tidak dimasukkan dalam daftar Pemilih. Akibatnya, penghuni lapas/rutan

Kabupaten Sidoarjo yang berpenduduk Surabaya tidak didata dalam daftar pemilih. Demikian juga penghuni lapas/rutan Kota Mojokerto tetapi identitas kependudukannya di Kabupaten Mojokerto juga tidak pernah dimutakhirkan datanya sebagai pemilih oleh penyelenggara pemilu manapun. Hal ini tentu akan berimplikasi pada gugurnya hak pilih warga binaan dan warga tahanan yang tempat binaan dan tahananannya di luar daerah domisilinya.

Penelitian ini bertujuan memberikan diskripsi terkait dengan potret perlindungan hak pilih warga binaan yang berkaitan dengan pilkada serentak di Jawa Timur.

**Kata Kunci:** Evaluasi Pengawasan, Pilkada, Hak Pilih, Warga Binaan Lapas/Rutan

## **A. PENDAHULUAN**

### **1. Latar Belakang**

Tahun 2020, merupakan moment pemilihan kepala daerah (pilkada) serentak tahapan keempat dari pilkada serentak pertama tahun 2015, kedua tahun 2017 dan ketiga di tahun 2018. Pada pilkada serentak tahun 2020 ini, daerah yang melaksanakan pilkada serentak sebanyak 270 yang terdiri dari 9 provinsi, 224 kabupaten, dan 37 kota di seluruh daerah yang ada di Indonesia.<sup>1</sup> Dari 270 daerah yang melaksanakan pilkada serentak tersebut, Jawa Timur menyumbang sebanyak 19 daerah yang terdiri dari 16 kabupaten dan 3 kota. Adapun jumlah pemilih dalam pilkada serentak lanjutan tahun 2020 sebanyak 18.615.191 pemilih. Sejumlah pemilih tersebut terdiri dari pemilih laki-laki sebanyak 9.186.198 orang dan pemilih perempuan sebanyak 9.428.993 orang yang tersebar di 48.607 TPS, 4.789 desa/kelurahan, 386 kecamatan, dan 19 kabupaten/kota.<sup>2</sup>

Demikian juga untuk Pemilih yang menghuni Lembaga Pemasyarakatan (lapas) dan rumah tahanan di Jawa Timur juga didata oleh penyelenggara pemilu (KPU dan jajaran strukturalnya) yang daerahnya memiliki lapas dan rutan. Dari pendataan tersebut diperoleh jumlah pemilih sebanyak 3.528 orang. Sejumlah pemilih yang memenuhi syarat masuk dalam daftar pemilih tetap (DPT) dengan rincian 3.411 laki-laki dan 117

---

<sup>1</sup><https://www.kpu-tanimbar.go.id/bank-data/sejarah-Pemilu-Pemilihan-serentak/> diakses pada tanggal 3 Juli 2021;

<sup>2</sup><https://kpujatim.go.id/berita-kpu-jatim/dpt-Pemilihan-serentak-2020-di-jawa-timur-sebanyak-18-615-191-Pemilih/> diakses pada tanggal 3 Juli 2021;

perempuan.<sup>3</sup> Jumlah pemilih lapas atau rutan tersebut tersebar di 14 kabupaten/kota yang memiliki lapas atau rutan yaitu Pacitan, Ponorogo, Trenggalek, Jember, Banyuwangi, Situbondo, Ngawi, Tuban, Lamongan, Gresik, Kota Blitar, Kota Pasuruan, Sumenep dan Sidoarjo.

Pendataan atau pemutakhiran data pemilih lapas/rutan dilakukan oleh penyelenggara pemilu di wilayah yang memiliki lapas/rutan. Karena pemutakhirannya hanya dilakukan oleh Penyelenggara pemilu setempat, maka Penyelenggara pemilu (KPU dan strukturalnya) hanya memutakhirkan penghuni lapas/rutan (warga binaan) yang memiliki hak pilih di daerah yurisdiksinya, sedangkan bagi warga binaan yang memiliki alamat domisili di luar daerah yurisdiksi penyelenggara pemilu tidak dimasukkan dalam daftar Pemilih. Akibatnya, penghuni lapas/rutan Kabupaten Sidoarjo yang berpenduduk Surabaya tidak didata dalam daftar pemilih. Demikian juga penghuni lapas/rutan Kota Mojokerto tetapi identitas kependudukannya di Kabupaten Mojokerto juga tidak pernah dimutakhirkan datanya sebagai pemilih oleh penyelenggara pemilu manapun. Hal ini tentu akan berimplikasi pada gugurnya hak pilih warga binaan dan warga tahanan yang tempat binaan dan tahanannya di luar daerah domisilinya.

Aturan tentang pemutakhiran data pemilih untuk warga binaan termaktub dalam pasal 33A PKPU Nomor 19 Tahun 2019 yang secara tegas menyatakan bahwa yang melakukan pemutakhiran

---

<sup>3</sup> Ibid.

data pemilih di lapas, rutan atau rumah sakit adalah KPU/KIP, PPK dan PPS setempat dengan cara berkoordinasi dengan pimpinan lapas, rutan atau rumah sakit. Aturan sebagaimana pasal 33A PKPU Nomor 19 Tahun 2019 ini kemudian dikuatkan lagi dengan surat KPU Nomor 818/PL.01.1-SD/01/KPU/IX/2020 tentang Perlindungan Hak Pilih bagi Pemilih di Rumah Tahanan atau Lembaga Pemasyarakatan serta Persiapan Penetapan DPT. Namun demikian baik PKPU Nomor 19 Tahun 2019 maupun Surat KPU Nomor 818/PL.01.1-SD/01/KPU/IX/2020 hanya mengikat penyelenggara pemilu setempat. Sedangkan penyelenggara pemilu yang daerahnya tidak memiliki lapas/rutan sama sekali tidak memiliki kewajiban untuk mendata warganya yang sedang menjalani hukuman atau tahanan di lapas atau rutan di luar daerah yurisdiksinya. Akibatnya, Warga binaan yang berpenduduk di luar daerah lapas/rutan tidak dapat memilih calon kepala daerah dalam pilkada yang dilaksanakan di daerahnya.

PKPU Nomor 19 Tahun 2019 pasal 5 ayat (2) sudah secara tegas mengatur syarat penggunaan hak pilih bagi pemilih sebagai berikut:

- a. Genap berumur 17 (tujuh belas) tahun atau lebih pada hari pemungutan suara atau sudah/pernah kawin;
- b. Orang dalam gangguan ingatan atau Jiwa;
- c. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
- d. Berdomisili di daerah Pemilihan yang dibuktikan dengan Kartu Tanda Penduduk Elektronik;

- e. Dalam hal memilih belum mempunyai Kartu Tanda Penduduk Elektronik sebagaimana dimaksud pada huruf d, dapat menggunakan surat keterangan yang diterbitkan Dinas yang menyelenggarakan urusan kependudukan dan catatan sipil setempat; dan tidak sedang menjadi anggota Tentara Nasional Indonesia, atau Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Dari aturan sebagaimana dalam PKPU di atas, sudah jelas bahwa selama memenuhi syarat untuk memilih, maka penyelenggara pemilu harus memfasilitasinya. Namun penyelenggara pemilu yang memiliki kewenangan untuk memfasilitasi hak pilih warga binaan yang bukan penduduk setempat.

Problem ini merupakan temuan hasil pengawasan yang telah dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten Sidoarjo. Bawaslu Kabupaten Sidoarjo menemukan banyak warga luar Sidoarjo yang menghuni Rutan Kelas 1 Surabaya yang terletak di Kecamatan Porong Sidoarjo.

Temuan tersebut telah Bawaslu koordinasikan dengan Bawaslu setempat. Warga Surabaya yang menghuni Lapas Porong dikoordinasikan dengan Bawaslu Kota Surabaya. Namun Bawaslu Kota Surabaya tidak bisa berbuat banyak karena tidak ada aturan yang memberikan landasan atau petunjuk mekanisme perlindungan hak pilih bagi warga binaan yang menghuni di lapas atau rutan di luar domisilinya.

Beranjak dari hal tersebut Bawaslu Kabupaten Sidoarjo ingin mengkaji lebih dalam problem hak pilih bagi warga binaan yang menghuni lapas atau

rutan di luar domisilinya dengan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apa yang menjadi penyebab terkendalanya warga binaan yang menghuni lapas di luar domisilinya tidak dapat menggunakan hak pilihnya?
2. Bagaimana mengkonstruksi mekanisme yang tepat untuk, memfasilitasi terpenuhinya warga binaan yang menghuni lapas di luar domisilinya?
3. Bagaimana peran Bawaslu dalam memberikan perlindungan atas hak pilih warga binaan yang menghuni di luar domisilinya?

## **2. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini merupakan bagian dari program Bawaslu yang juga bertujuan memberikan diskripsi terkait dengan potret perlindungan hak pilih warga binaan yang berkaitan dengan pilkada serentak di Jawa Timur dengan melalui proses:

1. Mencari dan menganalisis problem-problem hukum dan teknis (regulasi, prosedur, tatacara dan mekanisme) yang berkaitan dengan perlindungan hak pilih warga binaan di lapas atau rutan.
2. Menentukan mekanisme dan kewenangan penyelenggara pemilu dalam memberikan pelayanan hak pilih warga binaan di lapas atau rutan.
3. Menyusun rekomendasi regulasi teknis dalam pendataan hak pilih bagi warga binaan di lapas atau rutan.

## **3. Signifikansi Penelitian**

Hasil dari penelitian ini akan sangat bermanfaat bagi banyak pihak di antaranya:

- a. Pejabat yang berwenang untuk membentuk perundang-undangan ke pemilu, baik Undang-undang maupun aturan turunannya, seperti PKPU dan Perbawaslu. Hasil penelitian ini akan dapat menjadi naskah akademik bagi para pembentuk perundang-undangan.
- b. 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.
- c. Praktisi seperti Penyelenggara pemilu, pengacara, pemantau Pemilihan

## **B. PERSPEKTIF TEORI DAN KONSEP**

### **1. Konsep Pemilihan di Indonesia**

Terdapat dua jenis pemilihan yang dilaksanakan di Indonesia. Pertama, pemilihan presiden dan wakil presiden (PPWP) dan pemilihan anggota DPR, DPD dan DPRD. Pemilihan tersebut dikenal dengan istilah pemilihan umum atau pemilu. Yang kedua adalah pemilihan gubernur, bupati dan walikota beserta wakilnya yang dikenal dengan istilah “pemilihan”. Pelaksanaan pemilihan diatur dalam konstitusi dalam pasal 18 ayat (4) UUD 1945 berbunyi “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”.

Diksi demokratis kemudian diterjemahkan dalam 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. Dalam UU tersebut di pasal 1



disebutkan bahwa “Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota secara langsung dan demokratis”.

Frasa “secara langsung” sebagaimana yang tersebut di atas, menunjukkan makna teknis atas kata demokratis yang ada dalam pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Bahwa gubernur, bupati dan juga walikota dipilih secara langsung oleh rakyat setempat. Pemilihan langsung pertama didasarkan pada pasal 24 ayat (5) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Metode pemilihan secara langsung dalam pemilihan, bukanlah makna tunggal atas frasa “secara demokratis” sebagaimana yang disebut UUD 1945. Pemilihan oleh lembaga perwakilan seperti DPRD hakikatnya masih masuk kategori demokratis selama dilakukan dengan prinsip dan prosedur demokratis.<sup>4</sup> Namun kehendak politik telah melegalkan pemilihan secara langsung untuk memilih gubernur, bupati dan walikota. Dan memang secara prinsip, pemilihan langsung cenderung dinilai lebih demokratis daripada dipilih oleh lembaga perwakilan.

Sistem pemilihan, terus bertransformasi dari waktu ke waktu. Awalnya Gubernur,

---

<sup>4</sup> Nopyandri, Pemilihan Kepala Daerah Yang Demokratis Dalam Perspektif UUD 1945, Jurnal Ilmu Hukum, Volume 2 No. 1 Agustus 2011.

Bupati/Walikota dipilih oleh DPRD kemudian berubah dipilih secara langsung sejak tahun 2005. Selanjutnya sejak tahun 2015 pelaksanaannya dilakukan secara serentak meski tidak secara nasional. Pemilihan dilakukan serentak secara beberapa gelombang seperti tahun 2015, 2017, 2018 dan 2020. Dan, pemilihan yang akan diselenggarakan pada tahun 2024 nanti adalah pemilihan serentak secara menyeluruh di semua daerah provinsi dan kabupaten/kota se-Indonesia.

## **2. Teori Kedaulatan Rakyat**

Kedaulatan merupakan terjemahan dari *sovereignty* (bahasa Inggris), *souverainete* (bahasa Prancis), *sovranus* (bahasa Italia), *souvereiniteit* (bahasa Belanda), *superanus* (bahasa Latin) yang memiliki arti supremasi yaitu di atas dan menguasai segala-galanya.<sup>5</sup> Secara etimologi, kata “kedaulatan” berarti superioritas belaka, tetapi ketika diterapkan pada negara, kata tersebut berarti superioritas dalam arti khusus, yaitu superioritas yang mengisyaratkan adanya kekuasaan untuk membuat hukum (*law-making-power*). Paling ekstrem dalam perkembangan historis, kedaulatan dimaksudkan secara sadar-hana untuk menunjuk pada suatu “kekuasaan tertinggi”.<sup>6</sup>

Menurut *J. Jacques Rousseau*, makna kedaulatan itu bersifat kerakyatan dan didasarkan pada kemauan umum (*volonte generale*) rakyat yang menjelma melalui perundang-undangan. Oleh

---

<sup>5</sup> Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, RajaGarfindo Persada, Jakarta, 2012, hlm. 17

<sup>6</sup> Khairul Fahmi, *Ibid*, hlm. 18

karenanya kedaulatan mempunyai karakteristik sebagai berikut:

1. Kesatuan (*unite*) bersifat monitis;
2. Bulat dan tak terbagi (*indivisibilite*);
3. Tak dapat dialihkan (*inalienabilite*); dan
4. Tidak dapat berubah (*imprescriptibilite*).<sup>7</sup>

*Bodin* mengartikan kedaulatan sebagai kekuasaan absolut yang abadi yang diletakkan pada *commonwealth*. Konsep kedaulatan rakyat adalah sebagai kekuasaan tertinggi yang berada di tangan rakyat. Konsep tersebut, memiliki ide dasar sebagai berikut:

1. Rakyatlah yang harus menjadi sumber kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Rakyat berkuasa atas dirinya sendiri.
2. Prinsip kedaulatan rakyat hendak mengatakan bahwa rakyat sendiri yang berwenang untuk menentukan bagaimana ia mau dipimpin dan oleh siapa;
3. Ada keyakinan bahwa tidak ada orang atau kelompok orang yang begitu saja berhak untuk memerintah orang lain. Wewenang untuk memerintah masyarakat harus berdasarkan atas penugasan dan persetujuan para warga masyarakat sendiri. Prinsip ini berdasarkan hak setiap orang untuk menentukan dirinya sendiri dan turut serta dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut seluruh masyarakat.<sup>8</sup>

Salah satu tujuan pemilihan Gubernur, Bupati Maupun Walikota (selanjutnya disebut pemilihan)

---

<sup>7</sup> Edaurus Marius Bo, *Negara hukum dan Kedaulatan Rakyat*, Setara Press, Malang 2019, Hlm. 66

<sup>8</sup> Edaurus Marius Bo, *ibid.* Hlm.65

adalah terwujudnya kedaulatan rakyat di wilayah provinsi, kabupaten atau kota.<sup>9</sup> Yang dimaksud dengan kedaulatan rakyat dalam pemilihan, sebenarnya tidak hanya menyangkut hak pilih warganegara *ansich* tetapi juga menyangkut partisipasi masyarakat dalam berbagai tahapan Pemilihan, termasuk dalam ikut serta melakukan pengawasan (pengawasan partisipatif). Namun demikian hak pilih masyarakat merupakan bagian tahapan 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 dan hak dipilih bagi setiap orang dewasa<sup>10</sup>.

Arti orang dewasa menurut pasal 56 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 (selanjutnya disebut UU Pilkada 2015) adalah warganegara Indonesia yang pada hari pemungutan suara sudah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau sudah/ pernah kawin. Oleh karena itu, bagi warganegara sebagaimana dikategorikan dalam pasal 56 tersebut, memiliki hak untuk memilih.

---

<sup>9</sup> Pasal 1 Ayat (1) 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

<sup>10</sup> Fadli Ramadhanil dkk., *Perlindungan Hak Memilih Warganegara Di Pemilu 2019 Dan Keterwakilan Perempuan Di Lembaga Penyelenggara Pemilu*, Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) dengan dukungan Kedutaan Besar Belanda, 2019, hlm.1

Pegakuan dan jaminan terhadap hak pilih universal merupakan salah satu prinsip pemilu yang demokratis. Prinsip tersebut dimuat dalam konvenan internasional dan juga kerangka hukum pemilu Indonesia. Hanya saja, hak pilih dalam pemilu bukanlah salah satu hak yang secara eksplisit diatur dan dijamin dalam UUD NRI 1945. Namun demikian, MK melalui putusannya nomor 011-017/PUU-1/2003, telah mengatakan bahwa hak pilih merupakan bagian dari hak atas kedudukan yang sama di dalam hukum dan pemerintahan sebagaimana dijamin dalam pasal 27 ayat (1) UUD 1945.<sup>11</sup>

### **3. Teori Perlindungan Hak Pilih**

Salah satu teori perlindungan adalah teori perlindungan hukum. Teori perlindungan hukum bagi rakyat adalah sarana yuridis dalam negara hukum untuk mencegah atau memulihkan terjadinya kerugian yang dialami oleh rakyat sebagai akibat tindakan hukum pemerintah yang menimbulkan kerugian terhadap rakyat.<sup>12</sup> Hadjon membagi sarana perlindungan menjadi dua yaitu, sarana perlindungan hukum preventif dan sarana perlindungan hukum represif. Sarana perlindungan preventif adalah sarana yang disediakan kepada rakyat untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif dengan tujuan untuk mencegah terjadinya sengketa. Sedangkan sarana perlindungan hukum represif

---

<sup>11</sup> Saldi Isra, *Pemilihan Umum Demokratis, Prinsip-prinsip Dalam Konstitusi Indonesia*, Raja Grafindo Persada, 2019, hlm. 206

<sup>12</sup> Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2019, hlm.207

adalah sarana yang disediakan kepada rakyat untuk menguji tindakan pemerintah ke pengadilan dengan tujuan supaya sengketa dapat diselesaikan.<sup>13</sup>

*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 perlindungan atau jaminan terhadap hak memberikan suara yang sama bagi setiap warganegara dewasa. Selain menjadi standar pemilu, Mahkamah Konstitusi juga meletakkan hak pilih warganegara sebagai hak yang harus dijamin konstitusi.<sup>14</sup> Menurut Khairul Fahmi, sebagaimana dikutip oleh Saldi Isra, hak pilih warganegara merupakan bagian dari hak atas kedudukan yang sama dalam hukum dan pemerintahan sebagaimana dijamin dalam pasal 27 ayat (1) UUD 1945.<sup>4</sup> Atas dasar tersebut, sudah seharusnya hukum yang mengatur tentang pemilu/pemilihan mampu menjamin hak pilih masyarakat agar dapat digunakan dengan mudah dan tidak diskriminatif. Artinya, semua warganegara yang sudah memenuhi persyaratan untuk memilih harus dapat dijamin dan dilindungi penggunaan hak suaranya.

---

<sup>13</sup> Jamil, *Penerapan Konsep Perlindungan Hukum Dalam Sengketa Proses Pemilihan Umum*, dalam 70 tahun Prof. Dr. Sudarsono, S.H., M.S, *Dinamika Hukum*, Inteligensia Media, Malang, 2020, hlm.311

<sup>14</sup> Saldi Isra, *Op.Cit*, hlm. 108

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 pemilu 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. Nomor: 16/PUU-V/2007 asas-asas pemilu tersebut diterjemahkan secara terperinci sebagai berikut:

- a. Langsung artinya rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara;
- b. Umum artinya pada dasarnya semua warganegara yang memenuhi persyaratan sesuai dengan undang-undang ini berhak mengikuti pemilu. Pemilihan yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warganegara, tanpa diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan, dan status sosial;
- c. Bebas artinya setiap warganegara yang berhak memilih dan bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapa pun. Di dalam melaksanakan haknya, setiap warganegara dijamin keamanannya, sehingga dapat memilih sesuai dengan kehendak hati nurani dan kepentingannya;
- d. Rahasia artinya dalam memberikan suaranya, Pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak mana pun dan dengan

jalan apa pun. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapa pun suaranya diberikan;

- e. Jujur artinya dalam penyelenggaraan pemilu, setiap penyelenggara pemilu, aparat pemerintah, peserta pemilu, pengawas pemilu, pemantau pemilu, pemilih, serta semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- f. Adil artinya dalam penyelenggaraan pemilu, setiap pemilih dan peserta pemilu mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak mana pun;

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. Artinya, 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.



### C. METODOLOGI PENELITIAN

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum. Dalam penelitian hukum hanya dikenal dua metode yaitu penelitian normatif dan empiris. Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode normatif. Adapun pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statuta approach*) dan pendekatan koseptual (*conceptual approach*).

Penelitian ini dilaksanakan di Lapas Porong Sidoarjo, Rutan Medaeng Sidoarjo dan Lapas Kota Mojokerto. Data-data yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah meliputi:

1. **Data Primer** yang terdiri dari peraturan perundang-undangan meliputi Undang-undang yang mengatur tentang Pilkada, Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Peraturan Badan Pengawas Pemilu (Perbawaslu) dan aturan-aturan lebih teknis yang dikeluarkan oleh penyelenggara pemilu.
2. **Data Sekunder** yang terdiri dari data-data penghuni Lapas dan Rutan, hasil wawancara dengan pihak Lapas dan Rutan dan juga hasil wawancara dengan penyelenggara pemilu.
3. **Data Tersier** yang meliputi naskah-naskah akademik seperti Buku, Jurnal dan kepustakaan-kepustakaan lainnya.

Data primer seperti peraturan perundang-undangan dibutuhkan karena problem utama dalam pemenuhan hak pilih bagi penghuni lapas/rutan adalah adanya kekosongan hukum (*rechtsvacuum*). Oleh karenanya peraturan perundang-undangan akan menjadi data utama yang dianalisis terutama pasal-pasal yang

mengatur hak pilih. Data sekunder adalah data-data faktual di lapangan baik yang diperoleh melalui wawancara maupun melalui data dokumen yang dimiliki lapas dan penyelenggara pemilu. Data tersebut sebagai bukti adanya warganegara yang tengah menjalani hukuman yang seharusnya tetap memiliki hak pilih tetapi tidak terfasilitasi oleh peraturan perundang-undangan. Sedangkan untuk data kepustakaan merupakan data pelengkap agar kajian ini memiliki sandaran teoritis.

## **D. HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **1. Problem Penggunaan Hak Pilih Bagi Warga binaan**

Warga binaan dan tahanan merupakan warga yang sedang menjalani sanksi pidana. Berdasarkan pasal 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan, terdapat tiga katagori warga binaan yaitu 1) Narapidana, 2) Anak didik Pemasyarakatan, dan 3) Klien Pemasyarakatan.<sup>15</sup> Sedangkan tahanan adalah seorang tersangka atau terdakwa yang ditempatkan di dalam rutan.<sup>16</sup> Pada prinsipnya, keduanya adalah sama-sama orang yang sedang menjalani sanksi pidana, namun status tahanan masih belum terbukti secara sah (*in kracht van gewijsde*) melalui proses pengadilan. Karena sedang menjalani sanksi pidana atas perbuatan pidana yang dilakukannya, maka hak-hak warga binaan tidak semua dapat dipenuhi

---

<sup>15</sup>Sedangkan yang disebut sebagai klien pemasyarakatan adalah: seseorang yang berada dalam bimbingan balai pemasyarakatan;

<sup>16</sup>Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2015 Tentang Pengamanan Pada Lembaga Pemasyarakatan dan Rumah Tahanan Negara.

secara bebas sebagaimana warga lain yang tidak memiliki masalah hukum. Namun demikian tidak semua hak warga binaan dapat diambil oleh negara. Warga binaan masih memiliki hak-hak yang harus dilindungi oleh negara seperti hak pilih dalam pemilihan kepala daerah.

Dari sekian proses pemilu yang sangat panjang, sejak dari proses perencanaan dan penyiapan anggaran hingga penetapan calon terpilih, proses yang paling penting adalah proses pemenuhan hak pilih di tempat pemungutan suara (TPS). Oleh karenanya, proses ini seharusnya menjadi atensi semua stakeholder yang terlibat dalam penyelenggaraan pemilu, mulai dari proses pendataan pemilih, dan penyiapan semua fasilitas pemilihan demi menjaga dan melindungi hak konstitusional warganegara dalam menentukan pemimpin. Sebagaimana yang telah dipahami bersama, bahwa pemilihan diorientasikan sebagai pelaksanaan kedaulatan rakyat di provinsi, dan kabupaten atau kota untuk memilih gubernur, bupati dan walikota secara langsung dan demokratis.

Berkaitan dengan konsep kedaulatan rakyat, J Jacques Rousseau, memberikan ciri-ciri atas pelaksanaan kedaulatan rakyat yaitu:

1. Kesatuan (*unite*) bersifat monitis;
2. Bulat dan tak terbagi (*indivisibilite*);
3. Tak dapat dialihkan (*inalienabilite*); dan
4. Tidak dapat berubah (*imprescriptibilite*).<sup>17</sup>

Berkaitan dengan hak pilih ini, Pasal 56 UU No.1 tahun 2015 hanya mensyaratkan tiga hal:

---

<sup>17</sup>Edaurus Marius Bo, Negara hukum dan Kedaulatan Rakyat, Setara Press, Malang 2019, Hlm. 66

berusia sudah 17 tahu, sudah/pernah kawin dan terdaftar sebagai pemilih, atau menunjukkan identitas diri seperti KTP. Sedangkan untuk dapat didaftar sebagai pemilih oleh petugas, warganegara harus dalam keadaan tidak sedang terganggu jiwa /ingantanya dan/atau tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*).

Dari ketentuan di atas, warga binaan ataupun tahanan selama dia sudah berusia 17 tahun atau sudah/pernah kawin wajib didata oleh penyelenggara pemilu sebagai pemilih. Dan apabila dalam proses pendataan warga binaan atau tahanan tersebut bukan orang yang terganggu jiwanya dan tidak sedang dicabut hak pilihnya oleh pengadilan maka dia memiliki hak pilih yang sama dengan warga dalam keadaan bebas. Dalam hal hak pilih, warga binaan dan tahanan memiliki hak untuk dilayani statusnya sebagai pemilih dan juga memiliki hak untuk difasilitasi hak pilihnya oleh penyelenggara pemilihan.

Namun kenyataannya, berdasarkan temuan hasil pengawasan Bawaslu Sidoarjo, terdapat warga binaan dan tahanan yang tidak dapat memenuhi hak pilihnya saat pemilihan serentak tahun 2020 kemarin. Kabupaten Sidoarjo memiliki dua lapas yaitu Lapas Kelas II Surabaya yang terletak di Kelurahan Magersari, Sidoarjo dan Lapas Kelas IA Surabaya yang terletak di Desa Kebonagung, Kecamatan Porong, Sidoarjo. Selain itu di Sidoarjo juga terdapat satu rumah tahanan, yakni Rutan Kelas I Surabaya yang terletak di Medaeng Sidoarjo. Dari dua lapas dan satu rutan tersebut, Bawaslu

Sidoarjo menemukan sejumlah data warga binaan yang ber-KTP di luar Sidoarjo dan warga binaan atau tahanan yang ditahan di Rutan Medaeng sejumlah sebagaimana dalam table berikut:

Tabel 1  
Data Warga Binaan di Lapas/Rutan Sidoarjo

No	Alamat Lapas	Jml Napi	Warga Setempat	Warga Luar Daerah	Masuk DPT
1	LAPAS KLAS I PORONG (Jl. Kebonagung Porong)	2492	255	2237	255
2	LAPAS KELAS II A SIDOARJO (Jl. Sultan Agung No. 32 Magersari-Sidoarjo)	1029	836	193	836
3	RUTAN KELAS I SURABAYA - MEDAENG (Jl. Letjen Sutoyo Medaeng Waru)	2633	0	2633	0

*Sumber data: hasil pengawasan Bawaslu Sidoarjo*

Atas data tersebut, Bawaslu Sidoarjo sudah berkoordinasi dan menyerahkan data warga binaan/tahanan yang ber-KTP Surabaya kepada Bawaslu Kota Surabaya. Namun Bawaslu Kota Surabaya berpandangan bahwa berkaitan dengan pendataan warga binaan atau tahanan belum ada aturan-perundang-undangan yang secara detail mengaturnya. Sehingga Bawaslu Surabaya tidak bisa menindak lanjutinya.

Bawaslu Sidoarjo juga melakukan penelitian ke Kabupaten Mojokerto dikarenakan di tempat tersebut juga memiliki satu lapas yaitu Lapas Kalas IIB yang terletak di Kabupaten Mojokerto. Ternyata problem hak pilih warga binaan dan tahanan tidak hanya terjadi di Kabupaten Sidoarjo, tetapi juga terjadi di Kabupaten Mojokerto. Penulis meyakini

bahwa problem ini juga dialami oleh semua warga binaan dan tahanan yang menempati lapas/rutan di luar domisinya di seluruh Indonesia. Penulis menemukan data warga binaan yang ber-KTP di luar Kabupaten Mojokerto sebanyak sebagaimana table berikut:

Tabel 2  
Data Warga Binaan di Lapas Mojokerto

No	Alamat Lapas	Jml Napi	Warga Setempat	Warga Luar Daerah	Masuk DPT
1	LAPAS KLAS IIB MOJOKERTO (Jl. Taman Siswa No.10 Mojokerto)	431	415	16	386

*Sumber: Data Hasil Pengawasan Bawaslu Sidoarjo*

Dalam pasal 24 PKPU Nomor 2 Tahun 2017 tentang Pemutakhiran Data dan Penyusunan Daftar Pemilih dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota, *term* warga binaan tidak ditemukan. Namun dalam pasal 24 ayat (3) huruf e terdapat *term* kalimat “menjadi tahanan di rumah tahanan dan lembaga pemasyarakatan”. Di sini, penulis mengartikan bahwa yang dimaksud tahanan di Lembaga Pemasyarakatan adalah warga binaan. Istilah warga binaan dan tahanan meskipun secara teori dapat dibedakan namun dalam praktek sering dijumpai rumah tahanan ditempati warga binaan, demikian juga sebaliknya. Mungkin hal tersebut karena lapas dan rutan sudah sama-sama *over capacity* sehingga penggunaannya tidak bisa sesuai dengan teori.

PKPU Nomor 2 Tahun 2017, hanya tahanan yang difasilitasi dalam Daftar Pemilih Pindahan

(DPPH). Itupun hanya terbatas bagi tahanan yang telah terdaftar dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT) serta ditahan di rumah Tahanan atau Lembaga Pemasyarakatan yang masih sesuai dengan tempat domisili tahanan tersebut yang dapat menggunakan hak pilinya, sedangkan bagi tahanan yang ditahan di luar domisili yang bersangkutan tetap tidak terfasilitasi dan terlayani hak pilihnya.

Dalam PKPU Nomor 19 Tahun 2019 disebutkan bahwa warga binaan atau tahanan bisa mendapatkan pelayanan pendataan dalam Daftar Pemilih dengan cara berkoordinasi dengan kepala lapas atau rutan setempat. Pemutakhiran daftar pemilih warga binaan dan tahanan tersebut diperintahkan melalui pasal 33A PKPU Nomor 19 tahun 2019 dengan cara sebagai berikut:

- a. Pemilih menunjukkan KTP Elektronik atau surat keterangan kepada KPU/KIP Kabupaten/Kota; atau
- b. Pemilih dapat menunjukkan fotokopi surat keterangan atau kartu keluarga sebagai dasar coklit, jika pemilih tidak dapat menunjukkan KTP Elektronik atau surat keterangan.

Istilah warga binaan baru muncul secara *letterlijk* pada pasal 33A PKPU Nomor 17 Tahun 2020 yang merupakan perubahan kedua dari PKPU Nomor 2 Tahun 2017. Dalam pasal tersebut pendataan warga binaan/tahanan dalam DPT ditentukan sebagai berikut:

- 1) KPU/KIP kabupaten/kota bersama dengan PPK dan dan PPS setempat berkoordinasi dengan pimpinan rumah tahanan dan/atau lapas untuk melakukan pemutakhiran data pemilih

terhadap tahanan di rumah tahanan dan/atau warga binaan di lapas.

- 2) Pemutakhiran data pemilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan cara:
  - a. Pemilih menunjukkan KTP Elektronik atau surat keterangan kepada KPU/KIP kabupaten/kota;
  - b. Pemilih menunjukkan fotokopi kartu keluarga sebagai dasar pemutakhiran data pemilih, jika pemilih tidak dapat menunjukkan KTO Elektronik atau surat keterangan; atau
  - c. Dalam hal terdapat pemilih yang tidak dapat menunjukkan bukti diri Pemilih sebagaimana dimaksud pada huruf a dan huruf b, tetapi berdasarkan data nomor induk kependudukan, nama, dan alamat yang terdapat di rutan dan/atau lapas membuktikan domisili pemilih yang bersangkutan berada di wilayah provinsi atau kabupaten/kota yang menyelenggarakan pemilihan, pemilih yang bersangkutan didaftarkan ke dalam DPT di TPS terdekat atau DPT di TPS rutan dan/atau lapas.
- 3) Pemutakhiran data pemilih sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dilakukan bagi:
  - a. Pemilih yang berdomisili di wilayah kecamatan yang sama atau berbeda dengan lokasi rutan dan/atau lapas, tetapi masih berada dalam 1 (satu) wilayah kabupaten/kota yang menyelenggarakan pemilihan bupati dan wakil bupati atau walikota dan wakil walikota; dan
  - b. Pemilih yang berdomisili di wilayah kabupaten/kota yang sama atau berbeda



dengan lokasi Rumah Tahanan dan/atau Lembaga Pemasyarakatan, tetapi masih berada dalam 1 (satu) wilayah Provinsi yang menyelenggarakan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur.

Dari aturan tersebut di atas, sangat jelas bahwa kewajiban penyelenggara pemilu (KPU dan strukturalnya ke bawah) dalam melakukan pendataan pemilih warga binaan dan tahanan di lapas dan rutan hanyalah terhadap warga binaan yang memiliki hak untuk memilih kepala daerah yang sesuai dengan wilayah kewenangan penyelenggara pemilu. Sedangkan untuk warga binaan yang beridentitas luar wilayah kewenangan penyelenggara, maka tidak ada kewajiban bagi penyelenggara pemilu untuk memberikan pelayanan pendataan.

Dalam hal fasilitasi pemungutan suara bagi warga binaan atau tahanan. PKPU Nomor 17 Tahun 2020 mengatur tentang dimungkinkannya dibuatkan TPS di lapas atau rutan guna memberikan pelayanan bagi warga binaan atau tahanan yang ingin memenuhi hak pilihnya (memilih).<sup>18</sup> Selain PKPU Nomor 2 Tahun 2017, PKPU Nomor 19 Tahun 2019 dan PKPU Nomor 17 Tahun 2020 KPU juga mengeluarkan aturan yang lebih teknis lagi dalam memberikan pelayanan dan

---

<sup>18</sup> Pasal 33A ayat (4), (5) dan (6) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 17 tahun 2020 Tentang Perubahan kedua atas peraturan komisi pemilihan umum nomor 2 tahun 2017 tentang pemutakhiran data dan penyusunan daftar pemilih dalam pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, dan/atau walikota dan wakil walikota

fasilitasi hak pilih warga binaan atau tahanan dalam pemilihan Kepala daerah. Namun, dari kesekian banyak regulasi yang dikeluarkan KPU tidak ada aturan teknis yang memberi kewenangan kepada penyelenggara pemilu untuk mendata warga binaan atau tahanan yang berdomisili di luar wilayah dia ditahan, sehingga ketiadaan aturan tersebut menyebabkan banyak hak pilih warga binaan atau tahanan yang tidak digunakan dalam menentukan pemimpinnya.

## **2. Mekanisme Fasilitasi Penggunaan Hak Pilih Bagi Warga binaan**

Berkaitan dengan fasilitasi ini, penulis memiliki pengalaman empiris ketika menangani hak pilih warga Sampang beraliran Syiah yang mengungsi di Sidoarjo. Secara administratif, seluruh warga komunitas Syiah asal Sampang yang menempati Rusunawa Jemundo Sidoarjo tetap tercatat sebagai warga Kabupaten Sampang. Mereka telah tercatat dalam Daftar Pemilih Tetap, untuk lokasi Tempat Pemilihan Suara (TPS) di Kabupaten Sampang, sesuai dengan tempat tinggal dalam Kartu Tanda Penduduk elektronik. Terdapat warga yang mempunyai hak pilih di Kabupaten Sampang sebanyak 224 pemilih, terdiri dari 115 pemilih laki-laki dan 109 pemilih perempuan. Bahwa sesuai ketentuan dalam PKPU Nomor 37 Tahun 2018 pasal 36 ayat (3), keadaan tertentu meliputi tertimpa bencana alam. Pemilih warga Kabupaten Sampang beraliran Syiah tersebut masuk kategori Pemilih Tambahan (DPTb) sehingga dibuatkan 2 (dua) TPS khusus (TPS 22 dan TPS 60) yang berlokasi di dalam Rusun Puspa Agro, Desa Jemundo, Kecamatan Taman, Kabupaten Sidoarjo.

Tabel 3  
Data Pengungsi Syiah Asal Sampang – Madura

No	Instansi	Asli Sidoarjo	Luar Sidoarjo	Jmlh	Masuk DPT
1	PENGUNGSY SYIAH ASAL SAMPANG - MADURA (Rusunawa Puspa Agro, Kelurahan Jemundo - Taman - Sidoarjo)	0	224	224	224

*Sumber data: hasil pengawasan Bawaslu Sidoarjo*

Berdasarkan pasal 33A PKPU Nomor 17 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 2 Tahun 2017 tentang Pemutakhiran Data dan Penyusunan Daftar Pemilih dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota, dalam melindungi hak pilih bagi pengungsi Syiah asal warga Kabupaten Sampang sebagaimana telah dipaparkan di atas, terdapat mekanisme yang bisa diadopsi, antara lain:

1. Terhadap pemilih yang belum terdaftar dalam DPT asal, maka KPU mengakomodasi dalam status Daftar Pemilih khusus (DPK).
2. Untuk pemilih yang mempunyai e-KTP dan terdaftar dalam DPT asal, maka dijadikan sebagai pemilih lapas/rutan (pemilih regular) dan diakomodir dalam TPS khusus di lapas/rutan.
3. Untuk kategori lapas yang mempunyai jumlah pemilih lebih dari seratus, maka KPU memfasilitasi dengan pembuatan TPS di lapas.
4. Untuk lapas yang mempunyai pemilih kurang dari seratus, maka KPU menggabungkan dengan pemilih di desa terdekat.

5. Dibuatkan TPS khusus dengan jarak atau radius tertentu.

Mekanisme di atas sangat memungkinkan diadopsi untuk memberikan perlindungan hak pilih warga binaan atau tahanan apabila wilayahnya tidak terlalu jauh. Namun apabila wilayah antara penyelenggara pemilu dengan warga binaan jauh, semisal warga Sidoarjo ditahan di Papua, maka akan sangat kesulitan juga memberikan pelayanan dan fasilitasi hak pilih. Hal lain yang bisa diadopsi adalah mekanis pemungutan suara melalui layanan pos sebagaimana yang sudah dipraktekkan di luar negeri.

Dari berbagai usulan tersebut, hal paling penting adalah komitmen semua stakeholder pemilu untuk tetap memberikan perlindungan bagi hak konstitusional warganegara dalam memilih. Selama dia memiliki hak tersebut maka semua stakeholder khususnya penyelenggara pemilu wajib memberikan pelayanan dan fasilitas. Soal mekanisme silahkan didiskusikan antar penyelenggara.

### **3. Peran Bawaslu dalam Memberikan Perlindungan Hak Pilih bagi Warga Binaan dan Tahanan**

Salah satu makna dari kata “peran” dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah perangkat tingkah yang diharapkan dimiliki oleh orang yang berkedudukan dalam masyarakat. Dalam makna normatif, peran sebenarnya bermakna kewenangan atau wewenang. Sebagian akademisi membedakan kedua diksi tersebut. Namun penulis serahkan kepada ahli bahasa saja untuk menjelaskan perbedaan antara kewenangan

dan wewenang. Dalam Bahasa Belanda istilah wewenang sama dengan istilah ***bevoegdheid***. Namun istilah wewenang atau kewenangan hanya digunakan dalam konsep hukum publik. Sedangkan istilah *bevoegdheid* di Belanda digunakan juga untuk konsep hukum privat. Sedangkan di Indonesia untuk konsep hukum privat biasanya menggunakan istilah “hak”, bukan wewenang atau kewenangan.<sup>19</sup>

Sebagai salah satu lembaga negara, Bawaslu dalam menjalankan perannya harus memiliki wewenang yang diatribusikan melalui peraturan perundang-undangan (*rechtmatigheid van bestuur*). Dalam UU Nomor 1 Tahun 2015 sudah secara tegas bahwa wewenang Bawaslu beserta strukturalnya diatur mulai pasal 28 hingga 36. UU Nomor 1 Tahun 2015 tidak memberikan atribusi wewenang kepada Bawaslu RI. namun dalam UU Nomor 10 Tahun 2016 yang merupakan UU Perubahan Kedua atas UU Nomor 1 Tahun 2015, wewenang Bawaslu RI ditegaskan dalam pasal 22B.

Secara garis besar wewenang Bawaslu dibedakan menjadi dua, yaitu wewenang melakukan pengawasan dan wewenang penegakan hukum. Apabila kedua kewenangan ini dikaitkan dengan teori perlindungan hukum sebagaimana yang telah dijelaskan dalam Bab II di atas, maka wewenang atau kewenangan pengawasan berada dalam wilayah perlindungan hukum yang bersifat preventif. Karena pengawasan memang berorientasi untuk melakukan pencegahan supaya tidak terjadi pelanggaran pemilu. Kalaupun sudah terjadi

---

<sup>19</sup> Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Yuridika, Vol 7, No.5 & 6 Tahun 1997

pelanggaran, maka pelanggaran tersebut tidak sampai dibawa ke pengadilan untuk diselesaikan melalui proses *judicial*. Sedangkan wewenang penegakan hukum adalah perlindungan hukum yang bersifat *represif* karena sebagian diselesaikan melalui proses *judicial* (adjudikasi) untuk sengketa proses pemilihan dan sudah tindakan *pro justitia* untuk tindak pidana pemilihan. Sedangkan untuk penyelesaian pelanggaran administrasi pemilihan tetap masih di wilayah preventif karena tidak diselesaikan melalui proses adjudikasi. Meskipun kesimpulan ini masih bisa didiskusikan lebih lanjut.

Bawaslu memiliki kewenangan yang unik karena menggabungkan 3 (tiga) fungsi yang pada umumnya dijalankan secara terpisah oleh lembaga negara. *Pertama*, Bawaslu memiliki kewenangan regulasi (mengatur internal dan sebagian eksternal terkait penyelesaian sengketa). *Kedua*, kewenangan pengawasan. *Ketiga*, kewenangan penindakan.

Dalam menjalankan tugas dan fungsi pengawasan sebagaimana amanat undang-undang, Bawaslu Kabupaten Sidoarjo telah melakukan berbagai upaya pencegahan sejak dini terhadap berbagai kemungkinan pelanggaran pemilihan berkaitan dengan perlindungan hak pilih bagi warga binaan dan tahanan. Upaya tersebut di antaranya adalah:

1. Memberikan rekomendasi kepada KPU kab/kota untuk berkoordinasi dengan jajaran KPU di atasnya (KPU Provinsi dan KPU RI) agar memperbaiki regulasi (payung hukum) berkaitan dengan hak pilih bagi warga binaan dan tahanan, dan ancaman-ancaman pidana

yang ada korelasinya dengan hak pilih bagi warga binaan dan tahanan.

2. Menyampaikan peringatan dini kepada partai politik, penyelenggara pemilu, bakal pasangan calon atau pasangan calon, tim kampanye pasangan calon, masyarakat pemilih, pemilih dan pemangku kepentingan lainnya agar tidak melakukan pelanggaran.
3. Mengingatkan secara tegas kepada seluruh pemangku kepentingan tentang aturan dan sanksi terhadap pelanggaran, apabila terdapat kecenderungan atau indikasi awal pelanggaran.

## **E. KESIMPULAN DAN SARAN**

### **1. Kesimpulan**

Hak pilih warga binaan atau tahanan yang ditahan di lapas atau rutan di luar domisili yang bersangkutan tidak mendapatkan pelayanan dan fasilitas dari penyelenggaraan pemilu.

Tidak adanya pelayanan dan fasilitasi terhadap hak pilih warga binaan atau tahanan tersebut disebabkan oleh tidak adanya regulasi yang secara tegas memberikan mekanisme detail tentang pendataan dan fasilitasi warga binaan dan tahanan.

### **2. Saran**

Untuk menjamin keterpenuhan hak pilih warga binaan atau tahanan yang ditahan di lapas atau rutan, setidaknya dilakukan hal-hal sebagai berikut:

1. Penyelenggara pemilu tetap harus memberikan pelayanan dan fasilitas atau pemenuhan hak pilih bagi warga binaan atau tahanan;
2. Perlu membuat mekanisme formal yang diatur dalam PKPU yang dapat menjangkau dan melindungi hak pilih semua warga binaan dan tahanan dalam pemilihan kepala daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

Bo, Edaurus Marius, 2019. *Negara hukum dan Kedaulatan Rakyat*. Malang: Setara Press.

Isra, Saldi. 2019. *Pemilihan Umum Demokratis, Prinsip-prinsip Dalam Konstitusi Indonesia*. Depok: Raja Grafindo Persada.

Jamil. 2020. *Penerapan Konsep Perlindungan Hukum Dalam Sengketa Proses Pemilihan Umum*, dalam 70 Tahun Prof. Dr. Sudarsono, S.H., M.S., *Dinamika Hukum*. Malang: Inteligensia Media.

Ramadhanil, Fadil. 2019. *Perlindungan Hak Memilih Warganegara Di Pemilu 2019 Dan Keterwakilan Perempuan Di Lembaga Penyelenggara pemilu*, Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) dengan dukungan Kedutaan Besar Belanda.

Tjandra, W. Riawan. 2019. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Sinar Grafika.

### Jurnal

Hadjon, Philipus M. 1997. "Tentang Wewenang" dalam *Yuridika*, Vol 7, No.5 & 6

Nopyandri. 2011. "Pemilihan Kepala Daerah Yang Demokratis Dalam Perspektif UUD 1945" dalam



### **Peraturan Perundang-Undangan**

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 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;

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Perppu Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota menjadi Undang-Undang

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2015 tentang Pengamanan Pada Lembaga Pemasyarakatan dan Rumah Tahanan Negara

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 2 Tahun 2017 tentang Pemutakhiran Data dan Penyusunan Daftar Pemilih dalam Pemilihan Gubernur dan

Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati,  
dan/atau Walikota dan Wakil Walikota

PKPU Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan  
atas PKPU Nomor 2 Tahun 2017 tentang  
Pemutakhiran Data dan Penyusunan Daftar  
Pemilih dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil  
Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau  
Walikota dan Wakil Walikota;

PKPU Nomor 17 Tahun 2020 tentang Perubahan  
Kedua atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum  
Nomor 2 Tahun 2017 tentang Pemutakhiran  
Data dan Penyusunan Daftar Pemilih dalam  
Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur,  
Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota  
dan Wakil Walikota

SE KPU Nomor 576/PL.02.1-SD/06/KPU/VII/2020  
Perihal Perlindungan Terhadap Data Pribadi  
Pemilih dalam Pemutakhiran Data dan  
Penyusunan Daftar Pemilih

Perbawaslu Nomor 9 Tahun 2017 Tentang  
Pengawasan Pemutakhiran Data dan  
Penyusunan Daftar Pemilih dalam Pemilihan  
Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan  
Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil  
Walikota

Surat Bawaslu RI Nomor: SS-  
0399/K.BAWASLU/PM.00.00/7/2020 Tanggal  
9 Juli 2020 Perihal Pengawasan Tahapan  
Pemutakhiran Data dan Penyusunan Daftar  
Pemilih Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2020;

## Internet

KPU-Tanibar.go.id, “Sejarah Pemilu Pemilihan Serentak”, <https://www.kpu-tanimbar.go.id/bank-data/sejarah-Pemilu-Pemilihan-serentak/> diakses pada tanggal 3 Juli 2021

KPUJatim.go.id, “DPT Pemilihan Serentak 2020 di Jawa Timur Sebanyak 18.615.191 Pemilih”, <https://kpujatim.go.id/berita-kpu-jatim/dpt-Pemilihan-serentak-2020-di-jawa-timur-sebanyak-18-615-191-Pemilih/> diakses pada tanggal 3 Juli 2021;

FaktualNews.co, “Ratusan Penghuni Lapas Mojokerto Terancam Kehilangan Hak Pilih di Pilkada 2020”, <https://faktualnews.co/2020/12/08/ratusan-penghuni-lapas-mojokerto-terancam-kehilangan-hak-pilih-di-pilkada-2020/246252/>



# **PERAN PENGAWAS PEMILU DALAM MENCEGAH PENYEBARAN COVID-19 PADA MASA KAMPANYE PEMILIHAN SERENTAK 2020 DI JAWA TIMUR**

Oleh:

Aang Kunaifi, Muhammad Syafi Jamhari,  
Moch. Imron Rosyadi, Andhika Pratama

## **ABSTRAK**

Pemilihan serentak 2020 dilaksanakan di tengah wabah pandemi *Covid-19*. Pemilihan serentak 2020 kali ini merupakan Pemilu atau Pemilihan pertama yang dilakukan dalam kondisi bencana, terlebih bencana non alam wabah pandemi. Tentu Pemilihan serentak 2020 harus dilaksanakan dengan tata cara dan prosedur yang berbeda, menyesuaikan kondisi yang tidak biasa. Terlebih dalam kondisi pandemi *Covid-19*, yang mana pertemuan orang dan kerumunan massa menjadi media yang paling efektif dalam penyebaran *Covid-19*. Butuh kesadaran dari penyelenggara pemilihan, peserta pemilihan, pemerintah dan masyarakat sebagai pemilih untuk Bersama sama mematuhi protocol covid-19.

Tahapan kampanye merupakan tahapan yang paling dikhawatirkan menimbulkan mata rantai penyebaran *Covid-19*. Jika mengacu pada aturan kampanye sebelumnya, tahapan kampanye berpotensi menimbulkan kerumunan ribuan orang dalam satu tempat. Dibutuhkan regulasi, tata cara

pelaksanaan dan pengawasan khusus terkait tahapan kampanye pemilihan serentak 2020 di tengah wabah pandemi *Covid-19*. Adanya tren peningkatan pandemi *Covid-19* di Indonesia terutama di Jawa Timur, bersamaan dengan pelaksanaan tahapan kampanye Pemilihan serentak 2020 menjadi tanda tanya bagi kita, apakah kedua hal tersebut berkaitan. Keterkaitan dua hal tersebut, bisa jadi agak sulit untuk dibuktikan. Namun, kita bisa melihat bagaimana pelaksanaan tahapan kampanye Pemilihan serentak 2020 di Jawa Timur, terutama dalam hal kepatuhan protokol kesehatan *Covid-19*.

Berangkat dari data tersebut, kami menganggap penting penelitian tentang bagaimana pelaksanaan kampanye Pemilihan serentak 2020 di Jawa Timur. Bagaimana penegakan protokol kesehatan *Covid-19* pada tahapan kampanye Pemilihan serentak 2020 di Jawa Timur. Lebih lanjut, penelitian ini juga akan mengungkap bagaimana peran jajaran pengawas Pemilu di Jawa Timur dalam mengawasi penegakan protokol kesehatan *Covid-19* pada tahapan kampanye Pemilihan serentak 2020 di Jawa Timur.

Penelitian ini mengambil lokasi di Kabupaten Gresik, Kabupaten Lamongan, Kabupaten Trenggalek dan Kabupaten Situbondo. Pilihan atas kabupaten tersebut mengacu pada sebaran wilayah di Jawa Timur yang melaksanakan pemilihan serentak 2020.

Hasil penelitian ini menunjukkan pelaksanaan kampanye pada pemilihan serentak 2020 di Jawa

Timur masih banyak dilakukan dengan metode seperti situasi normal, misalnya metode kampanye tatap muka, dan pengumpulan massa. Kegiatan kampanye juga banyak dilakukan tanpa mengindahkan Protokol Kesehatan *Covid-19*. Penelitian ini juga mengungkap bagaimana upaya yang dilakukan oleh jajaran Bawaslu di Jawa Timur antara lain berupa pencegahan melalui kordinasi dengan berbagai pihak, pengawasan dengan cara turun langsung ke lapangan, bahkan penindakan penegakan protokol Kesehatan *Covid-19* baik dengan cara mengeluarkan surat peringatan maupun pembubaran kampanye.

**Kata kunci :** Pemilihan Serentak 2020, Kampanye, Pandemi *Covid-19*, Protokol Kesehatan.

## **A. PENDAHULUAN**

### **1. Latar Belakang**

Pemilihan Serentak 2020 yang seharusnya dilaksanakan pada 23 September 2020, diundur pelaksanaannya menjadi 9 Desember 2020 akibat adanya wabah pandemi *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19). Dalam pelaksanaan tahapan, DPR RI, Kemendagri, Bawaslu RI dan KPU RI sepakat untuk menunda tahapan Pemilihan Serentak 2020.<sup>1</sup> Tahapan Pemilihan Serentak 2020 kemudian ditunda melalui Surat Keputusan KPU Nomor: 179/PL.02-Kpt/01/KPU/III/2020 Tentang Penundaan Tahapan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2020 dalam Upaya Pencegahan Penyebaran Covid-19. Adapun tahapan yang ditunda berdasarkan surat keputusan tersebut adalah pelantikan Panitia Pemungutan Suara (PPS), verifikasi syarat dukungan calon perseorangan, pembentukan Petugas Pemutakhiran Data Pemilih (PPDP) dan pemutakhiran dan penyusunan daftar pemilih.

Tahapan Pemilihan Serentak 2020 kemudian dilanjutkan melalui surat keputusan nomor 258/PL.02-Kpt/01/KPU/VI/2020 tentang Penetapan Pelaksanaan Pemilihan Serentak 2020 tanggal 15 Juni 2020. Sebelumnya, yakni tanggal 12 Juni 2020, KPU mengeluarkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 5 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2019 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan

---

<sup>1</sup> Bawaslu.Go.Id (<https://www.bawaslu.go.id/id/berita/dpr-kemendagri-dan-penyelenggara-pemilu-sepakat-tunda-pelaksanaan-pilkada-2020>)



Pemilihan Serentak 2020.<sup>2</sup> PKPU ini mengubah seluruh tahapan, program dan tahapan sebelumnya. Melalui PKPU tersebut juga dijadwalkan pelaksanaan hari pemungutan suara pada Pemilihan Serentak 2020 menjadi 9 Desember 2020.

Secara resmi Pemilihan Serentak 2020 dilaksanakan pada kondisi wabah pandemi Covid-19. Pemilihan Serentak 2020 bisa jadi merupakan Pemilu atau Pemilihan pertama yang dilakukan dalam kondisi wabah pandemi. Tentu Pemilihan Serentak 2020 harus dilakukan dengan tata cara dan prosedur tertentu. Hal ini dilakukan untuk menyesuaikan kondisi yang tidak biasa. Terlebih dalam kondisi pandemi Covid-19, yang mana pertemuan orang dan kerumunan massa menjadi media yang paling efektif dalam menyebarkan Covid-19.

Beberapa tahapan yang harus menjadi perhatian dalam kondisi ini antara lain, tahapan pemutakhiran data pemilih, tahapan kampanye dan tahapan penghitungan. Tahapan tersebut sangat berpotensi menjadi mata rantai penyebaran Covid-19 karena membutuhkan pertemuan masyarakat bahkan menyebabkan kerumunan massa. Apalagi, masih belum diketahui kapan pandemi Covid-19 akan berakhir.

---

<sup>2</sup> PKPU Nomor 5 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas PKPU Nomor 15 Tahun 2019 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2020

Tahapan kampanye merupakan tahapan yang paling dikhawatirkan menimbulkan klaster baru penyebaran Covid-19. Jika mengacu pada aturan kampanye sebelumnya, tahapan kampanye berpotensi menimbulkan kerumunan ribuan orang dalam satu tempat. Bagi peserta pemilihan, kampanye tidak hanya menjadi ajang penyampaian visi dan misi. Kegiatan kampanye sering kali digunakan sebagai ajang unjuk kekuatan dukungan (*show of force*). Sehingga semakin banyak massa berkumpul dalam satu titik dianggap semakin sukses kegiatan kampanye yang dilakukan. Hal tersebut kemudian menjadi pertimbangan perlunya pengaturan khusus tata cara dan prosedur pelaksanaan kampanye dalam kondisi pandemi Covid-19.

Tahapan kampanye sendiri berdasarkan PKPU Nomor 5 Tahun 2020 dilaksanakan selama 71 hari, yakni mulai 26 September 2020 sampai 5 Desember 2020. Pada masa tersebut Indonesia masih berjuang dalam penanganan penularan Covid-19. Pada 4 September 2020 Gubernur Provinsi Jawa Timur mengeluarkan Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 53 Tahun 2020 tentang Penerapan Protokol Kesehatan dalam Pencegahan dan Pengendalian *Corona Virus Disease 2019*.<sup>3</sup> Peraturan Gubernur Nomor 53 Tahun 2020 tersebut pada intinya mengatur pembatasan kegiatan masyarakat dan pelaksanaan protokol kesehatan dalam kegiatan masyarakat. Dalam rangka penegakan aturan tersebut diberlakukan pelaksanaan operasi yustisi oleh Tim Covid-19

---

<sup>3</sup> Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 53 Tahun 2020 tentang penerapan protokol kesehatan dalam pencegahan dan pengendalian corona virus disease 2019.

Hunter dari Polda Jawa Timur, Kodam V Brawijaya dan Forkopimda Jawa Timur.

Pada akhir September 2020, Jawa Timur menjadi provinsi dengan tingkat penularan terendah se-Indonesia. Pada pertengahan Oktober 2020, Presiden Jokowi, menyebut Jawa Timur bisa menjadi percontohan pengendalian Covid-19 nasional. Namun pada pertengahan November 2020 di Indonesia termasuk Jawa Timur, mengalami tren peningkatan Covid-19. Awal Desember 2020, zona merah di Jawa Timur bertambah. Jika sebelumnya hanya ada satu zona merah yakni Kabupaten Lumajang, awal Desember 2020 ada empat kabupaten/kota dengan status zona merah. Empat daerah tersebut adalah Kabupaten Jember, Kabupaten Situbondo, Kota Batu, dan Kabupaten Jombang.<sup>4</sup>

Adanya tren peningkatan pandemi Covid-19 di Indonesia terutama di Jawa Timur, bersamaan dengan pelaksanaan tahapan kampanye Pemilihan Serentak 2020 menjadi tanda tanya. Apakah peningkatan tren tersebut karena aktivitas kampanye. Keterkaitan dua hal tersebut, bisa jadi agak sulit untuk dibuktikan. Namun, hal ini menjadi evaluasi untuk melihat bagaimana pelaksanaan tahapan kampanye di Jawa Timur, terutama dalam hal kepatuhan protokol kesehatan Covid-19.

Bawaslu Jawa Timur, melalui jajarannya di Bawaslu kabupaten/kota se-Jawa Timur

---

<sup>4</sup> Dirangkum dari beberapa laporan berita di laman resmi pemerintah provinsi Jawa Timur, <http://infocovid19.jatimprov.go.id/#berita>

melakukan berbagai upaya dalam pengawasan penegakan Protokol Kesehatan Covid-19 terutama pada masa kampanye. Upaya yang dilakukan antara lain berupa pencegahan melalui koordinasi dengan berbagai pihak, pengawasan dengan cara turun langsung ke lapangan, bahkan penindakan penegakan protokol kesehatan Covid-19. Penindakan ini dilakukan dengan cara mengeluarkan surat peringatan maupun pembubaran kampanye.

Dalam konteks pencegahan, Bawaslu melakukan beberapa upaya dan langkah taktis di lapangan. Misalnya, Bawaslu Kabupaten Trenggalek, menginisiasi pertemuan dengan *stakeholder* terkait agar setiap kegiatan kampanye selalu disertai dengan surat tanda terima pemberitahuan kampanye dari Kepolisian. Sedangkan Bawaslu Kabupaten Gresik selalu memberikan surat imbauan pada kegiatan kampanye yang salah satunya tentang penerapan protokol kesehatan. Bawaslu kabupaten/kota di Jawa Timur selalu turun ke lapangan dengan melibatkan pengawas dalam rangka memastikan protokol kesehatan diterapkan secara konsisten. Inovasi pengawasan dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten Lamongan dengan menyarankan kepada tim kampanye jika ada potensi kampanye lebih dari 50 orang, maka kampanye dibagi menjadi 2 kegiatan untuk mencegah terjadinya kerumunan massa.

Upaya penindakan juga tidak ragu dilakukan. Bawaslu Kabupaten Gresik memberikan 58 kali surat peringatan dan dua kali melakukan pembubaran kampanye yang melanggar protokol

Covid-19. Sementara itu, Bawaslu Kabupaten Lamongan melakukan enam kali pembubaran kegiatan kampanye sebagai upaya menekan potensi munculnya klaster baru Covid-19 di tengah tahapan Pemilihan Serentak 2020.

Tahapan kampanye pada Pemilihan Serentak 2020 dilaksanakan dalam kondisi pandemi Covid-19. Hal tersebut berpotensi menimbulkan berbagai permasalahan baik dari sisi regulasi kampanye, efektivitas kampanye, kepatuhan pada regulasi, sampai dari sisi potensi timbulnya klaster baru karena pandemi. Dari sisi regulasi, permasalahan yang bisa muncul adalah aturan baru pada tahapan kampanye yang harus mengadaptasi protokol kesehatan, terutama pada penerapan protokol Covid-19 dalam aturan kampanye. Permasalahan lain adalah apakah peserta Pemilihan Serentak bisa mematuhi aturan tersebut.

Penelitian ini mengambil fokus pada pelaksanaan Pemilihan Serentak 2020 di Jawa Timur di masa pandemi, khususnya pada tahap kampanye. Aspek yang dikaji dimulai dari proses penegakan protokol kesehatan Covid-19 pada tahapan kampanye di Jawa Timur. Lebih lanjut, penelitian ini juga akan menjelaskan peran jajaran pengawas Pemilu di Jawa Timur dalam mengawasi penegakan protokol kesehatan pada pelaksanaan kampanye Pemilihan Serentak 2020. Penelitian ini juga akan menganalisis tentang perumusan regulasi dan pelaksanaan kampanye dalam kondisi pandemi dan problem-problem yang muncul di lapangan.

## **2. Rumusan Masalah**

Untuk membatasi ruang lingkup, penelitian merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan kampanye pada Pemilihan Serentak 2020 di Jawa Timur di tengah Pandemi?
2. Apa saja permasalahan yang muncul dalam pengawasan dan penegakan Protokol Covid-19 Pada masa kampanye Pemilihan Serentak 2020?
3. Bagaimana strategi pengawasan penegakan protokol kesehatan Covid-19 pada masa kampanye Pemilihan Serentak 2020?

## **3. Tujuan Penelitian**

Dari rumusan masalah di atas, tujuan dari penelitian ini ada tiga, yaitu:

1. Mengetahui pelaksanaan tahapan kampanye pada Pemilihan Serentak 2020 di Jawa Timur pada masa pandemi Covid-19.
2. Mengetahui permasalahan pada pelaksanaan kampanye dan penerapan protokol kesehatan Covid-19 pada kampanye pada Pemilihan Serentak 2020 di Jawa Timur.
3. Mengetahui peran pengawas dalam pencegahan pelanggaran protokol Covid-19 pada kampanye pada Pemilihan Serentak 2020 di Jawa Timur.

## **4. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan memberikan manfaat antara lain:

1. Bagi penyelenggara pemilu, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi dan rekomendasi pada pemilihan berikutnya, terutama saat pemilu atau pemilihan

- dilaksanakan dalam kondisi tertentu, misalnya bencana alam maupun bencana non alam
2. Bagi akademisi dan pegiat pemilu, penelitian ini diharapkan bisa menjadi bahan referensi kajian dalam pelaksanaan tahapan kampanye pada pemilu maupun pemilihan yang akan datang.
  3. Bagi masyarakat, penelitian ini bisa dijadikan referensi dalam melakukan kajian, penelitian dalam pengembangan keilmuan demokrasi.

## **B. METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif. Obyek penelitian ini adalah permasalahan yang muncul dalam tahapan kampanye pada Pemilihan Serentak 2020 di Jawa Timur pada masa pandemi Covid-19. Selain itu metode kualitatif dilakukan untuk mendapatkan gambaran tentang peran pengawas dalam mencegah penyebaran Covid-19 dengan penegakan penerapan protokol Covid-19, khususnya pada masa kampanye.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam (*indepth interview*) dengan pertanyaan yang terstruktur, *focus group discussion* (FGD) dan dokumentasi. Wawancara yang dilakukan pada penelitian ini adalah wawancara langsung kepada narasumber yang merupakan Koordinator Divisi Pengawasan Bawaslu di tingkat kabupaten yang menjadi lokus penelitian. Narasumber tersebut antara lain adalah M. Nadhim (Bawaslu Kabupaten Lamongan), Akhmad Rokhani (Bawaslu Kabupaten Trenggalek, M. Farid Ma'ruf (Bawaslu Kabupaten Situbondo), dan M. Syafi' Jamhari (Bawaslu Kabupaten Gresik), Selain informan utama, penggalian data dalam bentuk

FGD, juga akan melibatkan pihak-pihak terkait yang diperlukan.

Data dan informasi yang diperoleh dari proses pengumpulan data selanjutnya dianalisis menggunakan prosedur yang tepat sesuai jenis data dan rancangan yang dirumuskan dalam desain penelitian. Hasil analisis tersebut selanjutnya diinterpretasikan sehingga data-data dapat memberikan informasi yang bermanfaat dari peneliti. Kenyataan yang terjadi di lapangan dianalisis dari sisi aspek hukum dan sosiologis.

Pemilihan lokus penelitian ini didasarkan pada letak geografis di wilayah Provinsi Jawa Timur dengan memperhatikan sebaran dan representasi wilayah. Adapun wilayah yang menjadi lokus penelitian ini adalah Kabupaten Gresik (representasi Jawa Timur bagian tengah), Kabupaten Lamongan (mewakili Jawa Timur bagian utara atau pantura), Kabupaten Trenggalek (representasi Jawa Timur barat dan kawasan Mataraman) dan Kabupaten Situbondo (representasi Jawa Timur bagian timur dan Kawasan Tapal Kuda).

### **C. PERSPEKTIF TEORI**

Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, kampanye adalah kegiatan untuk meyakinkan pemilih dengan menawarkan visi, misi dan program calon Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota.<sup>5</sup> Sedangkan pandemi menurut Kamus

---

<sup>5</sup> Pengertian kampanye ini berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, pada Ketentuan Umum, Bab I pasal 1 ayat 21.



Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah wabah yang berjangkit serempak di mana mana, meliputi daerah geografi yang luas.<sup>6</sup>

Tahapan kampanye Pemilihan Serentak 2020 dilaksanakan di tengah wabah pandemi Covid-19. Hal tersebut membuat KPU harus mengubah beberapa aturan tentang pelaksanaan kampanye agar meminimalisir terjadinya pertemuan dan pengumpulan massa. Sebagai tahapan yang paling berpotensi menyebabkan pengumpulan massa, tentu tahapan kampanye berpotensi menimbulkan mata rantai baru penyebaran Covid-19.

KPU kemudian membuat beberapa perubahan Peraturan KPU yang berkaitan dengan pelaksanaan. Adapun perubahan aturan kampanye tersebut adalah sebagai berikut:

1. Peraturan KPU Nomor 5 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2019 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2020
2. Peraturan KPU Nomor 6 Tahun 2020 tentang pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Serentak Lanjutan dalam Kondisi Bencana Nonalam Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)
3. Peraturan KPU Nomor 10 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan KPU Nomor 6 Tahun 2020 tentang pelaksanaan Pemilihan Gubernur

---

<sup>6</sup> <https://kbbi.web.id/pandemi.html>

dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Serentak Lanjutan dalam Kondisi Bencana Nonalam *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19).

4. Peraturan KPU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan KPU Nomor 4 Tahun 2017 tentang Kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota.
5. Peraturan KPU Nomor 13 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan KPU Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Serentak Lanjutan dalam Kondisi Bencana Nonalam *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19).

Beberapa kali KPU membuat perubahan Peraturan KPU baik itu tentang pelaksanaan pemilihan maupun tentang kampanye. Hal ini menunjukkan bahwa KPU butuh melakukan penyesuaian pelaksanaan kampanye dengan kondisi pandemi Covid-19. Dari perubahan peraturan KPU tentang pelaksanaan kampanye tersebut, bisa diringkas beberapa perubahan dan ketentuan kampanye antara lain:

1. Tahapan kampanye dilaksanakan selama 71 hari
2. Pelaksanaan kampanye tatap muka hanya boleh dilaksanakan maksimal 50 orang.
3. Pemanfaatan kampanye media sosial dan kampanye virtual
4. Tidak ada penambahan jumlah pemasangan alat peraga kampanye (APK) dan penyebaran bahan kampanye (BK)

5. Metode kampanye dengan bentuk kegiatan lainnya seperti kegiatan budaya, panen raya, rapat umum serta metode kampanye lain yang mempertemukan orang atau menimbulkan kerumunan massa dihapus dan tidak boleh dilaksanakan.<sup>7</sup>

Sementara itu, Bawaslu juga mengeluarkan aturan pengawasan kampanye Pemilihan Serentak 2020 pada masa pandemi. Melalui diterbitkannya Perbawaslu Nomor 4 Tahun 2020, Bawaslu menyusun kerangka teknis kerja pengawasan, penanganan pelanggaran, dan penyelesaian sengketa pemilihan lanjutan dalam kondisi pandemi Covid-19.

Bawaslu juga mengeluarkan Surat Edaran (SE) Nomor 0577/K.Bawaslu/PM.06.00/IX/2020 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penanganan Pelanggaran terhadap Pelanggaran Protokol Kesehatan Covid-19. SE ini bersifat internal, sebagai panduan bagi jajaran pengawas dalam menjalankan fungsi pengasasan di setiap tahapan Pemilihan Serentak 2020. Adapun isi SE tersebut adalah sebagai berikut:

1. Memberikan surat peringatan tertulis kepada pihak yang diduga melanggar protokol kesehatan pada tahapan Pemilihan Serentak 2020.
2. Melakukan koordinasi tim kelompok kerja (pokja) Covid-19 yang terdiri dari Bawaslu, KPU, Bupati, Kapolres, Kajari, dan Kepala Satuan Tugas (Satgas) Penanganan Covid-19, jika

---

<sup>7</sup> Aturan kampanye Pemilihan Serentak 2020 diundangkan dalam peraturan KPU nomor 11 Tahun 2020.

- ditemukan potensi pelanggaran protokol Covid-19.
3. Memberikan rekomendasi pembubaran kegiatan yang melanggar protokol kesehatan Covid-19 kepada tim Pokja Covid-19 di lapangan, jika surat peringatan tidak diindahkan.
  4. Melakukan prosedur penanganan pelanggaran administrasi jika surat peringatan tidak diindahkan dalam kurun waktu 1 jam sejak surat peringatan diberikan.<sup>8</sup>

#### **D. PEMBAHASAN**

##### **1. Pelaksanaan dan Pengawasan Kampanye Pemilihan Serentak 2020 Pada Masa Pandemi Covid-19**

Kegiatan kampanye pada Pemilihan Serentak 2020, masih banyak dilakukan dengan cara kampanye tatap muka. Hal tersebut bisa dilihat di lapangan bagaimana banyak pertemuan dan kegiatan pengumpulan warga di masa kampanye. Bahkan pemanfaatan metode kampanye berbasis teknologi informasi, media sosial dan iklan kampanye, masih sangat minim dilakukan. Padahal kondisi Jawa Timur pada saat itu masih berada pada zona merah. Metode kampanye tatap muka sangat beresiko menjadi mata rantai penyebaran Covid-19, karena meniscayakan adanya pertemuan orang dalam jumlah banyak.

---

<sup>8</sup> Surat edaran Bawaslu Republik Indonesia Nomor 0577/K.Bawaslu/PM.06.00/IX/2020 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penanganan Pelanggaran terhadap Pelanggaran Protokol Kesehatan Covid-19 dalam Setiap Tahapan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2020.

Kondisi ini bisa dilihat dalam pelaksanaan tahapan kampanye di Kabupaten Gresik. Dalam kurun waktu 71 hari masa kampanye, terdapat 613 kali kegiatan kampanye tatap muka yang dilakukan oleh dua pasangan calon. Artinya, rata-rata dalam sehari ada 9 kali kegiatan kampanye tatap muka yang dilakukan. Jumlah tersebut bisa lebih banyak lagi, karena calon atau pasangan calon sering diundang atau mengikuti kegiatan warga seperti kegiatan keagamaan, syukuran keluarga atau kegiatan yasinan. Jajaran pengawas mencatat, dalam sehari pernah dilakukan 15 kali kampanye tatap muka oleh kedua pasangan calon.<sup>9</sup>

Jumlah kampanye melalui media daring, baik itu melalui aplikasi Zoom maupun melalui aplikasi YouTube, hanya dilakukan sebanyak dua kali oleh satu pasangan calon. Sedangkan APK yang terpasang selama masa kampanye sebanyak 3.666 di Kabupaten Gresik. Akun media sosial pasangan calon juga minim aktivitas, atau lebih tepat hanya sebagai formalitas didaftarkan ke KPU.

Hal yang lebih parah juga terjadi di Kabupaten Lamongan. Bawaslu Kabupaten Lamongan mencatat terdapat 1.215 kegiatan kampanye tatap muka yang dilakukan oleh tiga pasangan calon, atau 18 kali kegiatan kampanye dalam satu hari. Sama seperti di Gresik, modus pasangan calon menghadiri undangan kegiatan masyarakat juga

---

<sup>9</sup> Dirangkum dari buku Laporan Hasil Pengawasan Pemilihan Serentak 2020 Bawaslu Kabupaten Gresik, Muhammad Syafi Jamhari, Peta Jalan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Serentak Lanjutan 2020 dalam Pusaran Covid-19, Laporan Akhir Divisi pengawasan, Gresik : Bawaslu Kabupaten Gresik, 2021

terjadi di Kabupaten Lamongan. Hal tersebut sebenarnya, juga menunjukkan minimnya pemanfaatan teknologi informasi untuk meminimalisir terjadinya kerumunan massa.<sup>10</sup> Kampanye melalui media jaringan, baik itu aplikasi Zoom dan YouTube tidak pernah dilakukan. Akun resmi media sosial tim kampanye dan pasangan calon juga minim aktivitas, atau hanya memenuhi kewajiban pendaftaran ke KPU.

Hal yang agak berbeda ditemukan di Kabupaten Situbondo. Jajaran pengawas mencatat selama masa kampanye, pasangan calon hanya melakukan 43 kali aktivitas kampanye. Artinya dalam 71 hari masa kampanye, rata-rata hanya ada empat kali kegiatan kampanye dalam satu minggu. Jika dibagi dua pasangan calon, masing-masing pasangan calon di Kabupaten Situbondo hanya melaksanakan kampanye tatap muka sebanyak 22 kali selama masa kampanye.<sup>11</sup>

Data di Kabupaten Situbondo tidak bisa dijadikan acuan bahwa pelaksanaan kampanye di Situbondo mengindahkan kondisi pandemi Covid-19. Karena data tersebut tidak dibarengi dengan tingginya kegiatan kampanye metode lain. Jajaran

---

<sup>10</sup> Dirangkum dari buku Laporan Hasil Pengawasan Pemilihan Serentak 2020 Bawaslu Kabupaten Lamongan, M. Nadhim, Tantangan Pelaksanaan Pengawasan Pilkada di Era Pandemi covid-19 (Sebagai Laporan Akhir Divisi Pengawasan) Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2020, Lamongan: Bawaslu Kabupaten Lamongan, 2021

<sup>11</sup> Dirangkum dari buku Laporan Hasil Pengawasan Pemilihan Serentak 2020 Bawaslu Kabupaten Situbondo, Ahmad Faridl Ma'ruf, Potret Pengawasan Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2020 di Era Pandemi Covid-19, Situbondo: Bawaslu Kabupaten Situbondo, 2021

pengawas di Kabupaten Situbondo mencatat tidak pernah dilakukan kampanye dalam bentuk dalam jaringan (daring). Akun media sosial tim kampanye dan pasangan calon juga digunakan hanya sebatas formalitas didaftarkan ke KPU saja. Akun-akun media sosial tersebut tidak dimaksimalkan sebagai media untuk melakukan kampanye dan menyampaikan visi misi ke Pemilih.

APK yang terpasang di Kabupaten Situbondo selama masa kampanye hanya 633 buah. Jika dirata-rata, berarti hanya ada 19 APK per pasangan calon di setiap kecamatan. Kampanye media iklan baik itu media cetak, elektronik, atau iklan media sosial juga tidak dilakukan. Hasil pengawasan jajaran Bawaslu, pasangan calon banyak melakukan kegiatan dan menghadiri undangan kegiatan masyarakat untuk menyapa warga. Tapi kegiatan tersebut tidak mau disebut sebagai kampanye, atau dalam bahasa pengawas biasa disebut “kampanye terselubung”. Jika melihat data pengawasan secara tersurat, memang sepertinya di Kabupaten Situbondo sedikit dilakukan kegiatan kampanye tatap muka. Namun jika dicermati secara mendalam, kegiatan yang dilakukan pasangan calon yang datang ke masyarakat, juga punya potensi yang lebih besar menjadi mata rantai penularan Covid-19.<sup>12</sup>

Di Kabupaten Trenggalek, kampanye tatap muka dilakukan sebanyak 729 kali, atau rata rata 11 kali dalam satu hari selama 71 hari masa kampanye. APK yang dipasang selama masa kampanye sejumlah 2.676 buah. Yang menarik,

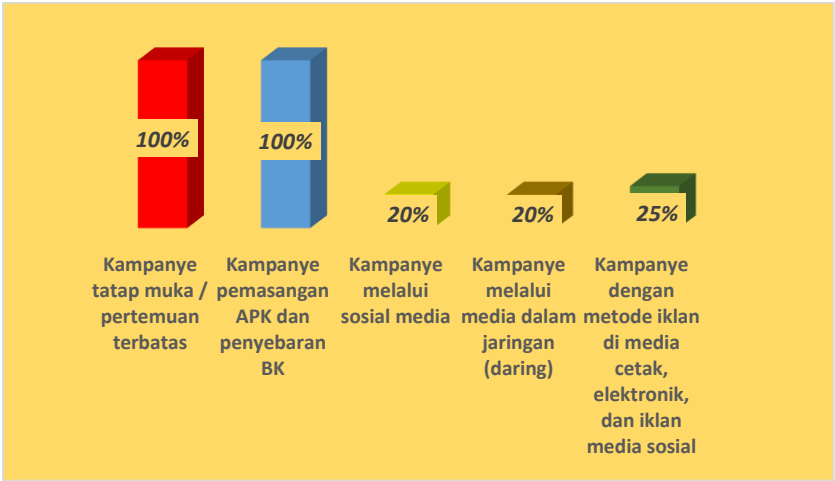
---

<sup>12</sup> Ibid.

Bawaslu Kabupaten Trenggalek mencatat 89 kali kampanye melalui aplikasi Zoom dan Youtube. Kabupaten Trenggalek juga satu satunya di Jawa Timur di mana setiap aktivitas kampanye, disertai Surat Tanda Terima Pemberitahuan (STTP) dari Kepolisian dan surat rekomendasi kegiatan dari tim gugus tugas Covid-19.<sup>13</sup>

Berikut ini gambaran secara umum pelaksanaan kegiatan kampanye Pemilihan Serentak 2020 di Jawa Timur:

Gambar 1  
Metode Kampanye yang Banyak Digunakan dalam Pemilihan Serentak 2020



Sumber: Data Laporan Hasil Pengawasan Bawaslu Kabupaten/Kota di Jawa Timur.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Dirangkum dari buku Laporan Hasil Pengawasan Pemilihan Serentak 2020 Bawaslu Kabupaten Trenggalek, Akhmad Rokhani, Laporan Akhir Hasil Pengawasan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Trenggalek Tahun 2020, Trenggalek; Bawaslu Kabupaten Trenggalek, 2021

<sup>14</sup> Diagram di atas merupakan hasil olah data dari buku laporan akhir hasil pengawasan Bawaslu Kabupaten Gresik,



## **2. Permasalahan Pengawasan Penegakan Protokol Covid-19 Pada Masa Kampanye Pemilihan Serentak 2020**

Pelaksanaan kampanye Pemilihan Serentak 2020 pada masa pandemi Covid-19 seharusnya menjadi perhatian semua pihak baik itu peserta pemilihan, penyelenggara, serta pemerintah daerah. Hal tersebut karena pelaksanaan tahapan kampanye pemilihan, terutama di Jawa Timur, berpotensi menjadi mata rantai baru penularan Covid-19.

Setiap daerah di Jawa Timur, punya permasalahan masing-masing dalam penegakan protokol kesehatan Covid-19. Secara umum, masalah utama penegakan protokol kesehatan pada tahapan kampanye adalah kurangnya kesadaran dari peserta pemilihan dan tim pemenangannya. Dalam kondisi seperti ini, sosialisasi dari KPU, Kepolisian, serta Tim Gugus Tugas Covid-19 menjadi kunci penting sebelum penegakan protokol kesehatan Covid-19 di masyarakat.

Di Kabupaten Gresik, ada satu kasus dimana Polres Gresik tidak mau mengeluarkan STTP kampanye jika tidak disertai dengan rekomendasi dari Tim Gugus Tugas Covid-19. Namun tim dari salah satu pasangan calon tidak mau mengajukan permohonan. Keengganan tersebut karena khawatir dan menganggap Tim Gugus Tugas Covid-19 adalah bagian dari tim pasangan calon petahana. Hal tersebut juga terjadi di banyak kabupaten lain di

---

Bawaslu Kabupaten Lamongan, Bawaslu Kabupaten Trenggalek, dan Bawaslu Kabupaten Situbondo yang menjadi lokasi penelitian ini.

---

Jawa Timur. Surat pemberitahuan kampanye tidak disertai dengan STTP dari Kepolisian.<sup>15</sup>

Terdapat suatu temuan di Kabupaten Lamongan. Sering kali terjadi ketidaksesuaian antara data dalam surat pemberitahuan kampanye yang dikeluarkan oleh tim kampanye dan pelaksanaan kampanye di lapangan. Hal tersebut menyulitkan jajaran pengawas saat melakukan pengawasan di lapangan karena ada perubahan lokasi dan waktu kampanye tanpa ada pemberitahuan dari tim kampanye.<sup>16</sup>

Hal lain yang menjadi permasalahan adalah tim dan peserta kampanye yang tidak mematuhi protokol kesehatan saat pelaksanaan kampanye. Jaga jarak (minimal 1 meter) dan penggunaan masker saat kampanye adalah protokol kesehatan yang paling banyak dilanggar. Hal tersebut ditemukan saat pelaksanaan kampanye di Kabupaten Trenggalek, Kabupaten Lamongan, Kabupaten Gresik dan Kabupaten Situbondo.

Bahkan di Kabupaten Lamongan, tim kampanye masing-masing pasangan calon saling protes dan saling melapor ke Bawaslu karena aktivitas kampanye dari tim kampanye paslon lain yang tidak mematuhi protokol kesehatan. Sehingga Bawaslu Kabupaten Lamongan mengundang seluruh tim kampanye pasangan calon, KPU

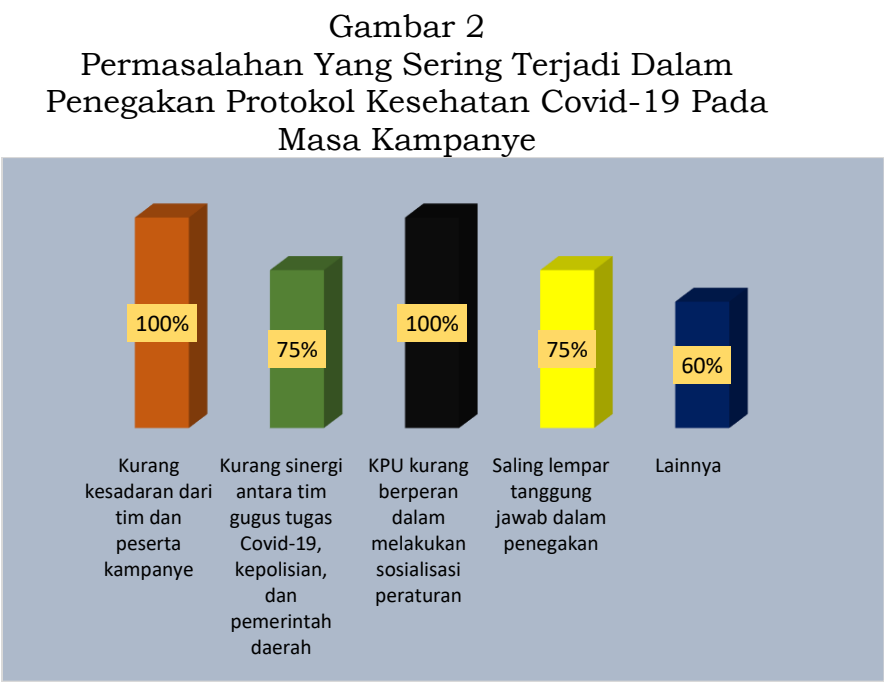
---

<sup>15</sup> Hasil wawancara dengan Koordinator Divisi Pengawasan Bawaslu Kabupaten Gresik, Muhammad Syafi'Jamhari, yang menjadi narasumber sekaligus bagian dari tim penelitian ini.

<sup>16</sup> Hasil wawancara dengan Koordinator Divisi Pengawasan Bawaslu Kabupaten Lamongan, M. Nadhim yang menjadi narasumber dari penelitian ini.

Kabupaten Lamongan, tim gugus tugas Covid-19 dan Kepolisian untuk menyelesaikan persoalan tersebut.<sup>17</sup>

Permasalahan yang paling sering muncul dalam penegakan penerapan protokol kesehatan Covid-19 pada kampanye Pemilihan Serentak 2020 di Jawa Timur dapat digambarkan melalui diagram berikut:



Sumber: Data Hasil Wawancara Narasumber.<sup>18</sup>

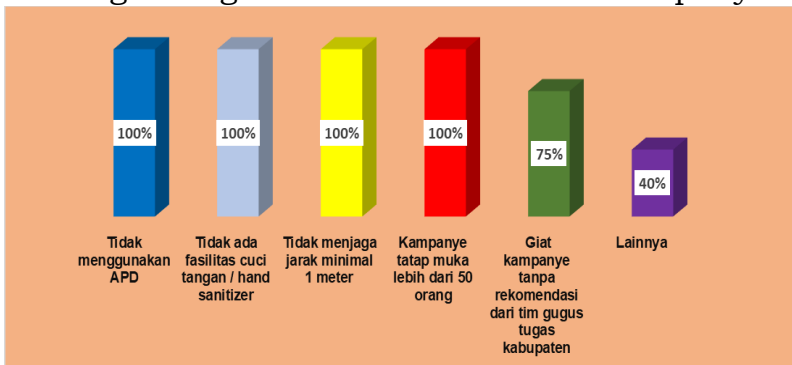
<sup>17</sup> ibid

<sup>18</sup> Table ini merupakan rangkuman dari hasil wawancara dengan seluruh narasumber, yakni ; M. Nadhim dari Bawaslu Kabupaten Lamongan, Muhammad Syafi’ Jamhari dari Bawaslu Kabupaten Gresik, Ahmad Rokhani dari Bawaslu Kabupaten Trenggalek, dan A. Farid Ma’ruf dari Bawaslu Kabupaten Situbondo.

Diagram di atas menjelaskan hasil wawancara dengan keempat narasumber dari Divisi Pengawasan Bawaslu yakni M. Nadhim (Bawaslu Kabupaten Lamongan), Akhmad Rokhani (Bawaslu Kabupaten Trenggalek, M. Farid Ma'ruf (Bawaslu Kabupaten Situbondo), dan M. Syafi' Jamhari (Bawaslu Kabupaten Gresik). Mereka menyampaikan bahwa di empat daerah pemilihan tersebut kurang ada kesadaran dari peserta dan kurangnya sosialisasi yang dilakukan KPU terkait aturan penegakan protokol Covid-19. Di samping itu, dalam proses penegakan protokol kesehatan kurang ada sinergi dan terkesan saling lempar tanggung jawab antar stakeholder.

Sebagai upaya penegakan protokol kesehatan Covid-19 pada saat kampanye, jajaran Bawaslu selalu turun ke lapangan guna melakukan pengawasan termasuk penerapan protokol kesehatan Covid-19. Berdasarkan laporan pengawasan jajaran Bawaslu Jawa Timur, hampir semua jenis pelanggaran protokol kesehatan Covid-19 terjadi selama masa kampanye. Pelanggaran tersebut antara lain tidak menggunakan alat pelindung diri, tidak tersedia *hand sanitizer*, tidak menjaga jarak minimal 1 meter saat dilakukan kampanye, dan kampanye dilakukan lebih dari 50 orang. Adapun pelanggaran protokol kesehatan Covid-19 yang paling banyak dilakukan dalam giat kampanye bisa digambarkan dalam diagram sebagai berikut:

**Gambar 3**  
**Jenis Pelanggaran Protokol Kesehatan Covid-19**  
**Yang Sering Dilakukan Pada Masa Kampanye**



Sumber: Data Laporan Hasil Pengawasan Bawaslu Kabupaten/Kota & Hasil Wawancara Narasumber<sup>19</sup>

Diagram di atas menjelaskan jenis pelanggaran yang paling banyak dilakukan oleh peserta Pemilihan Serentak 2020 di Jawa Timur di masa kampanye. Pelanggaran protokol Covid-19 karena tidak menggunakan alat pelindung diri (APD), tidak ada fasilitas mencuci tangan dan tidak menjaga jarak ditemukan oleh Bawaslu di semua kabupaten yang menjadi lokasi penelitian ini. Sedangkan giat kampanye tanpa rekomendasi dari tim gugus tugas ditemukan di tiga dari empat kabupaten yang menjadi lokasi penelitian ini, yakni Kabupaten Gresik, Kabupaten Lamongan dan Kabupaten Situbondo.

### **3. Strategi Pengawasan Penegakan Protokol Kesehatan Covid-19 Pada Masa Kampanye Pemilihan Serentak 2020**

Sebagai upaya pengawasan dan penegakan protokol kesehatan pada masa kampanye, jajaran

<sup>19</sup> ibid

pengawas pemilu di Jawa Timur melakukan berbagai strategi baik pencegahan, pengawasan maupun penindakan pelanggaran protokol kesehatan Covid-19. Dalam konteks pencegahan, jajaran pengawas di Jawa Timur selalu menginisiasi pertemuan koordinasi dan berkirim surat kepada pihak terkait. Inti dari surat tersebut adalah tentang pentingnya penerapan protokol kesehatan Covid-19 dalam tahapan kampanye. Jajaran Bawaslu Jawa Timur juga selalu memberi imbauan kepada tim dan peserta kampanye, baik secara lisan maupun secara tertulis, setiap ada kegiatan kampanye.

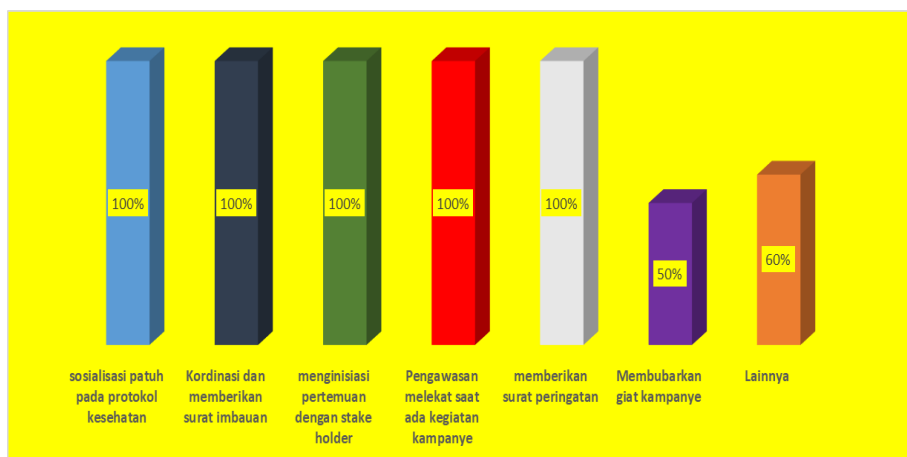
Bawaslu Kabupaten Trenggalek berhasil menginisiasi pertemuan dan koordinasi dengan para stakeholder, sehingga setiap kegiatan kampanye selalu disertai dengan surat pemberitahuan dan STTP kampanye dari Kepolisian. Bawaslu Kabupaten Trenggalek menginisiasi surat menyurat melalui file PDF yang berkaitan dengan pemberitahuan kampanye. Terobosan ini dilakukan dengan memanfaatkan media Whatsapp sehingga memangkas waktu lebih cepat, sehingga STTP kampanye dari Kepolisian bisa terbit.<sup>20</sup> Bawaslu Kabupaten Trenggalek juga mendorong penggunaan teknologi informasi sebagai media kampanye. Sehingga kampanye tatap muka di Kabupaten Trenggalek juga dikombinasikan dengan penyiaran secara daring melalui aplikasi Zoom Meeting, agar bisa diakses oleh peserta kampanye yang lebih banyak.

---

<sup>20</sup> Hasil wawancara dengan koordinator divisi pengawasan Bawaslu Kabupaten Trenggalek, Akhmad Rokhani yang menjadi narasumber dari penelitian ini.

Bawaslu Kabupaten Lamongan memberi solusi jika ada giat kampanye yang melebihi 50 peserta, Bawaslu mengimbau agar peserta dipecah menjadi dua kegiatan kampanye, sehingga masing-masing giat kampanye, pesertanya tidak lebih dari 50 orang.<sup>21</sup> Beberapa upaya dilakukan oleh jajaran pengawas dalam menjaga penegakan aturan kampanye dengan protokol kesehatan. Berikut diagram ilustrasi strategi pengawasan penegakan protokol kesehatan Covid-19 pada Pemilihan Serentak 2020 di Jawa Timur.

Gambar 4  
Strategi Pengawasan Penegakan Protokol Kesehatan Covid-19 yang Dilakukan Jajaran Bawaslu Jawa Timur



Sumber: Data Hasil Wawancara Narasumber Penelitian<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Table ini merupakan rangkuman dari hasil wawancara dengan narasumber; M. Nadhim dari Bawaslu Kabupaten Lamongan, Muhammad Syafi Jamhari dari Bawaslu Kabupaten Gresik, Ahmad Rokhani dari Bawaslu Kabupaten Trenggalek, dan A. Farid Ma'ruf dari Bawaslu Kabupaten Situbondo.

<sup>22</sup> ibid

Gambar di atas menunjukkan strategi pengawasan penegakan protokol Covid-19 yang dilakukan oleh Bawaslu kabupaten/kota di Jawa Timur. Bawaslu Kabupaten yang menjadi lokasi penelitian ini semuanya melakukan strategi pengawasan dengan sosialisasi, koordinasi, melakukan pengawasan melekat, dan memberikan surat peringatan pelanggaran protokol Covid-19.

Dari empat kabupaten yang menjadi lokasi penelitian, dua diantaranya melakukan pembubaran kegiatan kampanye peserta pemilihan yang melanggar protokol Covid-19, yakni Kabupaten Gresik dan Kabupaten Lamongan. Dalam penegakan protokol kesehatan Covid-19 pada masa kampanye, Bawaslu mempunyai kewenangan memberikan surat peringatan (SP), serta rekomendasi pembubaran kampanye kepada Kepolisian. Namun pada praktiknya, sering kali Bawaslu menjadi *single fighter* dalam upaya penegakan protokol kesehatan Covid-19 pada tahapan kampanye.

Jajaran Pengawas di Kabupaten Gresik, jajaran pengawas menerbitkan 58 surat peringatan pelanggaran protokol kesehatan dengan diikuti dua kali pembubaran kampanye. Salah satu pembubaran kampanye tersebut terpaksa dilakukan jajaran pengawas sendiri karena pihak Kepolisian bersikap pasif, bahkan membiarkan kampanye yang melanggar protokol kesehatan tersebut. Padahal diketahui Kepolisian ada di lokasi kampanye tersebut. Secara umum tim kampanye menyadari dan menerima saat diberi surat peringatan bahkan dilakukan pembubaran. Sehingga bisa disimpulkan bahwa tim kampanye

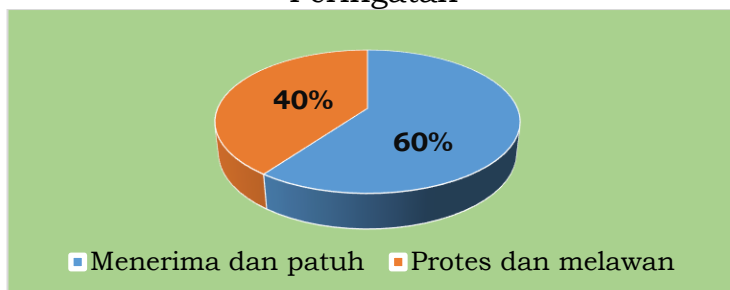


mengetahui bahwa giat kampanye yang mereka lakukan tidak sesuai dengan regulasi yang berlaku.<sup>23</sup>

Berbeda dengan yang terjadi di Kabupaten Lamongan. Beberapa kejadian di Kabupaten Lamongan, tim kampanye dan peserta pemilihan kurang menerima jika jajaran pengawas memberikan surat peringatan pelanggaran protokol kesehatan. Bahkan jajaran pengawas pemilu di Kabupaten Lamongan pernah menerima intimidasi dan tindak kekerasan dari tim kampanye saat memberikan surat peringatan dalam rangka penegakan protokol kesehatan Covid-19.

Respon tim kampanye saat diberi teguran dan peringatan oleh jajaran pengawas Pemilu di Jawa Timur bisa digambarkan dalam diagram berikut.

Gambar 5  
Respon Tim Kampanye Saat Mendapat Surat Peringatan



Sumber: Data Hasil Wawancara Narasumber<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Dirangkum dari buku laporan hasil pengawasan Pemilihan Serentak 2020 Bawaslu Kabupaten Gresik, Muhammad Syafi Jamhari, Peta Jalan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Serentak Lanjutan 2020 dalam Pusaran Covid-19, Laporan Akhir Divisi pengawasan, Gresik: Bawaslu Kabupaten Gresik, 2021

<sup>24</sup> *Ibid.*

Chart di atas menjelaskan bahwa dari 10 kali pembubaran kampanye yang dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten Gresik dan Kabupaten Lamongan, empat di antaranya, peserta pemilihan protes dan bahkan melakukan perlawanan terhadap pembubaran tersebut.

Pelaksanaan kampanye Pemilihan Serentak 2020 di Jawa Timur pada masa pandemi Covid-19 secara umum berjalan baik, walaupun berdasarkan laporan Tim Gugus Tugas Covid-19 Jawa Timur terdapat kenaikan kasus positif Covid-19 di Jawa Timur selama masa kampanye Pemilihan Serentak 2020. Namun, tidak ditemukan laporan mata rantai baru penyebaran virus Covid-19 yang disebabkan kegiatan kampanye. Hal tersebut karena upaya dari berbagai pihak, terutama jajaran Bawaslu Jawa Timur untuk melakukan pengawasan dan penegakan protokol kesehatan Covid-19.

Berdasarkan hasil penelitian di atas, ada beberapa catatan yang perlu menjadi perhatian bagi penyelenggara Pemilu, tim kampanye, pemerintah, dan masyarakat umum. Catatan ini penting untuk menjadi refleksi dalam melaksanakan tahapan kampanye, terutama saat berada dalam kondisi *force majeure*, misalnya bencana alam atau non alam.

Pertama, tim kampanye dan peserta pemilihan pada Pemilihan Serentak 2020 di Jawa Timur secara umum masih mengandalkan metode kampanye tatap muka sebagai media utama dalam menyampaikan visi, misi dan ajakan memilih kepada masyarakat. Adanya pembatasan pertemuan tatap muka dalam kampanye hanya 50

orang saja, tidak begitu dipatuhi oleh tim kampanye karena masih banyak ditemukan aktivitas kampanye yang melebihi 50 orang. Tidak ada nya kompensasi atas dibatasinya kampanye tatap muka dengan metode lain, misalnya iklan kampanye lebih banyak difasilitasi, atau fasilitasi kampanye dengan pemasangan APK diperbanyak. Hal tersebut, bisa jadi menyebabkan peserta pemilihan di Jawa Timur masih mengandalkan kampanye metode tatap muka sebagai media utama dalam menyapa Pemilih dan masyarakat.

Kedua, kurangnya sinergi antar *stakeholder* di kabupaten/kota, baik itu tim gugus tugas Covid-19, Kepolisian, pemerintah daerah serta penyelenggara pemilihan. Dalam hal perizinan misalnya, giat kampanye di Jawa Timur tidak ada yang disertai surat rekomendasi dari tim gugus tugas kecuali di Kabupaten Trenggalek. Hal tersebut seolah menjadi pembenar bahwa tim gugus tugas lepas tangan atas giat kampanye di Jawa Timur dan melempar tanggung jawab kepada jajaran Bawaslu.

Beberapa penindakan pembubaran kampanye di Jawa Timur juga hanya dilakukan oleh jajaran Bawaslu tanpa ada pihak Kepolisian, seperti pembubaran di Kabupaten Gresik. Bahkan di Kabupaten Lamongan, jajaran Polres Lamongan baru mau ikut serta menangani pelanggaran protokol kesehatan Covid-19 saat kampanye, setelah Polres Lamongan mendapat teguran dari POLRI, saat tahapan kampanye sudah berjalan 3 minggu.

Kesadaran tim kampanye dan peserta pemilihan yang minim dalam penerapan protokol

kesehatan Covid-19 pada Pemilihan Serentak 2020 di Jawa Timur juga menjadi catatan. Bawaslu Kabupaten Gresik misalnya, harus mengeluarkan 68 surat peringatan tertulis dan dua kali pembubaran kampanye karena menemukan adanya pelanggaran protokol kesehatan Covid-19 dalam giat kampanye Pemilihan Serentak 2020. Bahkan Bawaslu Kabupaten Lamongan membubarkan empat kali kampanye karena melanggar protokol kesehatan Covid-19, walaupun jumlah surat peringatan yang dikeluarkan oleh Bawaslu Kabupaten Lamongan tidak sebanyak di Kabupaten Gresik. Setidaknya Bawaslu Kabupaten Lamongan mengeluarkan 18 surat peringatan selama masa kampanye.

Ketiga, jajaran pengawas di Jawa Timur tidak henti melakukan upaya dan strategi dalam penegakan protokol kesehatan guna mencegah penyebaran virus Covid-19 pada masa kampanye Pemilihan Serentak 2020. Strategi tersebut diwujudkan baik dalam aktivitas pencegahan, pengawasan, serta penegakan protokol kesehatan Covid-19. Misalnya di Kabupaten Trenggalek, Bawaslu Kabupaten Trenggalek menginisiasi pertemuan antara peserta pemilihan, Kepolisian, tim gugus tugas dan KPU. Hasil dari pertemuan tersebut, ada komitmen bersama bahwa setiap giat kampanye di Kabupaten Trenggalek bisa disertai STTP kampanye dari Kepolisian dan surat rekomendasi kegiatan dari tim gugus tugas Covid-19. Sehingga penerapan protokol kesehatan kegiatan kampanye di Kabupaten Trenggalek menjadi tanggung jawab bersama. Di Kabupaten Trenggalek, salah satu peserta kampanye jika melakukan setiap giat kampanye tatap muka juga

dikombinasikan dengan penggunaan teknologi aplikasi Zoom sehingga bisa meminimalisir jumlah peserta tatap muka, tapi kampanye bisa diikuti oleh lebih banyak peserta. Hal tersebut juga atas imbauan dari Bawaslu Kabupaten Trenggalek.

Upaya Bawaslu Kabupaten Gresik, memberikan surat imbauan penerapan protokol kesehatan kampanye Covid-19 kepada setiap aktivitas kampanye yang dilakukan. Juga memberikan 68 kali surat peringatan dan 2 kali pembubaran kampanye yang melanggar protokol kesehatan Covid-19. Bahkan Bawaslu Kabupaten Lamongan membubarkan empat kali kampanye karena melanggar protokol kesehatan Covid-19.

## **D. KESIMPULAN DAN SARAN**

### **1. Kesimpulan**

Pelaksanaan Pemilihan Serentak 2020 menjadi pengalaman baru bagi penyelenggaraan pemilu dan pemilihan di Jawa Timur. Pelaksanaan tahapan kampanye di tengah pandemi Covid-19 menjadikan regulasi pemilihan mengalami adaptasi yang ketat agar sesuai dengan protokol kesehatan. Beberapa adaptasi tersebut diterjemahkan dalam aturan teknis pelaksanaan tahapan kampanye seperti pelaksanaan kampanye tatap muka hanya boleh dilaksanakan maksimal 50 orang, penggunaan protokol kesehatan (penggunaan APD, jaga jarak dan cuci tangan) dalam setiap kegiatan kampanye, optimalisasi pemanfaatan media sosial dan kampanye virtual, dan pelarangan bentuk kegiatan kampanye yang mengarah pada pengumpulan massa.

Namun pada prakteknya, peserta atau kontestan pemilihan di berbagai daerah di Jawa Timur masih menempatkan pertemuan tatap muka sebagai bentuk kampanye utama yang kadang kurang mematuhi regulasi pemilihan di masa pandemi. Dari hasil penelitian, setidaknya ada tujuh permasalahan utama dalam pengawasan penegakan protokol kesehatan pada masa kampanye Pemilihan Serentak 2020 di Jawa Timur.

1. Kurangnya kesadaran dari tim kampanye dan peserta kampanye dalam penegakan protokol kesehatan Covid-19 saat melakukan aktivitas kampanye.
2. Kurangnya sinergi antara tim gugus tugas Covid-19, Kepolisian, dan pemerintah daerah dalam melayani kebutuhan perizinan kampanye
3. KPU kabupaten kurang dalam melakukan sosialisasi kampanye dan penegakan protokol kesehatan Covid-19 pada saat kampanye
4. Saling lempar tanggung jawab antar *stakeholder* dalam melakukan penindakan jika ada pelanggaran protokol kesehatan saat kampanye
5. Tim kampanye dan Peserta kampanye tidak patuh pada protokol kesehatan seperti menjaga jarak minimal satu meter dan menggunakan masker saat kampanye.
6. Kegiatan kampanye dilakukan tidak sesuai surat pemberitahuan yang diberikan ke Bawaslu.

Bawaslu di Kabupaten/Kota di Jawa Timur melakukan beberapa upaya dalam melaksanakan pengawasan atas pelaksanaan kampanye Pemilihan Serentak di Jawa Timur. Beberapa upaya tersebut antara lain:

1. Memberikan sosialisasi kepada masyarakat pentingnya patuh pada protokol kesehatan Covid-19, terutama saat mengikuti kegiatan kampanye.
2. Koordinasi dan memberikan surat imbauan kepada panitia kampanye saat akan melaksanakan aktivitas kampanye.
3. Berkoordinasi dan menginisiasi pertemuan dengan *stakeholder* dalam rangka penegakan protokol kesehatan.
4. Menginisiasi pertemuan dengan tim kampanye dan KPU untuk menemukan titik temu akan permasalahan kampanye dan penegakan protokol kesehatan kampanye yang muncul saat pelaksanaan kampanye
5. Pengawasan melekat saat ada kegiatan kampanye, baik di dalam maupun di luar lokasi kampanye
6. Menegur secara lisan dan memberikan surat peringatan kepada tim kampanye jika melakukan pelanggaran protokol kesehatan saat melakukan giat kampanye
7. Membubarkan giat kampanye yang tetap melanggar protokol kesehatan Covid-19 setelah 1 jam surat peringatan diberikan.<sup>25</sup>

Hasil penelitian dan kajian ini diharapkan menjadi bahan rekomendasi jika di kemudian hari dilakukan tahapan pemilihan, atau tahapan kampanye dalam kondisi bencana alam atau non

---

<sup>25</sup> Diagram ini merupakan rangkuman dari hasil wawancara dengan narasumber; M. Nadhim dari Bawaslu Kabupaten Lamongan, Muhammad Syafi Jamhari dari Bawaslu Kabupaten Gresik, Ahmad Rokhani dari Bawaslu Kabupaten Trenggalek, dan A. Farid Ma'ruf dari Bawaslu Kabupaten Situbondo.

alam, ataupun dalam kondisi *force majeure* yang lain. Sehingga, kampanye sebagai aktivitas penyampaian visi, misi, atau ajakan memilih bisa tetap dilaksanakan dengan hasil maksimal. Di lain sisi, dalam kondisi bencana, atau dalam kondisi *force majeure*, aktivitas kampanye tidak mengganggu atau bahkan memperparah kondisi bencana tersebut.

## **2. Saran**

Adapun saran dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Peraturan kampanye dan pelaksanaan kampanye harus disesuaikan dengan kondisi bencana alam/non alam.
2. Sosialisasi dan penegakan peraturan harus menjadi tanggung jawab bersama dan ada sinergi antar *stakeholder* terkait.
3. Strategi pengawasan penegakan protokol kesehatan Covid-19, akan mendapat hasil yang lebih maksimal jika didukung oleh seluruh *stakeholder* terkait.



## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

Bo, Edaurus Marius, 2019. *Negara hukum dan Kedaulatan Rakyat*. Malang: Setara Press.

Isra, Saldi. 2019. *Pemilihan Umum Demokratis, Prinsip-prinsip Dalam Konstitusi Indonesia*. Depok: Raja Grafindo Persada.

Jamil. 2020. *Penerapan Konsep Perlindungan Hukum Dalam Sengketa Proses Pemilihan Umum*, dalam 70 Tahun Prof. Dr. Sudarsono, S.H., M.S., *Dinamika Hukum*. Malang: Inteligensia Media.

Ramadhanil, Fadil. 2019. *Perlindungan Hak Memilih Warganegara Di Pemilu 2019 Dan Keterwakilan Perempuan Di Lembaga Penyelenggara pemilu*, Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) dengan dukungan Kedutaan Besar Belanda.

Tjandra, W. Riawan. 2019. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Sinar Grafika.

### Jurnal

Hadjon, Philipus M. 1997. "Tentang Wewenang" dalam *Yuridika*, Vol 7, No.5 & 6

Nopyandri. 2011. "Pemilihan Kepala Daerah Yang Demokratis Dalam Perspektif UUD 1945" dalam *Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 2 No. 1 Agustus 2011.

## **Peraturan Perundang-Undangan**

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 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;

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Perppu Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota menjadi Undang-Undang

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2015 tentang Pengamanan Pada Lembaga Pemasyarakatan dan Rumah Tahanan Negara

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 2 Tahun 2017 tentang Pemutakhiran Data dan Penyusunan Daftar Pemilih dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota

PKPU Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan atas PKPU Nomor 2 Tahun 2017 tentang Pemutakhiran Data dan Penyusunan Daftar Pemilih dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota;

PKPU Nomor 17 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 2 Tahun 2017 tentang Pemutakhiran Data dan Penyusunan Daftar Pemilih dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota

SE KPU Nomor 576/PL.02.1-SD/06/KPU/VII/2020 Perihal Perlindungan Terhadap Data Pribadi Pemilih dalam Pemutakhiran Data dan Penyusunan Daftar Pemilih

Perbawaslu Nomor 9 Tahun 2017 Tentang Pengawasan Pemutakhiran Data dan Penyusunan Daftar Pemilih dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota

Surat Bawaslu RI Nomor: SS-0399/K.BAWASLU/PM.00.00/7/2020 Tanggal 9 Juli 2020 Perihal Pengawasan Tahapan Pemutakhiran Data dan Penyusunan Daftar Pemilih Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2020;

## **Internet**

KPU-Tanibar.go.id, “Sejarah Pemilu Pemilihan Serentak”, <https://www.kpu->

[tanimbar.go.id/bank-data/sejarah-Pemilu-Pemilihan-serentak/](http://tanimbar.go.id/bank-data/sejarah-Pemilu-Pemilihan-serentak/) diakses pada tanggal 3 Juli 2021

KPUJatim.go.id, *“DPT Pemilihan Serentak 2020 di Jawa Timur Sebanyak 18.615.191 Pemilih”*, <https://kpujatim.go.id/berita-kpu-jatim/dpt-Pemilihan-serentak-2020-di-jawa-timur-sebanyak-18-615-191-Pemilih/> diakses pada tanggal 3 Juli 2021;

FaktualNews.co, *“Ratusan Penghuni Lapas Mojokerto Terancam Kehilangan Hak Pilih di Pilkada 2020”*, <https://faktualnews.co/2020/12/08/ratusan-penghuni-lapas-mojokerto-terancam-kehilangan-hak-pilih-di-pilkada-2020/246252/>

# **POLITIK UANG DAN LITERASI POLITIK PADA PEMILU SERENTAK 2020 DI PROVINSI JAWA TIMUR**

*Oleh :*

*Aang Kunaifi, Fina Lutfiana Rahmawati,  
Keke Eskatario*

## **Abstrak**

Seberapa masifkah politik uang dalam pemilihan serentak 2020 di Jawa Timur? serta seberapa efektif pengaruhnya? Penelitian ini akan mencoba menjawab dua pertanyaan penting tersebut dalam praktik politik uang pada pemilihan serentak 2020 di Jawa Timur. Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan pendekatan analitik dan studi kasus. Pada studi kasus ditemukan masifnya praktik politik uang pada pemilihan serentak di Jawa Timur. sedangkan pengawasan praktik politik uang masih sangat sulit untuk dijangkau karena ada beberapa celah hukum yang dapat dilanggar. Telaah pengawasan praktik politik uang di Indonesia menunjukkan bahwa perilaku politik masyarakat di Indonesia masih memilih berdasarkan dengan penerimaan politik uang. Pembentukan desa pengawasan dan desa anti politik uang, pojok pengawasan, dan juga pembentukan Sekolah Kader Pengawasan Partisipatif, adalah upaya untuk mencegah atau mengurangi praktik politik uang dalam pemilu.

**Kata Kunci:** Pengawasan, Politik Uang, Literasi Politik

## A. PENDAHULUAN

Kehidupan sosial, ekonomi, politik, budaya, dan agama dalam bernegara sangat dipengaruhi oleh atmosfer berdemokrasi yang telah dirasakan oleh masyarakat Indonesia. Iklim kebebasan untuk berpendapat, menuangkan aspirasi, dan berpartisipasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara menjadi irisan penting dari kehidupan demokratisasi masyarakat Indonesia.

Keberadaan Pemilu merupakan potret dari akomodasi atas partisipasi politik masyarakat secara langsung untuk memilih pemimpin daerahnya masing-masing. Partisipasi masyarakat dalam memberikan hak berdemokrasi dan berpolitik sangat dipandang penting karena akan dapat menumbuhkan kembangkan kekuasaan yang tidak sentralistik, karena sistem pemerintahan belum dipandang demokratis jika partisipasi dari masyarakat masih sangat minim.

Penyelenggaraan pemilihan yang menjadi tolak ukur keberhasilan demokrasi tidak hanya berazaskan partisipasi politik yang tinggi, akan tetapi juga harus bersih dari praktik politik uang. Istilah politik uang mulai dikenal pada akhir 1990-an sebagai gambaran praktik demokratisasi di Indonesia. Politik uang adalah penyakit yang biasa terjadi ketika Pemilu maupun pemilihan kepala daerah. Praktik politik uang yang sudah mengakar menjadi *dis oriented* bagi masyarakat, sehingga tidak memiliki orientasi politik secara independen dalam berdemokrasi. Edward Aspinall dan Mada Sukamajati dalam penelitiannya, melihat politik uang dari konsep *patronase* dan *klientinisme*, di mana istilah tersebut sesuai dengan standart yang

ada dalam berbagai studi komparatif tentang politik elektoral di berbagai negara<sup>1</sup>.

Salah satu negara di Asia yang menarik untuk diperhatikan oleh para akademisi dalam konteks praktik klientelisme adalah Indonesia. Meskipun praktik politik uang sangat populer namun belum banyak yang secara sistematis membedah praktik klintelistik ini. Meskipun sangat berguna dalam meningkatkan pemahaman kita tentang politik uang. Indonesia sendiri, merupakan studi kasus yang menarik dalam menjelaskan dinamika jual beli suara karena beberapa faktor; (1) signifikansi Indonesia sebagai negara demokrasi terbesar ke tiga, (2) Indonesia merupakan negara di Asia Tenggara yang ditengarai mudah mengakui adanya praktik politik uang dibandingkan dengan negara lain<sup>2</sup>.

Sudut pandang praktik politik uang mempunyai dua madzab yang berbeda secara diametral. Pandangan pertama berasumsi bahwa pasangan calon mambangkan uang atau materi lainnya sebagai iming-iming kepada pendukung inti atau loyalis partisipan guna memobilisasi mereka agar memberikan suaranya pada hari pemilihan. Pandangan kedua berasumsi bahwa politik uang sebagai alat atau strategi untuk mempengaruhi pemilih yang masih bimbang<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Gun Gun Heriyanto dkk. *Literasi Politik Dinamika Konsolidasi Demokrasi Indonesia Pasca Reformasi*. Yogyakarta: Ircisod, 2019, hlm 81.

<sup>2</sup> Burhanudin Muhtadi. *Kuasa Uang Politik uang dalam Pemilu Pasca Orde Baru*. Jakarta: Gramedia, 2020, hlm 5.

<sup>3</sup> *Ibid*, hlm 7.

Maraknya praktik politik uang pada Pemilu merupakan bentuk lemahnya pemahaman masyarakat akan bahaya politik uang. Begitu juga perilaku elit yang melakukan politik uang, juga ikut andil dalam mencederai nilai serta norma-norma dalam demokrasi.

Pemilihan serentak 2020 dilaksanakan sebagai bentuk peningkatan kualitas demokrasi di Indonesia. Dimana partisipasi masyarakat sebagai tonggak keberhasilannya. Pemilihan serentak 2020 di Jawa Timur juga menyisakan sejumlah cerita tentang praktik politik uang yang terjadi di sejumlah kabupaten/kota di Jawa Timur.

Penelitian ini akan fokus pada persoalan praktik politik uang serta literasi politik uang. penelitian ini juga akan melihat praktik politik uang pada masa tenang di pemilihan serentak tahun 2020 khususnya di Kabupaten Malang, Kabupaten Jember, Kabupaten Banyuwangi, dan Kabupaten Tuban.

## **B. RUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dibuatlah rumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Bagaimana telaah praktik politik uang pada pemilihan serentak 2020 di Kabupaten Malang, Kabupaten Jember, Kabupaten Banyuwangi, dan Kabupaten Tuban?
2. Faktor apa saja yang mempengaruhi terjadinya politik uang, serta bagaimana cara pencegahannya?



### **C. METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif adalah penelitian yang diarahkan untuk memberikan gejala-gejala, fakta-fakta, atau kejadian-kejadian secara sistematis dan akurat.<sup>4</sup> Dengan menggunakan metode pengumpulan data berupa: wawancara, observasi, serta telaah dokumen.

### **D. PEMBAHASAN**

#### **Pengawasan Praktik Politik Uang**

Setiap perhelatan Pemilu, selalu tidak dapat dielakkan dari praktik politik uang. Politik uang selalu menjadi fokus perhatian semua pihak baik kalangan elit politik, masyarakat, bahkan penyelenggara pemilu. Masifnya pelanggaran politik uang dalam pemilu serta susahny pembuktian atas kasus tersebut, membuat persoalan ini seperti ada, bisa dirasakan, tetapi sulit dibuktikan. Praktik politik uang sering dijumpai tidak hanya pada masa tenang, akan tetapi sering juga ditemui di tengah-tengah tahapan kampanye, dan pada hari pemilihan. Tidak hanya Bawaslu saja mempunyai tugas pengawasan terhadap praktik politik uang, tetapi juga dibutuhkan peran berbagai pihak. Pengawasan partisipatif, peran serta masyarakat, koordinasi dengan berbagai pihak, serta komitmen para penegak hukum sangat dibutuhkan sebagai upaya pencegahan.

---

<sup>4</sup> Yatim Riyanto. *Metodologi Penelitian Pendidikan Kualitatif dan Kuantitatif*. Surabaya: Unesa University Press, 2007, hlm 107.

Dalam pemilihan serentak 2020, Bawaslu Kabupaten/Kota di Jawa Timur yang telah menangani praktik politik uang sampai dengan putusan Pengadilan adalah Bawaslu Kabupaten Jember dan Kabupaten Malang. Kasus politik uang di Kabupaten Jember dilakukan oleh simpatisan salah satu paslon dengan membagikan sejumlah uang kepada masyarakat. Putusan Pengadilan Negeri Jember menjatuhkan sanksi pidana penjara selama 36 bulan dan pidana denda sebesar 200 juta rupiah subsid 2 bulan kurungan. Yang kedua, yaitu politik uang di Malang. Putusan Pengadilan Negeri Kepanjen Malang menjatuhkan sanksi pidana 1 tahun dan masa percobaan 2 tahun. Terdakwa pada kasus politik uang ini terbukti melanggar pasal 187A dan pasal 73 ayat (4) huruf C Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah<sup>5</sup>.

Meskipun hanya ada 2 kasus politik uang yang sampai dengan putusan pengadilan, tetapi laporan-laporan mengenai praktek politik uang pada pemilu serentak tahun 2020 banyak dijumpai. Seperti yang terjadi di Kabupaten Malang. Tercatat ada 7 (tujuh) dugaan pelanggaran politik uang yang dilaporkan kepada Bawaslu Kabupaten Malang dan diproses dengan penanganan pelanggaran sesuai dengan peraturan dan perundang-undangan. Pelanggaran Pidana yang diproses oleh Bawaslu Kabupaten Malang bersama Sentra Gakkumdu Kabupaten Malang, hanya 1 (satu) dugaan pelanggaran yang diteruskan kepada penyidik dan vonis oleh Pengadilan Negeri Kepanjen.

---

<sup>5</sup> Potret Penegakan Hukum Pemilihan Serentak Tahun 2020 di Jawa Timur. Surabaya: Bawaslu Provinsi Jawa Timur Tahun 2021.

Di Kabupaten Jember terdapat isu politik yang cukup menarik, dengan majunya calon petahana melalui jalur *independent*. Adapun pemilihan tahun 2020 di Kab. Jember diikuti oleh 3 pasangan calon: 1). Faida dan Dwi Arya Nugraha Otavianto (*Independent*); 2). Hendy Siswanto dan M. Balya Firjaun (Nasdem, Gerindra, Demokrat, PPP, dan PKS); 3). Abdussalam dan Ifan Ariandna Wijaya (PKB, PDIP, Golkar, Perindo, PAN, dan Berkarya). Dengan Pengawasan yang dilaksanakan oleh Bawaslu Kabupaten Jember, mulai awal tahapan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tahun 2020 sampai pasca pemungutan suara, ada 11 (sebelas) temuan. Sedangkan hasil laporan yang telah masuk di Bawaslu Kabupaten Jember 20 (dua puluh) laporan. <sup>6</sup>

Tabel 1  
Praktik Politik Uang di Kabupaten Jember <sup>7</sup>

No	Temuan/ laporan	Dugaan Pelanggaran	Keterangan
1	Laporan	Dugaan pelanggaran tindak pidana Pemilihan memberikan voucher kepada warga yang dilakukan oleh Ketua Rw	Berhenti di Sentra Gakkumdu
2	Temuan	Temuan Bawaslu Kabupaten	Pelanggaran pidana pemilu

---

<sup>6</sup> *ibid*

<sup>7</sup> Laporan Akhir Divisi Penanganan Pelanggaran Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Jember Tahun 2020.

No	Temuan/ laporan	Dugaan Pelanggaran	Keterangan
		Jember terkait beredarnya video yang berisi pembagian uang dan stiker dari pasangan calon nomor urut 2	dan sudah inkrah putusan Pengadilan Tinggi
3	Laporan	Dugaan pelanggaran tindak pidana pemilihan oleh pasangan calon nomor urut 2 terkait menjanjikan voucher uang kepada warga	Berhenti di Sentra Gakkumdu
4	Temuan	Dugaan pelanggaran tindak pidana pemilihan menjanjikan uang kepada warga	Berhenti di Sentra Gakkumdu

*Sumber: diolah dari data Penanganan Pelanggaran Bawaslu Kabupaten Jember*

Dari beberapa temuan dan laporan tersebut di atas, salah satu laporan tindak pidana pemilihan sudah diputus oleh pengadilan tinggi dan *inkrah*. Berawal dari seseorang yang membagikan uang dan bahan kampanye berupa stiker pasangan calon nomer urut 2 kepada warga. Tidak hanya membagikan uang dan stiker tersebut, yang bersangkutan juga mengarahkan warga untuk

memilih pasangan calon Bupati dan wakil bupati nomer urut 2.

Berangkat dari laporan tersebut, Bawaslu Kabupaten Jember melakukan proses penanganan pelanggaran bersama Sentra Gakkumdu. Dalam proses penanganan pelanggaran, bersama sentra Gakkumdu memutuskan bahwa dugaan pelanggaran tersebut dilanjutkan ke tahap penyidikan karena telah memenuhi unsur-unsur pasal yang disangkakan adalah pasal 187A ayat (1) jo Pasal 73 ayat (4) undang-undang Nomer 10 Tahun 2016. Putusan Pengadilan Negeri Jember menyatakan bahwa terdakwa diputus pidana penjara selama 3 (tiga) tahun dan pidana denda sebesar Rp.200.000.000 (dua ratus juta rupiah) dengan ketentuan apabila denda tersebut tidak dibayar maka diganti dengan pidana kurungan 2 (dua) bulan sesuai dengan putusan pengadilan negeri tersebut, terdakwa mengajukan banding ke pengadilan tinggi Surabaya. Dan putusan pengadilan tinggi memutuskan menguatkan Putusan Pengadilan Negeri Jember.

Kabupaten Banyuwangi dengan jumlah penduduk 1.708.114 dan jumlah DPT 1.304.909 mempunyai perjalanan pengawasan yang menarik untuk dikaji. Dalam Pemilihan 2020 Kabupaten Banyuwangi diikuti oleh dua pasangan calon. Pasangan calon nomer urut 1 yaitu Yusuf Widiatmoko yang diusung oleh partai PKB, PKS, Partai Demokrat, dengan total 22 kursi Pasangan nomer urut 2 yaitu Ipuk Fieastiandani dan H. Sugirah yang didukung oleh PDIP, Golkar, Partai Nasdem, PPP dan PAN dengan total 28 kursi. selain itu, ada dua bakal calon independen yang

mendaklarasikan diri. Yaitu Purnomo dan Satiyem-Sunaryanto. Pada saat tahapan pengumpulan dukungan hanya pasangan Satiyem-Sunaryanto yang mengumpulkan dukungan. Akan tetapi pencalonan pasangan Satiyem-Sunaryanto terhenti pada tahap Verifikasi jumlah dukungan. Sedangkan untuk pasangan Purnomo tidak mengumpulkan berkas dukungan sampai batas hari terakhir pengumpulan dukungan.

Jejak pelaksanaan pemilihan 2020 di Kabupaten Banyuwangi, ada beberapa temuan dan laporan praktik politik uang meskipun hanya berhenti di Gakkumdu, akan tetapi dapat di evaluasi bahwa praktik politik uang masih sangat masif dan populer dalam pelaksanaan pemilihan 2020. Ada perkara terkait praktik politik uang yang sudah ditangani oleh Bawaslu Kabupaten Banyuwangi baik berupa dugaan pembagian uang tunai maupun dugaan pemberian materi lainnya berupa pemberian kitab suci, susu, biskuit, dan beras. untuk memepengaruhi pemilih<sup>8</sup>.

Tabel 2  
Praktik Politik Uang di Kabupaten Banyuwangi<sup>9</sup>

No	Temuan/ laporan	Dugaan Pelanggaran	Keterangan
1	Temuan	Beredarnya video viral di media sosial tentang pembagian beras dan ada dugaan pelanggaran	Dihentikan

<sup>8</sup> Laporan Akhir Divisi Penanganan Pelanggaran Bawaslu Kabupaten Banyuwangi 2020.

<sup>9</sup> Laporan Akhir Divisi Penanganan Pelanggaran Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tahun 2020 Kabupaten Banyuwangi.

No	Temuan/ laporan	Dugaan Pelanggaran	Keterangan
		kampanye ditempat ibadah.	
2	Laporan	pembagian beras 5 kg merk mawar serta makanan tambahan biskuit ibu hamil yang berlogo Kementerian Kesehatan Republik Indonesia yang bertuliskan tidak diperjualbelikan. Bahwa pembagian dilakukan oleh Ustadz Mahfud dengan pesan “ada shodaqoh dari H. Pandi jangan lupa 01”.	Dihentikan
3	Laporan	pembagian kerudung di sertai gambar paslon 02 dengan bukti ditemukan barang dengan jumlah 23 krudung di bawa ke kantor Panwascam	Dihentikan
4	Laporan	Pembagian uang sebanyak 15 lembar perorang mendapatkan uang senilai 50.000 untuk memilih calon Bupati dan wakil bupati	Dihentikan
5	Laporan	pembagian uang dan meminta warga untuk mencoblos Paslon 02	Dihentikan
6	Laporan	Pembagian AlQur'an berstempel nama Paslon 02 sembari Meminta jamaah	Dihentikan

No	Temuan/ laporan	Dugaan Pelanggaran	Keterangan
		untuk mencoblos no 02	

*Sumber: diolah dari data Penanganan Pelanggaran Bawaslu Kabupaten Banyuwangi*

Di Kabupaten Tuban, Bawaslu Kabupaten Tuban beserta jajarannya melakukan optimalisasi pengawasan praktik politik uang sejak tahapan kampanye sampai pemungutan suara. Bawaslu kabupaten Tuban pada pemilihan serentak 2020 telah menangani dugaan pidana praktik politik uang berupa video durasi pendek yang diduga merupakan praktik politik uang. Meskipun unsur kejahatannya belum terpenuhi.

### **Faktor Yang Mempengaruhi Terjadinya Politik Uang**

Praktik politik uang seringkali didefinisikan dalam literatur sebagai transaksi atau tukar menukar secara langsung. Yang mana pemilih memberikan hak pilihannya dengan imbalan uang atau materi lainnya sebagai hadiah.<sup>10</sup> Kaitan menelaah praktik politik uang di Indonesia, teori perilaku politik dan konsep literasi/pendidikan politik dipandang relevan untuk menjawab praktik politik uang yang sudah menjadi penyakit tiap perhelatan pemilu maupun pemilihan. Teori perilaku politik digunakan karena mayoritas masyarakat menggunakan hak pilihnya ditentukan oleh beberapa faktor; (1) psikologis, (2) pilihan

---

<sup>10</sup> Burhanudin Muhtadi. *Kuasa Uang Politik uang dalam Pemilu Pasca Orde Baru*. Jakarta: Gramedia, 2020, hlm 261.



rasional, (3) sosiologis. Adapun literasi politik/ pendidikan politik dipakai untuk memotret berbagai bentuk inovasi sebagai upaya pendidikan politik kepada masyarakat bahwa praktik politik uang sebenarnya telah mencederai proses demokrasi dalam pemilihan maupun pemilu<sup>11</sup>

Perilaku pemilih ditentukan oleh karakteristik sosiologis para pemilih terutama kelas sosial, agama, dan kelompok etnik kedaerahan<sup>12</sup>. Pemilih yang mempunyai status sosial menengah ke atas dimungkinkan lebih kuat untuk ikut pemilihan bila ia berada dalam jaringan sosial yang memungkinkan terjadinya proses mobilisasi politik. Sedangkan pemilih yang mempunyai status sosial menengah ke bawah memiliki kecenderungan memilih calon yang dipandang dapat memperbaiki kelas sosial mereka.

Faktor sosiologis lain yang paling mendasar dijadikan pertimbangan pemilih adalah faktor agama. Calon yang mempunyai *platform* keagamaan yang sama dengan pemilih menjadi dasar pemilih untuk memilih calon yang bersangkutan.

Menurut pendekatan psikologis, pemilih yang berada dalam strata kelas sosial menengah ke atas, berada dalam jaringan sosial yang dapat dijangkau oleh elit politik. Mereka belum dapat dipastikan ikut

---

<sup>11</sup> Gun Gun Heriyanto dkk. *Literasi Politik Dinamika Konsolidasi Demokrasi Indonesia Pasca Reformasi*. Yogyakarta: Ircisod, 2019, hlm 84.

<sup>12</sup> Saiful Mujani. *Kuasa Rakyat: Analisis tentang Perilaku Memilh dalam Pemilihan Legislatif dan Presiden Indonesia Pasca Orde Baru*. Jakarta: Mizan, 2011, hlm 6.

berpartisipasi dalam pemilihan jika memang tidak memiliki ketertarikan. Mereka cenderung apatis karena tidak ada keterikatan secara psikologis dengan elit politik tersebut.

Model psikologi memperkenalkan tentang budaya politik atau *civic culture* yang secara spesifik disebut dengan budaya partisipasi politik. Pada dasarnya faktor psikologi terbentuk sesuai dengan pengalaman proses sosialisai politik yang dialami masing-masing individu. Pemilih psikologis, lebih banyak didorong oleh daya tarik dan daya tawar yang diberikan oleh partai politik, orientasi pasangan calon, serta visi misi pasangan calon. Hal lain adalah figur dari pasangan calon.

Pendekatan pilihan rasional menyatakan ketertarikan pemilih terhadap calon yang akan dipilih dipandang dapat memenuhi kepentingan dasar dan menguntungkan bagi pemilih baik dalam aspek ekonomi terutama. Contoh di lapangan yang sering kita jumpai pada kontestasi pemilu, banyak calon yang menggunakan cara instan untuk dapat dikenal oleh masyarakat. Kegiatan yang dapat dilakukan dapat melalui pemberian kebutuhan bahan pokok, melakukan kegiatan sosial yang bersifat gratis atau bahkan pemberian uang secara langsung kepada masyarakat.

Observasi yang dilakukan di lapangan menunjukkan bahwa banyak informan mendasarkan pilihan terhadap calon yang mampu memberikan kontribusi finansial. Momentum pemilihan serentak 2020 dengan berbagai ikhtiar perbaikan, tentunya patut diapresiasi. Akan tetapi praktik politik uang masih saja menjadi kenyataan

yang sulit dihindari. Praktik politik uang yang telah terjadi di beberapa kabupaten/kota di Jawa Timur terutama di Kabupaten Malang dan Kabupaten Jember menunjukkan bahwa pendekatan pilihan rasional masih menjadi perilaku politik bagi para pemilih. Pemberian uang, barang, dan bentuk lainnya bagi masyarakat mempunyai daya tarik untuk memikat pemilih secara instan.

Praktik politik uang yang masih saja banyak terjadi pada pemilihan serentak 2020 tidak dapat dipungkiri karena minimnya pendidikan politik baik kandidat maupun pemilih (masyarakat). Ada beberapa faktor yang mempengaruhi dalam konteks praktik politik uang.

**Pertama,** Masih banyak masyarakat yang mempunyai *distrust* atau ketidakpercayaan pada kandidat yang akan dipilih. Sehingga kandidat memilih cara instan dengan menggunakan uang untuk menarik simpati dan perhatian masyarakat. Dengan demikian masyarakat akan memilih kandidat yang memberikan uang, jasa atau pemberian lainnya dalam kegiatan kampanye. Meskipun kenyataannya, kandidat tidak mempunyai kedekatan secara emosional dengan masyarakat atau pemilih. Pemberian uang, barang dan lainnya dianggap masih efektif dibanding menyapa atau memberikan pendidikan politik untuk masyarakat.

Bukan hanya masyarakat yang membutuhkan literasi politik, akan tetapi para elit politik juga sangat perlu dan harus mendapatkan pencerahan, pendidikan politik sebagai wawasan dan modal mereka dalam melakukan kampanye yang baik dan santun.

**Kedua,** Kondisi kemiskinan masyarakat menjadi faktor praktik politik uang masih saja digunakan cara efektif untuk mendulang suara perolehan karena praktik pertukaran antara pemberian uang, jasa, dan lainnya dengan suara masyarakat tidak dapat lepas dari kondisi sosial ekonomi masyarakat.

Kemiskinan adalah keadaan masyarakat di tengah ketidakmampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar seperti makanan, pakaian, tempat tinggal, pendidikan, dan kesehatan. Kondisi seperti ini memaksa sebagian masyarakat untuk segera ingin mendapatkan uang. Hal ini mendorong perilaku masyarakat untuk menerima pemberian uang tersebut tanpa berfikir dampak negatif dari praktik politik uang tersebut.

Wawasan masyarakat tentang politik masih sangat minim karena gesekan budaya yang masih membumi “Rejeki tidak boleh di tolak” ikut mendorong kontribusi maraknya praktik politik uang dalam pemilihan serentak 2020 di Jawa Timur.

Catatan di atas menegaskan bahwa praktik politik uang dalam pemilihan serentak 2020 tidak dapat lepas dari budaya masyarakat yang sudah mengakar. Karenanya literasi/pendidikan politik sangatlah penting dilakukan sebagai upaya perbaikan kualitas demokrasi di Indonesia. Setidaknya, dengan inovasi kegiatan yang secara berkesinambungan dapat mengurangi praktik politik uang yang menjadi penyakit dalam setiap momentum pemilihan.

Pendidikan politik merupakan proses panjang yang harus dilakukan secara berkesinambungan dalam memberikan pemahaman kepada masyarakat dalam bentuk sosialisasi maupun inovasi. Bawaslu telah berikhtiar terkait beberapa inovasi pencegahan terkait pendidikan politik kepada masyarakat seperti pembentukan desa pengawasan dan desa Anti Politik Uang. Kegiatan ini dimaksudkan agar masyarakat dapat mendapatkan pencerahan tentang dampak buruk praktik politik uang yang kerap terjadi pada pemilu.

Bawaslu juga membentuk “Pojok Pengawasan” berupa literasi politik dalam membumikan pengawasan. Bawaslu bekerjasama dengan perpustakaan daerah, perguruan tinggi, dan desa. serta adanya program Sekolah Kader Pengawas Partisipatif (SKPP) yang bertujuan membentuk kader-kader pengawas partisipatif yang siap memberikan pendidikan politik secara luas kepada masyarakat.

Pembentukan desa pengawasan dan desa anti politik uang, pojok pengawasan, dan juga pembentukan SKPP merupakan ikhtiar Bawaslu dalam mencegah maupun mengurangi praktik politik uang. adanya pendidikan politik dan juga literasi politik dapat menyadarkan kepada masyarakat tentang bahayanya praktik politik uang baik secara pribadi maupun proses berdemokrasi.

## **D. KESIMPULAN DAN SARAN**

### **1. Kesimpulan**

Praktik politik uang dalam pelaksanaan pemilihan serentak 2020 di Jawa Timur masih menjadi fokus pengawasan di setiap kabupaten/kota. Bagaimanapun juga praktik

politik uang masih dianggap efektif bagi pasangan calon untuk memikat simpati masyarakat secara instan. Dalam pemilihan serentak di Jawa Timur, hanya ada 2 kasus politik uang yang sampai pada putusan pengadilan. Meskipun pada praktiknya di lapangan, banyak sekali ditemukan maupun laporan yang masuk mengenai praktik politik uang. sayangnya temuan dan juga laporan tersebut tidak cukup banyak bukti sehingga berhenti pada Sentra Gakkumdu. Praktik politik uang dalam pemilu terbukti ada, dapat dirasakan, tetapi sulit untuk dibuktikan.

Praktik politik uang yang banyak terjadi pada tidak dapat dipungkiri karena minimnya pendidikan politik baik kandidat maupun pemilih (masyarakat). Hal tersebut dikarenakan: pertama, adanya ketidakpercayaan masyarakat terhadap calon sehingga kandidat memilih cara instan dengan menggunakan uang untuk menarik simpati dan perhatian masyarakat. Kedua, kondisi kemiskinan yang terjadi dimasyarakat. Ketiga, minimnya pengetahuan politik masyarakat.

## **2. Saran**

Saran yang bisa diberikan sebagai upaya perbaikan kualitas pemilu, serta untuk meminimalisir terjadinya praktik politik uang adalah: pertama, optimalisasi upaya pencegahan melalui kegiatan berbasis masyarakat pinggiran yang notabennya masih rentan menjadi sasaran praktik politik uang. Kedua, edukasi politik baik kepada masyarakat maupun pelaku elite politik tentang bahayanya praktik politik uang. Ketiga, membumikan pengawasan melalui pojok pengawasan di tiap desa maupun dusun sebagai pusat literasi pengawasan bagi masyarakat.

## DAFTAR PUSTAKA

- Arikunto, Suharsimi, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, Jakarta:Rineke Cipta 2002.
- Divisi Penanganan Pelanggaran Provinsi Jawa Timur, *Potret Penegakan Hukum Pemilihan Serentak Tahun 2020 di Jawa Timur*, Surabaya: Bawaslu Provinsi Jawa Timur 2021.
- Divisi Penanganan Pelanggaran Kabupaten Banyuwangi, *Laporan Akhir Divisi Penanganan Pelanggaran Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Banyuwangi*, Banyuwangi; Bawaslu Banyuwangi 2020
- Divisi Penanganan Pelanggaran Kabupaten Jember, *Laporan Akhir Divisi Penanganan Pelanggaran Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Jember*, Jember; Bawaslu Jember 2020
- Divisi Penanganan Pelanggaran Kabupaten Malang, *Laporan Akhir Divisi Penanganan Pelanggaran Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Malang*, Malang; Bawaslu Malang 2021
- Divisi Penanganan Pelanggaran Kabupaten Tuban, *Laporan Akhir Divisi Penanganan Pelanggaran Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Tuban*, Tuban; Bawaslu Tuban 2021
- G.Fredick Gale, *Political Literacy: Rhetoric, Ideology, anf the Possibility of Justice*, State Univercity of New York Press:New York, 1994.

- Heryanto, Gun gun dkk,*Literasi Politik Dinamika Konsolidasi Demokrasi Indonesia Pasca Reformasi*,Yogjakarta: Ircisod 2019.
- Mujani, Saiful, *Kuasa Rakyat: Analisis tentang Perilaku Memilh dalam Pemilihan Legislatif dan Presiden Indonesia Pasca Orde Baru* , Jakarta: Mizan 2011.
- Muhtadi, Burhanudin, *Kuasa Uang Politik uamg dalam Pemilu Pasca Orde Baru*, Jakarta: Gramedia: 2020.
- Irawan, Ade dkk, *Panduan Pemantauan Korupsi Pemilu, Indonesian Corruption Watch*,2014
- Riyanto, Yatim, *Metodologi Penelitian Pendidikan Kualitatif dan Kuantitatif* , Surabaya: Unesa University Press:2007.



# **DINAMIKA PEMBENTUKAN PANWASCAM, PANWASDES DAN PTPS PADA PELAKSANAAN PEMILIHAN SERENTAK TAHUN 2020 di KABUPATEN SUMENEP DAN KOTA PASURUAN**

Penulis:

Aang Kunaifi, Murtapik, Marpu'ah

## **ABSTRAK**

Salah satu komponen penting dalam penyelenggaraan pemilihan adalah kehadiran jajaran Pengawas Kecamatan, Pengawas Kelurahan/Desa, dan Pengawas PTPS. Tugas pengawas pemilihan ini adalah memastikan seluruh proses penyelenggaraan pemilihan dapat dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku sesuai wilayah kerjanya. Penelitian ini bertujuan untuk menggambarkan dinamika serta tantangan dalam pembentukan Panwascam, Panwasdes, serta PTPS di Kab. Sumenep dan Kota Pasuruan. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif metode pengumpulan data melalui wawancara dan pengumpulan dokumen. Temuan dari penelitian ini adalah, adanya beberapa faktor yang mempengaruhi dinamika pembentukan Panwascam, Panwaslu Desa/Kelurahan, serta Pengawas TPS. Paling dominan adalah faktor geografis di Kabupaten Sumenep, Faktor administrasi, serta faktor ketidaterpenuhan kuota pendaftar. Selain itu ada tantangan berupa pandemi covid-19, perpanjangan masa pendaftaran, serta tantangan profesionalitas kerja yang tinggi dengan honor yang tidak sepadan.

**Kata Kunci:** Pemilihan Serentak 2020, Panwascam, Panwasdes, PTPS

---

## **A. PENDAHULUAN**

### **1. Pendahuluan**

Dalam khazanah kajian demokrasi, pemilu/pemilukada merupakan pilar utama di tingkat lokal yang harus dijalankan dengan penuh integritas. Tujuannya agar kualitas pemimpin yang dihasilkan dari proses pemilihan sesuai dengan harapan masyarakat. Penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota Serentak (Pilkada Serentak) yang dilaksanakan tahun 2020 di Jawa Timur adalah bagian dari ikhtiar menjalankan pilar demokrasi sekaligus sebagai salah satu instrumen rekrutmen kepemimpinan lokal yang memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk memilih pemimpinnya secara langsung.

Penyelenggaraan Pilkada Serentak Tahun 2020 sedikit berbeda dari pemilihan sebelumnya, karena dilaksanakan di masa pandemi *Corona Virus Disease-19* (Covid-19). Penyelenggaraan pemilihan di tengah pandemi covid-19, memiliki tantangan tersendiri khususnya bagi pengawas pemilihan dalam melaksanakan tugas wewenang dan kewajibannya untuk memastikan semua proses penyelenggaraan pemilihan berjalan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sebagai contoh, adanya mandat tambahan bagi Bawaslu Kabupaten untuk membubarkan kerumunan bersama dengan aparat kepolisian berdasarkan rekomendasi dari pengawas pemilihan.

Pada satu sisi, untuk mewujudkan efektifitas pengawasan perlu pelibatan masyarakat secara masif, namun pada sisi yang lain interaksi dengan

masyarakat dibatasi karena pada saat yang bersamaan pelaksanaan peraturan pemilihan harus diselaraskan dengan aturan pencegahan penyebaran pandemi covid-19.

Di Provinsi Jawa Timur terdapat 38 Kabupaten/Kota, namun ditahun 2020 hanya ada 19 Kabupaten/Kota yang menyelenggarakan Pilkada Serentak. Termasuk Kabupaten Sumenep dan Kota Pasuruan.

Dalam rangka mendukung terwujudnya hasil pemilihan yang berkualitas, salah satu komponen penting dalam penyelenggaraan pemilihan adalah kehadiran jajaran Pengawas Kecamatan, Pengawas Kelurahan/Desa, dan Pengawas PTPS. Tugas pengawas pemilihan ini adalah memastikan seluruh proses penyelenggaraan pemilihan dapat dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku sesuai wilayah kerjanya.

Upaya untuk menghadirkan jajaran pengawas di tingkat Kecamatan, Kelurahan/Desa dan TPS yang mengedepankan prinsip akuntabilitas dan kehati-hatian agar jajaran pengawas terpilih memiliki integritas serta profesionalitas dalam menjalankan tugas pengawasan bukanlah hal yang mudah. Masih banyak ditemukan berbagai macam tantangan dan hambatan sesuai dengan standar yang ditentukan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan dengan tingkat kesulitan tertinggi terletak pada pembentukan Pengawas TPS, adapun jumlah kebutuhan jajaran pengawas di Wilayah Provinsi Jawa Timur pada pelaksanaan pemilihan serentak tahun 2020 sebagai berikut:

Panwaslu Kecamatan sebanyak 1.158 orang, Panwaslu Kelurahan/desa sebanyak 4.789 orang, serta Pengawas TPS sebanyak 48.600 orang. Jika diakumulasi, terdapat 54.547 jajaran pengawas pemilu yang ikut berperan aktif dalam pemilihan serentak Tahun 2020.<sup>1</sup>

Tugas dan wewenang pembentukan Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa dan Pengawas TPS dilaksanakan oleh Bawaslu Kabupaten/Kota. Dalam setiap pembentukan pada jenjang manapun, pasti beriringan dengan kendala atau permasalahan, baik persoalan teknis maupun kendala regulasi.

Dalam setiap jenjang pembentukan Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa dan Pengawas TPS di Provinsi Jawa Timur, selalu dihadapkan pada dinamika yang disertai dengan tantangan apalagi di Kabupaten Sumenep yang secara geografis memiliki banyak wilayah kepulauan yang berpotensi menimbulkan kendala dan tantangan yang lebih serius dalam melaksanakan pembentukan Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa dan Pengawas TPS. Demikian juga dengan Kota Pasuruan, sebagai masyarakat perkotaan yang mempunyai banyak kemudahan akses juga tidak lepas dari tantangan pada saat pembentukan Pengawas TPS.

Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini akan difokuskan pada dinamika dan tantangan yang

---

<sup>1</sup> Laporan akhir dukungan Sumber Daya Manusia dan Organisasi dalam pelaksanaan pengawasan pemilihan serentak Tahun 2020 di 19 Kabupaten/kota se Jawa Timur, 2021, hal 12.

terjadi saat pembentukan Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa serta Pengawas TPS di Kabupaten Sumenep dan Kota Pasuruan. Hal ini dilakukan untuk mengetahui bagaimana dinamika dan tantangan yang terjadi pada dua karakter wilayah dan budaya yang sangat berbeda dalam melaksanakan rekrutmen Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa dan Pengawas TPS.

Harapan besar dari riset ini adalah, munculnya rekomendasi kebijakan sebagai jawaban atas permasalahan pembentukan Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa dan Pengawas TPS, serta dapat ditindaklanjuti oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi Jawa Timur, karena hal tersebut berdampak pada kualitas sumber daya manusia pengawas pemilu dalam mewujudkan nilai-nilai demokrasi yang berkualitas dan berkeadilan.

## **2. Rumusan Masalah**

Tulisan ini ingin mengurai berbagai dinamika dan tantangan Bawaslu Kabupaten Sumenep dan Bawaslu Kota Pasuruan pada saat Penyelenggaraan pemilihan Bupati dan Wakil Tahun 2020. Penelitian ini mengambil dua rumusan masalah utama untuk diidentifikasi lebih lanjut yaitu:

1. Bagaimana dinamika pembentukan Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, dan Pengawas TPS di Kabupaten Sumenep dan Kota Pasuruan dalam Pemilihan Serentak Tahun 2020?
2. Apa saja tantangan pembentukan Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, dan Pengawas TPS di Kabupaten Sumenep dan Kota

Pasuruan dalam Pemilihan Serentak Tahun 2020?

### **3. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dinamika pembentukan Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa dan Pengawas TPS pada Pemilihan Serentak Tahun 2020 di Kabupaten Sumenep dan Kota Pasuruan. Serta menemukan jawaban dan solusi atas Tantangan pembentukan Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa dan Pengawas TPS untuk dijadikan sebagai bahan rekomendasi pada pelaksanaan pemilu atau pemilihan selanjutnya.

## **B. METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan metode pengumpulan data melalui wawancara dan pengumpulan dokumen dari Bawaslu Provinsi Jawa Timur, Bawaslu Kabupaten Sumenep dan Bawaslu Kota Pasuruan.

Sumber data primer pada penelitian ini diperoleh melalui wawancara mendalam dengan menggali informasi terkait kendala-kendala pembentukan Panwaslu Kecamatan, Panwaslu kelurahan/Desa dan Pengawas TPS di Kabupaten Sumenep dan Kota Pasuruan. Peneliti berharap agar mendapatkan data sesuai dengan masalah yang diteliti.

## **C. HASIL PENELITIAN**

### **1. Dinamika pembentukan Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, dan Pengawas TPS**

Pada pelaksanaan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota yang diselenggarakan secara serentak pada tanggal 9 Desember 2020 di seluruh Indonesia, Kabupaten Sumenep dan Kota Pasuruan termasuk dari 19 kabupaten/kota yang menyelenggarakan Pemilihan serentak tahun 2020 di wilayah Provinsi Jawa Timur.

Dalam melaksanakan tugas dan fungsi pengawasan, Bawaslu diwajibkan untuk membentuk Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, dan Pengawas TPS. Hal ini berdasarkan amanat Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015.<sup>2</sup>

Kebutuhan Bawaslu Kabupaten Sumenep dalam pembentukan adalah 81 orang Panwascam untuk 27 Kecamatan, 334 orang untuk Panwaslu Kelurahan/Desa, dan 2.500 orang untuk pengawas TPS. Sedangkan kebutuhan Bawaslu Kota Pasuruan adalah 12 orang Panwascam untuk 4 Kecamatan, 34 orang untuk Panwas Kelurahan/Desa, dan 357 untuk pengawas TPS.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Undang-Undang Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

<sup>3</sup> Laporan akhir Divisi Sumber daya manusia dan Organisasi pada pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Sumenep dan Kota Pasuruan Tahun 2020,2021. Hal 7.

## **2. Pembentukan Panwaslu Kecamatan**

Pada pembentukan Panwaslu Kecamatan yang dilaksanakan pada November 2019 di Kabupaten Sumenep dan Kota Pasuruan secara umum tidak mengalami kendala yang cukup berarti. Antusiasme masyarakat pada proses pendaftaran juga cukup tinggi, hal ini bisa dilihat dari jumlah pendaftar yang cukup banyak. Kondisi ini membuat kelompok kerja Pembentukan Panwaslu Kecamatan yang ada di Bawaslu Tingkat Kabupaten/Kota relatif ringan dan tidak banyak mengeluarkan energi untuk memenuhi kebutuhan pendaftar sejumlah tiga kali lipat dari jumlah kebutuhan disetiap kecamatan. Meskipun di Kabupaten Sumenep masih terdapat dua kecamatan yang proses pendaftarannya dilakukan perpanjangan, karena belum terpenuhinya kuota dua kali pendaftar di setiap kecamatan. Dua kecamatan yang melakukan perpanjangan pendaftaran adalah Kecamatan Masalembu dan Kecamatan Nonggunung. Dua kecamatan tersebut berada di wilayah kepulauan yang hanya bisa ditempuh dengan transportasi laut yang membutuhkan waktu perjalanan berjam-jam.<sup>4</sup>

Perpanjangan pendaftaran di dua Kecamatan Kepulauan di Kabupaten Sumenep tersebut, tidak dapat di jadikan alasan untuk menggeneralisir dinamika rekrutmen Panwaslu Kecamatan di Wilayah Provinsi Jawa Timur karena pada kenyataannya perpanjangan pendaftaran hanya terjadi di Kabupaten Sumenep sesuai dengan rekap

---

<sup>4</sup> Laporan akhir Divisi Sumber daya manusia dan Organisasi Kabupaten Sumenep, 2021,hal 16



laporan pembentukan Panwaslu Kecamatan di Bawaslu Provinsi Jawa Timur.<sup>5</sup>

Tingginya antusiasme masyarakat untuk mendaftarkan diri sebagai Panwaslu Kecamatan tidak dibarengi dengan minat pendaftar dari kaum perempuan, sehingga sampai berakhirnya masa pendaftaran, pendaftar banyak di dominasi oleh kaum laki-laki. Di Kabupaten Sumenep dari 81 orang Panwaslu Kecamatan hanya ada 5 orang Panwaslu Kecamatan yang dari unsur perempuan. Apabila di prosentase untuk laki-laki 94% dan untuk perempuan hanya 6%.<sup>6</sup> sementara untuk Kota Pasuruan dari 12 orang Panwaslu Kecamatan hanya ada 3 orang Panwaslu Kecamatan yang berjenis kelamin perempuan jika di prosentase laki-laki 75% dan untuk perempuan 25%.<sup>7</sup> Kondisi ini sudah dapat di perkirakan mengingat jumlah pendaftar perempuan di Kabupaten Sumenep dan Kota Pasuruan masih jauh dari harapan sebagai upaya untuk memenuhi kuota 30% keterwakilan perempuan.

Dalam ketentuan Undang Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilihan umum, keterpenuhan kuota 30% perempuan wajib diperhatikan, sesuai dengan bunyi pasal 92 ayat (11), walaupun masih di fokuskan pada Bawaslu RI, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota, namun dalam Surat Keputusan Ketua Badan

---

<sup>5</sup> Rekap Laporan Pembentukan Panwaslu Kecamatan di Wilayah Provinsi Jawa Timur Tahun 2019 Divisi SDMO Bawaslu Provinsi Jawa Timur

<sup>6</sup> Laporan akhir Divisi Sumber Daya Manusia dan Organisasi Bawaslu Kabupaten Sumenep, 2021

<sup>7</sup> *Ibid*

Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor : 0833/K.BAWASLU /KP.01.00/ X1/2019 Tentang Pedoman Pelaksanaan pembentukan Panwas Kecamatan tahun 2019 secara jelas disebutkan bahwa komposisi Panwaslu Kecamatan di setiap kecamatan wajib memperhatikan 30 % keterwakilan perempuan.

### **3. Pembentukan Panwaslu Kelurahan/Desa**

Dalam merekrut Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu Kecamatan mengacu pada Juknis Pedoman Pembentukan Panwaslu Kelurahan/Desa yakni Surat Keputusan Ketua Bawaslu Republik Indonesia Nomor 0215/K.BAWASLU /KP.01.00/II/2020 tentang pedoman pelaksanaan pembentukan Panitia Pengawas Pemilu Kelurahan/Desa Tahun 2020. Di Provinsi Jawa Timur dari 19 kabupaten/kota yang melaksanakan Pembentukan Panwaslu Kelurahan/Desa, terdapat 11 kabupaten/kota yang harus melakukan perpanjangan masa pendaftaran dikarenakan belum memenuhi kuota dua kali jumlah kebutuhan dalam satu Kelurahan/Desa.<sup>8</sup> Dari 11 kabupaten/kota yang melakukan perpanjangan Salah satunya adalah Kabupaten Sumenep.

Dari 27 kecamatan yang ada di Kabupaten Sumenep, sebanyak 13 kecamatan melakukan perpanjangan pendaftaran, yakni Kecamatan Batu Putih, Bluto, Dasuk, Dungkek, Guluk Guluk, Gapura, Kangayan, Masalembu, Pragaan, Sapeken,

---

<sup>8</sup> Laporan akhir dukungan Sumber Daya Manusia dan Organisasi dalam pelaksanaan pengawasan pemilihan serentak Tahun 2020 di 19 Kabupaten/Kota se- Jawa Timur Bawaslu Provinsi Jawa Timur, 2021, hal 28.

Saronggi, Talango, dan Raas. Kondisi ini memaksa jajaran Bawaslu Kabupaten Sumenep dan Panwaslu Kecamatan yang melakukan perpanjangan untuk melakukan langkah-langkah strategis agar jumlah pendaftar terpenuhi sesuai dengan kebutuhan. Langkah-langkah yang dilakukan adalah: Meminta laporan perkembangan pendaftar setiap hari, melakukan supervisi dan pembinaan, memastikan pengumuman rekrutmen Panwaslu Kelurahan/Desa yang dilakukan oleh Panwaslu Kecamatan sampai ke tingkat Desa dengan cara melakukan pengecekan secara langsung dan meminta laporan dalam bentuk foto penempelan pengumuman, turut mengumumkan di seluruh media sosial Bawaslu Kabupaten Sumenep.

Sedangkan Panwaslu Kecamatan melakukan langkah strategis sebagai berikut : Memperluas jangkauan pengumuman sampai ke tingkat dusun, mengumumkan melalui media sosial milik Panwaslu Kecamatan dan jajaran sekretariat Panwaslu Kecamatan, menyebarkan pengumuman di seluruh *Group WhatsApp* yang dimiliki Panwaslu Kecamatan dan jajaran sekretariat Panwaslu Kecamatan, serta melakukan koordinasi dengan Kepala Desa setempat agar membantu mensosialisasikan rekrutmen Panwaslu Kelurahan/Desa.

Untuk Kota Pasuruan pada pelaksanaan Pembentukan Panwaslu Kelurahan/Desa dapat dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan

perundang-undangan tanpa harus melakukan masa perpanjangan.<sup>9</sup>

#### **4. Pembentukan Pengawas TPS**

Kompleksitas serta dinamika pembentukan pengawas terletak pada pembentukan Pengawas TPS termasuk di Kabupaten Sumenep dan Kota Pasuruan. Di Kabupaten Sumenep, tercatat sebanyak 25 dari 27 kecamatan melakukan perpanjangan pendaftaran, hal ini disebabkan karena belum terpenuhinya kuota dua kali pendaftar dalam satu TPS sebagaimana tertuang dalam juknis pembentukan.

Dalam surat keputusan Ketua Badan Pengawas Pemilu Nomor 0329/K.Bawaslu/HK.01.00/IX/2020 tentang Pelaksanaan Pembentukan Pengawas TPS dalam Pemilihan Tahun 2020 menyebutkan: “Dalam hal terdapat TPS dengan jumlah calon pengawas TPS kurang dari 2 (dua) orang, Panwaslu Kecamatan mengumumkan perpanjangan waktu pendaftaran khusus di TPS tersebut.”

Di Kabupaten Sumenep, terdapat 288 desa dari 25 Kecamatan yang melakukan perpanjangan. Kondisi ini membuat kelompok kerja kembali melakukan perpanjangan tahap 2 (dua) yang diikuti sebanyak 24 kecamatan dengan jumlah desa 281 dan perpanjangan tahap 3 (tiga) dengan jumlah 24 kecamatan dan tersebar di 279 desa.

Di Kota Pasuruan, dalam membentuk Pengawas TPS Bawaslu Kota Pasuruan membuka

---

<sup>9</sup> Laporan akhir Divisi Sumber daya manusia dan Organisasi Bawaslu Kota Pasuruan.

perpanjangan pendaftaran karena terdapat satu kecamatan yakni Purworejo yang belum terpenuhi kuota dua kali pendaftar dalam 1 (satu) TPS. Ada 7 (tujuh) kelurahan yang melakukan perpanjangan pendaftaran yakni Kelurahan Tembokrejo, Purutrejo, Sekargadung, Kebonangung, Pohjentrek, Wirogunan, dan Purworejo. Di Kecamatan Purworejo sendiri terdapat 101 TPS sehingga untuk memenuhi kuota jumlah 2 (dua) kali kebutuhan di setiap TPS maka jumlah pendaftar yang dibutuhkan sebanyak 202 pendaftar. Namun pada saat dibuka sampai ditutupnya masa pendaftaran dan penenerimaan berkas, total seluruh pendaftar hanya berjumlah 129 pendaftar.

Kondisi ini memaksa jajaran Bawaslu Kabupaten Sumenep dan Bawaslu Kota Pasuruan beserta dengan Panwaslu Kecamatan yang melakukan perpanjangan dibantu Panwaslu Kelurahan/Desa melakukan langkah ekstra dengan memanfaatkan seluruh potensi yang ada untuk memenuhi kebutuhan Pengawas TPS sebagaimana diatur dalam pedoman pembentukan Pengawas TPS.

Langkah-langkah ekstra yang dilakukan yaitu meminta laporan perkembangan pendaftar setiap hari. Mengumumkan diseluruh media sosial Bawaslu Kabupaten, Panwaslu Kecamatan, dan juga Panwaslu Kelurahan/Desa. Bawaslu juga meminta Panwaslu Kecamatan dan juga Panwaslu Kelurahan/Desa untuk aktif jemput bola dengan mengarahkan orang yang memenuhi kualifikasi sebagai Pengawas TPS untuk mendaftarkan diri. Serta berkoodinasi dengan Kepala Desa, Ketua RW dan RT setempat untuk membantu sosialisasi.

## **5. Tantangan Pembentukan Panwaslu Kecamatan Panwaslu Kelurahan/Desa, dan Pengawas TPS**

Pada pembentukan Panswalu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, dan Pengawas TPS di Kota Pasuruan dan Kabupaten Sumenep tentu memiliki tantangan yang bisa sama, atau bisa jadi berbeda. Persamaan maupun perbedaan tersebut berada di masing-masing Kabupaten/Kota dan juga di masing-masing tahapan pembentukan.

Pada pembentukan Panwaslu Kecamatan di Kota Pasuruan, tidak dihadapkan pada tantangan yang dapat menghambat proses pelaksanaan pembentukan Panwaslu Kecamatan, sehingga pembentukan Panwaslu Kecamatan yang dilakukan Bawaslu Kota Pasuruan dapat berjalan lancar sesuai dengan *timeline* yang telah direncanakan. Sementara, pembentukan Panwaslu Kecamatan di Kabupaten Sumenep masih dihadapkan pada tantangan: *Pertama*, faktor geografis Kabupaten Sumenep yang terdiri dari beberapa kecamatan yang ada di pulau terpisah dengan Pusat Kabupaten. Kondisi ini membuat Kelompok Kerja pembentukan Panwaslu Kecamatan mengalami kendala dalam melakukan akselerasi dan konsolidasi. *Kedua*, rendahnya minat pendaftaran perempuan. Dari total 444 pendaftar, tercatat 392 atau 88,3% pendaftar berjenis kelamin laki laki dan 52 atau 11,7% pendaftar berjenis kelamin perempuan. Dari 52 perempuan yang mendaftar, hanya 29 yang lolos atau sekitar 6%.

Faktor geografis masih menjadi kendala dalam pembentukan Panwaslu Desa di Kabupaten Sumenep. Sebagai Kabupaten dengan banyak

wilayah kepulauan, Kabupaten Sumenep mengandalkan transportasi kapal laut sebagai penghubung dan sarana mobilisasi dari wilayah daratan ke wilayah kepulauan atau dari pulau satu ke pulau yang lain.

Untuk menggambarkan besarnya tantangan geogafis yang dihadapi, tulisan ini akan mendeskripsikan kondisi kepulauan dengan medan yang sulit. Kecamatan Sapeken yang terletak di ujung timur pulau madura berbatasan dengan Provinsi Sulawesi Selatan dan sebelah utara berbatasan dengan provinsi Kalimantan selatan. Untuk menuju ke Pulau Sapeken, rute awal perjalanan ditempuh dari Pelabuhan Kalianget. Jadwal pemberangkatan kapal dari pelabuhan pukul 08.00 WIB. Setelah menempuh perjalanan selama 8 jam, pukul 16.00 WIB kapal tiba dan terlebih dahulu transit di Pelabuhan Batu Kulok yang masuk wilayah Kecamatan Arjasa. Sampai disana, kapal *stand by* di pelabuhan sampai pukul 24.00 WIB. Kapal berangkat lagi menuju Pulau Sapeken dan tiba pukul 05.00 WIB.<sup>10</sup>

Ada 11 desa di Kecamatan Sapeken, yakni Desa Sapeken, Sakala, Sadulang, Sabuntan, Saliat, Saur Saebus, Tanjung Kiaok, Sepanjang, Pagerungan besar, Pagerungan Kecil dan Saseel. Secara geografis desa-desa tersebut tidak semua terletak dalam satu pulau. Beberapa desa terpisah pulau antara desa satu dengan desa yang lain. Jarak tempuhnya pun membutuhkan waktu 1-2 jam untuk bisa sampai ke Kota Kecamatan

---

<sup>10</sup> Wawancara dengan Sunaryo Koordinator Divisi Sumber Daya Manusia dan Organisasi Kecamatan Sapeken Kabupaten Sumenep, 10 juni 2021, melalui telpon seluler.

Sapeken. Bahkan terdapat satu Desa yang terpisah cukup jauh yang membutuhkan waktu perjalanan dengan perahu kayu selama 6 jam, yakni Desa Sakala yang berbatasan dengan provinsi Sulawesi selatan.

Kondisi yang tidak jauh beda juga didapati di Kecamatan Masalembu, Kecamatan yang hanya memiliki 4 (empat) desa tersebut merupakan kecamatan yang paling jauh dari pusat kota Pemerintahan. Butuh waktu 14 jam perjalanan dari Pelabuhan Kalianget ke Masalembu. 4 desa yang ada di Kecamatan Masalembu adalah Desa Sukajeruk, Masakambing, Masalima dan Keramian. Di antara 4 desa tersebut, dua desa terletak di kepulauan yakni Desa Masakambing dan Desa Keramian. Untuk menuju Desa Keramian menempuh perjalanan selama 6 jam menggunakan kapal laut sedangkan untuk menuju ke Desa Masakambing perjalanan kurang lebih 1,5 jam ditempuh dengan menggunakan perahu kecil seukuran perahu yang hanya memuat penumpang tak lebih dari 6 orang.<sup>11</sup>

Di Kecamatan Raas, ada 9 desa yakni Desa Ketupat, Jungkat, Krapoh, Karangnangka, Guwa Guwa, Tonduk, Alasmalang, Brakas, dan Poteran. Dari 9 desa yang ada di Kecamatan Raas, dua desa juga masuk dalam wilayah Kepulauan. Yaitu Desa Guwa-Guwa dan Desa Tonduk. Di Desa Guwa-Guwa, terdapat satu dusun yang terisolir jauh dan terletak di pulau kecil yang membutuhkan waktu 8

---

<sup>11</sup> Wawancara dengan Nurul Hidayatullah, Koordinator Divisi Sumber Daya Manusia dan Organisasi Panwaslu Kecamatan Masalembu Bawaslu Kabupaten Sumenep, tanggal 10 juni 2020, melalui telpon seluler.



jam perjalanan, dusun tersebut lebih dekat dengan Pelabuhan Kangean, namun secara administrasi masih masuk wilayah Kecamatan Raas.<sup>12</sup>

Kondisi geografis yang sulit tersebut juga berimbas terhadap akses jaringan internet. Beberapa desa kepulauan tidak terjangkau jaringan internet, dan beberapa desa terjangkau tapi dengan kualitas jaringan yang kurang baik. Kondisi tersebut tentu menghambat sosialisasi kebutuhan Pengawas Pemilu di desa setempat. Semestinya informasi pembentukan dapat disampaikan secara cepat, tepat dan efisien melalui media sosial, namun kenyataannya sosialisasi lebih banyak dilakukan secara manual dengan menempel pengumuman pendaftaran ditempat strategis seperti kantor Desa. Cara konvensional tersebut sangat tidak efektif mengingat tidak semua masyarakat setiap harinya melakukan aktivitas dan membaca pengumuman di tempat tersebut sehingga sosialisasi dan publikasi kebutuhan Panwaslu Kelurahan/Desa tidak seluruhnya sampai kepada masyarakat.

Tantangan lain dalam pembentukan Panwaslu Desa adalah syarat usia minimal 25 tahun dan berpendidikan paling rendah SLTA/ sederajat.<sup>13</sup> Dua syarat tersebut cukup menyulitkan mengingat kondisi riil di masyarakat banyak yang sudah lulus

---

<sup>12</sup> Wawancara dengan Amsari, koordinator divisi sumber daya manusia dan organisasi kecamatan Raas Bawaslu kabupaten sumenep, tanggal 10 Juni 2020, melalui telpon seluler.

<sup>13</sup> Sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilihan umum dan Surat Keputusan Ketua Bawaslu Republik Indonesia Nomor 0215/K.BAWASLU/KP.01.00/ II/2020

SLTA/ sederajat namun usianya masih belum genap 25 tahun, atau sudah berusia 25 tahun lebih tapi tidak berpendidikan SLTA/ sederajat. Sedangkan syarat yang lain harus mengundurkan diri sebagai pengurus pada organisasi masyarakat yang berbadan hukum atau tidak berbadan hukum juga menjadi salah satu kendala mengingat banyak pendaftar potensial memenuhi persyaratan sedang aktif di organisasi kemasyarakatan dan tidak bersedia mengundurkan diri.

Dalam pembentukan Pengawas TPS ada setidaknya 5 tantangan yang dihadapi di Kabupaten Sumenep dan 3 di Kota Pasuruan. Faktor geografis dan juga jaringan masih menjadi kendala utama di Kabupaten Sumenep dan ini tidak terjadi di Kota pasuruan. 3 tantangan yang sama-sama dihadapi adalah: faktor persyaratan, faktor *rapid test*, dan faktor honorarium.

Pengawas TPS juga disyarat harus memiliki usia minimal 25 tahun dan berpendidikan paling rendah SLTA/ sederajat. Serta tidak menjadi pengurus organisasi masyarakat baik yang berbadan hukum ataupun yang tidak. Apabila menjadi pengurus, harus mengundurkan diri. Ketiga persyaratan tersebut, menjadi kendala baik di Kecamatan darat maupun laut Kabupaten Sumenep dan juga Kota Pasuruan, sehingga harus dilakukan masa perpanjangan pendaftaran.

Tantangan lain pada penyelenggaraan Pilkada serentak tahun 2020 adalah pandemi Covid-19. Penyelenggara Pemilu baik KPU maupun Bawaslu harus bebas dari virus Covid-19. Khusus untuk calon pengawas TPS, Bawaslu mengatur pengawas

TPS untuk membuat surat pernyataan bermaterai melaksanakan pemeriksaan *Rapid Test* atau *Real time polymerase Chain Reaction* (RT-PCR) atau menggunakan surat keterangan bebas gejala seperti influenza yang dikeluarkan oleh dokter rumah sakit atau pihak lain yang memiliki otoritas dalam pelayanan rapid test atau RT-PCR apabila terpilih nanti.<sup>14</sup> Syarat tersebut dirasa memberatkan dan sedikit menghambat pembentukan PTPS baik di Kabupaten Sumenep maupun Kota Pasuruan.

Dalam menjalankan tugas sebagai Pengawas Pemilu yang bernaung dalam lembaga Bawaslu, profesionalitas dalam tugas-tugas Pengawasan yang dilaksanakan oleh Pengawas TPS tidak lepas dari hak honorarium.

Berdasarkan Undang Undang Nomor 7 tahun 2017, PTPS dibentuk 23 hari sebelum pemilihan dan dibubarkan 7 hari sesudah hari pemungutan dan penghitungan suara, atau terhitung hanya 30 hari Pengawas TPS melaksanakan tugas pengawasan. Pengawas TPS bertugas mengawasi persiapan pemungutan suara, pelaksanaan pemungutan suara, persiapan penghitungan suara, pelaksanaan penghitungan suara dan pergerakan hasil penghitungan suara dari TPS ke PPS. Selain itu, wewenang yang melekat pada pengawas TPS seperti menyampaikan keberatan apabila ditemukan dugaan pelanggaran, kesalahan dan/atau penyimpangan administrasi pemungutan dan penghitungan suara, juga dilaksanakan sebagai bagian dari komitmen Pengawas TPS.

---

<sup>14</sup> Keputusan Ketua Badan Pengawas Pemilu Nomor 0329/K.Bawaslu/HK.01.00 /IX/2020 tentang Pelaksanaan Pembentukan Pengawas TPS dalam Pemilihan Tahun 2020

Selain memiliki wewenang, pengawas TPS juga mempunyai kewajiban yaitu menyampaikan laporan hasil pengawasan pemungutan dan penghitungan suara kepada Panwaslu Kecamatan melalui Panwaslu Kelurahan/Desa, serta menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Panwaslu Kecamatan melalui Panwaslu Kelurahan/Desa.

Jika melihat tugas, wewenang serta kewajiban yang harus dijalankan oleh Pengawas TPS, tentu bukan sebuah pekerjaan yang ringan. Sayangnya tanggung jawab yang besar tersebut tidak berbanding lurus dengan jumlah honor yang diterima oleh pengawas TPS. Apalagi Pemilu serentak tahun 2020 dilaksanakan di tengah pandemi. Tentu menjadi pertimbangan yang rasional bagi semua orang yang akan mendaftar posisi pengawas TPS yang honoranya terbilang kecil dan dengan resiko besar Covid-19. Disisi yang lain, Bawaslu Kabupaten/Kota tidak bisa mengambil kebijakan terkait honorarium karena sudah diatur oleh Bawaslu RI.

## **D. KESIMPULAN DAN SARAN**

### **1. Kesimpulan**

Pada pelaksanaan Pembentukan Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, dan Pengawas TPS segala potensi yang dimiliki oleh Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan dan Panwaslu Kelurahan/Desa di optimalkan untuk melakukan gerakan yaang dapat memberikan pengaruh terhadap suksesnya pelaksanaan Pembentukan Panwascam, Panwasdes, dan PTPS Proses Pembentukan Panwascam, Panwasdes, dan PTPS di Kabupaten

Sumenep dan Kota Pasuruan masih dihadapkan pada tantangan yang menjadi faktor penghambat pembentukan. Faktor terbesar adalah geografi di Kabupaten Sumenep yang sangat sulit dari segi akses transportasi dan jarak. Faktor lain adalah minimnya ketertarikan terhadap rekrutmen penyelenggara, dikarenakan berbagai hal seperti minimnya akses informasi, prasyarat yang memberatkan, serta kecilnya honor yang diberikan.

## **2. Saran**

Saran yang bisa diberikan dalam riset ini adalah, Bawaslu Republik Indonesia perlu menyusun rumusan strategis untuk pelaksanaan pembentukan Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, dan Pengawas TPS. Seperti rekrutmen online. Perlu juga untuk menghapus beberapa peraturan yang dianggap kurang relevan seperti pengaturan tentang persyaratan kesediaan mengundurkan diri dari kepengurusan organisasi kemasyarakatan, serta menghapus pelaksanaan *rapid test*. Serta perlu adanya perhatian khusus bagi daerah-daerah yang secara geografis memiliki medan yang sulit serta jarak tempuh yang cukup jauh. Perhatian berupa jangka waktu masa rekrutmen yang lebih lama, serta kerjasama dengan berbagai kementerian untuk kemudahan dukungan internet di wilayah-wilayah yang tidak terjangkau internet. Serta perlu adanya perhatian terkait honorarium pengawas TPS supaya berimbang antara kewajiban yang dilaksanakan dengan hak yang diterima.

## DAFTAR PUSTAKA

Bhirawa online, Helmy Supriyanto, tren ekonomi kota pasuruan meningkat, posted on 02/04/2020

Ing. Setyo Nugroho, Erik Sugianto. Fakultas Teknologi Kelautan institut Teknologi sepuluh Nopember surabaya, Perencanaan Pola Transportasi Kapal Penumpang Dan Barang Di wilayah Kepulauan Studi Kasus: Kabupaten Sumenep, 2016

Keputusan Ketua Bawaslu Nomor 0215/K.BAWASLU/KP.01.00/II/2020 Tanggal 6 februari Tentang pedoman pelaksanaan pembentukan panitia Pengawas Pemilu Kelurahan/Desa Tahun 2020.

Keputusan Ketua Bawaslu Nomor 0329/K.BAWASLU/ HK.01.00/IX/2020 Tentang pedoman pelaksanaan pembentukan Pengawas TPS dalam pemilihan tahun 2020.

Keputusan Ketua Badan Pengawas Pemilu Nomor: 0882/K.BAWASLU/KP.01.00/X1/2019 tertanggal 4 Nopember 2019 tentang pedoman pembentukan Panwaslu Kecamatan.

laporan akhir Divisi Sumber daya manusia dan Organisasi Kabupaten Sumenep, 2021, hal 16

Laporan Akhir Divisi Sumber Daya Manusia Dan Organisasi Kota Pasuruan, 2021, hal 20

Laporan akhir dukungan Sumber Daya Manusia dan Organisasi dalam pelaksanaan pengawasan pemilihan serentak Tahun 2020 di 19 Kabupaten/kota se Jawa Timur,2021,hal 12.

Nur Fitria Wardani,Laporan akhir pembentukan pengawas tempat pemungutan suara (Pengawas TPS) pada pemilihan Bupati dan wakil Bupati Kabupaten Sumenep Tahun 2020,2021, hal.9

Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 8 tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 19 Tahun 2017 Tentang Pembentukan, Pemberhentian, Dan Penggantian Antar Waktu Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi, Badan Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kecamatan, Panitia Pengawas Pemilihan Umum.

Peraturan Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Perubahan atas Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 1 Tahun 2020 Tentang tata kerja dan pola hubungan Badan Pengawas Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum provinsi, Badan Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kecamatan, Pengawas Pemilihan Umum Kelurahan/Desa, Panitia Pengawas Pemilihan Umum luar negeri dan Pengawas tempat pemungutan suara.

Rencana Kerja Pemerintahan Daerah Kabupaten  
Sumenep Tahun 2016, 2016, hal 6

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 Nomer 7 Tahun 2017 Tentang  
Pemilihan Umum.

<https://pasuruankota.bps.go.id/persrelease/2021/03/15/195> (diakses 5 juni 2021)



# **PENGAWASAN TAHAPAN PENGADAAN & DISTRIBUSI LOGISTIK PEMILIHAN SERENTAK 2020 DI KABUPATEN GRESIK**

Oleh: Aang Kunaifi, Ahmad Udi Masjkur,  
Ria Mustika Drina Sundayani

## **ABTRAK**

Provinsi Jawa Timur salah satu yang telah melaksanakan Pilkada Serentak 2020 di 19 Kabupaten/Kota yang terdiri dari 16 kabupaten dan 3 kota yakni Kabupaten Pacitan, Kabupaten Ponorogo, Kabupaten Ngawi, Kabupaten Trenggalek, Kabupaten Kediri, Kabupaten Lamongan, Kabupaten Tuban, Kabupaten Gresik, Kabupaten Mojokerto, Kabupaten Malang, Kabupaten Blitar, Kabupaten Sidoarjo, Kabupaten Sumenep, Kabupaten Jember, Kabupaten Kabupaten Situbondo, Kabupaten Banyuwangi, Kota Blitar, Kota Pasuruan dan Kota Surabaya.

Dinamika pelaksanaan Pemilihan/Pilkada Tahun 2020 berbeda dengan pelaksanaan Pemilihan/Pilkada sebelumnya. Beberapa kali penundaan dikerenakan wabah Covid-19 serta pada akhir Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat sepakat untuk melaksanakan Pilkada Serentak Tahun 2020 pada 9 Desember 2020. Pengadaan dan Pendistribusian Logistik menjadi salah satu indikator Keberhasilan dalam penyelenggaraan Pemilihan/Pilkada. Pengadaan merupakan kegiatan untuk memperoleh barang/jasa perlengkapan Pemilihan/Pilkada sesuai dengan ketentuan. Sedangkan Pendistribusian merupakan pengiriman perlengkapan Pemilihan/Pilkada oleh penyedia jasa

atau oleh Sekretariat KPU/KPU Provinsi/KPU Kabupaten/Kota dari suatu tempat ke daerah tujuan sesuai dengan jumlah, jenis, waktu, alamat prosedur, dan anggaran berdasarkan skala prioritas yang ditetapkan.

Penelitian ini lebih membatasi pada pokok permasalahan, bagaimana pengawasan terhadap pengadaan dan distribusinya di Jawa Timur yang berada di Kabupaten Gresik. Penelitian ini secara umum dimaksudkan untuk mewujudkan transparansi dan *feedback* partisipatif berkaitan dengan pengawasan pemilihan khususnya pada tahapan pengawasan penyiapan dan distribusi logistik di Kabupaten Gresik, dengan tujuan untuk mengetahui pengawasan terhadap penyiapan dan distribusi logistik pemilihan di Kabupaten Gresik.

**Kata Kunci:** Pilkada, Pengadaan, Distribusi.

## **A. PENDAHULUAN**

### **1. Latar Belakang**

Gelaran pemilihan kepala daerah (pilkada) tahun 2020 dilaksanakan di 270 wilayah di Indonesia, meliputi 9 Provinsi, 224 Kabupaten, dan 37 Kota, Provinsi Jawa Timur adalah salah satu provinsi yang melaksanakan pilkada tersebut di 19 kabupaten/kota yang terdiri dari 16 kabupaten dan 3 kota. Sejumlah 19 kota dan kabupaten tersebut meliputi Kabupaten Pacitan, Kabupaten Ponorogo, Kabupaten Ngawi, Kabupaten Trenggalek, Kabupaten Kediri, Kabupaten Lamongan, Kabupaten Tuban, Kabupaten Gresik, Kabupaten Mojokerto, Kabupaten Malang, Kabupaten Blitar, Kabupaten Sidoarjo, Kabupaten Sumenep, Kabupaten Jember.

Pelaksanaan pemilihan atau pilkada tahun 2020 ini berbeda dengan pelaksanaan pemilihan pilkada sebelumnya. Tahapan pelaksanaan terjadi penundaan dikarenakan wabah Covid-19, yakni pertengahan bulan Maret hingga Juni 2020. Selanjutnya baru di tanggal 15 Juni 2020 tahapan kembali dilanjutkan dan hari pemungutan suara Pilkada serentak dilaksanakan pada 9 Desember 2020.

Dinamika Pilkada serentak Tahun 2020 memang mengurus tenaga dan pikiran para elit dan pemerintah untuk menjamin demokrasi tetap berjalan disisi lain pemerintah juga harus tetap menjamin keselamatan rakyatnya. Keraguan dari banyak kalangan baik dari para pegiat pemilu maupun organisasi terus menguat dengan pernyataan, “Mungkinkah pilkada dapat digelar Desember 2020?”. Namun hal tersebut sudah

terjawab dengan selesainya Pilkada tahun 2020 yang berlangsung aman, tertib, lancar, dan damai serta tidak kalah pentingnya yakni tetap dengan proses disiplin protokol kesehatan.

Di samping itu, KPU RI sebelumnya pernah menyampaikan adanya kendala ombak tinggi dalam distribusi logistik di beberapa wilayah di Jatim salah satunya Kabupaten Gresik.<sup>1</sup> Atas hal tersebut, Bawaslu Provinsi Jatim ingin mengetahui dan menggali keberhasilan dalam pengawasan penyiapan dan distribusi logistik di salah satu 19 Kabupaten/Kota yang telah menyelenggarakan Pilkada 2020 dengan obyek kajian di Kabupaten Gresik.

Gresik memiliki 18 kecamatan dan terdiri dari 330 desa dan 26 kelurahan, disamping itu Kabupaten Gresik hampir sepertiga bagian dari wilayahnya merupakan pesisir pantai meliputi Kecamatan Kobomas, Gresik, Manyar, Bungah, Sidayu, Ujungpangkah, dan Panceng serta Kecamatan Tambak dan Sangkapura yang berada di Pulau Bawean.

---

<sup>1</sup><https://voi.id/berita/22352/kpu-akui-sejumlah-daerah-sempat-alami-kendala-logistik-pilkada-2020> diakses pada tanggal 23 september 2021 pukul 10.08 wib. Seperti diberitakan juga oleh Suara Surabaya Net, Menurut KPU RI, ada beberapa kendala dalam proses pengiriman logistik dan APD, antara lain ombak tinggi di Pulau Bawean (Gresik) dan Pulau Masalembu (Sumenep), sehingga seluruh pelayanan dihentikan, lihat <https://www.suarasurabaya.net/politik/2020/kpu-pusat-sebut-kendala-distribusi-logistik-pilkada-dan-apd-sudah-bisa-diatasi/> diakses pada tanggal 24 September 2021, pukul 10.15 wib.

Kemudian dalam pelaksanaan tahapan pengadaan dan distribusi logistik, Bawaslu Kabupaten Gresik menemukan ribuan surat suara pemilihan dalam kondisi rusak akibat tempat penyortiran dan pengepakan mengalami kebocoran atap dikala hujan.<sup>2</sup> Di samping itu Bawaslu Kabupaten Gresik juga menemukan kekurangan surat suara dan memberikan rekomendasi pada KPU setempat untuk segera berkoordinasi dengan pihak penyedia.

Terhadap latar belakang permasalahan yang telah dikemukakan tersebut. Penelitian ini lebih membatasi pada pokok permasalahan, bagaimana pengawasan terhadap pengadaan dan distribusinya di Jawa Timur yang berada di Kabupaten Gresik. Penelitian ini secara umum dimaksudkan untuk mewujudkan transparansi dan *feedback* partisipatif berkaitan dengan pengawasan pemilihan khususnya pada tahapan pengawasan penyiapan dan distribusi logistik di Kabupaten Gresik, dengan tujuan untuk mengetahui pengawasan terhadap penyiapan dan distribusi logistik pemilihan di Kabupaten Gresik.

## **2. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana gambaran pelaksanaan tahapan pengadaan dan distribusi logistik pada pemilihan serentak 2020 di Kabupaten Gresik?
2. Bagaimana hasil pengawasan Bawaslu Kabupaten Gresik dalam tahapan

---

<sup>2</sup> Laporan Hasil Dvisi Pengawasan, Peta Jalan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Serentak Lanjutan 2020 dalam Pusaran Covid-19, Bawaslu Kabupaten Gresik, 2021, Hal. 72.

pengadaan dan distribusi logistik  
Pemilihan Serentak 2020 ?

### **3. Tujuan Penelitian**

1. Mengetahui tahapan pelaksanaan pengadaan dan distribusi logistik pada pemilihan serentak tahun 2020 di Kabupaten Gresik
2. Memberikan gambaran tentang hasil pengawasan Bawaslu Kabupaten Gresik dalam tahapan pengadaan dan distribusi logistik pemilihan serentak 2020.

## **B. METODE PENELITIAN**

Kajian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif. Berdasarkan pada metode yang dipilih, peneliti hanya mengembangkan konsep dan menghimpun fakta tetapi tidak melakukan pengujian hipotesis. Karena itu penelitian ini terbatas pada usaha mengungkapkan suatu keadaan atau peristiwa atau keadaan subyek/obyek penelitian (seseorang, lembaga, masyarakat dan lain-lain) pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana adanya. Penelitian kualitatif ini juga ditekankan pada segi proses dari hasil penelitian yang mengungkapkan permasalahan apa adanya, sesuai dengan kenyataan yang ada di lapangan penelitian melalui kata-kata tertulis atau lisan dari orang dan perilaku yang diamati.

Obyek penelitian ini adalah lingkup hasil pengawasan Bawaslu Kabupaten Gresik pada tahapan pengadaan dan distribusi logistik pemilihan serentak 2020. Adapun teknik

pengumpulan data yaitu dokumentasi, wawancara, dan observasi.

### **C. PERSPEKTIF TEORI**

#### **1. Pengertian Logistik Pemilu dan Pemilihan**

Dalam Undang-Undang Pemilu dan Undang-Undang Pilkada, istilah logistik hanya ditemukan pada beberapa pasal yang terkait dengan tugas pengawas pemilu. Istilah logistik di Undang-Undang Pilkada hanya ditemukan 1 pasal saja yakni pasal 28 berkaitan dengan Bawaslu Provinsi. Di pasal yang lain juga tidak ditemukan.<sup>3</sup> Sementara dalam ketentuan mengenai tugas dan wewenang Komisi Pemilihan Umum (KPU) tidak ada istilah logistik. Istilah yang dipakai adalah “perlengkapan”. Hal tersebut dapat menimbulkan masalah, karena perbedaan istilah tersebut dapat menjadi pintu timbulnya perdebatan yang tidak perlu. Contoh seperti ini. Suatu ketika, Bawaslu datang ke KPU untuk melakukan pengawasan pengadaan logistik. Sementara itu, KPU mengkonfirmasi bahwa KPU tidak memiliki kewenangan terkait logistik. Kondisi ini sangat mungkin terjadi.

Pertanyaannya, apakah istilah logistik pemilu yang terdapat dalam tugas dan wewenang Bawaslu tersebut sama maknanya dengan perlengkapan yang terdapat pada tugas wewenang KPU? Ada beberapa cara atau metode dalam melakukan penafsiran untuk menguji apakah logistik sama dengan perlengkapan. Logistik yang disebut dalam beberapa pasal yang berkaitan dengan tugas dan wewenang Bawaslu adalah sama dengan Perlengkapan yang ada di dalam lingkup tugas dan

---

<sup>3</sup> (Athoillah Ketua KPU Jombang, dalam Diskusi Hukum seri#16 Logistik, 31 September 2021)

wewenang KPU. Sederhananya istilah logistik itu sama dengan perlengkapan. Selanjutnya apa yang disebut dengan perlengkapan. Perlengkapan di dalam Undang-Undang Pemilu atau Pemilihan, jika menggunakan metode penafsiran sistemik, akan didapatkan bahwa yang dimaksud sebagai perlengkapan yang menjadi bagian dari tugas dan wewenang KPU adalah perlengkapan pemungutan suara. Istilah ini memang bisa dianggap sama dengan logistik pemilu atau pemilihan. Walaupun dalam bahasa populer, istilah logistik bisa bermakna lebih luas.

Sementara itu, pengertian logistik adalah semua yang berkaitan dengan pengadaan, transportasi, perpindahan dan penyimpanan. Dalam konteks pemilu atau pemilihan, logistik dimaknai sebagai semua perlengkapan yang dibutuhkan pada saat tahapan. Pengawasan pengadaan logistik yang menjadi salah satu kewenangan Bawaslu mengacu pada Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Perbawaslu) Nomor 1 Tahun 2018 tentang 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. Pengawasan ini bertujuan agar pelaksanaan tahapan pengadaan dan distribusi logistik yang tercantum dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perlengkapan Pemungutan Suara dan Dukungan Lainnya dalam Pemilihan



Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.<sup>4</sup>

Dalam konteks pemilu, “logistik pemilu” yaitu perlengkapan penyelenggaraan yang digunakan dalam pemilu anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota serta perlengkapan penyelenggaraan yang digunakan dalam pemilu Presiden Dan Wakil Presiden. Sedangkan “logistik pemilihan” mencakup perlengkapan penyelenggaraan yang digunakan dalam pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Perlengkapan yang dimaksud terdiri atas perlengkapan pemungutan suara, dukungan perlengkapan lainnya, serta bahan sosialisasi dan kampanye.<sup>5</sup>

Jenis logistik pemilu/pemilihan dapat diklasifikasikan menjadi beberapa bagian. Dari penjelasan di atas bisa dipahami bahwa logistik di sini tidak hanya keperluan surat suara pada tahap pemungutan suara saja. Akan tetapi logistik di sini adalah semua perlengkapan yang dibutuhkan di setiap tahapan pemilu atau pemilihan. Meski tidak semua tahapan selalu ada kegiatan pengadaan atau distribusi logistik. Berdasarkan penggunaannya jenis logistik Pemilu/ Pemilihan dibagi menjadi sebagai berikut:<sup>6</sup>

- a) Perlengkapan pemungutan suara, meliputi: kotak suara, surat suara, tinta, bilik pemungutan suara, segel, alat untuk memberi tanda pilihan, Tempat Pemungutan Suara (TPS).
- b) Dukungan perlengkapan pemungutan suara lainnya dalam Pemilu/ pemilihan, meliputi:

---

<sup>4</sup> Ibid

<sup>5</sup> Laporan Hasil Riset Manajemen Logistik Pemilu 2019, Nusantara Strategic House, Hal 11

<sup>6</sup> Ibid, Hal 11

sampul kertas, tanda pengenal KPPS, tanda pengenal petugas keamanan TPS, tanda pengenal saksi, karet pengikat surat suara, lem/perekat, kantong plastik, ballpoint, gembok, spidol, formulir untuk berita acara dan sertifikat, stiker nomor kotak suara (tali pengikat alat pemberi tanda pilihan dan alat bantu tunanetra, Daftar Calon Tetap (DCT), Daftar Pasangan Calon (DPC), Daftar Pemilih Tetap (DPT), dan Daftar Pemilih Tambahan (DPTb).

- c) Bahan sosialisasi pemilu/pemilihan, meliputi: brosur, leaflet, pamflet, booklet, poster, folder, dan stiker.
- d) Alat peraga sosialisasi Pemilu/Pemilihan, meliputi: spanduk, banner, baliho, billboard/videotron, dan umbul-umbul.
- e) Bahan kampanye pemilihan meliputi: selebaran (flyer), brosur (leaflet), pamflet, dan poster.
- f) Alat peraga kampanye pemilihan meliputi: baliho/billboard/videotron, umbulumbul, dan spanduk.

Dari uraian di atas, dapat diketahui bahwa logistik pemilu/pemilihan mencakup seluruh kelengkapan penyelenggaraan pemilu/pemilihan, yakni perlengkapan pemungutan suara, dukungan perlengkapan pemungutan suara lainnya, bahan sosialisasi, alat peraga sosialisasi, bahan kampanye pemilihan dan alat peraga kampanye yang harus dipersiapkan sebagai salah satu faktor yang menjadi penentu berhasilnya pelaksanaan pemilu atau pemilihan.<sup>7</sup> Dalam penelitian ini lebih berfokus

---

<sup>7</sup> Ibid, Hal 12

pada logistik pemungutan suara dan dukungan perlengkapan pemungutan suara lainnya.

Ada empat macam tahapan manajemen logistik baik sebelum pengadaan, dan setelah pengadaan atau setelah logistik digunakan. Keempat tahapan itu adalah perencanaan, pengadaan, pemeliharaan dan pendistribusian serta yang terakhir, penyimpanan.

## **2. Tahap Perencanaan Logistik**

Dalam mempersiapkan pemilu/pemilihan terdapat beberapa langkah dalam menghitung kebutuhan logistik. Langkah-langkah tersebut adalah sebagai berikut:

- a) Identifikasi jenis kebutuhan logistik;
- b) Identifikasi jumlah badan penyelenggara *ad-hoc*;
- c) Identifikasi jumlah peserta pemilu/pemilihan;
- d) Identifikasi jumlah pemilih;
- e) Menghitung indeks kebutuhan logistik (dengan merujuk pada Undang Undang, Peraturan KPU, dan Keputusan KPU terkait);
- f) Menghitung jumlah kebutuhan logistik;
- g) Identifikasi jenis dan jumlah angkutan yang diperlukan;
- h) Identifikasi jenis jasa lainnya yang dibutuhkan dalam penanganan logistik Pemilu/ Pemilihan, meliputi: merakit kotak suara, merakit bilik suara, sortir dan lipat surat suara, sortir dan pengesetan/kompilasi formulir, pengepakan logistik, tenda, meja, kursi, sound system untuk TPS, genset/alat penerangan, bongkar muat logistik dari truk, pengumpulan logistik dari TPS, PPS dan PPK, pengawalan logistik dari KPU Kabupaten/Kota sampai ke TPS dan sebaliknya,

- serta sewa gudang/ aula/ hall/ sarana olah raga indoor di wilayah Kabupaten/Kota;
- i) Menghitung jumlah tenaga yang dibutuhkan pada setiap jenis jasa lainnya;
  - j) Syarat dan kemampuan orang bekerja dalam satu hari.

Dalam menentukan atau menghitung jumlah kebutuhan logistik, penyelenggara perlu memperhitungkan beberapa hal. Di antaranya adalah jumlah pemilih, jumlah badan penyelenggara *ad hoc* (PPK, PPS dan KPPS), jumlah peserta pemilihan dan indeks kebutuhan setiap jenis logistik pada setiap tingkatan. Di samping itu, perhitungan jumlah logistik juga perlu melihat kondisi logistik pada pemilu atau pemilihan sebelumnya. Hal ini diperlukan untuk memberikan estimasi perhitungan berapa besaran logistik yang diperlukan untuk cadangan.

### **3. Tahap Pengadaan Logistik**

Pengadaan logistik adalah kegiatan yang dilaksanakan setelah perencanaan kebutuhan sudah mendapatkan perhitungan pasti. Dalam proses pengadaan logistik sudah menjadi tugas dan tanggungjawab KPU untuk memberikan informasi kepada publik. Informasi tersebut bisa diakses melalui e-KPU RI. Setiap tahapan dilakukan melalui sistem pelelangan umum, pelelangan sederhana, pengadaan langsung, penunjukkan langsung, *e-purchasing* melalui e-katalog bahkan sampai dengan lelang cepat pada percetakan. Kesemuanya itu dilakukan dengan proses lelang standar sesuai dengan pengaturan pengadaan logistik KPU RI.

#### 4. Tahap Pendistribusian Logistik

Distribusi Logistik merupakan mekanisme yang mengatur penyebaran logistik pemilu atau pemilihan hingga ke tiap TPS dan termasuk proses pengembaliannya. Penentuan mekanisme pendistribusian disesuaikan dengan kondisi geografis. Ada pelaksanaan distribusi, penyedia jasa pengiriman/ekspedisi harus memenuhi persyaratan yang diatur oleh KPU.<sup>8</sup> Distribusi logistik mulai dari gudang KPU Kabupaten/Kota lalu didistribusikan ke PPS melalui PPK/mengetahui PPK. Logistik dari gudang KPU Kabupaten/Kota sampai di PPS paling lambat H-1 (sehari sebelum pelaksanaan) pemilu/pemilhan.

Terdapat langkah-langkah yang harus dilakukan sebelum barang dikirim ke badan penyelenggara *ad-hoc*. Langkah-langkah yang dimaksud adalah sebagaimana berikut:

- a) Pengecekan kembali jumlah logistiknya apakah sudah benar.
- b) Pengecekan apakah benar peruntukkannya.
- c) Pengecekan apakah sudah lengkap jenis logistiknya.
- d) Pengecekan keamanan packingnya.
- e) Pemberitahuan kepada badan penyelenggara *ad-hoc* rencana pengirimannya.
- f) Menyiapkan tanda terima atau berita acara serah terima.
- g) Mengidentifikasi daerah prioritas.
- h) Menghitung alokasi waktu pengiriman ke setiap tingkatan badan *ad-hoc*.
- i) Mengidentifikasi ketersediaan moda transportasi.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Ibid, Hal 85.

<sup>9</sup> Op.Cit, Hal 16.

## **5. Manajemen Pengawasan dan Strategi Pengawasan**

Sebagaimana telah disebutkan dalam UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, bahwa salah satu tugas Bawaslu sampai pada jajaran paling bawah adalah pengawasan, termasuk pada pengawasan pengadaan dan distribusi logistik. Pengawasan ini dilakukan dari pengadaan yang sebelumnya dimulai dari proses pelelangan, percetakannya, hingga kondisi gudang penyimpanan yang harus memenuhi standar sebagaimana yang diatur dalam PKPU Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perlengkapan Pemungutan Suara dan Dukungan Lainnya Dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota. Standar gudang penyimpanan menyangkut aspek luasan dan fasilitas gudang penyimpanan sebagaimana mestinya. Termasuk proses penyimpanan mudah dilakukan penghitungan dalam waktu yang relatif lama dan dilakukan secara berjenjang.

Dalam melaksanakan fungsinya dalam pengawasan, khususnya dalam pengawasan pengadaan dan pendistribusian perlengkapan pemilu dan pemilihan, Bawaslu harus melaksanakan pengawasan secara melekat, baik dari pengadaan, distribusi, maupun plotting yang didalamnya ada lipat suara. Pengawasan melekat ini berfungsi sebagai pencegahan terhadap suatu hal yang memungkinkan terjadinya kecurangan, kekurangan, tidak tepat atau sesuai jumlah serta distribusi yang tidak tepat waktu. Sehingga pelaksanaan pemilu dapat berjalan sesuai dengan jadwal tanpa gangguan yang signifikan terutama terkait logistik.

## **6. Acuan Standar Pengawasan Logistik**

Pengawasan logistik dalam UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum termuat pada pasal 101 huruf b nomor 5. Dalam pasal tersebut disebutkan bahwa Bawaslu kabupaten atau kota bertugas mengawasi pelaksanaan tahapan penyelenggaraan pemilu di wilayah kabupaten/kota. Salah satu pengawasan tersebut adalah terkait pengadaan logistik pemilu dan pendistribusiannya. Ada 6 acuan standart nilai yang dilakukan pengawasan pemilu/pemilihan dalam hal ini melakukan pengawasan terhadap logistik. Penjelasan lebih lanjut dari enam standart tersebut seperti yang dijelaskan di bawah ini:

### **1. Tepat Prosedur**

Hal ini mengacu pada prosedur baik di peraturan KPU maupun Bawaslu.

### **2. Tepat Jumlah**

Memastikan adanya kesesuaian jumlah surat suara dengan daftar pemilih tetap yang sudah ditambah dengan surat suara cadangan, dan kesesuaian jumlah terhadap jenis surat suara bagi pemilih yang melakukan pindah pilih.

### **3. Tepat Jenis**

Melakukan pengawasan apakah sudah sesuai dengan jenis surat suaranya, apakah untuk surat suara DPRD Kabupaten atau Kota, surat suara DPRD Provinsi, surat suara DPD, surat suara DPR RI dan surat suara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.

### **3. Tepat Waktu**

Tepat waktu di sini mengacu pada ketepatan sesuai dengan waktu yang sudah ditetapkan. Acuan ketepatan waktu perlu memperhatikan irisan waktu dengan tahapan pengadaan logistik. Maka untuk bisa memastikan waktu,

orientasinya adalah kapan logistik mulai direncanakan, diadakan dan didistribusikan sehingga ketika logistik ini digunakan pada harinya maka harus sudah tercetak, terdistribusi dengan tepat waktu sehingga siap digunakan pada hari pelaksanaan.

4. Tepat Sasaran (Distribusi)

Yang dimaksud tepat sasaran di sini adalah sesuai dengan peruntukannya dan tempatnya. Surat suara, bilik suara, alat coblos dan perlengkapan lain yang berkaitan dengan pencoblosan harus sampai di lokasi yang tepat. Artinya sesuai dengan TPS yang dituju (kesesuaian jumlah dan lokasi pemungutan suara).

5. Tepat Kualitas (Spek)

Pengawas pemilu juga harus melakukan pengawasan terhadap kualitas logistik. Memang, tidak semua pengawas mempunyai keahlian atau pengetahuan terhadap uji kelayakan kualitas logistik apakah sudah sesuai dengan spesifikasi atau tidak. Namun tidak semua jajaran pengawas dari atas sampai bawah harus mengerti tentang spesifikasi ini. Atau dapat berkomunikasi dengan pihak lain yang lebih kompetensi dalam hal spesifikasi logistik ini.<sup>10</sup>

Keenam dan hal ini berlaku pada semua tahapan dan berlaku pada semua jenis logistik dan juga berlaku di semua jajaran pengawas. Karena itulah dalam pelaksanaan pengawasan logistik ini, diperlukan instrumen untuk mempermudah proses cek list di lapangan.

---

<sup>10</sup> (Tri Hendra Wahyudi Dosen Universitas Brawijaya Malang, dalam diskusi hukum seri#16 Logistik, 31 September 2021)



Form atau instrumen tersebut disusun dengan mempertimbangkan asas relevan, efisien dan efektif dan mampu menjawab semua pertanyaan yang dibutuhkan.<sup>11</sup>

#### **D. PEMBAHASAN**

Tahapan pengadaan dan distribusi perlengkapan pemungutan suara serta pendistribusian hasil penghitungan suara kerap kali memunculkan berbagai dinamika di lapangan. Tak jarang kondisi itu berimplikasi pada alokasi waktu dan biaya yang dibutuhkan. Pada tahap pendistribusian perlengkapan pemungutan suara dan pendistribusian hasil penghitungan suara, KPU Kabupaten/Kota seringkali dihadapkan pada kendala teknis misalnya pada aspek infrastruktur transportasi.

Selain persoalan teknis, faktor alam juga sering menjadi persoalan. Faktor yang sering menjadi kendala adalah kondisi geografis dan cuaca. Kendala geografis biasanya terjadi pada wilayah kepulauan, wilayah pegunungan, wilayah yang luas, serta penyebaran pemukiman yang tidak merata. Di sisi lain, dalam proses pendistribusian, kondisi cuaca juga menjadi faktor tersendiri. Sehingga kondisi cuaca juga dapat menjadi unsur dalam menetapkan daerah prioritas. Daerah yang berpengaruh terhadap kondisi cuaca yaitu daerah kepulauan, pegunungan, dan sungai/rawa/danau. Untuk dapat mengantisipasi kondisi cuaca buruk, maka pada saat penentuan daerah prioritas, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota bekerjasama dengan pihak terkait, seperti lembaga yang

---

<sup>11</sup> Ibid.

menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang meteorologi, klimatologi, dan geofisika, serta perangkat daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang penanggulangan bencana, atau pihak lain yang mengetahui kondisi umum cuaca pada bulan pendistribusian.

Kabupaten Gresik terdiri dari 18 kecamatan, 330 Desa dan 26 kelurahan. Hampir sepertiga bagian dari wilayah Kabupaten Gresik merupakan daerah pesisir pantai. Wilayah pesisir itu melingkupi sepanjang Kecamatan Kebomas, sebagian Kecamatan Gresik, Kecamatan Manyar, Kecamatan Bungah dan Kecamatan Ujungpangkah. Sedangkan Kecamatan Sangkapura dan Kecamatan Tambak berada di Pulau Bawean. Atas dasar pertimbangan geografis tersebut, Kecamatan Sangkapuran dan Tambak Kabupaten Gresik merupakan salah satu daerah prioritas di wilayah Provinsi Jawa Timur dalam pendistribusian logistik pemilihan 2020.

## **1. Acuan Pengadaan dan Pendistribusian Logistik**

Pelaksanaan pengadaan logistik diatur dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2020 tentang Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Sekreatariat Jendral Komisi Pemilihan Umum, Sekreatariat Jendral Komisi Pemilihan Umum Provinsi, Sekreatariat Jendral Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota. Pasal 6 poin a dan b menjelaskan bahwa Sekreatariat Jendral Komisi Pemilihan Umum berkewenangan untuk mengadakan dan mendistribusikan perlengkapan penyelenggaraan pemilu berdasarkan norma,

standar, prosedur, dan kebutuhan yang ditetapkan oleh KPU, serta mengadakan perlengkapan penyelenggaraan Pemilu.

Sedangkan untuk Sekretariat Jendral Komisi Pemilihan Umum Provinsi terdapat pada pasal 195 poin a dan b. Untuk Sekretariat Jendral Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota terdapat pada pasal 230 poin a dan b. Sebagaimana dalam peraturan tersebut, Proses pengadaan dilaksanakan oleh Sekretariat Jendral KPU/Provinsi/Kabupaten/Kota. Sebagian besar pengadaan dilakukan oleh Sekretariat Jendral KPU Provinsi sedangkan di Sekretariat KPU Kabupaten relatif sederhana seperti tanda pengenal, alas bantal, alat coblos, stiker. Sedangkan pengadaan kotak suara, surat suara, tinta, bilik pemungutan suara, segel, alat bantu tunanetra dilakukan oleh Sekretariat Jendral KPU RI atau KPU Provinsi.

Pendistribusian Perlengkapan Pemilihan dan pendistribusian hasil penghitungan suara Pemilihan dalam Kondisi Bencana Nonalam Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) dilaksanakan oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dan berkoordinasi dengan KPU dan lembaga lain yang terkait. Selain itu, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota juga bekerjasama dengan Pemerintah, Pemerintah Daerah, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Tentara Nasional Indonesia serta perangkat daerah yang menangani urusan di bidang kesehatan atau tim dari Gugus Tugas Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) di daerah masing-masing demi kelancaran pendistribusian dan mempertimbangkan nilai efisien, efektif, dan

akuntabel sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pelaksanaan pendistribusian perlengkapan pemungutan suara dan hasil penghitungan suara Pemilihan dilakukan oleh Penyedia perlengkapan pemungutan suara Pemilihan, Sekretariat Jendral Komisi Pemilihan Umum, Sekretariat Komisi Pemilihan Umum Provinsi, Sekretariat Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota dan Panitia Pemilihan Kecamatan, Panitia Pemungutan Suara, dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara.

**2. Pelaksanaan Pengawasan Pengadaan Logistik**

Pengadaan logistik mengacu pada daftar pemilih yang berada di Kabupaten/Kota masing-masing. Dari data KPU Kabupaten Gresik, pada pilkada Tahun 2020, Kabupaten Gresik memiliki jumlah TPS sebanyak 2.267 dengan Daftar Pemilih Tetap (DPT) sejumlah 918.192 yang tersebar di 18 Kecamatan di wilayah Kabupaten Gresik. Data DPT tersebut secara detail bisa dilihat dalam tabel berikut.

Tabel 1  
Daftar Pemilih Tetap Kabupaten Gresik dalam  
Pilkada Tahun 2020

No	Kecamatan	Jumlah Ds/Kel	Jumlah TPS	Jumlah Pemilih		
				L	P	L+P
1	Dukun	26	128	24.658	24.668	49.326
2	Balongpanggang	25	110	21.113	21.661	42.774
3	Pancen	14	93	19.225	19.530	38.755
4	Benjeng	23	123	23.846	24.333	48.179
5	Duduk Sampean	23	90	18.045	18.396	36.441
6	Wringinanom	16	124	26.073	26.198	52.271
7	Ujungpangkah	13	96	18.855	18.724	37.579
8	Kedamean	15	113	23.087	23.486	46.573

No	Kecamatan	Jumlah Ds/Kel	Jumlah TPS	Jumlah Pemilih		
				L	P	L+P
9	Sidayu	21	76	15.544	15.574	31.118
10	Manyar	23	190	39.701	39.654	79.355
11	Cerme	25	140	28.812	28.923	57.735
12	Bungah	22	117	24.201	24.124	48.325
13	Menganti	22	202	44.245	44.225	88.470
14	Kebomas	21	177	37.193	38.080	75.273
15	Driyorejo	16	175	35.449	36.650	72.099
16	Gresik	21	134	27.905	28.983	56.888
17	Sangkapura	17	112	18.253	18.361	36.614
18	Tambak	13	67	9.997	10.420	20.417
Total		356	2267	456.202	461.990	918.192

Sumber: Pengawasan Bawaslu Kabupaten Gresik

Pelaksanaan pengawasan pengadaan merupakan salah satu tugas Bawaslu kabupaten/kota sebagaimana disebutkan dalam pasal 5 Perbawaslu Nomor 1 Tahun 2018 tentang 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.

Pengawasan sebagaimana di atas dilakukan untuk mengawasi produksi dan pencetakan perlengkapan pemungutan suara dan dukungan perlengkapan lainnya. Adapun dalam aspek-aspek pengawasan pengadaan logistik yang harus dicermati adalah sebagai berikut;

- a) kepatuhan perusahaan pemenang lelang dalam pengadaan perlengkapan pemungutan suara dan dukungan lainnya sesuai dengan standar spesifikasi teknis perlengkapan pemungutan suara;

- b) ketepatan waktu pengadaan perlengkapan pemungutan suara dan dukungan lainnya oleh perusahaan pemenang lelang;
- c) kesesuaian jumlah perlengkapan pemungutan suara dan dukungan lainnya yang diproduksi dengan jumlah yang seharusnya diproduksi oleh perusahaan pemenang lelang;
- d) terjaminnya pengamanan pada saat proses pengadaan perlengkapan pemungutan suara dan dukungan lainnya;
- e) perusahaan pemenang lelang tidak melakukan subkontrak kepada perusahaan lain;
- f) kelebihan pengadaan surat suara yang diproduksi langsung dimusnahkan oleh perusahaan pemenang lelang dengan disaksikan oleh petugas KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota; dan
- g) perusahaan pengadaan perlengkapan pemungutan suara dan dukungan lainnya tidak terafiliasi dengan pasangan calon tertentu.<sup>12</sup>

Sesuai dengan pengumuman e-katalog, pemenang tender pencetakan surat suara pada Pilkada 2020 di Jawa Timur dimenangkan oleh PT. Temprina Media Grafika (Jawa Pos Group). Di Kabupaten Gresik, berdasarkan bukti tanda terima barang, jumlah yang diserahterimakan berjumlah 944,251 eksemplar 473 Koli. Tanda terima tersebut diserahkan atas nama Liber Hutahaean selaku Direktu PT. Temprina Media Grafika sebagai pihak pertama kepada Gelar Pratama selaku sekretaris

---

<sup>12</sup> Perbawaslu Nomor 1 Tahun 2018 tentang 2018 tentang 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 Wali Kota.

KPU Kabupaten Gresik sebagai pihak kedua pada hari minggu tanggal 22 November 2020. Sebagaimana dijelaskan dalam Perbawaslu No 1 Tahun 2018 dalam rangka memastikan pengadaan dilaksanakan sesuai dengan peraturan, Bawaslu Kabupaten Gresik melakukan beberapa pengawasan melekat. Secara lengkap aktivitas pengawasan tersebut bisa digambarkan melalui tabel berikut

Tabel 2  
Aktifitas Pengawasan Pengadaan Logistik  
Pemilihan 2020

No	Bentuk Pengawasan	Waktu	Sasaran	Keterangan
1	20 November 2020	Produksi surat suara	PT. Temprina Media Grafika Gresik	Melakukan pengawasan produksi surat suara di percetakan PT. Temprina Media Grafika Gresik
2	22 November 2020	Pemusnahan lembar surat suara	PT. Temprina Media Grafika Gresik	Melakukan pengawasan pemusnahan lembar surat suara yang rusak/gagal dicetak oleh PT. Temprina Media Grafika Gresik

Sumber: Bawaslu Kabupaten Gresik

Sebagaimana tabel di atas, kegiatan pengawasan melekat tersebut dilakukan ke pabrik percetakan PT. Temprina Media Grafika untuk memastikan langsung desain surat suara sebelum dicetak. Selain melakukan pengawasan desain, Bawaslu Kabupaten Gresik juga melakukan pengawasan untuk memastikan kesiapan percetakan sehingga dapat, tepat prosedur, tepat

waktu, tepat jumlah, tepat jenis, tepat sasaran dan tepat kualitas.<sup>13</sup>

Mengingat pilkada 2020 dilaksanakan di tengah pandemi Covid-19, selain perlengkapan pemungutan suara pengadaan perlengkapan alat protokol kesehatan atau alat pelindung diri (APD) juga dilakukan. Perlengkapan tersebut meliputi masker kain, *hand sanitizer*, suplemen kesehatan, sarung tangan plastik, dan termometer. Ini dilakukan guna memastikan Pilkada Tahun 2020 tidak menjadi penyebab munculnya klaster baru penyebaran Covid-19.

### **3. Pelaksanaan Pengawasan Distribusi Logistik**

Distribusi logistik menjadi bagian penting dalam rangkaian tahapan pemilu atau pilkada. Sering kali dalam pengiriman logistik tidak sesuai dengan asumsi sebagaimana dalam perencanaan. Maka dalam pengawasan sangat perlu memperhatikan dan mencermati tiga titik kritis. Pertama, pengawasan pada saat pengiriman surat suara. Pada tahap ini yang perlu diperhatikan adalah ketepatan jadwal waktu pengiriman, ketepatan sasaran pengiriman dan keamanan surat suara pada saat pengiriman.

Kedua, pada saat persiapan sebelum pengiriman. Pada tahap ini yang perlu dipastikan adalah mengecek jumlah, peruntukan, kelengkapan jenis logistik, pengemasannya, dokumen tanda terima dan berita acara,. Selanjutnya, berbagai hasil pengecekan tersebut

---

<sup>13</sup> Wawancara dengan Athok Ibnu Yasar, tanggal 03 Januari 2022 melalui via Telefon Seluler



perlu dikomunikasikan dengan penyelenggara *ad-hoc*.

Ketiga adalah terkait penentuan skala prioritas daerah pengiriman logistik. Ada beberapa indikator yang dijadikan dasar sebagai pertimbangan dalam menentukan skala prioritas pengiriman logistik. Faktor-faktor tersebut antara lain letak geografis (apakah wilayah perairan ataukah pengunungan), jarak lokasi (jauh atau dekat), tingkat kesulitan medan, waktu tempuh, sarana transportasi, tingkat keamanan, maupun cuaca.

Pelaksanaan pendistribusian perlengkapan pemungutan suara dan dukungan perlengkapan pemungutan suara lainnya serta alat pelindung diri (APD) pada Pilkada Tahun 2020 di Kabupaten Gresik menggunakan 3 (tiga) moda transportasi yakni darat, laut dan udara. Penggunaan tiga lini moda transportasi ini dikarena di wilayah Gresik terdapat 2 Kecamatan yang berada di kepulauan Bawean yaitu Kecamatan Tambak dan Kecamatan Sangkapura.<sup>14</sup>

Bawaslu Kabupaten Gresik dalam Pilkada Tahun 2020 melakukan pengawasan pendistribusian perlengkapan pemungutan suara dan dukungan lainnya yang dilakukan oleh KPU. Pengawasan pada pendistribusian tersebut dilakukan untuk memastikan KPU melakukan penyortiran, pelipatan, dan pengepakan perlengkapan pemungutan suara dan dukungan lainnya. Pengawasan ini dilakukan setelah berbagai perlengkapan tersebut diterima dari perusahaan

---

<sup>14</sup> Wawancara dengan Athok Ibnu Yasar, tanggal 03 Januari 2022 melalui via Telefon Seluler

pemenang lelang sebelum didistribusikan. Adapun beberapa kegiatan pengawasan pendistribusian yang dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten Gresik sebagaimana tabel berikut.

**Tabel 3**  
**Aktifitas Pengawasan Distribusi Logistik**

No	Bentuk Pengawasan	Waktu	Sasaran	Keterangan
1	Distribusi surat suara	22 November 2020	KPU Gresik	Melakukan pengawasan melekat distribusi Surat Suara dari percetakan ke gudang logistik KPU Gresik
2	Sortir, pelipatan, dan pengepakan surat suara	23 s.d 28 November 2020	KPU Gresik	Melakukan pengawasan sortir, pelipatan, dan pengepakan surat suara di Kantor KPU Gresik
	Distribusi surat suara	1 s.d 6 November 2020	Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK)	Panwas Kecamatan melakukan pengawasan distribusi kedatangan surat suara di masing-masing Kecamatan
3	Pemusnahan surat suara rusak dalam pemilihan Bupati dan Wakil	8 Desember 2020	KPU Gresik	Melakukan pengawasan Pemusnahan surat suara rusak dan/atau sisa surat suara yang tidak digunakan di Kantor KPU Gresik
4	Surat Imbauan	22 November 2020	KPU Gresik	Imbauan penyortiran, pelipatan, dan pengepakan perlengkapan pemungutan suara dan dukungan lainnya dengan nomor surat: 208/K.JI06/PM.00.02/XI/2020 tanggal 22 November 2020
5	Rapat Koordinasi	1 Desember 2020	Panwas Kecamatan	Koordinasi persiapan pengawasan pendistribusian perlengkapan pemungutan suara dan perlengkapan lainnya
6	Surat Imbauan Panwas Kecamatan	4 Desember 2020	Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK)	Panwas Kecamatan memberikan Imbauan pendistribusian perlengkapan pemungutan

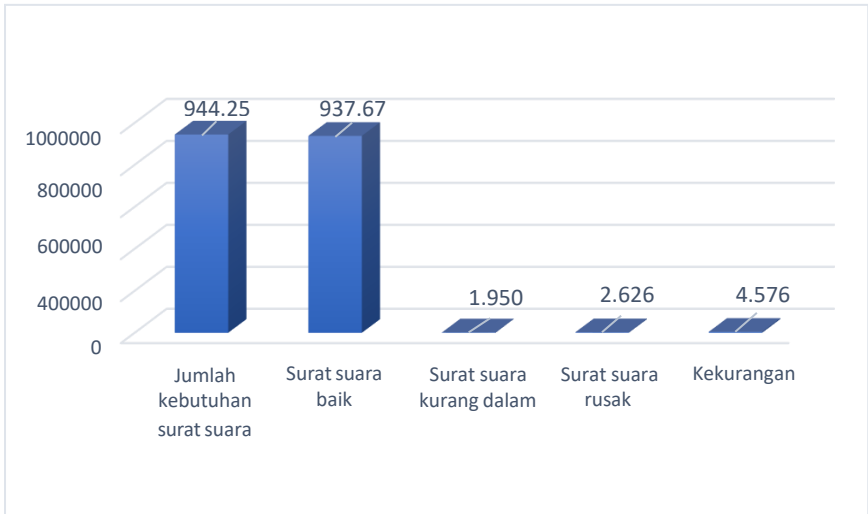
No	Bentuk Pengawasan	Waktu	Sasaran	Keterangan
				suara dan perlengkapan lainnya
7	Supervisi Pendistribusian	2 s.d 6 Desember 2020	Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK)	Memastikan pendistribusian perlengkapan pemungutan suara dan perlengkapan lainnya sesuai jadwal dan sesuai prosedur

Sumber: Bawaslu Kabupaten Gresik

#### 4. Hasil Pengawasan Pengadaan dan Distribusi Logistik

Hasil pengawasan Bawaslu Kabupaten Gresik pada tahapan pengadaan dan pendistribusian logistik pemilihan 2020 dilakukan dalam tiga tahap. Pertama, pengawasan sortir, pelipatan, dan pengepakan surat suara. Pengawasan sortir, pelipatan, dan pengepakan surat suara. Pengawasan ini dilakukan secara langsung di halaman tengah KPU Kabupaten Gresik. Proses sortir dilakukan dalam 2 shift. Shift pertama dimulai pukul 08.00-15.00 WIB dan shift kedua dimulai pukul 15.00-23.00 WIB. Shift pertama dikerjakan oleh 32 orang yang terbagi menjadi 16 kelompok, sedangkan shift kedua dikerjakan oleh 30 orang yang terbagi menjadi 15 kelompok. Masing-masing kelompok terdiri dari 2 orang. Pada hari pertama, saat sortir dan pelipatan surat suara dilakukan, hujan deras. Bawaslu Gresik menemukan tempat sortir dan pelipatan bocor dan petugas sortir dan pelipatan harus memindahkan surat suara di ruangan lain yang lebih aman. Berikut adalah hasil pengawasan sortir, pelipatan, dan pengepakan surat suara.

**Gambar 1**  
**Hasil Pengawasan**



Sumber: Bawaslu Kabupaten Gresik

Terhadap surat suara yang dinyatakan rusak dan kurang dalam kemasan box, KPU Kabupaten Gresik meinta ganti sejumlah 4.572 lembar kepada PT. Temprina Media Grafika selaku penyedia guna memenuhi alokasi jumlah surat suara.

Kedua, pengawasan pada tahap pendistribusi logistik. Distribusi perlengkapan pemungutan dan penghitungan suara dari gudang logistik KPU Kabupaten Gresik ke gudang logisti PPK dilakukan oleh KPU Kabupaten Gresik sejak tanggal 2-6 Desember 2020. Proses distribusi dilakukan secara bertahap dimulai dari kecamatan yang berada di Pulau Bawean. Pendistribusian dilakukan dengan menggunakan kendaraan truk box dan dikawal oleh petugas Kepolisian.

Ketiga, pengawasan dilakukan pada kegiatan

pemusnahan surat suara rusak setelah proses sortir. Proses pemusnahan dilakukan pada tanggal 8 Desember 2020 oleh KPU Kabupaten Gresik di halaman kantor. Selain dihadiri oleh Bawaslu Kabupaten Gresik, proses pemusnahan ini juga dihadiri oleh Kapolres Gresik dan Dandim 0817 Gresik. Adapun jumlah surat suara rusak berdasarkan berita acara pemusnahan surat suara rusak sejumlah 2.626.

## **5. Permasalahan**

Pelaksanaan pengawasan melekat yang dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten Gresik pada tahapan pengadaan dan distribusi logistik pemilihan Tahun 2020 ditemukan beberapa permasalahan.

1. Penggunaan kotak suara transparan berbahan duplek atau karton yang membutuhkan perawatan yang cukup ekstra dalam penyimpanannya untuk menghindari kelembaban akibat rembesan air hujan yang berasal dari bawah maupun atas kotak suara. Jenis kotak suara ini adalah konsekuensi atas undang-undang yang menyatakan kotak suara harus transparan sehingga secara logis ada perubahan kotak suara dari sebelumnya yang berbahan aluminium diganti dengan bahan duplek/karton. Selain dari tempat penyimpanan yang butuh perawatan ekstra, ada juga berdampak pada pendistribusiannya yang juga membutuhkan kehati-hatian dalam prosesnya.
2. Penetapan daftar pemilih yang dinamis, mulai dari DPT, DPTHP 1, DPTHP 2 dan DPTHP 3 sehingga berimplikasi dalam ketidakpastian jumlah pengadaan surat suara yang harus

dicetak. Hal ini yang membuat proses pengadaan menjadi tidak sederhana karena ada dinamika yang terjadi sebelum proses pengadaan dilaksanakan. Semakin lambat daftar pemilih ditetapkan, maka semakin mundur pula proses pengadaan surat suara di lakukan.

3. Waktu kedatangan logistik ini terkadang berbeda-beda atau sangat mendadak mendekati hari pemungutan suara. Hal tersebut menjadikan KPU di Kabupaten Gresik dan di kabupaten/kota lainnya. Beberapa kasus di KPU Kabupaten/Kota harus mengambil inisiatif lain agar logistik tersebut cepat sampai dengan tepat waktu. Inisiatif tersebut dilakukan misalnya dengan sering datang ke percetakan untuk memastikan surat suara.
4. Problematika selanjutnya adalah kekurangan logistik seperti surat suara. Untuk mengetahui jumlah surat suara ada rumusnya yakni jumlah pemilih ditambah 2% pada tiap TPS. Namun surat suara yang diterima adalah 2% pada tingkat Kabupaten. Sehingga ada kekurangan yang cukup besar di surat suara. Selain kekurangan surat suara ada juga kekurangan daftar calon tetap dan daftar calon, serta C1 Plano.
5. Problematika lipat dan sortir surat suara. Beberapa KPU Kabupaten/Kota ternyata berbeda strategi dalam melakukan proses ini. Ada yang menggunakan rekanan yang dianggap berpengalaman proses lipat dan sortir surat suara. Ada juga KPU Kabupaten/Kota menggunakan strategi pelibatan masyarakat setempat dalam kegiatan lipat dan sortir surat suara.

6. Proses distribusi agak sedikit lambat dikarenakan kotak suara yang berbahan duplek tersebut harus membutuhkan kehati-hatian dalam pendistribusian. Kotak suara tersebut tidak dapat ditumpuk tinggi karena dikhawatirkan menyebabkan rusak. Sehingga dalam pendistribusian surat suara dalam volume yang tidak terlalu besar.

## **E. KESIMPULAN DAN SARAN**

### **1. Kesimpulan**

Berdasarkan atas hasil kajian yang telah dilakukan mengenai pengadaan dan distribusi Logistik di Kabupaten Gresik pada Pilkada Tahun 2020. Maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Bahwa pelaksanaan pengawasan yang sudah dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten Gresik pada tahapan pengadaan dan distribusi logistik pemilihan Tahun 2020 sudah sesuai dengan Peraturan Bawaslu Nomor 1 Tahun 2018 tentang Pengawasan Perencanaan, Pengadaan, dan Pendistribusian Perlengkapan Pemungutan Suara dan Dukungan Lainnya dalam Pemilihan
2. Bahwa Bawaslu Kabupaten Gresik telah melakukan pengawasan melekat dalam tahapan pengadaan logistik dengan melakukan pemantau dan pengawasan langsung ke PT. Temprina Media Grafika Gresik, dalam rangka memastikan pengadaan dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
3. Bahwa Bawaslu Kabupaten Gresik telah melakukan pengawasan melekat dalam tahapan distribusi logistik yang dilakukan oleh KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota, pengawasan pada pendistribusian tersebut

dilakukan guna untuk memastikan KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota melakukan penyortiran, pelipatan, dan pengepakan perlengkapan pemungutan suara dan dukungan lainnya yang diterima dari perusahaan pemenang lelang sebelum didistribusikan.

## **2. Saran**

Berdasarkan kesimpulan yang telah dikemukakan diatas, peneliti memberikan beberapa saran terkait Pengawasan Pengdaan dan Distribusi Logistik antara lain sebagai berikut:

1. Perlunya koordinasi dengan berbagai pihak, dikarenakan pengadaan dan distribusi logistik menjadi salah satu indikator kesuksesan dalam gelaran pemilu/pemilihan;
2. Perlunya pengawasan yang lebih intensif, teliti dan terus menerus pada saat sortir, lipat, dan pengepakan. Sehingga tidak terjadi kesalahan seperti kesalahan menghitung dan kurang jumlah atau surat suara tertukar;
3. Perlunya PPK, PPS dan KPPS meningkatkan pemahaman dan pengenalan terhadap logistik pada gelaran Pemilu/Pemilihan;
4. Perlunya menentukan wilayah prioritas dalam pendistribusian logistik pada daerah daerah yang sulit dijangkau.



## DAFTAR PUSTAKA

- Bawaslu Kabupaten Gresik. 2020, *Laporan Hasil Dvisi Pengawasan, Peta Jalan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Serentak Lanjutan 2020 dalam Pusaran Covid-19*, 125 Hal;
- Nusantara Strategic House. 2019, *Laporan Hasil Riset Pemilu 2019 Manajemen Logistik Pemilu di Provinsi Kalimantan Timur*, 148 Hal;
- Keputusan KPU RI Nomor 511/PP.09.4-Kpt/07/KPU/X/2020 tentang Pedoman Teknis Pendistribusian Perlengkapan Pemungutan Suara dan Perlengkapan Lainnya Dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota dalam Kondisi bencana Nonalam;
- PKPU Nomor 14 Tahun 2020 Tentang Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Sekretariat Jendral Komisi Pemilihan Umum, Sekretariat Komisi Pemilihan Umum Provinsi, dan Sekretariat Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota;
- Perbawaslu Nomor 1 Tahun 2018 tentang 2018 tentang 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 Wali Kota;
- Ahmad Udi, 2021. "Pengawasan Pengadaan dan Pendistribusian Logistik Pilkada 2020". *Hasil*

*Wawancara Pribadi: 3 Januari 2021, Via  
Telefon Seluler*

Athoillah Ketua KPU Jombang. 2021. "Diskusi Mingguan Divisi Hukum dalam Pengawasan Penyelenggaraan Logistik" *Hasil Mengikuti Seminar Diskusi Hukum: 31 September 2021, Via Zoom Meeting;*

Tri Hendra Wahyudi Dosen Universitas Brawijaya Malang. 2021. "Diskusi Mingguan Divisi Hukum dalam Pengawasan Penyelenggaraan Logistik" *Hasil Mengikuti Seminar Diskusi Hukum: 31 September 2021, Via Zoom Meeting;*

[https://voi.id/berita/22352/kpu-akui-sejumlah-daerah-sempat-alami-kendala-logistik pilkada 2020](https://voi.id/berita/22352/kpu-akui-sejumlah-daerah-sempat-alami-kendala-logistik-pilkada-2020) diakses pada tanggal 23 september 2021 pukul 10.08 WIB

Buku ini merupakan salah satu diantara buku yang diterbitkan oleh Bawaslu Provinsi Jawa Timur dari sisi pengawasan Pemilihan serentak Bupati dan Wakil Bupati dan Walikota dan Wakil Walikota tahun 2020. Lex Specialis buku ini menghadirkan rekam jejak pengawasan sekaligus catatan perjalanan Pemilihan serentak tahun 2020 di Provinsi Jawa Timur. Probelematika penyelenggaraan Pemilihan berusaha uraikan diantaranya bagaimana tahapan Pemilihan pemutakhiran data Pemilih, Pencalonan, Kampanye, Distribusi Logistik, Pemungutan dan Penghitungan Suara sampai pada rekapitulasi di tingkat Kabupaten/Kota dilakukan di tengah Pandemi Covid-19, model pengawasannya dengan menggunakan standar protokol kesehatan Covid-19 dan bantuan sosial Covid-19 digunakan untuk media kampanye serta bagaimana peran daerah penyangga (Kab/Kota non Pemilihan) dalam pengawasan Pemilihan serentak tahun 2020.

Melalui buku ini, Bawaslu Provinsi Jawa Timur berupaya menghimpun dan mencatat hasil kinerja Pengawas Pemilihan, hal ini sebagai pertanggungjawaban sebagai Lembaga Publik untuk menyampaikan hasilnya kepada Masyarakat. Kajian dan tulisan di atas adalah potret sebagian kecil sebagian kecil dari proses perjalanan penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati dan Walikota dan Wakil Walikota di Provinsi Jawa Timur tahun 2020. Harapannya semoga iktir yang kami lakukan dapat bermanfaat bagi proses pendewasaan demokrasi Jawa Timur. Akhirnya, kami berharap mudah-mudahan buku kumpulan hasil pengawasan ini dapat bermanfaat bagi Penyelenggara Pemilu, Pemerintah Daerah, Perguruan Tinggi, Pemantau Pemilu, Kepolisian, Organisasi Kemasyarakatan, Pegiat Pemilu dan Masyarakat di Provinsi Jawa Timur.

ISBN 978-623-90290-6-7



Badan Pengawas Pemilihan Umum  
Provinsi Jawa Timur

Jalan Tanggulangin No. 03 Tegalsari, Surabaya, Jawa Timur  
Telp/Fax. 031 5673571 Email : set.jatim@bawaslu.go.id  
Website : jatim.bawaslu.go.id