

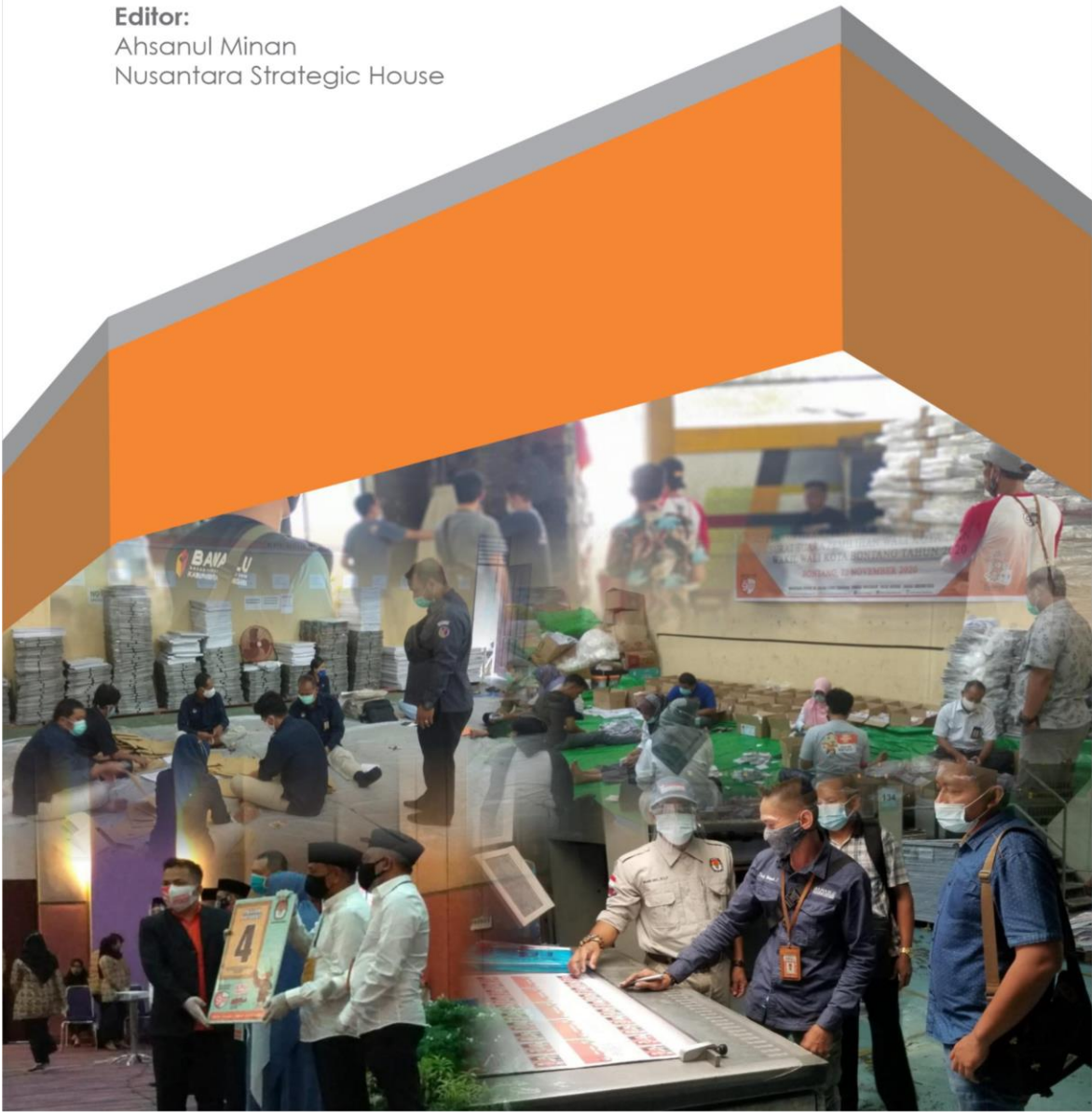
# SERIAL EVALUASI PILKADA SERENTAK DI INDONESIA

*Bawaslu Provinsi Kalimantan Timur*

**Editor:**

Ahsanul Minan

Nusantara Strategic House



**SERIAL EVALUASI PILKADA SERENTAK  
DI INDONESIA**  
*Bawaslu Provinsi Kalimantan Timur*

Penerbit



## TIM PENYUSUN

### **Pengarah**

Abhan  
Mochammad Afifudin  
Ratna Dewi Petalolo  
Fritz Edward Siregar  
Rahmat Bagja

### **Pembina**

Gunawan Suswantoro

### **Pengarah**

Ferdinand Eskol Tiar Sirait

### **Ketua Tim**

Masyukurudin Hafidz  
Ilham Yamin

### **Wakil Ketua**

Eko Agus Wibisono  
Djoni Irfandi  
Bre Ikrajendra  
Masmulyadi

### **Ketua Tim Provinsi**

Saipul  
Galeh akbar Tanjung

### **Asisten Peneliti**

Nasichun Aviv  
Insan Azzamit  
Syah Rizal H  
GUsti Ayu Indah L  
Rury Uswatun H  
Ade Candra  
M Qodri Imaduddin  
Anjar Arifin  
Tya Lita A  
Taufiequarrahman  
Rafael Maelakhi  
Dinar Safa A  
Dina Dwi R  
Alifudin Fahmi

### **Desain dan Tata Letak**

Insan Azzamit  
Akhmad Rifani

## **SERIAL EVALUASI PILKADA SERENTAK DI INDONESIA**

*Bawaslu Provinsi Kalimantan Timur*

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

Diterbitkan Oleh:

ISBN 978-623-95728-0-8



## TIM PENULIS

### SERIAL EVALUASI PILKADA SERENTAK DI INDONESIA

*Bawaslu Provinsi Kalimantan Timur*

#### **Editor :**

Ahsanul Minan  
Bambang Irawan  
Mohammad Taufik  
Muhammad Nizar Hidayat  
Muhammad Risal  
Pasial Akbar

#### **Penulis :**

Aldi Artrian, Edwin Irawan, Farida Asmauanna,  
Imam Sutanto, Ira Kencana, Nur Khamid,  
Risma Dewi, Yulia Parlina



## KATA PENGANTAR

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

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

Ucapan terimakasih dan kebanggaan luar biasa juga kami sampaikan kepada jajaran Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota dan para konsultan daerah yang telah melakukan asistensi dalam program kajian dan

evaluasi Pilkada Serentak 2015-2020 ini. Meski pada tahun 2020 terdapat penyelenggaraan Pilkada Serentak di 270 daerah pemilihan, serta dihadapkan pada kondisi pandemi Covid-19, kita bersama masih bisa menghasilkan karya besar ini, sebuah kerja-kerja keabadian yang akan bermanfaat bagi perkembangan keilmuan tentang pemilu dan demokrasi di Indonesia. Sekaligus menjadi bahan rekomendasi Bawaslu untuk perbaikan sistem kepiluan di masa mendatang.

Selamat membaca.

Ketua Bawaslu RI

**Abhan**

# KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Wr.Wb

Sebelum pembaca yang budiman menyimak isi buku ini, terlebih dahulu ijinakan Saya menyampaikan ucapan terima kasih atas berkenannya membaca dan menyimak buku yang mengurai mengenai Pemilihan Kepala Daerah diwilayah Bumi Etam Provinsi Kalimantan Timur ini.

Buku ini berisi uraian dinamika pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah yang ada diwilayah Provinsi Kalimantan Timur, baik Pemilihan Kepala Daerah diwilayah Provinsi maupun Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten dan Kota. Uraian singkat yang disajikan semoga dapat memberikan reprints bagi Pembaca untuk mengetahui fakta dan tantangan yang dialami oleh Pengawas Pemilihan Kepala Daerah dilapangan, walaupun apa yang tertuang pada tulisan dalam buku ini tidak menggambarkan secara utuh dinamika dalam semua tahapan Pemilihan Kepala Daerah, namun fakta yang tertulis itulah gambaran umumnya yang terjadi secara teknis ditengah masyarakat kita.

Pengawas Pemilihan Kepala Daerah dalam perkembangannya secara kelembagaan dalam proses pengawasan yang dilaksanakan pada pengawasan Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Kota, sejak masih berstatus Panwaslu Kabupaten/Kota (ad hoc) sampai menjadi Bawaslu Kabupaten/Kota (permanen) saat ini. Perubahan tersebut juga berpengaruh dari sisi kewenangan maupun perangkat pendukung dalam pelaksanaan tupoksi dan kewenangan yang dimiliki dalam pengawasan Pemilihan Kepala Daerah.

Akhirnya kami ucapkan terima kasih yang tinggi kepada para penulis, penyusun buku ini, dan semua pihak yang terlibat dalam pembuatan buku ini, semoga buku ini ditangan para pembaca dapat memperkaya literatur mengenai Pemilihan Kepala Daerah, serta dapat digunakan oleh berbagai pihak untuk pengembangan ilmu pengetahuan kedepan, terutama yang terkait dengan pengembangan ilmu pengetahuan praktik berdemokrasi dan Pemilihan Kepala Daerah yang ada diwilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang kita cintai ini.

Ketua Bawaslu Provinsi Kalimantan Timur

Saipul

# DAFTAR ISI

Halaman Judul	I
Tim Penyusun	II
Tim Penulis	III
Kata Pengantar Ketua Bawaslu RI	IV - V
Kata Pengantar Ketua Bawaslu Provinsi Kalimantan Timur	VI
<b>Bab I</b>	
Bab 1 Penanganan Tindak Kekerasan Terhadap Penyelenggara Pemilu di Pemilihan Gubernur Kaltim Tahun 2018 (Imam Sutanto)	1
<b>Bab II</b>	
Bab 2 Upaya Penanganan Pelanggaran Kode Etik ASN dalam Penyelenggaraan Pilkada 2020 di Wilayah Provinsi Kalimantan Timur (Risma Dewi)	35
<b>Bab III</b>	
Bab 3 Problematika Rekrutmen Pengawas Tampak Pemungutan Suara (PTPS) Dalam Pilkada 2020 Di Kabupaten Berau Pada Masa Pandemi (Ira Kencana)	66
<b>Bab IV</b>	
Bab 4 Problematika Pengawasan Calon Tunggal Pada Pilkada 2020 di Kabupaten Kutai Kartanegara (Yulia Parlina)	106
<b>Bab V</b>	
Bab 5 Mengukur netralitas Kepala desa Dalam Pilkada 2015 dan 2018 di Kabupaten Paser (Nur Khamid)	139
<b>Bab IV</b>	
Bab 6 Strategi Pengawasan Bawaslu Kota Balikpapan Dalam Proses Coklit di Kota Balikpapan (Farida Asmauanna)	173
<b>Bab VII</b>	
Bab 7 Dana Kampanye Dalam Perspektif Akuntabilitas dan subjek Badan Hukum	196



Penyumbang Pada Pemilihan Gubernur Dan  
Wakil Gubernur Kalimantan Timur (Aldy  
Altrian)

<b>Bab VIII</b>	Bab 8 Proses Pidana Pemilu Di Masa Kampanye Pilkada Penajam Paser Utara (PPU) 2018 (Edwin Irawan)	225
-----------------	---	-----

# PENANGANAN KASUS ANCAMAN KEKERASAN TERHADAP PENYELENGGARA PEMILU DI PILGUB KALTIM 2018

## 1. Pendahuluan

Pemilihan kepala daerah serentak 2018 silam, digelar di 171 daerah terdiri, 17 provinsi, 39 kota, dan 115 kabupaten. Provinsi Kalimantan Timur menyelenggarakan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur (Pilgub) menggantikan H. Awang Faroek Ishak dan Wakilnya H. Mukmin Faisal (alm). Bawaslu Kota Samarinda menjadi penanggungjawab pengawasan di wilayah hukum daerah berjuduk Kota Tepian ini (Fathul Futuh Tamam, 2007 : 20).

Pada rapat pleno terbuka, Selasa 13 Januari 2018 KPU Kaltim mengundi nomor urut untuk 4 pasang calon, masing-masing nomor urut 1 H. Andi Sofyan Hasdam dan H. Nusyirwan Ismail, Pasangan nomor urut 2 H. Syaharie Jaang dan H. Awang Ferdian Hidayat, pasangan nomor urut 3 H. Isran Noor dan H. Hadi Mulyadi dan pasangan nomor urut 4 H. Syafarudin dan H. Rusmadi Wongso. Namun Pada 27 Februari 2018 (15 hari setelah pengundian) Pasangan calon wakil gubernur H. Nusyirwan Ismail meninggal dunia karena stroke dan digantikan oleh H. Rizal Effendi dari Partai Nasdem (Walikota Balikpapan).

Bawaslu sebagai *leading* pengawasan pemilihan, potensi pelanggaran harus diminimalisir, setiap pelanggaran harus ditindak, celah kesalahan prosedur, tatacara dan mekanisme harus disesuaikan aturan. Tapi bagaimana jika tugas tersebut mengancam

keselamatan nyawa? maka menyelamatkan nyawa harus diutamakan. Mengutip alinea ke-4 Undang-undang Dasar 1945 menyebut "*..Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia..*" ini sejalan dengan norma hukum "*Salus populi suprema lex esto*" bahwa keselamatan rakyat merupakan hukum tertinggi dan harus diupayakan. Maka mendahulukan keselamatan jiwa dan raga wajib didahulukan, meski mengandung manfaat di dalamnya, ini relevan dengan kaidah ushuliyah dalam hukum islam yaitu "*dar'ul mafashid muqaddam 'ala jalbil mashalih*"

Pun dengan melaksanakan tugas pengawasan, jajaran Badan Pengawas Pemilihan Umum/Bawaslu tetap wajib mementingkan keselamatan diri dari ancaman manapun termasuk dari peserta pemilihan. Intimidasi bisa saja muncul akibat konsekuensi tugas dan wewenang Bawaslu melakukan pencegahan dan penindakan pelanggaran. Tugas, wewenang dan kewajiban Bawaslu diatur dalam Pasal 22A s/d 22D sementara kewenangan Bawaslu Kabupaten/kota diatur di pasal 30 dan pasal 32. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota. Sayangnya, perlindungan hukum jajaran Bawaslu belum sama sekali diterapkan para penegak hukum, meskipun secara normatif Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan

Wakil Walikota telah mengatur norma ancaman tindak kekerasan dan/atau ancaman kekerasan.

Permasalahan terkait perlindungan bagi penyelenggara pemilu pernah dibahas oleh Robby A.M. Manopo, Anggota KPU Minahasa Utara pada 2019 dalam makalah yang berjudul "*Perlindungan Hukum Terhadap Penyelenggara Pemilu Badan Ad Hoc KPPS Sebagai Upaya Meningkatkan Kualitas Pemilu*". Manopo menitikberatkan dasar hukum badan adhoc KPPS di Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yakni di Pasal 68 -70 yakni mengatur wewenang KPPS dan KPPS Luar Negeri dalam pelaksanaan Pemilu. Manopo mendeskripsikan bahwa KPPS memiliki kewenangan melaksanakan tugas melakukan pemungutan dan penghitungan suara, oleh karena kewenangannya itu, KPPS harus dilindungi sesuai amanat undang-undang (Manopo, 2019).

Tema tentang tindak pidana politik juga pernah ditulis Endri (Dosen Ilmu Hukum FISP UMRAH), Endri mengambil judul "Penanggulangan Kejahatan Pidana Politik Dalam Undang-undang Pemilu" makalah ini dirilis pada Mei 2014 dengan mendeskripsikan norma-norma dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Legislatif, dengan kata lain undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 belum diundangkan (Endri, 2014). Endri mengutip Topo Santoso bahwa terdapat sedikitnya 48 Pasal pidana dalam pelaksanaan Pemilu justru 'membidik' penyelenggara Pemilu yakni KPU, KPU Provinsi, PPK, PPS dan KPPS. KPU dan jajarannya

diancam 18 tindak pidana Pemilu, seolah mereka bekerja di bawah ancaman senjata. Kecenderungan tersebut terbaca dalam dua hal Pertama, sikap reaktif. Kedua, mencari pendekatan penalti (pidana) menyelesaikan semua hal. Sikap pertama terlihat dari lahirnya pasal karena seringnya rekomendasi Panwaslu tidak diindahkan KPU, sehingga mencari landasan hukum dengan menerbitkan ketentuan pidana. Sikap kedua, begitu mudahnya kita mengancam, padahal ini bukanlah khas UU Pemilu. Hampir semua UU memiliki ancaman pidana. Kecenderungannya pun makin lama makin berat dan makin banyak, dibuat secara kumulatif (pidana dan penjara), ada pidana minimal khusus, dan sebagainya. Intinya sanksi pidana dianggap bisa menanggulangi berbagai persoalan, termasuk masalah-masalah dalam pemilu (Santoso dalam Endri, 2014).

Temuan yang dirilis KontraS pada Pemilu 2014 lebih serius. KontraS menilai tindak kekerasan dan/atau ancaman kekerasan menjadi masalah serius dalam event politik nasional maupun lokal. KontraS mencatat setidaknya 81 peristiwa kekerasan bermotif politik terjadi sepanjang tahapan kampanye Pemilu 2014. Kekerasan diantaranya dalam bentuk; perusakan 44 kasus; penganiayaan 24 kasus; Intimidasi 8 kasus; penembakan 5 kasus; penculikan 2 kasus; hingga bentrokan antar massa pendukung Parpol sebanyak 10 Kasus. Akibat dari sejumlah tindakan tersebut, mengakibatkan 7 orang tewas, 4 luka-luka. Selain korban fisik, juga terdapat kerugian materil dan psikologis (Kontras, 2014).

Kekerasan, provokasi dan/atau intimidasi beragam bentuknya bisa verbal seperti makian, sindiran dengan kekerasan, pesan ancaman, telepon intimidasi bahkan tindakan ancaman dengan kekerasan secara fisik. Di Kalimantan Timur tindak kekerasan dan/atau ancaman kekerasan tidak selalu sama, tergantung kasusnya dan kepentingannya. Namun tren penyebab aksi kekerasan umumnya dilatarbelakangi oleh adanya kegiatan penindakan yang dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu dalam tugasnya. Tindak kekerasan dan/atau ancaman kekerasan dimaksud beragam seperti melarang Pengawas menertibkan APK paslon lain dengan ancaman, via pesan singkat, debat dengan tim sukses Paslon dengan ancaman, hingga persekusi fisik menggunakan kekerasan.

Bawaslu Samarinda misalnya mencatat sedikitnya 8 (delapan) tindak kekerasan dan/atau ancaman kekerasan pernah dialami jajaran Bawaslu Samarinda dan Panwascam. Bahkan Ketua Bawaslu Samarinda, Abdul Muin pernah mendapat tindak kekerasan oknum tim relawan kampanye pasangan Nomor urut 1 saat menertibkan alat peraga kampanye yang terpasang tidak pada tempatnya. Perlakuan kekerasan bahkan direkam dan diviralkan di media sosial facebook. Bawaslu Samarinda berupaya menindaklanjuti tindakan itu dengan melaporkannya ke Polres Samarinda, namun tidak dapat ditindaklanjuti karena alasan unsur materil (minimal dua alat bukti) tidak terpenuhi. Kekerasan lainnya berupa telepon bernada ancaman, pesan ancaman, verbal dengan ancaman, namun demikian tidak

pernah ada langkah serius penegak hukum menindak pelanggarnya (Wawancara dengan Abdul Muin, Oktober 2020). Kejadian yang serupa juga dialami oleh Anggota Bawaslu Kabupaten/Kota lainnya di Provinsi Kalimantan Timur seperti Balikpapan dan Kutai Kartanegara.

Merujuk pada kasus-kasus kekerasan verbal dan non-verbal yang terjadi dan melihatnya dalam skala nasional, hingga saat ini belum ada tindak pidana yang terbukti di pengadilan terkait kasus kekerasan yang dialami oleh penyelenggara pemilu. Atau dalam arti lain, perlindungan hukum belum menjangkau para penyelenggara pemilu. Padahal secara regulasi pemilihan menyebutkan ancaman hukuman kekerasan terhadap penyelenggara Pemilu. Larangan kampanye Pasal 69 Undang-undang 10 tahun 2016 bahkan melarang menggunakan kekerasan, ancaman kekerasan atau menganjurkan penggunaan kekerasan kepada perseorangan, kelompok masyarakat dan/atau partai politik. Mengancam dan menganjurkan penggunaan kekerasan mengambil alih kekuasaan dari pemerintahan yang sah. Namun dilihat dari sisi yang lain, pasal ini terkesan tidak eksplisit memberi perlindungan kepada penyelenggara pemilu menjalankan tugasnya. Pasal ini hanya mengatur larangannya tanpa mengatur ancaman pidananya.

Merujuk Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) Pilkada Serentak 2018 oleh Bawaslu RI, setidaknya ada tiga provinsi dikategorikan paling rawan yakni Provinsi Papua, Provinsi Maluku, dan Provinsi Kalimantan

Barat. Sementara untuk kabupaten/kota, terdapat enam daerah yang dinilai paling rawan, yakni Mimika, Paniai, Jaya Wijaya, Puncak (Papua), Konawe (Sultra), dan Timor Tengah Selatan (NTT) (Bawaslu RI, 2018). Salah satu indikator IKP dibuat karena daerah tersebut pernah terjadi tindak kekerasan dan/atau ancaman kekerasan. Kekerasan dan/atau ancaman kekerasan dilandasi penggunaan politik identitas juga direkam, Bawaslu merilis 22 daerah masuk kategori titik rawan. Terdiri delapan provinsi, yakni Sumatera Utara, Sumatera Selatan, Nusa Tenggara Barat, Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, Maluku, Maluku Utara, serta Papua. Dan terdiri dari 14 kabupaten/kota.

Indeks Kerawanan ini disusun berdasarkan tiga aspek utama, yaitu penyelenggaraan, kontestasi, dan partisipasi. Dari tiga aspek itu diturunkan menjadi 10 variabel dan 30 indikator sebagai alat ukur. Indeks kerawanan yang dikeluarkan terdiri dari indeks rendah antara 0-1,99, indeks sedang 2,00-2,99, dan indeks tinggi 3,00-5,00. Faktor pemicu kerawanan tinggi berupa politik uang, keberpihakan petugas penyelenggara, kontestasi antar calon, pemenuhan hak pilih warga, netralitas PNS, penggunaan media sosial, dan penggunaan politik identitas (Bawaslu RI, 2018).

Salah satu hambatan yang muncul dalam proses penegakan hukum terhadap kasus-kasus kekerasan yang menimpa penyelenggara pemilu adalah adanya kepentingan dan jaringan politik kekuasaan dalam menindak aksi kekerasan. Selalu muncul



kekhawatiran jika diproses hukum akan muncul protes para pendukung pasangan calon, jika diproses hukum menyeret nama petinggi partai politik pengusung, jika diproses hukum menyinggung jaringan elit partai pengusung sehingga mengakibatkan popularitas dan elektabilitas pasangan calon menurun. Proses penindakan juga bisa dianggap sebagai upaya *black campaign* dan seringkali digunakan oleh pasangan calon lain untuk melakukan black campaign. Sejumlah pertimbangan ini juga menyeruak sehingga upaya menghukum pelakunya menjadi tersendat.

Apa yang telah diuraikan sebelumnya ini kemudian melahirkan ide dan gagasan untuk melakukan kajian riset ilmiah untuk melihat penanganan ancaman dari perspektif perlindungan hukum bagi penyelenggara pemilu pada Pemilihan Gubernur Kalimantan Timur 2018 dengan harapan proses penanganan ancaman kekerasan ini dapat jadi bahan inventarisasi masalah untuk memasukkan unsur pasal yang mengatur hukuman bagi pelaku tindak kekerasan terhadap penyelenggara pemilihan di masa mendatang. Riset ini juga diharapkan dapat memberi kontribusi bagi para pengadil terutama penegak hukum (kepolisian dan kejaksaan) karena para penegak hukum merupakan rekan Bawaslu dalam penindakan.

## **2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada bagian pendahuluan, maka rumusan masalah dalam riset ini adalah sebagai berikut.

- Bagaimana Penanganan Kasus Ancaman Kekerasan Penyelenggara Pemilu Di Pilgub Kaltim 2018?

### **3. Signifikansi Kajian**

Riset ini ingin mencapai signifikansi tujuan kajian sebagai berikut :

- Upaya perlindungan hukum dan keamanan (termasuk kesehatan) Penyelenggara Pemilu;
- Upaya penanganan tindak kekerasan dan/atau ancaman kekerasan kepada penyelenggara Pemilu;
- Upaya kesiapan Bawaslu dan jajarannya bahwa potensi tindak kekerasan dan/atau intimidasi adalah ancaman serius dan penegakan hukumnya sulit ditegakkan;
- Upaya pemetaan terhadap jenis, modus, pelaku dan tujuan tindak kekerasan dan/atau ancaman kekerasan;
- Upaya penguatan jajaran Bawaslu bekerja secara profesional berdasarkan undang-undang. Hanya dengan profesionalisme upaya tindak kekerasan dan/atau ancaman kekerasan dapat terhindarkan.

### **4. Metode Penelitian**

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian Hukum Normatif merupakan penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder. Jenis penelitian ini juga disebut penelitian hukum doktrinal. Penelitian hukum normatif juga merupakan proses menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun

doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi (Marzuki, 2010; Soekanto & Mamudji, 2003).

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan sekunder. Sumber atau bahan hukum primer riset ini adalah Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota. Kitab undang-undang hukum pidana (KUHP) dan Kitab undang-undang hukum acara pidana (KUHP), peraturan perundang-undangan, teori hukum, termasuk pendapat ahli hukum. Penggunaan data primer ini digunakan untuk menemukan kecocokan dinamika sosial perkara *in concreto* dengan sebuah studi hukum (Muhammad, 2004). Objek penelitian hukum normatif biasanya terdiri norma hukum, produk hukum, asas hukum, sistematika hukum, praktik hukum, sejarah dan perbandingan hukum. Bahan hukum primer penelitian hukum normatif biasanya disesuaikan masalah hukum yang diteliti seperti Undang-undang Dasar 1945, peraturan pemerintah, putusan hakim, yurisprudensi.

Bahan Hukum Sekunder yang digunakan dalam penelitian diperlukan guna melengkapi dan memperkuat kajian terhadap penelitian. Sumber-sumber pendapat, baik tertulis maupun lisan dijadikan data skunder penelitian ini. Dokumen pendukung seperti intisari koran, majalah dan jurnal, makalah pada seminar ilmiah. Sejumlah data skunder bisa disampaikan pada penelitian ini seperti:

- berita surat kabar harian dan atau mingguan;
- berita dari media dalam jaringan (Daring) dan/atau media sosial lainnya;
- Wawancara subjek penelitian yakni para ahli hukum pidana dan pengamat hukum, akademisi dan praktisi hukum seperti pengacara dan konsultan hukum.
- Wawancara dengan penyelenggara pemilu yang mendapat ancaman kekerasan.

## 5. Waktu Dan Jadwal Kajian

Riset dan kajian ini akan dibatasi pada pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota pada Tahun 2018 di Provinsi Kalimantan Timur. Fokus kajian hanya menganalisa fakta hukum tindak kekerasan dan/atau ancaman kekerasan terhadap penyelenggara Pemilu selama tahapan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur di Kalimantan Timur.

## 6. Perspektif Teori

### *Perlindungan Hukum*

Teori perlindungan hukum merupakan teori yang berkembang dari konsep pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia (HAM) yang berkembang pada abad ke 19. Adapun arah dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap HAM adalah adanya pembatasan dan peletakan kewajiban kepada masyarakat dan pemerintah. Hukum berfungsi sebagai pelindungan kepentingan manusia, agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan secara profesional. Artinya perlindungan adalah suatu

tindakan atau perbuatan yang dilakukan dengan cara-cara tertentu menurut hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Raharjo mendefinisikan perlindungan hukum sebagai upaya untuk megorganisir berbagai kepentingan dalam masyarakat agar tidak terjadi konflik kepentingan atau kepentingan yang tumpang tindih dan semua pihak dapat menikmati hak-hak yang diberikan oleh hukum. Lebih lanjut Raharjo menyatakan bahwa menurut aliran hukum alam hukum itu bersumber dari Tuhan yang bersifat universal dan abadi, serta antara hukum dan moral tidak boleh dipisahkan. Para penganut aliran ini memandang bahwa hukum dan moral adalah cerminan dari aturan secara internal dan eksternal dari kehidupan manusia yang diwujudkan melalui hukum dan moral (Raharjo, 2000).

Teori perlindungan hukum bahwa hukum bertujuan mengintegrasikan dan mengkoordinasikan berbagai kepentingan masyarakat karena suatu kepentingan, perlindungan kepentingan hanya dapat dilakukan dengan cara membatasi kepentingan pihak lain. Kepentingan hukum tujuan utamanya adalah mengurus hak dan kepentingan manusia. Hukum memiliki otoritas tertinggi menentukan kepentingan manusia agar terlindungi. Perlindungan hukum lahir dari ketentuan hukum dan segala peraturan hukum yang diberikan masyarakat (kesepakatan warga) mengatur hubungan perilaku antarwarga dan antara perseorangan dengan pemerintah yang dianggap mewakili kepentingan masyarakat. Perlindungan

hukum memberikan pengayoman hak asasi manusia (HAM) yang dirugikan orang lain. Perlindungan diberikan agar warga dapat menikmati semua hak yang dijamin hukum. Hukum dapat difungsikan mewujudkan perlindungan prediktif dan antisipatif. Hukum dibutuhkan bagi yang lemah dan belum kuat secara sosial, ekonomi dan politik untuk keadilan sosial (Hadjon, 1987).

Dalam konteks perlindungan hukum sebagai alat pemenuhan hak warga negara, perlindungan hukum merupakan segala upaya pemenuhan hak dan pemberian bantuan untuk memberikan rasa aman kepada saksi dan atau korban, yang dapat diwujudkan dalam bentuk seperti melalui restitusi, kompensasi, pelayanan medis, dan bantuan hukum (Soekanto & Mamudji, 2003) namun perlindungan hukum juga dapat diartikan sebagai tindakan atau upaya untuk melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa yang tidak sesuai dengan aturan hukum, untuk mewujudkan ketertiban dan ketentraman, sehingga memungkinkan manusia untuk menikmati martabatnya sebagai manusia (Setiono, 2004).

Melihat dari bentuknya, perlindungan hukum untuk rakyat terbagi menjadi dua yaitu perlindungan preventif dan represif.. Pada perlindungan hukum preventif ini, subyek hukum diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Tujuannya adalah mencegah terjadinya sengketa. Sementara itu, perlindungan

hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Penanganan perlindungan hukum oleh Pengadilan Umum dan Pengadilan Administrasi di Indonesia termasuk kategori perlindungan hukum ini. Prinsip kedua yang mendasari perlindungan hukum terhadap tindak pemerintahan adalah prinsip negara hukum. Dikaitkan dengan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia mendapat tempat utama dan dapat dikaitkan dengan tujuan dari negara hukum (Hadjon, 1987).

Di lain sisi, perlindungan hukum secara preventif dan represif juga diungkapkan oleh Muchsin. Ia berpendapat bahwa perlindungan hukum preventif adalah perlindungan yang diberikan oleh pemerintah dengan tujuan untuk mencegah sebelum terjadinya pelanggaran. Hal ini terdapat dalam peraturan perundang undangan dengan maksud untuk mencegah suatu pelanggaran serta memberikan rambu-rambu atau batasan-batasan dalam melakukan suatu kewajiban. Sedangkan Perlindungan hukum represif merupakan perlindungan akhir berupa sanksi seperti denda, penjara, dan hukuman tambahan yang diberikan apabila sudah terjadi sengketa atau telah dilakukan suatu pelanggaran (Muchsin, 2003).

Hukum harus memberi perlindungan semua pihak sesuai status hukumnya karena setiap orang memiliki kedudukan sama dihadapan hukum. Aparat penegak hukum wajib menegakkan hukum, dengan

berfungsinya aturan hukum, secara tidak langsung hukum memberi perlindungan kepada masyarakat yang diatur oleh hukum. Dalam konteks penelitian ini, perlindungan hukum juga wajib diberikan kepada penyelenggara pemilu dimana penyelenggara pemilu juga merupakan warga negara yang berhak dalam mendapatkan perlindungan hukum dan bebas dari rasa takut terhadap ancaman kekerasan baik verbal dan non-verbal.

## 7. Hasil dan Pembahasan

### **Ancaman Kekerasan terhadap Penyelenggaraan Tahapan Pemilihan Gubernur Kalimantan Timur 2018**

Fakta hukum atas tindakan kekerasan dan/atau ancaman kekerasan terhadap penyelenggara Pemilihan tergambar pada Februari 2018, tindak kekerasan dan/atau ancaman kekerasan terjadi di Samarinda, Balikpapan dan Kutai Timur. Detial bentuk ancamannya beragam, namun lebih banyak berupa ancaman dalam bentuk tulisan via pesan singkat. Sebagai contoh ancaman kekerasan yang pernah diterima oleh salah satu komisioner Bawaslu Kota Samarinda adalah pesan yang berisikan "*hati-hati ngawas, kalau terbang pilih, keluarga di rumah bisa terancam Loh!*" tak diketahui siapa yang mengirimkan pesan ini, diyakini pengirimnya tidak terima alat peraga kampanye (APK) ditertibkan karena terpasang di tiang listrik dan tempat ibadah (Wawancara dengan Imam Sutanto, Oktober 2020).

Tindak ancaman kekerasan serupa juga terjadi di Kota Balikpapan, Komisioner Bawaslu Balikpapan



Ahmadi Azis menerima pesan ancaman "*Kalau Panwas (Bawaslu) kerjanya model begini, kantor Bawaslu bisa digeruduk pasukan kami*". Meskipun demikian, ancaman itu tidak sampai pada tindakan secara fisik. Secara umum, baik di Samarinda, Balikpapan dan Kutai Timur ancaman dalam bentuk pesan singkat terjadi pula di jajaran pengawas di tingkat kecamatan. Pesan singkat dilayangkan kepada jajaran pengawas kecamatan karena keberatan berlebihan terhadap kerja penegakan hukum pengawas seperti penertiban APK, menegur kampanye yang tak miliki izin tertulis kepolisian, termasuk yang melanggar jadwal kampanye. Bahkan di Kutai Timur sempat terjadi cekcok mulut antara komisioner Bawaslu dengan tim kampanye salah satu pasangan calon gubernur dan wakil gubernur.

Sementara pada Maret 2018, tim kampanye pasangan calon gubernur dan wakil gubernur 2018, mengajukan keberatan ke Bawaslu Provinsi Kalimantan Timur karena menilai Bawaslu Samarinda bersikap diskriminatif. Adapun pokok permasalahan yang diajukan adalah penertiban APK di Jl. Juanda milik pasangan nomor 1 yang mereka tidak terima karena APK milik pasangan lain mereka anggap belum ditertibkan. Akhirnya mereka melaporkan ke Bawaslu Provinsi dan meminta agar Bawaslu Samarinda diberi sanksi. Bentuk intimidasi sebelum pelaporan ke Bawaslu Provinsi sebelumnya pernah disampaikan melalui pesan singkat yang berisikan "*Kami akan lapor ke atasanmu, agar kalian disanksi karena tidak berimbang*". Namun hal tersebut langsung diklarifikasi oleh Bawaslu

Samarinda yang memberi penjelasan bahwa penertiban APK itu dilakukan bersama-sama dengan dinas perhubungan dan Satpol PP, bahwa ada yang belum ditertibkan karena menunggu alat bantu *crane* dan pemanjat (Wawancara dengan Abdul Muin, Oktober 2020).

Pada April 2018 ancaman lainnya muncul dalam bentuk desakan agar Bawaslu kabupaten/kota menertibkan APK. Anacamannya ini menimpa Bawaslu Kabupaten Penajam Paser Utara (PPU), Paser, Kota Samarinda dan Kutai Kartanegara. Jenis ancamannya juga beragam, ada yang melalui pesan singkat ada datang ke kantor dan melalui via telepon kepada komisioner. Rahman (Ketua Bawaslu Kukar) menyatakan bahwa dirinya pernah mengalami tekanan dan/atau ancaman karena tidak menertibkan APK milik salah satu pasangan calon (Wawancara dengan Rahman, Oktober 2020).

Ancaman kekerasan verbal juga dialami oleh Bawaslu Kabupaten Kutai Kartanegara saat menangani dugaan pelanggaran pidana pemberian barang/jasa kampanye pasangan calon nomor 2 H. Syaharie Jaang dan H. Awang Ferdian, dimana sempat terjadi perdebatan dan tekanan fisik dari tim kampanye yang mengelurkan kata-kata dengan keras dan terkesan kasar. Rahman, ketua Bawaslu Kutai Kartanegara dalam wawancara menyatakan bahwa kalimat tersebut berisi "*Ini kan hadiah, nilainya tidak melebihi Rp1 juta, kita menilai ini bahan kampanye untuk pilih kami. Ini Bawaslu nggak ngerti aturan*" (Wawancara dengan Rahman, Oktober

2020). Hal serupa terjadi di Samarinda, dimana pengawas kecamatan mendapat ancaman kekerasan verbal oleh tim kampanye pasangan calon karena perbedaan pendapat mengenai pengertian bahan kampanye. Tim kampanye menilai memberi sembako yang nilainya tidak melebihi 25 ribu rupiah bisa dilakukan, sementara Pengawas kecamatan tegas melarang, karena termasuk unsur tindak pemberian uang dan/atau barang, materi lainnya.

Pada Mei 2018 tindakan kekerasan benar-benar terjadi pada penyelenggara pemilu yang menimpa Abdul Muin, Ketua Bawaslu Kota Samarinda. Abdul Muin dipersekusi oleh oknum tim relawan pasangan calon nomor urut 1 H. Sofyan Hasdam dan H. Rizal Effendi saat menertibkan alat peraga kampanye (APK). Persekusi terjadi pada 26 Mei 2018. Abdul Muin menertibkan APK sekitar pukul 01.30 Wita dini hari. Melihat APK terpasang di tiang listrik, spontan ditertibkan dan diletakkan di sisi jalan. Sesaat setelah penertiban, datang sekelompok oknum tim relawan pasangan Nomor urut 1 berinisial AA yang tidak terima APK-nya ditertibkan. Oknum sempat mendorong dan menarik baju Abdul Muin hingga robek dan memaksa memasang APK kembali. Sempat terjadi perdebatan yang cukup keras bahkan hingga ID-Card Abdul Muin dirampas dan tidak dikembalikan sampai sekarang. Oknum berjumlah 3 orang sempat merekam kejadian dan disebar di media sosial group facebook dan tersebar di Kota Samarinda. Tindakan persekusi itu sempat dilaporkan ke Polresta Samarinda, namun hingga saat ini tidak ada tindak lanjut. Meski kajian

dan barang bukti sudah dilengkapi Bawaslu Samarinda, namun petugas tidak menindaklanjuti. Padahal tindakan itu bukanlah delik aduan, melainkan pidana umum yang serta merta menjadi tugas kepolisian menegakkan. Petugas menilai unsur materilnya tidak terpenuhi sehingga penyelidikan dihentikan (Wawancara dengan Abdul Muin, Oktober 2020).

Sementara itu pada Bulan Juni 2018, banyak kejadian tidak menyenangkan yang menimpa Pengawas Tempat Pemungutan Suara (PTPS) terjadi hampir di seluruh wilayah Kalimantan Timur. Namun yang berhasil terekam di Samarinda, Balikpapan, Berau, Kukar, Kutim dan Bontang. Bentuk tindakan tidak menyenangkan disampaikan saksi dari pasangan calon seperti, menegur PTPS dengan nada tinggi *"ini Pengawas mana, kok jam 8 belum menegur KPPS dan belum dibuka TPS-nya"* meski teguran itu berdasar aturan, namun disampaikan dengan nada yang tinggi. Keberatan karena ditegur tidak menggunakan tanda pengenal dari KPPS, justru *"dilawan"* dengan kata-kata *"Allah urusan kayak gini Pengawas rewell betul. Sudah lah, jangan mengurus urusan remeh temeh"*. Meski demikian saksi akhirnya bersedia mengenakan tanda pengenal saksi. Hal serupa pernah terjadi di Kutai Timur, saat saksi pasangan calon menggunakan kostum pasangan calon, diberikan imbauan agar mengganti, namun bersikeras tidak mau dan akhirnya mengganti saksinya dengan orang lain.

## **Penanganan Kasus Ancaman Kekerasan Terhadap Pengawas Pemilu Di Kalimantan Timur**

Untuk melihat penanganan kasus ancaman kekerasan terhadap penyelenggara pemilu, perlu untuk menilik norma hukum yang mengaturnya yaitu Pasal 198A Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang menyatakan:

*"Setiap orang yang dengan sengaja melakukan tindak kekerasan atau menghalang-halangi Penyelenggara Pemilihan dalam melaksanakan tugasnya, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 12 (dua belas) bulan dan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan denda paling sedikit Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah) dan paling banyak Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah)"*

Dari Norma di atas, unsur yang dapat kita temukan dalam pelanggaran berupa ancaman kekerasan yang menimpa Ketua Bawaslu Kota Samarinda dan Ketua Bawaslu Kutai Kartanegara adalah sebagai berikut;

Pertama; ***(unsur setiap orang)***; tim relawan pelaku persekusi dapat patut disebut subjek (pelaku) tindak kekerasan atau menghalang-halangi Penyelenggara Pemilihan dalam melaksanakan tugasnya. Bahwa Ketua Bawaslu berdasar Pasal 30 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 telah diberi kewenangan, tugas dan kewajiban mengawasi, hingga menyelesaikan temuan dan laporan terhadap dugaan pelanggaran.

Kedua; ***(unsur dengan sengaja)***; merujuk pengertian, "Sengaja" berarti menghendaki dan mengetahui "*opzet willens en weten*" apa yang ia perbuat atau dilakukan. Meski KUHP tidak menerangkan arti rinci tentang kesengajaan (*dolus intent opzet*). Namun *Memorie van Toelichting* (Memori Penjelasan) mengartikan kesengajaan bermakna menghendaki dan mengetahui (Djamali, 2010). Dari unsur ini, secara perspektif hukum pidana, patut diduga oknum pelaku persekusi yang dimaksud telah memenuhi unsur kesengajaan melakukan tindak kekerasan atau menghalangi penyelenggara pemilu, yang dalam hal ini adalah Ketua Bawaslu, melaksanakan tugasnya.

Ketiga; ***(unsur Penyelenggara Pemilihan)***; merujuk ketentuan umum Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 bahwa Badan Pengawas Pemilihan Umum/Bawaslu adalah lembaga Penyelenggara Pemilihan yang bertugas mengawasi Pemilihan Umum di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam undang-undang yang mengatur mengenai penyelenggara pemilihan umum yang diberikan tugas dan wewenang dalam pengawasan penyelenggaraan pemilihan berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang. Pasal 30 juga telah memberi tugas, wewenang dan kewajiban Bawaslu. Ketua Bawaslu Kota Samarinda, Abdul Muin, dan Ketua Bawaslu Kabupaten Kutai Kartanegara, Rahman, berdasarkan Salinan Keputusan Bawaslu RI Nomor 0643/K.Bawaslu/HK.01.01/VIII/2018 tentang Pengangkatan Anggota Bawaslu Kabupaten/Kota se

Provinsi Kalimantan Timur Masa Jabatan 2018-2023. Telah dapat disebut, Abdul Muin dan Rahman adalah penyelenggara Pemilihan berdasarkan Surat Keputusan (SK) dimaksud.

Keempat; ***(unsur melaksanakan tugas)***; bahwa salah satu tugas Bawaslu sebagai penyelenggara Pemilihan (pengawasan) diatur dalam Pasal 30 :

*"Tugas dan wewenang Bawaslu Kabupaten/Kota adalah: a. mengawasi tahapan penyelenggara- an Pemilihan yang meliputi : .... 5. pelaksanaan Kampanye.."*

Merujuk norma Peraturan KPU Nomor 3 Tahun 2018 tentang Kampanye, bahwa salah satu metode kampanye adalah pemasangan alat peraga kampanye (APK). Dengan kata lain, upaya penertiban APK oleh Abdul Muin dan Rahman adalah bagian dari pelaksanaan tugasnya. Bahwa oknum tim relawan pasangan nomor urut 1, telah patut diduga dengan sengaja menghalang-halangi penyelenggara pemilihan dalam melaksanakan tugasnya. Peristiwa persekusi yang menimpa Abdul Muin selaku Ketua Bawaslu Samarinda, seharusnya dapat ditindak pelakunya.

Merujuk perspektif hukum acara pidana, jika petugas penegak hukum menindaklanjuti kasus ini dan sampai P21 (berkas penyidikan dinyatakan lengkap dan dilimpahkan ke kejaksaan), Jaksa Penuntut Umum (JPU) memang tidak memiliki alat bukti

berupa saksi akan tetapi JPU memiliki alat bukti lain: Keterangan Ahli, Bukti Surat+Keterangan Terdakwa.

### ***Sistem Pembuktian Hukum Pidana***

Apakah alat bukti saksi dalam perkara pidana bersifat wajib? Dengan kata lain, apakah Hakim tidak akan memidana bersalah Terdakwa tanpa alat bukti Saksi?

Hiariej dalam bukunya "Teori dan Hukum Pembuktian" menyatakan bahwa sistem pembuktian hukum pidana di Indonesia menganut prinsip *negatief wettelijk bewijstheorie* yaitu dasar pembuktian hukum pidana dilakukan menurut keyakinan Hakim yang timbul dari alat-alat bukti dalam undang-undang secara negatif (Hiariej, 2012). Prinsip tersebut terdapat dalam Pasal 183 Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) yang membatasi Hakim menjatuhkan hukuman terhadap seseorang karena harus berdasarkan keyakinan Hakim dan minimal dua alat bukti (*bewijs minimum*), Pasal 183 KUHAP berbunyi :

*"Hakim tidak boleh menjatuhkan pidana seorang kecuali dengan sekurang-kurangnya dua alat bukti yang sah ia memperoleh keyakinan bahwa suatu tindak pidana benar-benar terjadi dan bahwa Terdakwalah yang bersalah melakukannya"*

Berkait pemenuhan minimal dua alat bukti, hukum positif tidak memberi kewajiban salah satu alat bukti yang digunakan harus keterangan saksi. Sepanjang Hakim telah mendapatkan keyakinan bahwa benar



terjadi suatu tindak pidana dan terdakwa bersalah disertai minimal dua alat bukti, sebagaimana terdapat empat alat bukti selain keterangan saksi berdasarkan Pasal 184 ayat (1) KUHAP yakni: keterangan Saksi, keterangan Ahli, surat, petunjuk, keterangan terdakwa.

Pasal 185 ayat (2) KUHAP jo. Pasal 185 ayat (3) KUHAP juga menyatakan:

*"Keterangan seorang saksi saja tidak cukup untuk membuktikan bahwa terdakwa bersalah terhadap perbuatan yang didakwakan kepadanya".*

Namun ketentuan sebagaimana dimaksud ayat (2) tidak berlaku apabila disertai dengan suatu alat bukti sah lainnya.

Penulis berpendapat bahwa keterangan satu saksi jika disertai suatu alat bukti sah lainnya sudah cukup membuktikan bahwa terdakwa bersalah terhadap perbuatan didakwakan, ketentuan itu tidak dapat diartikan setidak-tidaknya harus ada satu orang saksi untuk memenuhi minimal dua alat bukti dalam Pasal 183 KUHAP. Karena Pasal 185 di atas merupakan penegasan minimal dua alat bukti, yang mana juga terdapat dalam ketentuan mengenai Keterangan terdakwa dalam Pasal 189 ayat (4) KUHAP yang menyatakan:

*"Keterangan terdakwa saja tidak cukup untuk membuktikan bahwa ia bersalah melakukan*

*perbuatan yang didakwakan kepadanya, melainkan harus disertai dengan alat bukti yang lain.”*

Sejalan dengan pendapat sebelumnya, Hakim dapat menjatuhkan pidana kepada Terdakwa tanpa alat bukti keterangan Saksi, tetapi harus memenuhi minimal dua alat bukti lainnya dan dengan keyakinan Hakim. Sebagai contoh Alat Bukti Keterangan Saksi dalam Pemeriksaan dengan Acara Biasa. Dalam praktik pemeriksaan perkara pidana dengan acara biasa (M. Yahya Harahap, 2016 : 286), pada umumnya keterangan saksi adalah alat bukti utama, boleh dikatakan tidak ada perkara pidana luput dari pembuktian alat bukti keterangan saksi (Harahap, 2016). Beberapa hal menjadi faktor seringnya penggunaan keterangan saksi dalam pembuktian perkara pidana. Pertama, adanya perluasan makna keterangan saksi melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 65/PUU-VIII/2010 Sehingga saat ini siapa saja yang masih memiliki relevansi dengan perkara untuk memberikan keterangan, dapat dijadikan saksi. Tidak harus orang yang melihat, mendengar, mengalami suatu peristiwa pidana. Dalam perkara yang meski tidak ada saksi yang melihat terjadinya pembunuhan, dalam praktiknya JPU akan memanggil saksi penangkap, saksi dari keluarga korban, ataupun saksi lain yang masih memiliki relevansi dengan perkara. Kedua, Majelis Hakim mengusahakan sedapat mungkin keterangan saksi untuk memutus suatu perkara karena tanpa adanya saksi, dapat menimbulkan keragu-raguan Hakim dalam menjatuhkan putusan. Hakim tidak boleh memiliki keraguan yang masuk akal dalam

menjatuhkan hukuman bersalah kepada terdakwa (*beyond a reasonable doubt*).

Dalam konteks kasus ancaman kekerasan yang menimpa penyelenggara pemilu di Kota Samarinda dan Kabupaten Kutai Kartanegara yang disertai dengan persekusi dan adanya laporan ke penegak hukum, pendapat tersebut dapat digunakan sebagai pertimbangan.

### **Perlindungan Hukum Bagi Penyelenggara Pemilihan Umum di Pilkada Serentak 2018**

Dalam Peraturan Bawaslu Nomor 12 Tahun 2018 tentang Perubahan Perbawaslu 12 Tahun 2017 tentang Pengawasan Kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, menyebutkan larangan bagi pasangan calon, Parpol dan gabungan Parpol dan/atau tim kampanye agar tidak menggunakan kekerasan, ancaman kekerasan dan/atau anjuran penggunaan kekerasan kepada perseorangan, kelompok masyarakat dan/atau Partai Politik. Namun tidak mengatur kekerasan terhadap Penyelenggara Pemilihan. Pasal 21A berbunyi :

*"Dalam melakukan pengawasan kampanye, Pengawas Pemilihan memastikan pasangan calon, Partai Politik, gabungan Partai Politik, dan/atau Tim Kampanye tidak melakukan: a. kekerasan, ancaman kekerasan atau anjuran penggunaan kekerasan kepada perseorangan, kelompok masyarakat dan/atau Partai Politik"*

Jelaslah, Perbawaslu tidak mengatur tentang perlindungan jajarannya yang terimbas tindak kekerasan dan/atau ancaman kekerasan. Norma Perbawaslu 18 Tahun 2018 justru mengatur peserta dan tim kampanye agar tidak menggunakan kekerasan kepada perseorangan, kelompok masyarakat dan/atau partai politik, bukan kepada Penyelenggara Pemilihan.

Meskipun Perbawaslu tidak mengatur perlindungan hukum bagi penyelenggara pemilu, buan berarti penyelenggara pemilu tidak berhak mendapatkan perlindungan hukum. Penyelenggara pemilu sebagai korban tindak kekerasan dan/atau ancaman kekerasan dilindungi Pasal 198A Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016.

### **Pendapat Hukum Terkait Ancaman Kekerasan dan Perlindungan Hukum Bagi Penyelenggara Pemilu**

Dalam mendapatkan pendapat hukum terkait ancaman kekerasan dan perlindungan hukum bagi penyelenggara pemilu, Penulis mengutip pendapat Herdiansyah Hamzah, dosen Fakultas Hukum Universitas Mulawarman Samarinda Kalimantan Timur.. Menurutnya Kekerasan dan/atau ancaman kekerasan terhadap penyelenggara pemilihan, dalam hal ini terhadap komisioner Bawaslu Kota Samarinda, tidak hanya berkonsekuensi pelanggaran norma hukum. Akan tetapi berpotensi meruntuhkan kewibawaan penyelenggara pemilihan. Akibatnya, berdampak pada kualitas demokrasi. Ibarat permainan bola, jika wasit tidak mendapat kepercayaan penuh untuk memimpin sebuah

pertandingan, maka tidak akan ada pertandingan yang adil dan memuaskan kedua pihak. Jika Bawaslu tidak dipercaya sebagai wasit dalam politik elektoral, mustahil melahirkan demokrasi berkualitas (Wawancara dengan Herdiansyah Hamzah, 16 mei 2020).

Secara normatif, kekerasan dan/atau ancaman kekerasan terhadap penyelenggara pemilihan, diatur secara eksplisit dalam Pasal 198A Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada, yang menyebutkan bahwa,

*"Setiap orang yang dengan sengaja melakukan tindak kekerasan atau menghalang-halangi Penyelenggara Pemilihan dalam melaksanakan tugasnya, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 12 (dua belas) bulan dan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan denda paling sedikit Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah) dan paling banyak Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah)".*

Jika kita urai secara historis, penambahan Pasal tersebut adalah upaya memberikan perlindungan hukum (*law protection*) kepada penyelenggara pemilihan, dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya. Jika kita melacak *memorie vantoelichting* (memori penjelasan) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada, maka penambahan Pasal sisipan tersebut, merupakan jawaban atas banyaknya keluhan penyelenggara di berbagai daerah yang mengalami intimidasi dalam bentuk tindak kekerasan dan/atau ancaman kekerasan selama menjalankan tugasnya. Pasal ini

bukan sekedar Pasal pajangan yang hanya asekedar ada namun tidak dapat diimplementasikan dalam proses penegakan hukum. Pasal ini semestinya diterapkan secara konsisten agar dapat memberikan jaminan kepada penyelenggara pemilihan, sekaligus memberikan efek jera (*deterrent effect*) agar kejadian-kejadian serupa tidak terjadi lagi dimasa mendatang.

Terkait dengan pembuktian dan bagaimana cara mengurai peristiwa itu memenuhi unsur Pasal atau tidak harus dilihat pada dua hal. Pertama, harus memenuhi keterpenuhan unsur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 198A Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada. Kedua, harus memenuhi minimal 2 alat bukti sebagaimana disebutkan dalam Pasal 184 ayat (1) KUHAP yakni: keterangan saksi, keterangan ahli, surat, petunjuk, keterangan terdakwa. 2 alat bukti minimal ini boleh berlaku acak, atau tidak harus berlaku gradual berdasarkan tingkatan dari atas ke bawah. Artinya, alat bukti diambil dari minimal 2 alat bukti yang disebutkan dalam Pasal 184 ayat (1) KUHAP teresbut, tergantung dari ketersediaan alat bukti. Mengenai pembuktiannya, pengadilan yang akan menentukan kemudian. Sebab ini bukan hanya bicara soal kepentingan menegakkan hukum pidana formil dan materil, tetapi juga kepentingan untuk menjaga marwah penyelenggara pemilihan, agar politik electoral dapat menjamin kualitas demokrasi yang baik.

## 8. Kesimpulan Dan Rekomendasi Kajian

Tindak kekerasan dan/atau ancaman kekerasan terhadap Pengawas Pemilu di Kalimantan Timur pada penyelenggaraan tahapan Pemilihan Gubernur Provinsi Kalimantan Timur Tahun 2018 tidak mendapat penegakan serius dari penegak hukum. Pertimbangan administratif maupun sosial menghambat petugas. Pertimbangan bahwa akan ada gesekan sosial jika dilakukan penegakan hukum memadamkan keadilan terutama bagi para korban.

Langkah Bawaslu Kabupaten/Kota dalam melindungi jajarannya terhadap aksi kekerasan dan/atau ancaman kekerasan adalah dengan mengambil langkah hukum yakni dengan melaporkan ke ranah pidana umum sesuai ketentuan KUHP dan akan diselesaikan menggunakan KUHP berlaku. Artinya menyelamatkan jiwa (*hifzun nufus*) juga adalah pilihan terbaik bagi reputasi Bawaslu. Mengetahui dasar hukum sebelum melakukan upaya penindakan juga wajib dilakukan jajaran Bawaslu, ini bagian menjaga jiwa dari sisi pengetahuan.

Sebagai bahan rekomendasi, penulis mengajukan rekomendasi sebagai berikut. Sebagai pengawas, Anggota Bawaslu dan jajaran di bawahnya harus membekali diri pengetahuan hukum, minimal untuk mempersiapkan diri melengkapi syarat formil dan materiil kala terjadi tindak kekerasan dan/atau ancaman kekerasan. Ini bertujuan agar setiap tindak kekerasan dihukum sesuai peraturan berlaku. Menyelamatkan nyawa adalah hukum tertinggi (*Salus Populi Suprema Lex Esto*), yakinkan keyakinan

Hakim dengan mengajukan minimal dua alat bukti agar putusan benar-benar adil bagi Penyelenggara Pemilihan yang menjadi korban tindak kekerasan.

Dari temuan dan fakta terkait penanganan ancaman kekerasan yang menimpa anggota Bawaslu Kabupaten/Kota, dapat dijadikan sebagai inventaris masalah guna bahan revisi peraturan Bawaslu di masa yang akan datang. Ratusan ancaman kekerasan barangkali telah dirangkum Bawaslu RI, tentu menjadi materi ancaman pidana bagi pelaku tindak kekerasan dan/atau ancaman kekerasan terhadap penyelenggara Pemilihan. Terbitnya norma hukum baru untuk melindungi nyawa penyelenggara Pemilihan, harus menjadi pilihan utama guna memenuhi hak asasi manusia penyelenggara pemilu untuk emndapatkan rasa aman dari ancaman kekerasan.



## DAFTAR PUSTAKA

- Bawaslu RI. (2018). *Indeks Kerawanan Pemilu Pada Pemilihan Kepala Daerah 2018*. Jakarta: Badan Pengawas Pemilihan Umum RI.
- Djamali, R. A. (2010). *Pengantar Hukum Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press.
- Endri. (2014). Penanggulangan Kejahatan Pidana Politik Dalam Undang-undang Pemilu. *Jurnal Selat*, 1(2), 110–119. Retrieved from <http://ojs.umrah.ac.id/index.php/selat/article/download/115/115>
- Hadjon, P. M. (1987). *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat*. Surabaya: PT. Bina Ilmu.
- Harahap, M. Y. (2016). *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP Pemeriksaan Sidang Pengadilan, Banding, Kasasi, dan Peninjauan Kembali*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Hiariej, E. O. S. (2012). *Teori dan Hukum Pembuktian*. Jakarta: Erlangga.
- Kontras. (2014). *Pemilu Tanpa Perlindungan HAM (sebuah) Laporan Pemantauan Pelanggaran Hak Asasi Manusia dan Kekerasan Menjelang Pemilu 2014*. Jakarta. Retrieved from <https://kontras.org/2019/08/15/laporan-pemantauan-pelanggaran-hak-asasi-manusia-dan-kekerasan-menjelang-pemilu-2014/>
- Manopo, R. A. . (2019). *Perlindungan Hukum Terhadap Penyelenggara Pemilu Badan Ad Hoc KPPS Sebagai Upaya Meningkatkan Kualitas Pemilu (Evaluasi Pemilu Serentak 2019)*. Airmadidi. Retrieved from <https://journal.kpu.go.id/index.php/ERE/article/view/175/82>

- Marzuki, P. M. (2010). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada.
- Muchsin. (2003). *Perlindungan dan Kepastian Hukum bagi Investor di Indonesia*. Universitas Sebelas Maret.
- Muhammad, A. (2004). *Hukum dan Penelitian Hukum*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Raharjo, S. (2000). *Ilmu Hukum*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Setiono. (2004). *Rule Of Law (Supremasi Hukum)*. Universitas Sebelas Maret.
- Soekanto, S., & Mamudji, S. (2003). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

Wawancara:

- Wawancara dengan Abdul Muin, Ketua Bawaslu Kota Samarinda, Oktober 2020.
- Wawancara dengan Herdiansyah Hamzah, Dosen Fakultas Hukum Universitas Mulawarman, 16 Mei 2020.
- Wawancara dengan Rahman, Ketua Bawaslu Kabupaten Kutai Kartanegara, Oktober 2020.

## CURRICULUM VITAE

Penulis bernama lengkap **Imam Sutanto**. Penulis adalah anak kedua dari dua bersaudara dari pasangan Bapak Supat dan Ibu Supatonah. Penulis dilahirkan di Desa Gagaan, Kecamatan Kunduran, Kabupaten Blora, 1 Oktober 1983 silam.

Pendidikan formal penulis diawali di Sekolah Dasar (SD) Desa Gagaan Kecamatan Kunduran dan lulus pada 1996, selanjutnya menempuh pendidikan lanjutan di Madarasah Tsanawiyah (MTs) Alhuda di Kecamatan Kunduran Kabupaten Blora dari 1996 dan lulus 1999. Usai lulus melanjutkan pendidikan di Madarasah Aliyah Negeri (MAN) Kabupaten Rembang dan lulus 2002. Sembari sekolah di MAN, penulis Ngaji di Pondok Pesantren Raulatut Thalibin Rembang diasuh KH. Cholil Bisri dan KH. Mustofa Bisri (Gus Mus). Sempat mukim di pesantren 4 tahun, barulah pada 2003, penulis merantau ke Kota Samarinda dan melanjutkan kuliah di Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri (STAIN) angkatan 2003 dan lulus pada 2007. Setelah terjun dan berkarir di dunia kerja, pada 2017 penulis menempuh jalur pendidikan magister hukum di Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Samarinda.

# UPAYA PENANGANAN PELANGGARAN KODE ETIK ASN DALAM PENYELENGGARAAN PILKADA 2020 DI WILAYAH PROVINSI KALIMANTAN TIMUR

## 1. Pendahuluan

Isu netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam setiap pemilihan kepala daerah baik di tingkat kabupaten/kota maupun di tingkat provinsi merupakan satu isu klasik yang selalu terjadi berulang dan menjadi sorotan. Geliat dan mobilisasi ASN terlihat pada unggahan di media sosial yang baik secara eksplisit maupun implisit memberikan dukungan kepada petahana yang akan kembali mencalonkan. Tak hanya itu, beberapa ASN di sejumlah daerah juga ada yang memasang alat peraga sosialisasi dalam bentuk baliho serta spanduk dengan mempromosikan dirinya sebagai bakal calon kepala daerah. Apa yang dilakukan oleh para ASN ini secara nyata telah melanggar kode etik mereka sebagai ASN yang harusnya bersifat netral sebagaimana yang telah diamanatkan dalam Undang-Undang RI Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Menjelang pelaksanaan Pilkada 2020 yang akan digelar secara serentak di 270 daerah pada tanggal 9 Desember 2020 di masa pandemi, isu netralitas ASN masih juga terjadi. Salah satu titik rawan banyak terjadinya pelanggaran netralitas ASN pada pilkada ada pada proses pra dan selama tahapan proses

pencalonan. Merujuk Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 5 Tahun 2020 tentang tahapan, program dan jadwal penyelenggaraan pilkada, pada awal september, KPU akan membuka pendaftaran pasangan calon dari partai politik dan/atau gabungan partai politik. Beberapa kasus ketidaknetralan ASN dalam Pilkada terutama memasuki tahapan pencalonan dan kampanye selalu marak terjadi. Pasalnya, ASN memiliki posisi yang cukup strategis untuk menjadi mesin politik pemenangan kandidat pasangan calon karena dapat mendulang suara.

Tren pelanggaran terhadap netralitas ASN terus terjadi dan berulangi setiap pelaksanaan pilkada serentak. Di pilkada serentak tahun 2017, tren pelanggaran netralitas ASN naik menjadi urutan pertama. Adapun pada pilkada serentak 2018, Bawaslu Republik Indonesia merilis terdapat adanya 721 kasus pelanggaran netralitas ASN (Hayati, 2020). Tahun 2019 Kepala Biro Humas Badan Kepegawaian Negara (BKN) Mohammad Ridwan mengemukakan, dari jumlah 991 ASN yang melakukan pelanggaran netralitas, 299 sudah diproses sampai tahap pemberian sanksi yang terdiri dari 179 dikenakan sanksi disiplin dan 120 dikenakan sanksi kode etik. Sebelumnya BKN sudah melakukan sinkronisasi data pelanggaran netralitas dengan instansi pemerintah daerah (Provinsi/Kota/Kabupaten) pada tanggal 4–10 Juli 2019. Mengingat dari total 991 ASN yang terlibat pelanggaran netralitas, 99,5% berstatus pegawai

instansi pemerintah daerah (Humas Setkab RI, 2019)

Eskalasi kasus pelanggaran netralitas ini menandakan bahwa ternyata akar persoalan netralitas ASN belum mendapatkan formulasi dan solusi konkret yang tepat. Dalam Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) Pilkada 2020, ketidaknetralan ASN berada di peringkat teratas, yakni sejumlah 167 kabupaten/kota dari 270 daerah. Hal ini tentunya menjadi isu strategis atas keberpihakan aparatur pemerintah dalam mendukung dan memfasilitasi peserta pilkada (Bawaslu RI, 2020).

Salah satu daerah yang memiliki problematika dalam hal isu pelanggaran netralitas ASN adalah Provinsi Kalimantan Timur. Bawaslu Kalimantan Timur selama pra dan proses tahapan pencalonan dalam Pilkada 2020, mencatat pelanggaran netralitas ASN pada tingkat Kabupaten/Kota di Kalimantan Timur dimana kasus yang ditangani dan dilaporkan ke Komisi Aparatur Sipil Negara sebanyak 5 kabupaten/Kota, dari ke 5 kasus tersebut ada 4 pelanggaran Netralitas yang terbukti melanggar dan diberikan sanksi sedang oleh KASN yaitu pelanggaran Netralitas 1 orang ASN Samarinda yang akan maju sebagai calon wakil bupati di Kabupaten Kutai Barat, 1 orang ASN Samarinda yang mempromosikan diri ingin maju sebagai walikota samarinda dan melakukan politik praktis dengan menghadiri kegiatan parpol dan memakai atribut salah satu parpol, 1 orang ASN Bontang yang terbukti melakukan politik praktis dengan melakukan pendekatan ke salah satu parpol untuk

maju pada pemilihan kepala daerah di Kota Bontang, 1 orang ASN dari Provinsi Kalimantan Utara yang mendaftarkan diri pada parpol untuk maju pada pemilihan kepala daerah di Kabupaten Berau.

Melihat masih maraknya fenomena pelanggaran Netralitas ASN yang terjadi di Kalimantan Timur, membuat penulis tertarik untuk mengkaji lebih mendalam bagaimana strategi Bawaslu dalam melakukan pengawasan terhadap keterlibatan ASN dalam proses pencalonan Pilkada 2020 di Kalimantan Timur serta bagaimana upaya Bawaslu Provinsi Kalimantan Timur dalam menangani pelanggaran kode etik ASN di Kalimantan Timur.

## **2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada bagian pendahuluan maka penulis mengajukan rumusan masalah sebagai berikut.

- Bagaimana Strategi Bawaslu dalam melakukan pengawasan terhadap keterlibatan ASN dalam proses pencalonan Pilkada 2020 di Kalimantan Timur?
- Bagaimana upaya Bawaslu Provinsi Kalimantan Timur dalam menangani pelanggaran kode etik ASN di Kalimantan Timur?

## **3. Signifikansi Kajian**

Riset ini ingin mencapai signifikansi tujuan kajian sebagai berikut

- Untuk mengetahui bentuk Strategi Bawaslu dalam melakukan pengawasan terhadap keterlibatan ASN dalam proses pencalonan Pilkada 2020 di Kalimantan Timur

- Untuk mengetahui upaya apa saja yang telah dilakukan Bawaslu Provinsi Kalimantan Timur dalam menangani pelanggaran kode etik ASN di Kalimantan Timur

#### **4. Metode Penelitian**

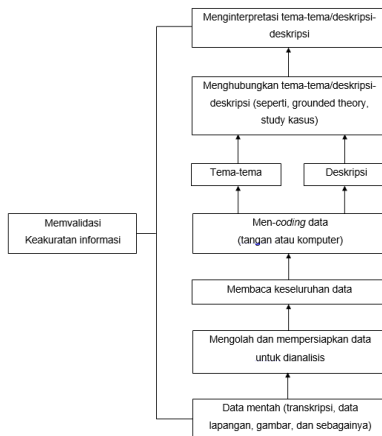
Riset penelitian ini menggunakan metode deskriptif analisis dengan pendekatan kualitatif dimana dengan model ini penulis berusaha untuk memperoleh gambaran tentang fenomena yang terjadi pada saat penelitian (Cresswell, 2017; Sugiyono, 2014). Neuman (2017) mendefinisikan penelitian deskriptif sebagai penelitian yang menyajikan gambaran situasi yang spesifik, penataan sosial atau hubungan. Tujuan utamanya adalah untuk memberikan gambaran dengan menggunakan kata-kata dan angka serta menyajikan profil (persoalan), klasifikasi jenis, atau garis besar tahapan guna menjawab pertanyaan seperti siapa, kapan, dimana dan bagaimana. Dengan model ini penulis berusaha mendeskripsikan fenomena netralitas ASN yang terkait dengan pelanggaran etik ASN serta mendeskripsikan strategi dan upaya yang dilakukan oleh Bawaslu Provinsi Kalimantan Timur dalam melakukan pengawasan.

Sumber data yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah sumber data primer dan sekunder (Cresswell, 2017; Moleong, 2006; Sugiyono, 2011). Adapun sumber data primer berasal dari wawancara dengan key informan serta laporan resmi yang dikeluarkan oleh KASN dan Bawaslu. Data sekunder dalam penelitian ini berasal dari jurnal, buku, media cetak, dan media online.



Teknik pengumpulan data yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah observasi, wawancara dan studi literatur (Cresswell, 2017; Miles, Huberman, & Saldana, 2014). Observasi dilakukan di wilayah yang terdapat kasus pelanggaran, wawancara dilakukan dengan informan yang terlibat atau mengetahui secara langsung, sedangkan studi literatur digunakan untuk melengkapi dan memperkuat data yang diperoleh dari wawancara dan observasi.

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan analisis data kualitatif sebagaimana yang diperkenalkan oleh Creswell (2017) dimana analisis data merupakan proses berkelanjutan yang membutuhkan refleksi terus-menerus terhadap data, mengajukan pertanyaan-pertanyaan analitis, dan menulis catatan singkat sepanjang penelitian. Analisis data kualitatif bisa melibatkan proses pengumpulan data, interpretasi, dan pelaporan hasil secara serentak dan bersama-sama. Adapun validitas data dalam penelitian kualitatif akan menggunakan uji reliabilitas dan validitas data. Reliabilitas dapat diartikan sebagai keandalan data dan konsistensi data. Artinya meskipun hal yang sama diulang atau terjadi lagi, maka akan menghasilkan kondisi yang identik atau sama. Validitas adalah kebenaran yang mengacu pada seberapa baik sebuah ide sesuai dengan realitas sosial (Cresswell, 2017; Moleong, 2006).



**Gambar 1.** Analisis dan Validasi Data Kualitatif  
*Sumber: Cresswell (2017)*

## 5. Waktu dan Jadwal Kajian

Riset dan kajian ini akan dibatasi pada pelaksanaan tahapan pencalonan Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota pada pemilihan kepala daerah tahun 2020 di Provinsi Kalimantan Timur. Fokus kajian akan menganalisa strategi Bawaslu Provinsi Kalimantan Timur dalam mencegah pelanggaran netralitas ASN dan upaya penanganan pelanggaran netralitas dan kode Etik ASN pada Pemilihan Kepala Daerah tahun 2020 .

## 6. Perspektif Teori

### ***Netralitas Birokrasi***

Netralitas Birokrasi merupakan salah satu isu sentral dalam diskursus tata kelola pemerintahan. Netralitas birokrasi sangat penting mengingat pola kerja birokrasi yang terlalu diintervensi oleh kepentingan-kepentingan politik dapat menimbulkan *Chaos* dan

*merit system* menjadi sulit dilaksanakan di dalam tubuh birokrasi. Keputusan-keputusan yang harus diambil secara rasional dan berlandaskan considerensi objektif, tidak jarang justru malah berbelok arah demi mengakomodir kepentingan-kepentingan tertentu.

Secara konseptual, Prasajo (dalam Mokhsen, Dwiputrianti, & Muhammad, 2018) menjelaskan bahwa netralitas adalah sebagai salah satu asas dalam penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN. Esensi netralitas di antaranya adalah 1) komitmen, integritas moral dan tanggungjawab pada pelayanan publik, 2) menjalankan tugas secara profesional dan tidak berpihak, 3) tidak melakukan pelanggaran konflik kepentingan dalam tugasnya dan 4) Tidak menyalahgunakan tugas, status, kekuasaan dan jabatannya. Sejauh ini definisi dan kerangka konseptual tentang netralitas ASN masih sangat dominan dikaitkan dengan aspek politik. Padahal bila mengacu kepada konsep dasar netralitas yaitu imparialitas, maka cakupannya akan lebih luas. Menurut Sofian Effendi (dalam Mokhsen et al., 2018) menyampaikan bahwa semangat netralitas bersumber pada imparial yang artinya itu adil, obyektif, tidak bias dan tidak berpihak pada siapapun, tidak hanya dalam politik, tapi juga dalam pelayanan publik dengan tidak melakukan diskriminatif, dalam pembuatan kebijakan dengan tidak berpihak pada kelompok tertentu, dan manajemen ASN dengan menerapkan merit sistem. Secara lebih rinci, Hazell, Worthy, dan Glover menjelaskan aspek-aspek netralitas dalam empat aspek, yakni 1) netralitas dalam politik, 2) netralitas

dalam pelayanan publik, 3) netralitas dalam manajemen ASN dan 4) netralitas dalam pengambilan keputusan dan kebijakan (Hazell, Worthy, & Glover, 2010).

Birokrasi memang hidup tidak berada dalam ruang yang vakum, ia akan selalu saling beriringan dengan politik. Birokrasi berperan sebagai pelaksana kebijakan, sedangkan kebijakan itu sendiri merupakan produk politik. Oleh karenanya, aspek netralitas perlu didiskusikan secara lebih hati-hati. Netralitas birokrasi selalu menjadi wacana aktual menjelang, saat, setelah pemilu, baik pemilihan legislatif, pilkada, maupun pilpres. Netralitas birokrasi sebenarnya sudah menjadi kajian lama dalam studi-studi politik, administrasi publik, maupun pemerintahan. Secara normatif, konsepsi netralitas sudah diberlakukan, tapi secara praktik tidak mudah dilaksanakan. Perdebatan tentang netralitas birokrasi perlu dibahas karena akan mampu menggambarkan bagaimana sudut pandang dalam memahami mengapa birokrasi perlu bersikap netral di satu sisi, dan di pihak lain perlu berlaku interventif. Posisi netral diperlukan saat pemilu tiba. Secara politik, sikap netral birokrasi menjadi hal yang penting dalam mewujudkan pemilu yang berkualitas.

Bahkan, tidak hanya kualitas pemilu yang menjadi baik, namun juga kualitas birokrasi itu sendiri. Oleh karena itu, penting bagi setiap aparat birokrasi bersikap netral dalam menghadapi pemilu.

Landasan etis mengapa birokrasi wajib berlaku netral karena birokrasi merupakan institusi publik yang dibangun dan dibiayai oleh uang rakyat untuk

melayani semua lapisan masyarakat, oleh karena itu aparat birokrasi wajib terlepas dari ikatan partai politik maupun golongan tertentu. Netralitas birokrasi diperlukan agar memastikan kepentingan negara dan publik secara keseluruhan berorientasi pada pelayanan, sehingga siapapun kekuatan politik yang memerintah, birokrasi tetap memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakatnya. Alasan ini sudah sangat mencukupi untuk menegaskan birokrasi tidak boleh terlibat dalam politik praktis karena hal tersebut akan melukai spirit publik.

### ***Pengawasan Pemilu***

George R. Tery (dalam Saputro, 2018) mengartikan pengawasan sebagai bentuk determinasi terkait apa yang telah dilaksanakan, dimana hal ini dapat diartikan sebagai mengevaluasi prestasi kerja dan apabila perlu, dengan menerapkan tindakan-tindakan korektif sehingga hasil pekerjaan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Sementara menurut Siagian (dalam Saputro, 2018) yang dimaksud dengan pengawasan adalah proses pengamatan terhadap pelaksanaan semua kegiatan organisasi guna menjamin semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya. Sementara menurut Donelly, pengawasan dapat dibagi menjadi tiga yaitu pengawasan pendahuluan, pengawasan saat kerja berlangsung dan pengawasan *feed back* (Donelly, 1996).

Menagacu pada pengawasan pemilu, pengawasan dipahami sebagai sebuah konsekuensi dari

berdirinya sebuah Negara yang menganut sistem demokrasi, guna mengawasi jalannya pemerintahan yang ideal sesuai kehendak rakyatnya. Konsep pengawasan diharapkan dapat memberikan masukan-masukan terhadap pemerintah untuk membenahi diri guna menjalankan amanat penderitaan rakyat. Pemilu sebagai proses perpindahan kekuasaan haruslah diawasi, agar proses tersebut menjadi tertib dan tetap berada di koridor hukum. Pengawasan yang dimaksud bukan hanya sekedar bertujuan menjaga stabilitas politik semata, tapi juga untuk mendapatkan seorang pemimpin (leader) yang legitimasinya kuat (Saputro, 2018).

Dalam menjalankan pengawasan pemilu, dibutuhkan lembaga pengawasan yang kredibel dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Secara kelembagaan pengawas Pemilu dikuatkan kembali dengan dibentuknya lembaga tetap Pengawas Pemilu di tingkat provinsi dengan nama Badan Pengawas Pemilu Provinsi (Bawaslu Provinsi) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Penyelenggara Pemilihan Umum. Bawaslu berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum juga memiliki kewenangan untuk menangani sengketa Pemilu. Pasal 1 Angka 23 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum menyebutkan arti "pengawasan pemilu" sebagai "kegiatan mengamati, mengkaji, memeriksa, dan menilai proses penyelenggaraan pemilu sesuai peraturan perundang-undangan".

Secara lebih rinci, pengertian pengawasan pemilu sebagaimana disebutkan di atas dapat diuraikan sebagaimana di bawah ini.

Adapun berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dan Perbawaslu No. 13/2012 tentang Tata Cara Pengawasan Pemilu., pengawasan pemilu dapat dibagi menjadi beberapa poin sebagai berikut.

- Pengawasan Pemilu sebagai Kegiatan Mengamati Seluruh Proses Penyelenggaraan Tahapan Pemilu.
- Pengawasan Pemilu sebagai Kegiatan Mengkaji Prospek- Prospek Tertentu yang Diduga Berpotensi Terjadinya Pelanggaran Pemilu.
- Pengawasan Pemilu sebagai Kegiatan Memeriksa Laporan dan Bukti-Bukti yang Diperoleh sebagai Indikasi Awal Dugaan Pelanggaran Pemilu.
- Pengawasan Pemilu sebagai Kegiatan Menilai Proses Penyelenggaraan Pemilu.

Dalam konsepsi pengawasan netralitas ASN pada penyelenggaraan pemilihan umum, dasar hukum yang menjadi acuan dalam melaksanakan pengawasan. Landasan hukum dalam pengawasan netralitas ASN adalah sebagai berikut:

- Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (ASN)
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor

1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

- PP Nomor 42 Tahun 2004 Tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

## 7. Hasil dan Pembahasan

### ***Tahapan Pilkada Di Kalimantan Timur***

Berdasarkan PKPU 5 Tahun 2020, Tahapan Pilkada di Kalimantan Timur melewati beberapa tahapan seperti tahapan pemutakhiran dan penyusunan daftar pemilih dimana sebelumnya telah dilalui tahapan pendaftaran pasangan calon kepala daerah, penetapan pasangan calon kepala daerah, pengundian dan pengumuman nomor urut pasangan calon. Pada tahapan penyusunan daftar pemilih beririsan dengan tahapan kampanye paslon mulai tanggal 26 September sampai dengan 6 Desember 2020 dimana masa kampanye juga diisi dengan Debat Paslon sebanyak 2 kali, sebelum memasuki masa pungut hitung tanggal 9 Desember 2020, masa tenang dan pembersihan alat peraga kampanye pada tanggal 6 s.d 8 Desember 2020, dimana seluruh paslon dilarang melakukan aktivitas apapun dalam yang mengarah pada pencitraan diri. Dalam hal ini peran Bawaslu adalah melakukan pengawasan mulai dari dimulainya awal tahapan pencalonan hingga melakukan koordinasi kepada Satpol PP untuk melakukan penertiban Alat Peraga Kampanye dan



memaksimalkan proses pengawasan pada masa tenang dengan melakukan program patroli masa tenang di setiap jajaran menjelang masa pungut hitung.

### ***Kasus-kasus Pelanggaran Netralitas***

Per tanggal 20 oktober 2020 terjadi 4 kasus pelanggaran netralitas KASN. Syaiful Bachtiar selaku ketua Bawaslu Kalimantan Timur mengatakan bahwa dugaan pelanggaran netralitas ASN telah diterima sejak masa pendaftaran pada awal September 2020 lalu (Lebang, 2020). Dari laporan yang masuk, ASN yang melanggar tercatat berasal dari Kota Samarinda 2 orang, Kota Bontang 1 orang dan Kutai Barat juga 1 orang. Semua ASN ini terbukti telah melanggar aturan netralitas ASN. Adapun 4 ASN tersebut adalah sebagai berikut :

- Berdasarkan Surat Rekomendasi KASN tanggal 18 juni 2020, berdasarkan Surat Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) Kabupaten Kutai Barat nomor: mo34/K.Bawaslu Kubar KI-02/Hm.02.00/3/2020 tanggal 18 Maret 2020 perihal Penerusan Pelanggaran Hukum lainnya, diperoleh informasi ASN aktif yang bernama : H. Abdul Aziz, SE., MM yang menjabat sebagai Staf Ahli Bidang Pemerintahan, Hukum dan Politik Pemerintah Kota Samarinda. Berdasarkan informasi yang diperoleh dari dokumen kajian dugaan pelanggaran Nomor: 01/TM/PB/Kab/23.07/11/2020 yang disampaikan oleh Bawaslu Kabupaten Kutai Barat, maka yang bersangkutan terbukti telah melakukan

perbuatan melanggar asas netralitas ASN yaitu melakukan politik praktis berupa pemasangan spanduk/baliho yang terpasang dan tersebar di enam belas kecamatan di Kabupaten Kutai Barat, sebagai tindakan mempromosikan diri sebagai Bakal Calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam Pilkada Kabupaten Kutai Barat Tahun 2020.

- Berdasarkan surat Rekomendasi KASN tanggal 23 juni 2020, sehubungan dengan Surat Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) Kabupaten Kutai Barat nomor : 036/K. Bawaslu kubar KI-02/Hm.02.00/3/2020 tanggal 18 Maret 2020 perihal penerusan pelanggaran Hukum Lainnya, Berdasarkan kajian dugaan pelanggaran Nomor: 01/TM/PB/MMB/23.07/II/2020 pada dokumen surat yang disampaikan, diperoleh informasi ASN di Lingkungan Pemerintah Kutai Barat yang bernama Ir. Asrani, MM dengan jabatan Asisten Administrasi Umum Sekretariat Daerah Kabupaten Kutai Barat. Berdasarkan pada pokok surat yang disampaikan, bahwa terlapor diduga telah melakukan pelanggaran netralitas ASN. Dugaan ini sampai saat ini masih membutuhkan informasi tambahan, apakah terlapor saat ini sudah dalam status pensiun, mengingat yang bersangkutan sudah mengajukan permintaan berhenti atas permintaan sendiri sejak 16 Januari 2020 untuk alasan pendaftaran sebagai Calon Bupati/Wakil Bupati pada Pemilihan Kepala Daerah Kutai Barat Tahun 2020.

- Berdasarkan surat Rekomendasi KASN tanggal 1 april 2020, berdasarkan Surat Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) kota bontang nomor : 019/K.Bawaslu Prov-Kl.09/PM.06.05/01/2020 tanggal 27 januari 2020 perihal Penerusan Pelanggaran Hukum Lainnya dan berdasarkan kajian Dugaan Pelanggaran Nomor 002/TM/PW/Kota/23/I/2020 tanggal 19 Januari 2020 tentang Dugaan Pelanggaran Netralitas ASN, diperoleh informasi bahwa ASN yang bernama Drs. Dasuki, M.Si dengan jabatan Kepala Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Bontang. Berdasarkan bukti-bukti yang diampaikan Bawaslu Kota Bontang, maka yang bersangkutan terbukti telah melakukan perbuatan melanggar netralitas sebagai ASN yaitu:
  - a. Melakukan politik praktis berupa pemasangan spanduk/baliho sebagai tindakan mempromosikan diri sebagai Bakal Calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam Pilkada Kota Bontang Tahun 2020, beberapa diantaranya terpasang di Kota Bontang pada alamat Jl. Pupuk Raya, Jl. Simpang 1 Kota Bontang, Simpang 4 Bontang Kuala Rt 27, Jl. Bhayangkara Rt 37.
  - b. Menghadiri kegiatan dan melakukan pendekatan terhadap salah satu Partai Politik (Golkar) dalam rangka pengajuan diri sebagai bakal Calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah pada Pilkada Kota Bontang Tahun 2020.

- Berdasarkan surat Rekomendasi KASN tanggal 1 april 2020, berdasarkan Surat Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) kota bontang nomor : 019/K.Bawaslu Prov-Kl.09/PM.06.05./01/2020 tanggal 27 Januari 2020 perihal penerusan pelanggaran hukum lainnya dan berdasarkan kajian dugaan pelanggaran nomor: 001/TM/PW/Kota/23.03/1/2020 tanggal 19 Januari 2020 tentang dugaan pelanggaran netralitas aparatur sipil Negara, diperoleh informasi ASN yang bernama: Dr. Muliadi, M.Hum.,M.Si dengan jabatan Dosen, Lektor Kepala Fakultas Ekonomi Bisnis Universitas Mulawarman. Berdasarkan informasi dan bukti-bukti yang disampaikan Bawaslu Kota Bontang, maka yang bersangkutan terbukti telah melakukan perbuatan melanggar netralitas sebagai ASN Yaitu :
  - a. Melakukan politik praktis berupa pemasangan spanduk/baliho sebagai tindakan mempromosikan diri sebagai Bakal Calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam Pilkada Kota Bontang Tahun 2020, beberapa diantaranya terpasang di Kota Bontang pada alamat Jl. Selamat Riadi, Jl. Bhayangkara, Jl. Panjaitan dan Jl. Imam Bonjol
  - b. Menghadiri kegiatan partai dan menggunakan atribut Partai Politik (Golkar) yang di buktikan dengan foto terlapor
  - c. Mengucapkan ujaran yang mengarah pada keberpihakan terhadap salah satu partai

politik sebagaimana dibuktikan dengan alat bukti rekaman video berdurasi 06.07 menit pada detik 0.35 – 0.48 yaitu “karena jati diri saya , meskipun saya seorang PNS dosen murni, didalamnya itu kuning jiwanya, jadi saya ingin mengabdikan diri ke Golkar”.

Semua ASN yang dinyatakan terlibat dalam pelanggaran netralitas berdasarkan Rekomendasi KASN, telah menjalani sanksi sedang. Mulai dari penundaan kenaikan pangkat hingga tak menerima tunjangan.

***Strategi Bawaslu dalam Melaksanakan pengawasan Netralitas ASN di Kalimantan Timur***

Posisi ASN di Indonesia dan juga Kalimantan Timur saat ini berada dalam sistem yang terkoneksi erat dengan kepentingan politik. Di dalam sistem ini masih terdapat hubungan yang bersinergi antara Kepala Negara/Kepala Daerah dengan ASN dalam lingkungan kerja yang saling berpengaruh. Apalagi hubungan ini menimbulkan implikasi jabatan karir ASN atas dasar kewenangan Kepala Daerah sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah (PPKD) yang memiliki wewenang untuk menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian ASN. Jelas, kondisi ini akan mengakibatkan ketidaknetralan ASN dalam melaksanakan tugas karena dalam pelaksanaan tugas pemerintahan terkandung hubungan antara yang memberikan perintah dengan yang diperintah. Walaupun demikian Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) telah

melakukan pertemuan guna membahas langkah atau strategi apa yang harus di ambil dalam mengantisipasi keterlibatan ASN selama masa tahapan pemilihan umum ini berlangsung. Upaya pertama yang dilakukan adalah menetapkan koordinasi dengan jajaran terkait (Bawaslu, KASN, Kemenpan RB, Kemendagri, Badan Kepegawaian Negara dan Menko Polhukam). Kemudian masing-masing lembaga bersama-sama mengundang Kepala daerah dan sekretaris daerah untuk dijelaskan mengenai hal-hal yang terkait masalah penyelenggaraan pemilu. Dalam pertemuan ini, seluruh kepala daerah akan diberikan pemahaman untuk mencegah terjadinya keikutsertaan aparatur sipil Negara dalam kegiatan kampanye (Gabrillin, 2015).

Netralitas ASN merupakan perilaku seorang ASN yang tidak menunjukkan dan ataupun sikap keberpihakan pada salah satu calon dalam kehidupan sehari-hari maupun dalam memberikan pelayanan publik kepada seluruh lapisan masyarakat. Sikap dan perilaku tersebut dimana setiap ASN mampu menempatkan diri sebagai pejabat publik yang tidak diskriminatif dan bekerja secara profesional serta tidak memanfaatkan fasilitas negara dalam kegiatan yang mengarah pada keberpihakan salah satu pasangan calon kepala daerah. Dari hasil temuan Bawaslu Kalimantan Timur sejauh ini masih banyaknya dugaan pelanggaran netralitas di wilayah Kalimantan Timur menunjukkan masih kurangnya kesadaran dan pemahaman ASN terhadap esensi netralitas ASN itu sendiri.

Strategi pengawasan dari KASN terkait pelanggaran netralitas ASN mengarah kepada kerjasama anatar kementerian dan lembaga. Hal ini sebagaimana yang diungkapkan oleh Muhammad Dewantara Latippa, S.STP, yang menyatakan bahwa strategi pengawasan terkait netralitas ASN akan terus dikembangkan, khususnya kerjasama dengan Kementerian maupun Lembaga terkait untuk penanggulangan netralitas ASN. Diharapkan kerjasama yang dibentuk dapat menekan pelanggaran netralitas ASN dan meningkatkan kesadaran ASN untuk tidak terlibat dalam politik praktis dan fokus pada tupoksi ASN sebagai pejabat publik yang independent dan mengutamakan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi (Wawancara dengan M.D Latippa, Oktober 2020).

Hal ini sejalan dengan hasil wawancara dengan Galeh Akbar Tanjung selaku komisioner Bawaslu Kalimantan Timur Divisi Pengawasan yang menyatakan bahwa Bawaslu Kalimantan Timur telah melakukan sosialisasi peraturan netralitas ASN secara langsung (tatap muka) dan sosialisasi tidak langsung (melalui media televisi, media cetak dan radio) dan telah berkoordinasi dengan beberapa lembaga yaitu melalui pemerintah daerah di kabupaten/kota serta ke instansi-instansi pemerintah untuk menyampaikan kepada para ASN agar netral dan tidak berpihak pada siapapun dalam pemilu serentak di tahun 2020 ini. Bawaslu Kalimantan Timur menggunakan strategi melakukan pencegahan agar potensi pelanggaran tidak terjadi.

Bawaslu Kalimantan Timur juga melakukan *patroli cyber* sampai tingkat *ad hoc* yaitu pengawasan Bawaslu yang terfokus pada media social seperti: Facebook, Instagram, Twitter dan media sosial lainnya. Dan yang terakhir dilakukan adalah melaksanakan pengawasan secara langsung (Wawancara dengan Galeh Akbar Tanjung, Oktober 2020).

Dalam melaksanakan pengawasan terhadap pelanggaran pemilu, termasuk pelanggaran netralitas ASN, Bawaslu Provinsi Kalimantan Timur mengembangkan beberapa strategi yaitu:

- Penyediaan Pojok Pengawasan di setiap Bawaslu Kabupaten/Kota sebagai wadah diskusi dan informasi untuk masyarakat dalam menggali pokok pengawasan di Pilkada 2020 termasuk pengawasan hukum lainnya yaitu netralitas ASN.
- Meluncurkan aplikasi Gowaslu yang merupakan Aplikasi pengawasan bersifat partisipatif yang dibuat oleh Bawaslu untuk dapat dipergunakan oleh masyarakat dalam memberikan laporan dugaan pelanggaran termasuk pelanggaran netralitas ASN.
- Website Bawaslu merupakan sarana sosialisasi secara elektronik yang dikembangkan oleh Bawaslu dalam menyampaikan informasi dan aturan perundang-undangan dalam proses pengawasan dan pengaduan dugaan pelanggaran pada Pilkada 2020 termasuk pelanggaran Netralitas ASN.
- Sosialisasi tatap muka yang dilaksanakan oleh Bawaslu dan Panwaslu Kecamatan di seluruh



wilayah pemilihan sebagai bentuk penyampaian aturan perundang-undangan dan fokus pengawasan pada Pilkada 2020.

Keempat strategi ini telah berjalan dan dilaksanakan oleh Bawaslu di Wilayah Kalimantan Timur dan adapun hambatan –hambatan yang terjadi adalah seperti pojok pengawasan hanya terdapat di sekretariat Bawaslu Kab/Kota dan Provinsi. Hambatan lainnya adalah akses internet yang tidak merata dan terdapat beberapa wilayah di Kalimantan Timur belum dapat mengakses internet sehingga untuk strategi pengawasan berbasis teknologi berupa Gowaslu dan Website masih kurang maksimal dan tidak menjangkau ke seluruh wilayah yang ada.

#### ***Upaya Bawaslu Provinsi Kalimantan Timur dalam Menangani Kode Etik***

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN, Bawaslu melakukan pengawasan Netralitas ASN sebagai bentuk pengawasan hukum lainnya di luar undang-undang atau peraturan tahapan pilkada. Adapun upaya yang dilakukan dalam hal pengawasan Netralitas ASN oleh Bawaslu Provinsi Kalimantan Timur berupa sosialisasi tatap muka langsung dengan ASN, sosialisasi melalui media sosial dan sosialisasi berupa surat himbauan kepada seluruh pemerintah daerah di Kalimantan Timur. Menindaklanjuti banyaknya temuan pelanggaran netralitas ASN meskipun sudah ada undang-undang yang mengatur netralitas ASN, Pemerintah bersama Bawaslu RI kemudian

mengeluarkan Keputusan Bersama Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Menteri Dalam Negeri, Kepala Badan Kepegawaian Negara, dan Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 05 Tahun 2020 Nomor 800-2836 tahun 2020 Nomor 167/KEP/2020 Nomor 6/SKB/KASN/g/2020 Nomor 0314 tentang Pedoman Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Serentak Tahun 2020. Aturan ini yang juga kemudian diadopsi oleh Bawaslu Provinsi Kalimantan Timur dalam melakukan pengawasan di Pilkada tahun 2020.

Adapun proses penanganan pelanggaran pilkada diatur berdasarkan Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 14 tahun 2017 tentang Penanganan Pelanggaran Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang mana pelanggaran netralitas ASN berasal pada laporan masyarakat atau temuan Bawaslu dan jajaran yang ada dibawahnya. Adapun proses penanganan pelanggaran sebagai berikut :

- **Laporan**

1. Laporan diterima oleh petugas penerima dimana pelapor harus mengisi Form A.2, meminta dan menerima Fotocopy KTP serta dokumen bukti-bukti dugaan pelanggaran dan memberikan tanda terima Form A.3
2. Setelah menerima bukti-bukti dari pelapor petugas memastikan apakah laporan

memenuhi syarat formil-materil atau belum memenuhi syarat formil-materil.

3. Jika laporan memenuhi syarat formil-materil maka laporan harus di registrasi menggunakan nomor buku registrasi laporan. Namun, jika laporan belum memenuhi syarat formil-materil maka petugas meminta kepada pelapor untuk melakukan perbaikan laporan paling lama 3 hari sejak laporan diterima. Dan jika pelapor telah melakukan perbaikan maka laporan diregistrasi pada buku registrasi laporan. Namun jika pelapor tidak memperbaiki sampai batas waktu maksimum maka tidak di registrasi, diumumkan, diberitahukan untuk tidak dapat di tindak lanjuti keproses penanganan pelanggaran.

- **Temuan**

Temuan merupakan dugaan pelanggaran hasil pengawasan Bawaslu dan jajaran. Jika diduga adanya pelanggaran hukum lainnya dimana telah memenuhi syarat formil-materil maka dilakukan registrasi dan dilakukan penanganan pelanggaran sesuai dengan mekanisme Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 14 tahun 2017 tentang Penanganan Pelanggaran Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota

- Penanganan pelanggaran hukum lainnya. Dugaan pelanggaran yang telah diregistrasi baik itu temuan maupun laporan maka dilanjutkan dengan tahap klarifikasi mengundang pelapor, saksi, ahli dan atau terlapor (Form A.6), berita acara klarifikasi (Form A.7), serta membuat kajian

(Form A.8). Dari hasil klarifikasi di lakukan rapat pleno oleh seluruh pimpinan bawaslu atau panwascam untuk mengambil kesimpulan dari hasil klarifikasi apakah dugaan pelanggaran dapat ditindak lanjuti atau tidak di tindak lanjuti. Jika dugaan pelanggaran hasil pleno di tindak lanjuti maka pelanggaran hukum lainnya di teruskan kepada instansi yang berwenang menggunakan form A.11. jika hasil pleno tidak di tindak lanjuti, adapun hal yang menjadi dasar :

1. Disimpulkan bukan pelanggaran hukum lainnya
2. Laporan kadaluarsa yang diketahui pengawas saat pengkajian

Upaya yang dilakukan oleh Bawaslu Provinsi Kalimantan Timur sudah sesuai dengan apa yang diatur dalam Undang-Undang dan Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 14 tahun 2017 tentang Penanganan Pelanggaran Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota serta mengikuti pedoman Keputusan Bersama Menteri Pendayagunaan aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Menteri Dalam Negeri, Kepala Badan Kepegawaian Negara, dan Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 05 Tahun 2020 Nomor 800-2836 tahun 2020 Nomor 167/KEP/2020 Nomor 6/SKB/KASN/g/2020 Nomor 0314 tentang Pedoman Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Serentak Tahun 2020. Dalam menyikapi temuan pelanggaran netralitas ASN, terutama yang

terkait etik, Bawaslu Provinsi Kalimantan Timur memilih untuk melakukan upaya yang lebih bersifat pada legalistik sesuai dengan aturan yang ada.

Saat ini Bawaslu Provinsi Kalimantan Timur dalam menangani pelanggaran netralitas ASN sudah memiliki kerjasama dengan KASN. Hal ini sebagaimana yang dinyatakan oleh Galeh Akbar Tanjung, Komisioner Bawaslu Provinsi Kalimantan Timur untuk Divisi Pengawasan yang menyatakan bahwa Bawaslu Kalimantan Timur telah memiliki MoU dengan KASN terkait penanganan pelanggaran Netralitas ASN (Wawancara dengan Galeh Akbar Tanjung, Oktober 2020). Hal senada ini juga diungkapkan oleh pihak KASN, Muhammad Dewantara Latippa, S.STP, yang menyatakan saat ini KASN dan Bawaslu sudah terikat melalui Perjanjian Kerja Sama KASN-Bawaslu Nomor: 0155/K.BAWASLU/HM/02.00/VI/2020 dan Nomor: 4/PKS/KASN/6/2020 yang ditandatangani pada tanggal 17 Juni 2020, dimana MoU tersebut mengatur soal mekanisme pengawasan dan penanganan netralitas ASN (Wawancara dengan Muhammad Dewantara Latippa, Oktober 2020).

Pada Keputusan bersama tersebut, Bawaslu Provinsi Kalimantan Timur terbantu dalam proses pengawasan netralitas ASN dimana upaya-upaya yang disusun berupa langkah pencegahan dan akan dilakukan pembentukan Satuan Tugas Pengawasan Netralitas Pegawai ASN dalam penanganan dugaan pelanggaran netralitas ASN pada Pilkada 2020. Untuk mendukung satuan tugas pengawasan

Netralitas, para PPK/Pejabat Pelaksana Tugas /Pejabat Kepala Daerah dan pejabat berwenang diminta untuk berperan aktif dalam mensosialisasikan keputusan bersama ini, dengan melakukan pencegahan, pembinaan, pengawasan dan penjatuhan sanksi terhadap pelanggaran netralitas ASN. Badan Kepegawaian Nasional menyediakan Sistem Aplikasi berbagi terintegrasi Detikdispen untuk tata cara penanganan atas laporan dugaan pelanggaran netralitas ASN. Surat Keputusan Bersama ini sangat membantu kinerja Bawaslu Provinsi Kalimantan Timur dalam upaya pengawasan Netralitas ASN dan adapun yang tertuang dalam MoU selain ASN yang menjadi subjek pengawasan adalah TKK (Tenaga Kerja Kontran) dan Tenaga Honorer di wilayah pemilihan, dalam MoU ini juga dimuat Kategori yang dianggap pelanggaran Netralitas, peraturan yang mengatur dan ancaman sanksi/hukuman dijabarkan dengan lengkap dalam menunjang upaya bawaslu mengawasi dan menangani dugaan pelanggaran netralitas di wilayah pemilihan khususnya di Kalimantan Timur.

#### **8. Kesimpulan dan Rekomendasi**

Bawaslu Provinsi Kalimantan Timur adalah lembaga penyelenggara pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilu di seluruh wilayah Provinsi Kalimantan Timur. Pengawasan yang dilakukan juga meliputi terkait netralitas ASN.

Strategi pengawasan terhadap netralitas ASN yang dilakukan oleh Bawaslu Provinsi Kalimantan Timur

terdiri dari pencegahan potensi pelanggaran, *patroli cyber* sampai tingkat *ad hoc* dan pengawasan langsung. Pelaksanaan strategi pengawasan netralitas kemudian diwujudkan dalam bentuk penyediaan pojok pengawasan, aplikasi Gowaslu, informasi di website Bawaslu Provinsi, dan sosialisasi tatap muka. Sedangkan untuk strategi pengawasan terkait kode etik dan netralitas dilakukan melalui kerjasama dengan lembaga negara lain yang kemudian menghasilkan Keputusan Bersama Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Menteri Dalam Negeri, Kepala Badan Kepegawaian 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 dan penanganan netralitas ASN dilakukan melalui kerjasama dengan KASN melalui MoU Perjanjian Kerja Sama KASN-Bawaslu Nomor: 0155/K.BAWASLU/HM/02.00/VI/2020 dan Nomor: 4/PKS/KASN/6/2020.

Bawaslu Provinsi Kalimantan Timur memiliki kewenangan menerbitkan rekomendasi kepada instansi yang berwenang menjatuhkan sanksi terhadap pihak yang melakukan pelanggaran. Terkait dengan pelanggaran netralitas oleh pegawai ASN, Bawaslu telah melakukan kerjasama dengan membuat MOU dengan KASN, Kemendagri, BKN, dan KemenPANRB. Pelaksanaan pengawasan oleh

Bawaslu dilakukan melalui: menerima pengaduan dari masyarakat ataupun temuan sendiri tentang dugaan terjadinya pelanggaran. Kemudian melakukan verifikasi dan investigasi terhadap kasus pelanggaran yang ada dan selanjutnya menyampaikan hasil investigasi kepada instansi yang berkaitan, dalam hal ini adalah KASN untuk dapat ditindaklanjuti.

Rekomendasi yang penulis berikan terkait dengan temuan penelitian adalah Bawaslu Provinsi Kalimantan Timur harus memaksimalkan instrumen pengawasan berupa Keputusan Bersama Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Menteri Dalam Negeri, Kepala Badan Kepegawaian Negara, dan Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum serta MoU Bawaslu RI dengan KASN dalam penanganan pelanggaran netralitas ASN. Bawaslu Provinsi Kalimantan Timur juga harus menyesuaikan strategi sosialisasi terkait netralitas dan perbaikan sistem informasi layanan pelaporan netralitas ASN yang mudah diakses oleh masyarakat.



## DAFTAR PUSTAKA

- Bawaslu RI. (2020). *Indeks Kerawanan Pemilu Pilkada Serentak 2020*. Jakarta: Badan Pengawas Pemilihan Umum RI.
- Cresswell, J. W. (2017). *Design Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed* (Ketiga). Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Donelly. (1996). Model Lembaga Penyelenggara Pemilu di Dunia. *Jurnal Lembaga Penyelenggara Pemilu*.
- Gabrillin, A. (2015). Bawaslu dan Komisi ASN Atur Strategi untuk Pastikan Netralitas Aparatur Sipil Negara. Retrieved from <https://amp.kompas.com/nasional/read/2015/08/28/15160831/Bawaslu.dan.Komisi.ASN.Atur.Strategi.untuk.Pastikan.Netralitas.Aparatur.sipil.Negara>
- Hayati, N. N. (2020). Netralitas ASN dalam Pilkada 2020. Retrieved from <https://nasional.kompas.com/read/2020/03/05/17402941/netralitas-asn-dalam-pilkada-2020?page=all#page1>
- Hazell, R., Worthy, B., & Glover, M. (2010). *The Impact of the Freedom of Information Act on Central Government in the UK*. London: Palgrave Macmillan UK. <https://doi.org/10.1057/9780230281998>
- Humas Setkab RI. (2019). Langgar Netralitas, 991 ASN Terancam Sanksi Disiplin dan Kode Etik. Retrieved from <https://setkab.go.id/langgar-netralitas-991-asn-terancam-sanksi-disiplin-dan-kode-etik/>
- Lembang, Y. A. P. (2020). Empat ASN di Kaltim Disanksi karena Melanggar Netralitas Pilkada. Retrieved

from

<https://kaltim.idntimes.com/news/kaltim/yuda-almerio-pratama-lebang/empat-asn-di-kaltim-disanksi-karena-melanggar-netralitas-pilkada/2>

- Miles, M. B., Huberman, M. A., & Saldana, J. (2014). *Qualitative Data Analysis, A Methods Sourcebook* (Edition 3). Jakarta: UI-Press.
- Mokhsen, N., Dwiputrianti, S., & Muhammad, S. (2018). *Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara* (I). Jakarta: Komisi Aparatur Sipil Negara.
- Moleong, L. J. (2006). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Neuman, W. L. (2017). *Metodologi Penelitian Sosial: Pendekatan Kualitatif dan Kuantitatif* (Edisi 7). Jakarta: Pearson Education Inc dan Indeks.
- Saputro, D. W. (2018). *Tugas, Wewenang Dan Fungsi Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Dalam Pengawasan Pemilu Di Jawa Barat Berdasarkan Dengan Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu*. Universitas Pasunda.
- Sugiyono. (2011). *Metode Penelitian Kombinasi (Mixed Methods)*. Bandung: Alfabeta.
- Sugiyono. (2014). *Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta.

### **Wawancara**

Wawancara dengan Galeh Akbar Tanjung, Komisioner Bawaslu Provinsi Kalimantan Timur, Oktober 2020

Wawancara dengan Muhammad Dewantara Latippa, KASN Kalimantan Timur, Oktober 2020.

# **PROBLEMATIKA REKRUTMEN PENGAWAS TEMPAT PEMUNGUTAN SUARA (PTPS) DALAM PILKADA 2020 DI KABUPATEN BERAU PADA MASA PANDEMI COVID-19**

## **1. Pendahuluan**

Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah atau yang biasa disebut Pilkada kembali dilaksanakan pada tahun 2020. Pilkada pada hakikatnya merupakan implementasi dari prinsip kedaulatan rakyat pada tingkat lokal atau daerah yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 tepatnya pada Pasal 18 ayat (4). Pilkada 2020 merupakan penyelenggaraan Pilkada serentak keempat yang pernah dilaksanakan oleh Republik Indonesia menyusul Pilkada gelombang pertama pada 9 Desember 2015, Pilkada Gelombang kedua yang dilaksanakan Februari 2016, dan Pilkada gelombang ketiga yang dilaksanakan pada Juni 2018. (Perdana, Alfari, & Iftitah, 2020)

Tentu saja masih banyak catatan-catatan penting terkait dengan serangkaian penyelenggaraan Pilkada serentak pada gelombang-gelombang sebelumnya. catatan itu menjadi pekerjaan rumah yang harus segera dibenahi untuk mewujudkan demokrasi prinsipil sebagaimana tertuang dalam amanat Undang-Undang Dasar 1945. Problem Pilkada di Indonesia nampaknya masih berputar-putar pada politik uang, kampanye hitam, profesionalisme dan kompetensi penyelenggara, politisasi birokrasi,

kualitas dan integritas peserta Pilkada sampai pada apatisme, pragmatisme dan konflik horizontal yang terjadi di tingkat masyarakat (LIPI, 2017; Solihah & Witianti, 2017).

Berbagai problematika pada penyelenggaraan Pilkada di Indonesia tersebut menuntut peran maksimal dari Badan Pengawas Pemilu baik di tingkat pusat maupun daerah untuk senantiasa melaksanakan tugas pengawasan dengan baik sesuai dengan yang diamanatkan oleh Undang-Undang.

Namun penyelenggaraan Pilkada 2020 kali ini terasa sangat berbeda dikarenakan pandemi Covid-19 yang melanda seluruh dunia. Tentu saja tugas penyelenggara pemilu akan semakin berat termasuk tugas Bawaslu dalam mengawasi jalannya Pilkada ini.

Untuk merespon situasi dan kondisi pandemi yang mengganggu jadwal dan tahapan yang sebelumnya telah ditetapkan, maka pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 6 tahun 2020 tentang Penetapan Perppu Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Dengan ditetapkannya Pandemi Covid-19 sebagai Bencana Non-Alam oleh Presiden Joko Widodo maka kegiatan-kegiatan yang melibatkan banyak orang untuk berkumpul harus dicegah atau ditunda demi kemaslahatan bersama.

Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota pada Pilkada Serentak 2020 pun harus ditunda penyelenggaraannya dari bulan September 2020 menjadi Desember 2020. Rentetan dari Bencana Non-Alam ini adalah perubahan dari tahapan-tahapan penyelenggaraan yang telah ditetapkan sebelumnya. Dalam kasus ini adalah tahapan pembentukan Pengawas Tempat Pemungutan Suara oleh Bawaslu Provinsi dan Kabupaten/Kota, termasuk Bawaslu Kabupaten Berau.

Pengawas Tempat Pemungutan Suara (PTPS) merupakan instrumen pengawasan terdepan dalam proses penyelenggaraan pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Kepala Daerah, disebutkan bahwa pada saat hari pemungutan suara perlu dibentuk Pengawas Tempat Pemungutan Suara (PTPS). (Undang-Undang No.10 Tahun 2016) Selanjutnya dijelaskan bahwa PTPS dibentuk 23 hari sebelum hari pemungutan suara dan PTPS ini dibentuk oleh Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) Kecamatan. (Bawaslu Kabupaten Grobogan, 2020)

Dalam ketentuan yang diatur dalam Pasal 27 ayat (3) UU No. 10 2016 tersebut dijelaskan bahwa PTPS memiliki dua tugas utama yakni: *pertama* PTPS harus memastikan seluruh proses pemungutan dan perhitungan suara berjalan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. PTPS harus mampu untuk melakukan identifikasi pemilih yang

termasuk dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT) dan mana yang tidak. Untuk itu PTPS harus memastikan surat pemberitahuan memilih (form C6) yang dibawa oleh pemilih sudah sesuai dengan data dalam DPT. *Kedua*, PTPS harus memastikan bahwa data terkait hasil Pilkada tidak terjadi perbedaan. Artinya berita acara dan sertifikat yang dipegang oleh PTPS kemudian saksi dari tiap pasangan calon, Panitia Pemungutan Suara (PPS) dan KPU Kabupaten/Kota harus sama dan tidak terdapat perbedaan.

Oleh sebab itu peran PTPS dalam penyelenggaraan Pilkada menjadi sangat penting untuk memastikan prosesnya bersih dari intervensi atau kelalaian yang bisa mencederai prinsip demokrasi. Tidak mengherankan apabila PTPS dituntut untuk memiliki integritas yang tinggi serta netral dan tidak berafiliasi dengan partai politik atau calon kepala daerah manapun.

Mengingat peran penting PTPS serta kondisi Bencana Non-Alam yang melanda, maka Bawaslu RI mengeluarkan Keputusan Ketua Bawaslu Nomor 0329/K.BAWASLU/HK.01.00/IX/2020 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pembentukan Pengawas Tempat Pemungutan Suara (Pengawas TPS) Dalam Pemilihan 2020. (Bawaslu RI, 2020a) Dalam keputusan tersebut ditetapkan jadwal pendaftaran, penerimaan dan penelitian berkas administrasi serta wawancara calon PTPS yang dimulai pada 3 Oktober sampai dengan 15 Oktober 2020 dan apabila diperlukan maka dilakukan perpanjangan masa pendaftaran pertama pada 16 sampai dengan 19

Oktober 2020 dan perpanjangan masa pendaftaran kedua pada 20 sampai dengan 26 Oktober 2020. Sesuai dengan jadwal yang ditetapkan maka pengumuman PTPS terpilih dilakukan pada tanggal 11 November 2020 dan PTPS akan dilantik pada 16 November 2020.

Namun hingga batas akhir perpanjangan masa pendaftaran kedua, jumlah pendaftar PTPS di seluruh kelurahan/desa di Kabupaten Berau yang berjumlah 100 Desa dan 10 Kelurahan masih sangat minim bahkan di beberapa tempat tidak ada yang mendaftar sama sekali.

Tentu saja hal ini menjadi tantangan tersendiri bagi Bawaslu Kabupaten Berau di tengah kondisi Pandemi Covid-19 yang melanda Indonesia. sebagaimana yang telah disampaikan pada bagian sebelumnya, peran PTPS sangat penting dalam penyelenggaraan Pilkada 2020 ini. Bahkan PTPS merupakan garda terdepan pengawasan penyelenggaraan Pilkada. Untuk itu tulisan ini akan mencoba untuk mengetahui lebih lanjut terkait faktor apa yang menyebabkan rendahnya minat masyarakat untuk mendaftar menjadi PTPS serta upaya yang dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten Berau untuk mengatasi permasalahan tersebut.

## **2. Rumusan Masalah**

- Kendala apa yang dihadapi oleh Bawaslu Kabupaten Berau dalam melakukan proses rekrutmen Pengawas TPS?

- Bagaimana upaya yang dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten Berau dalam mengatasi kendala yang dihadapi dalam prose rekrutmen Pengawas TPS?

### **3. Signifikansi Kajian**

Kajian ini didasarkan atas anggapan bahwa banyak permasalahan internal dan eksternal dalam rekrutmen pengawas Ad Hoc yang menyimpang dalam memahami dan mengimplementasikan aturan serta potensi permasalahan hukum. Padahal rekrutmen pengawas Ad Hoc merupakan bagian terpenting dalam Pilkada 2020. Untuk itu maka kajian ini diharapkan memperoleh temuan dan kegunaan:

- Diperoleh gambaran tentang tantangan-tantangan rekrutmen Pengawas Tempat Pemungutan Suara (TPS) di Masa Pandemi COVID-19 dalam Pilkada 2020 berdasarkan fakta untuk dijadikan bahan kajian teoritis bagi Bawaslu.
- Hasil pengkajian ini juga diharapkan berguna sebagai landasan praktis bagi penguatan kelembagaan Bawaslu Kabupaten/Kota terutama dalam hal rekrutmen pengawas yang berkualitas

### **4. Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif yang menitikberatkan pada informasi dan uraian yang bersifat naratif dan menggambarkan fenomena yang diteliti. Selain itu penelitian kualitatif dapat diartikan sebagai suatu upaya untuk



memberikan pemaknaan pada fenomena berdasarkan data-data yang didapatkan. Menurut Sugiyono (2017) penelitian kualitatif adalah penelitian yang menempatkan peneliti sebagai instrumen kunci yang berperan penting dalam proses penelitian. Selaras dengan pendapat Sugiyono, Moleong berpendapat bahwa penelitian kualitatif dilakukan sebagai cara untuk melakukan pengamatan langsung pada individu dan fenomena yang berhubungan satu sama lain untuk mendapatkan data yang diinginkan. (Moleong, 2013)

Pemilihan pendekatan deskriptif kualitatif dalam penelitian ini disesuaikan dengan tujuan penelitian yang ingin menggambarkan fenomena terkait rendahnya minat pendaftar PTPS di Kabupaten Berau serta bagaimana upaya Bawaslu Kabupaten Berau dalam mengatasi permasalahan tersebut. Penelitian deskriptif kualitatif diupayakan untuk menggambarkan permasalahan secara alamiah bukan dalam kondisi terkendali, laboratoris atau eksperimen. Selain itu karena penulis terlibat langsung dalam perekrutan PTPS di Kabupaten Berau maka posisi penulis berada di lapangan penelitian yang dituju sehingga jenis penelitian deskriptif kualitatif merupakan jenis penelitian yang tepat untuk digunakan.

Jenis data yang digunakan adalah data-data primer berasal dari keterangan yang didapatkan dari wawancara terhadap masyarakat yang sebenarnya memenuhi persyaratan namun tidak mendaftarkan diri untuk menjadi calon Pengawas TPS. Selain itu

data sekunder berupa peraturan resmi yang terkait juga digunakan. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan menggali informasi melalui wawancara terhadap informan yang bisa membantu untuk menjelaskan fenomena rendahnya minat masyarakat untuk mendaftar menjadi PTPS. Informan ini berasal dari kalangan masyarakat setempat serta Bawaslu Kabupaten Berau.

Validasi data dilakukan dengan cara triangulasi data. Secara singkat Triangulasi adalah suatu pendekatan analisa data yang menggabungkan data dari berbagai sumber. Dengan cara menguji informasi dari berbagai sumber yang berbeda dan kelompok yang berbeda pula maka hasil penelitian berpotensi untuk menunjukkan konsistensi terlepas dari perbedaan data yang digunakan. Dengan kata lain triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data dengan cara memanfaatkan sesuatu yang lain diluar data itu sendiri sebagai bahan pembanding.(Bachri, 2010)

## **5. Waktu dan Jadwal Kajian**

Riset dan kajian ini akan dibatasi pada pelaksanaan tahapan rekrutmen PTPS pada pemilihan kepala daerah tahun 2020 di Kabupaten Berau Provinsi Kalimantan Timur. Fokus kajian akan menganalisa problematika yang dihadapi dalam proses rekrutmen dan upaya yang dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten Berau dalam mencegah dan mengatasinya.

## 6. Kerangka Konseptual

### *Manajemen Sumber Daya Manusia (MSDM)*

Manajemen sumber daya manusia, disingkat MSDM, adalah suatu ilmu atau cara bagaimana mengatur hubungan dan peranan sumber daya (tenaga kerja) yang dimiliki oleh individu secara efisien dan efektif serta dapat digunakan secaramaksimal sehingga tercapai tujuan (goal) bersama perusahaan, karyawan dan masyarakat menjadi maksimal. MSDM didasari pada suatu konsep bahwa setiap karyawan adalah manusia- bukan mesin - dan bukan semata menjadi sumber daya bisnis.

Dalam suatu organisasi hal yang paling penting yang perlu diperhatikan adalah sumber daya manusia yang menjadi pendukung utama tercapai tujuan organisasi. Sumber daya manusia menempati posisi strategis dalam suatu organisasi, maka dari itu sumber daya manusia harus digerakkan secara efektif dan efisien sehingga mempunyai tingkat hasil daya guna yang tinggi. Manajemen SDM adalah rangkaian strategis, proses dan aktivitas yang di desain untuk menunjang tujuan perusahaan dengan cara mengintegrasikan kebutuhan perusahaan dan individu SDMnya.

Perusahaan atau organisasi dalam bidang sumber daya manusia tentunya menginginkan agar setiap saat memiliki sumber daya manusia yang berkualitas dalam arti memenuhi persyaratan kompetensi untuk didayagunakan dalam usaha merealisasi visi dan mencapai tujuan-tujuan jangka menengah dan jangka pendek. Guna mencapai tujuan manajemen

sumber daya manusia yang telah dikemukakan, maka sumber daya manusia harus dikembangkan dan dipelihara agar semua fungsi organisasi dapat berjalan seimbang. Kegiatan sumber daya manusia merupakan bagian proses manajemen manajemen sumber daya manusia yang paling sentral dan merupakan suatu rangkaian dalam mencapai tujuan organisasi. Kegiatan tersebut akan berjalan lancar, apabila memanfaatkan fungsi-fungsi manajemen. Terdapat 2 kelompok fungsi manajemen sumber daya manusia, yang pertama adalah fungsi manajerial diantaranya adalah fungsi perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengendalian. Kedua, fungsi organisasional diantaranya pengadaan tenaga kerja, pengembangan, pemberian balas jasa, pengintegrasian, pemeliharaan dan pemutusan hubungan kerja.

Fungsi operasional dalam manajemen sumber daya manusia merupakan dasar pelaksanaan MSDM yang efektif dan efisien dalam pencapaian tujuan organisasi atau perusahaan. Manajemen sumber daya manusia secara fungsional memiliki beberapa fungsi yang saling terkait satu sama lain dan operasional yang dijalankan oleh manajemen sumber daya manusia sesuai dengan fungsi yang dimilikinya. Terdapat 6 fungsi operatif manajemen sumber daya manusia, yaitu :

- Pengadaan (*Procurement*) Fungsi operasi manajemen SDM yang pertama adalah pengadaan (*procurement*). Fungsi pengadaan berhubungan dengan mendapatkan jenis dan jumlah tenaga kerja yang penting untuk

mencapai tujuan-tujuan organisasi. Fungsi ini berkaitan dengan bagaimana penentuan kebutuhan sumber daya manusia berikut perekrutan, penyeleksian dan penempatan kerja

- Pengembangan (*Development*) Setelah tenaga kerja diperoleh, mereka harus mengalami perkembangan. Perkembangan yang berkaitan dengan peningkatan keahlian melalui pelatihan, yang penting bagi kinerja pekerjaan. Kegiatan ini sangat penting dan akan terus berkembang dikarenakan perubahan-perubahan teknologi, penyesuaian kembali jabatan, dan meningkatnya kerumitan tugas-tugas manajerial.
- Kompensasi (*Compensation*) Fungsi ini didefinisikan sebagai pemberian upah yang cukup dan wajar kepada tenaga kerja atas kontribusi/jasa mereka terhadap tujuan-tujuan organisasi.
- Integrasi / Penyatuan (*Integration*) Walaupun sudah menerima pegawai, sudah mengembangkannya, dan sudah memberikan kompensasi yang memadai, perusahaan masih menghadapi masalah yang sulit, yaitu "integrasi/penyatuan". Dalam hal ini pegawai secara individu diminta mengubah pandangannya, kebiasaannya, dan sikap-sikap lainnya yang selama ini kurang menguntungkan bagi perusahaan agar disesuaikan dengan keinginan serta tujuan perusahaan.
- Perawatan / Pemeliharaan (*Maintenance*) Pemeliharaan berarti berusaha untuk

mempertahankan dan meningkatkan kondisi yang telah ada.

- Pemisahan / Pelepasan / Pensiun (*Separation*) Apabila fungsi pertama manajemen SDM adalah untuk melindungi karyawan, logis apabila fungsi terakhir harus memisahkan/mengeluarkan dan mengembalikan karyawan tersebut kepada masyarakat.

## 7. Hasil dan Pembahasan

Secara resmi perekrutan PTPS dalam Pilkada diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang yang kemudian disempurnakan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020. (Undang-Undang No. 1 Tahun 2015, Undang-Undang No. 6 Tahun 2020).

Dalam peraturan tersebut dijelaskan bahwa pemilihan diselenggarakan melalui dua tahapan yakni tahapan persiapan dan tahapan penyelenggaraan. Pada tahapan persiapan inilah pembentukan PTPS dilaksanakan bersamaan dengan pembentukan Panwas Kabupaten/Kota, Panwas Kecamatan dan Pengawas Pemilihan Lapangan. Disebutkan pula bahwa PTPS berjumlah satu orang pada tiap TPS yang berasal dari kalangan profesional yang mempunyai kemampuan dalam melakukan pengawasan dan tidak menjadi anggota partai politik. Adapun tugas, wewenang dan kewajiban PTPS adalah:

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

Pengawas TPS berwenang:

- menyampaikan keberatan dalam hal ditemukannya dugaan pelanggaran, kesalahan dan/ atau penyimpangan administrasi pemungutan dan penghitungan suara;
- menerima salinan berita acara dan sertifikat pemungutan dan penghitungan suara; dan
- melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pengawas TPS berkewajiban:

- menyampaikan laporan hasil pengawasan pemungutan dan penghitungan suara kepada Panwaslu Kecamatan melalui Panwaslu Kelurahan/Desa; dan
- menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Panwaslu Kecamatan melalui Panwaslu Kelurahan/Desa.

Dalam Keputusan Ketua Bawaslu Nomor 0329/K.BAWASLU/HK.01.00/IX/2020 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pembentukan Pengawas Tempat Pemungutan Suara (Pengawas TPS) Dalam Pemilihan 2020 dijelaskan bahwa Panwaslu

Kecamatan dapat membentuk Kelompok Kerja (Pokja) Pembentukan Pengawas TPS. Anggota Pokja Pembentukan Pengawas TPS itu beranggotakan paling sedikit (5) orang. Ketua Pokja Pembentukan Pengawas TPS adalah Koordinator Divisi Sumber Daya Manusia dan Sekretaris Pokja adalah Kepala/Koordinator Sekretariat Panwaslu Kecamatan. Diatur pula bahwa penetapan Pokja Pembentukan Pengawas TPS dituangkan dalam Berita Acara yang sudah ditetapkan. Dalam pelaksanaannya Pokja bertugas untuk membantu teknis pembentukan Pengawas TPS. Adapun rinciannya adalah:

- Menyusun rencana kerja pembentukan Pengawas TPS;
- Melaksanakan kegiatan pembentukan Pengawas TPS; dan
- Melaporkan kegiatan pembentukan Pengawas TPS.

Selanjutnya mekanisme seleksi PTPS diatur secara berurutan mulai dari:

- Pengumuman pendaftaran;
- Pendaftaran, penerimaan dan penelitian berkas administrasi serta wawancara;
- Pengumuman hasil seleksi Calon Pengawas TPS;
- Penyampaian tanggapan dan masukan dari masyarakat;
- Klarifikasi atas tanggapan masyarakat dan pleno penetapan Panwaslu Kecamatan tentang Pengawas TPS terpilih;
- Pengumuman Pengawas TPS terpilih;



- Pelantikan ;
- Penyampaian laporan akhir seleksi dari Panwaslu Kecamatan kepada Bawaslu Kabupaten/Kota;
- Penyampaian pelaporan hasil seleksi dari Bawaslu Kabupaten/Kota kepada Bawaslu Provinsi; dan
- Penyampaian rekapitulasi hasil seleksi dari Bawaslu Provinsi kepada Bawaslu RI.(Bawaslu RI, 2020a)

Adapun jadwal dari masing-masing tahapan pembentukan Pengawas TPS pada Pilkada 2020 bisa dilihat pada tabel dibawah ini:

**Tabel 1.** *Jadwal Pembentukan Pengawas TPS Untuk Pemilihan 2020*

No	Kegiatan	Durasi Waktu (Hari)	Waktu
1	Pengumuman Pendaftaran	3	30 September-2 Oktober 2020
2	Pendaftaran, penerimaan dan penelitian berkas administrasi serta wawancara	13	3 – 15 Oktober 2020
3	Pengumuman perpanjangan masa pendaftaran (I)	1	16 Oktober 2020
4	(Penerimaan berkas, penelitian administrasi	4	16-19 Oktober 2020

No	Kegiatan	Durasi Waktu (Hari)	Waktu
	dan wawancara)		
5	Pengumuman perpanjangan masa pendaftaran (II)	1	20 Oktober 2020
6	(Penerimaan berkas, penelitian administrasi dan wawancara)	7	20-26 Oktober 2020
7	Pengumuman hasil seleksi Calon Pengawas TPS	1	28 Oktober 2020
8	Penyampaian Tanggapan dan Masukan dari masyarakat	7	28 Oktober – 3 November 2020
9	Klarifikasi atas tanggapan masyarakat dan pleno penetapan Panwaslu Kecamatan tentang Pengawas TPS terpilih	5	4-6 November 2020
10	Pengumuman Pengawas TPS terpilih	5	11-15 November 2020
11	Pelantikan	1	16 November 2020
12	Penyampaian laporan akhir hasil seleksi dari Panwaslu Kecamatan kepada Bawaslu	7	17-23 November 2020

No	Kegiatan	Durasi Waktu (Hari)	Waktu
	Kabupaten/Kota		
13	Penyampaian Pelaporan hasil seleksi dari Bawaslu Kabupaten/Kota kepada Bawaslu Provinsi	4	24-27 November 2020
14	Penyampaian rekapitulasi hasil seleksi dari Bawaslu Provinsi Kepada Bawaslu	3	28-30 November 2020

Sumber : (Bawaslu RI, 2020a)

Selanjutnya diatur pula tentang persyaratan calon Pengawas TPS sebagai berikut:

- Warga Negara Indonesia;
- Pada saat pendaftaran berusia paling rendah 25 (dua puluh lima) tahun;
- Setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, Bhineka Tunggal Ika dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945;
- Mempunyai integritas, berkarakter yang kuat, jujur dan adil;
- Memiliki kemampuan dan keahlian yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu, ketatanegaraan, kepartaian, dan pengawasan pemilu;
- Berpendidikan paling rendah sekolah menengah atas atau sederajat;

- Pendaftar diutamakan berasal dari kelurahan/desa setempat;
- Mampu secara jasmani, rohani, dan bebas dari penyalahgunaan narkotika;
- Mengundurkan diri dari jabatan politik, jabatan di pemerintahan, dan/atau di badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah pada saat mendaftar sebagai calon;
- Tidak pernah dipidana penjara selama 5 (lima) tahun atau lebih, dibuktikan dengan surat pernyataan;
- Bersedia bekerja penuh waktu yang dibuktikan dengan surat pernyataan;
- Bersedia tidak menduduki jabatan politik, jabatan di pemerintahan, dan/atau badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah selama masa keanggotaan apabila terpilih;
- Tidak berada dalam ikatan perkawinan dengan sesame penyelenggara pemilu; dan
- Bersedia 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 otoritas kesehatan dalam hal layanan *rapid test* atau RT-PCR tidak tersedia.

Dalam pelaksanaannya di Kabupaten Berau ternyata ditemukan kondisi dimana jumlah pendaftar calon pegawai TPS belum memenuhi kuota yang diatur dalam Pedoman Pembentukan Pegawai TPS yakni minimal calon pendaftar berjumlah 2 kali dari jumlah TPS yang ada di Kelurahan/Desa. Untuk itu Panwas

Kecamatan yang ada di Kabupaten Berau mengadakan perpanjangan masa pendaftaran pertama pada tanggal 16-19 Oktober 2020. Namun ternyata setelah dilakukan perpendangan pertama jumlah pendaftar calon Pengawas TPS masih juga belum memenuhi kuota yang diwajibkan, sehingga kembali dilakukan perpanjangan masa pendaftaran kedua pada tanggal 20-26 Oktober 2020. Meski telah dilakukan lagi perpanjangan masa pendaftaran kedua, ternyata hanya Kecamatan Maratua dan Kecamatan Kelay yang memenuhi kuota, sedangkan 11 Kecamatan lainnya masih belum terpenuhi. Adapun data terakhir yang dikumpulkan per 26 Oktober 2020 sebagai berikut:

**Tabel 2. Rekapitulasi Jumlah Pendaftar PTPS Kecamatan Se-Kabupaten Berau Per 26 Oktober 2020**

No	Kecamatan	Jumlah Kel/Desa	Jumlah TPS (Jumlah 2 x Kebutuhan )	Jumlah Pendaftar PTPS
1	Tanjung Redeb	6	163 (326)	202
2	Sambaliung	14	81 (162)	107
3	Gunung Tabur	11	55 (110)	58
4	Teluk Bayur	6	66 (132)	74
5	Tabalar	6	17 (34)	23
6	Biatan	8	20 (40)	22
7	Talisayan	10	34 (68)	48

8	Biduk-Biduk	6	14 (28)	26
9	Batu Putih	7	17 (34)	22
10	P. Derawan	5	24 (48)	31
11	Maratua	4	7 (14)	16
12	Kelay	14	19 (38)	47
13	Segah	13	41 (82)	42

Sumber : (Bawaslu Kabupaten Berau, 2020c)

Menindaklanjuti kondisi ini maka Bawaslu RI mengeluarkan Surat Edaran Nomor:0392/K/BAWASLU/TU.00.01/X/2020 tentang Perpanjangan Pembentukan Pengawas Tempat Pemungutan Suara pada tanggal 27 Oktober 2020 yang diikuti oleh Surat Edaran Bawaslu Provinsi Kalimantan Timur Nomor: 161./Bawaslu Prov KT/TU.00.01/10/2020 tentang Perintah Perpanjangan Pendaftaran Pengawas Tempat Pemungutan Suara dan Surat Edaran Bawaslu Kabupaten Berau Nomor: 096/K.KI-01/KP.01.00/X/2020 tentang Perintah Perpanjangan Pendaftaran Pengawas Tempat Pemungutan Suara pada tanggal 28 Oktober 2020 sampai dengan 2 November 2020. (Bawaslu Kabupaten Berau, 2020d; Bawaslu Provinsi Kalimantan Timur, 2020; Bawaslu RI, 2020b)

Berdasarkan hasil observasi yang dilakukan ditengarai bahwa beberapa faktor utama yang membuat rendahnya pendaftar calon Pengawas TPS di Kabupaten Berau adalah:

- Persyaratan usia minimal calon pendaftar;
- Persyaratan pendidikan minimal sekolah menengah atas;
- Faktor insentif ekonomi yang rendah; dan
- Persyaratan bersedia melaksanakan pemeriksaan *rapid test* atau *Real-Time Polymerase Chain Reaction* (RT-PCR)

### **Kondisi Sosial Demografis Masyarakat Kabupaten Berau**

Kabupaten Berau yang terbagi menjadi 13 Kecamatan dan 110 Kelurahan/Desa memiliki masyarakat yang beragam dari sisi usia dan tingkat pendidikannya. Berdasarkan hasil observasi ditemukan kondisi bahwa masyarakat yang berusia 25 tahun keatas di kelurahan/desa di Kabupaten Berau banyak yang bekerja di sektor pertambangan, perkebunan atau berwirausaha. Persyaratan minimum usia 25 tahun merupakan salah satu poin yang menjadi kendala dalam rekrutmen Pengawas TPS di 110 kelurahan/Desa di Kabupaten Berau.

Dengan banyaknya masyarakat berusia 25 tahun keatas yang telah memiliki pekerjaan di sektor lainnya maka mereka cenderung enggan untuk mendaftarkan diri untuk menjadi Calon Pengawas TPS. Selain itu meskipun ada dari masyarakat yang telah berusia 25 tahun keatas namun banyak juga dari mereka yang terkendala pada persyaratan pendidikan minimal yakni berpendidikan sekolah menengah atas atau sederajat. Dalam kenyataannya banyak masyarakat di kelurahan/desa di Kabupaten Berau yang berpendidikan sekolah dasar atau

sekolah menengah pertama. Jikapun ada yang berpendidikan sekolah menengah atas atau pendidikan tinggi maka biasanya mereka sudah memiliki pekerjaan tetap atau sudah merantau ke daerah lain seperti Samarinda dan kota-kota besar lainnya untuk bekerja. Hal ini menyisakan masyarakat dengan pendidikan sekolah dasar dan sekolah menengah atas yang bermukim di kelurahan/desa.

Hal inilah yang menyebabkan rendahnya minat calon pendaftar untuk menjadi Pengawas TPS di 110 Kelurahan/Desa di Kabupaten Berau. Hasil observasi juga menunjukkan bahwa animo masyarakat yang berusia dibawah 25 tahun justru lebih baik dibandingkan mereka yang berusia diatas 25 tahun. Dari hasil pelaksanaan rekrutmen Pengawas TPS ditemukan bahwa banyak masyarakat yang berusia 21 sampai 23 tahun yang berminat dan menunjukkan keseriusan untuk menjadi calon Pengawas TPS di kelurahan/desa mereka masing-masing. Umumnya masyarakat dengan usia 21 sampai 23 tahun adalah para mahasiswa yang belum bekerja dan sedang pulang kampung karena aktivitas perkuliahan dengan metode tatap muka harus ditunda/dihentikan sementara karena pandemi Covid-19 ini. Karena itulah ditemukan data bahwa banyak masyarakat berusia 21-23 atau dari kalangan mahasiswa yang memiliki animo tinggi untuk mendaftar menjadi calon Pengawas TPS. Namun karena persyaratan usia minimal 25 tahun yang telah ditetapkan oleh Bawaslu RI maka otomatis mereka



tidak memenuhi syarat untuk menjadi calon Pengawas TPS.

Persyaratan lainnya yang sangat berpengaruh pada rendahnya minat pendaftar calon Pengawas TPS adalah kewajiban untuk melakukan *rapid test* atau PCR. Pandemi Covid-19 mengharuskan setiap kegiatan untuk mematuhi protocol kesehatan yang telah ditetapkan pemerintah demi mengurangi dampak serta memutus rantai penyebaran virus Covid-19. Salah satu protocol kesehatan yang diwajibkan adalah pelaksanaan *rapid test* atau PCR untuk mengidentifikasi apakah masyarakat memiliki gejala Covid-19 atau tidak. Ada satu permasalahan utama pada persyaratan ini yang berpengaruh pada rekrutmen Pengawas TPS di kelurahan/desa di Kabupaten Berau.

Meskipun biaya pelaksanaan *rapid test* ini sepenuhnya dibiayai oleh Bawaslu Kabupaten Berau dan jikapun beberapa masyarakat ingin untuk melakukan *rapid test* atau PCR secara mandiri, namun kenyataannya banyak masyarakat yang enggan untuk melakukannya. Hal ini tidak terlepas dari beban psikologis masyarakat ketika mereka ternyata teridentifikasi sebagai orang yang reaktif dan berpotensi untuk terinfeksi virus Covid-19. Mengacu pada protocol kesehatan dan SOP yang telah ditentukan, maka masyarakat yang terindikasi terpapar virus Covid-19 harus diisolasi dan mendapatkan perlakuan khusus di tempat-tempat karantina yang sudah disiapkan oleh Satuan Tugas Pencegahan Covid-19 di Kabupaten/Kota masing-

masing. Mengingat banyaknya masyarakat yang harus bekerja dan melakukan aktifitas lainnya maka mereka lebih memilih untuk tidak melakukan tes sama sekali. Hal ini dilakukan untuk menghindari apabila ternyata mereka dinyatakan reaktif dan berpotensi terpapar virus Covid-19 maka mereka akan diisolasi dan tidak bisa beraktifitas sebagaimana biasanya.

Itulah sebabnya banyak masyarakat yang menganggap bahwa persyaratan yang mewajibkan mereka untuk melakukan *rapid test* untuk menjadi calon Pengawas TPS sangat memberatkan. Dan tidak mengherankan apabila kondisi ini membuat minat masyarakat untuk menjadi Pengawas TPS sangat rendah.

Berikutnya hal yang berpengaruh pada rendahnya minat masyarakat untuk mendaftar sebagai calon Pengawas TPS adalah jadwal yang bersamaan dengan jadwal tahapan pembentukan Kelompok Penyelenggara Pengumpulan Suara (KPPS) oleh Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Berau yang juga dilaksanakan pada awal Oktober 2020. Berdasarkan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Berau Nomor: 25/PL.02-Kpt/6403/KPU-Kab/VI/2020 Tentang Perubahan Ketiga Atas Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Berau Nomor: 63/PL.02-Kpt/6403/KPU-Kab/XI/2019 Tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Berau Tahun 2020 ditetapkan bahwa jadwal pembentukan KPPS dimulai pada tanggal 1 Oktober 2020 dan

berakhir pada 23 November 2020. (Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Berau, 2020)

Adapun jadwal tahapan rekrutmen calon anggota Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara pada Pilkada 2020 di Kabupaten Berau bisa dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 3.** *Jadwal Tahapan Pembentukan KPPS Pada Pilkada Berau 2020*

No	Kegiatan	Jadwal Awal	Jadwal Perpanjangan
1	Pengumuman Pendaftaran Calon Anggota Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara	1-6 Oktober 2020	1-6 Oktober 2020
2	Penerimaan Berkas Pendaftaran	7-13 Oktober 2020	14-18 Oktober 2020
3	Penelitian Administrasi	14-18 Oktober 2020	18-23 Oktober 2020
4	Pengumuman Hasil Seleksi dan Tanggapan Masyarakat	19-24 Oktober 2020	24-28 Oktober 2020
5	Klarifikasi Tanggapan Masyarakat	24-29 Oktober 2020	29 Oktober- 2 November 2020
6	Pengumuman Hasil Klarifikasi Tanggapan Masyarakat	30 Oktober – 1 November 2020	3-5 November 2020

No	Kegiatan	Jadwal Awal	Jadwal Perpanjangan
7	Penyampaian Nama Calon KPPS ke KPU Melalui PPK	2-3 November 2020	6-7 November 2020
8	Penetapan Nama-Nama Petugas KPPS	4-5 November 2020	8-9 November 2020
9	Pengumuman Nama-Nama KPPS Terpilih	6-8 November 2020	10-12 November 2020
10	Rapid Test	10-23 November 2020	10-23 November 2020

Sumber : (Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Berau, 2020)

Jadwal rekrutmen calon Pengawas TPS yang bersamaan dengan jadwal rekrutmen KPPS ini menjadi salah satu faktor signifikan dalam rendahnya minat masyarakat untuk mendaftar menjadi Pengawas TPS. Selain itu rentang usia yang menjadi persyaratan untuk menjadi anggota KPPS juga lebih rendah yakni minimal berusia 20 tahun dan maksimal 50 tahun. Dengan demikian ditengarai bahwa banyak masyarakat dengan usia 25 tahun keatas dan berpendidikan minimal sekolah menengah atas atau sederajat banyak yang lebih memilih untuk menjadi anggota KPPS, karena persyaratan minimal berpendidikan sekolah menengah atas juga dimuat dalam rekrutmen KPPS. Belum lagi jumlah KPPS pada tiap TPS berjumlah 7 orang yang otomatis akan menarik lebih banyak

masyarakat dibandingkan dengan Pengawas TPS yang hanya berjumlah 1 orang pada tiap TPS. Artinya akan lebih banyak anggota masyarakat dengan kriteria usia dan pendidikan yang dipersyaratkan untuk menjadi Pengawas TPS yang beralih menjadi anggota KPPS.

Meskipun rekrutmen KPPS di Kabupaten Berau juga harus dilakukan perpanjangan, namun perpanjangan yang dilakukan hanya sekali saja sehingga praktis pada awal November 2020 kuota KPPS di Kabupaten Berau sudah terpenuhi dan selanjutnya hanya menunggu proses berikutnya sampai pada pelantikan. Artinya kita bisa tarik kesimpulan bahwa memang masyarakat di kelurahan/desa di Kabupaten Berau lebih banyak memilih untuk menjadi anggota KPPS pada masa pendaftaran yang sama dengan pendaftaran Pengawas TPS kali ini.

Belum lagi jika kita melihat perbandingan insentif honor yang diterima oleh Pengawas TPS dan KPPS maka akan ditemukan selisih angka yang cukup besar. Menurut data yang ada, honor Pengawas TPS adalah sebesar Rp. 650.000,00 sedangkan honor KPPS adalah Rp. 950.000,00 untuk ketua dan Rp. 850.000,00 untuk anggota. Selisih yang cukup besar ini juga ditengarai sebagai faktor yang menyebabkan banyaknya warga masyarakat yang memenuhi persyaratan untuk menjadi Pengawas TPS akhirnya lebih memilih untuk menjadi anggota KPPS.

Tidak bisa dipungkiri lagi bahwa dampak yang dibawa oleh pandemi Covid-19 ini sangat

berimplikasi pada menurunnya tingkat kesejahteraan masyarakat. Terlebih lagi pada masyarakat di kelurahan/desa di Kabupaten Berau yang masih banyak masuk dalam kategori belum sejahtera, maka selisih nominal yang cukup besar antara Pengawas TPS dan anggota KPPS menjadi dasar pertimbangan yang utama.

### **Upaya Bawaslu Kabupaten Berau Dalam Mengatasi Problematika Rekrutmen Pengawas TPS Pada Pilkada 2020**

Meskipun dihadapkan dengan berbagai kendala dalam rekrutmen Pengawas TPS pada Pilkada 2020, Bawaslu Kabupaten Berau tetap melakukan berbagai upaya yang bisa dilakukan untuk memenuhi kuota pendaftar. Hal ini tidak lain karena urgensi dari Pengawas TPS yang sangat penting dalam proses penyelenggaraan Pilkada 2020 sebagai instrumen terdepan dalam pengawasan.

Upaya yang dilakukan oleh Bawaslu Berau antara lain:

- Mengumumkan informasi yang *up to date* terkait perpanjangan masa pendaftaran Pengawas TPS pada laman resmi Bawaslu Kabupaten Berau serta di media sosial resmi Bawaslu Kabupaten Berau dan media cetak;
- Menyebarkan stiker, brosur dan sebagainya yang berisi informasi tentang perpanjangan masa pendaftaran calon Pengawas TPS di tempat-tempat umum; dan
- Melakukan sosialisasi dari pintu ke pintu (*door to door*).

Pertama adalah mengumumkan informasi yang *up to date* terkait perpanjangan masa pendaftaran Pengawas TPS pada laman resmi Bawaslu Kabupaten Berau serta di media sosial resmi Bawaslu Kabupaten Berau dan media cetak. Bawaslu Kabupaten Berau secara aktif terus melakukan update informasi yang disampaikan melalui situs resmi dan media sosial serta media cetak. Informasi ini disampaikan pada medium antara lain:

- Situs resmi Bawaslu Kabupaten Berau: [www.berau.bawaslu.go.id](http://www.berau.bawaslu.go.id)
- Instagram : @bawaslu\_berau
- Facebook : Bawaslu Kabupaten Berau
- Twitter : @Bawasluberau
- Youtube : Bawaslu Berau



**Gambar 1.** Pengumuman Perpanjangan Masa Pendaftaran Pengawas TPS Kabupaten Berau  
*Sumber:* (Bawaslu Kabupaten Berau, 2020b)

Informasi yang disebarakan melalui situs resmi, media sosial dan media cetak ini berisikan keterangan tentang perpanjangan masa pendaftara serta lokasi pendaftaran pada 13 kecamatan se Kabupaten Berau.



LOKASI PENDAFTARAN PENGAWAS TPS DI 13 KECAMATAN SE - KABUPATEN BERAU		
KECAMATAN	ALAMAT SEKRETARIAT	NOMOR HUBUNG
Batu Putih	Jln. Raja alam 1 RT 02, Kelokampung Batu putih	0812 556 9812
Tekek Bayat	Jln. Basran 1 RT 09 Kelurahan Tekek Bayat Kiri, Tekek Bayat	0812 5504 9210
Talsayan	Jln. A.W. Sahneri RT 08 Kampung Talsayan	0823 1440 7777
Talalar	Jln. Poros kampung Tulsan RT 03	0823 7687 0399
Batan	Jln. Sumoharjo RT 02 Batan Lempaka	0853 8786 2328
Sengah	Jln. Lencidu Adu, RT 03 Tepian Buah	0853 4702 8009
Kelay	Jln. Poros Berau-Samarinda RT 02 Igg Sido Bangan.	0813 4791 4586
Pulau Dewasa	Jln. Poros Bujaling Lendar RT. 04 Tanjung Batu.	0813 4540 3976
Maratua	Jln. Situnggal RT 03, Tekek Harapan, Maratua, Berau	0856 4711 1151
Biduk-Biduk	Jln. Kiang RT 03 No. 14 Kampung Biduk-Biduk, Kec. Biduk-Biduk	0852 4626 9724
Sambaling	Jln. Pendidikan RT.17 Trans Sambaling	0852 4627 5189
Tanjung Redes	Jln. Patal Karya / Alboni Atas, RT 15: Kal Gunung Panjang	0813 5002 5033
Gurung Tabur	Jln. Laksamana RT. 05 Kec. Gurung Tabur	0853 4588 1348

**Gambar 1.** Lokasi Pendaftaran Pengawas TPS di 13 Kecamatan Se- Kabupaten Berau  
 Sumber: (Bawaslu Kabupaten Berau, 2020a)

Hal yang terpenting dalam penyebaran informasi ini adalah informasi yang selalu dimutakhirkan atau *up to date* dan titik lokasi dimana mereka bisa mendaftar. Dengan demikian maka masyarakat yang ingin mendaftar menjadi Pengawas TPS bisa mengetahui informasi yang akurat serta mengetahui dimana mereka harus datang untuk mendaftar sebagai calon Pengawas TPS.

Upaya selanjutnya adalah menyebarkan stiker, brosur dan sebagainya yang berisi informasi tentang perpanjangan masa pendaftaran calon Pengawas TPS di tempat-tempat umum. Bawaslu Kabupaten Berau juga secara aktif menyebarkan stiker dan brosur dalam bentuk yang praktis dan informative kepada masyarakat. Pemasangan stiker dan pembagian brosur dilakukan di tempat-tempat umum yang strategis dan banyak didatangi oleh

masyarakat di kelurahan/desa di Kabupaten Berau. Hal ini tentu dilakukan untuk membuat informasi terkait perpanjangan masa pendaftaran Pengawas TPS bisa diketahui oleh lebih banyak masyarakat.

Upaya terakhir adalah melakukan sosialisasi dari pintu ke pintu (*door to door*). Upaya ini adalah bentuk keseriusan Bawaslu Kabupaten Berau dalam mendukung tercapainya kuota calon Pengawas TPS di tiap kelurahan/desa yang ada di Kabupaten Berau. Dengan lokasi geografis yang cenderung luas dan sulit diakses, maka sosialisasi dari pintu ke pintu menjadi alternatif untuk menyebarkan informasi terkait perpanjangan masa pendaftaran calon Pengawas TPS kepada masyarakat khususnya pada masyarakat di pedesaan.

Dengan metode sosialisasi dari pintu ke pintu ini juga, masyarakat di pedesaan dan lokasi-lokasi terpencil bisa secara langsung mendapatkan informasi dari petugas yang mendatangi rumah-rumah mereka serta menanyakan langsung terkait dengan masa perpanjangan pendaftaran maupun persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi untuk menjadi calon Pengawas TPS pada Pilkada 2020 di Kabupaten Berau.

Ketiga upaya yang dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten Berau ini tentu saja masih belum secara signifikan mampu untuk meningkatkan animo masyarakat di kelurahan/desa di Kabupaten Berau untuk mendaftar sebagai calon Pengawas TPS pada Pilkada 2020. Indikasinya bisa dilihat dari masa

pendaftaran rekrutmen Pengawas TPS yang terus diperpanjang, bahkan Kabupaten Berau masuk dalam perpanjangan ketiga yang menunjukkan bahwa memang minat masyarakat untuk mendaftar untuk menjadi Pengawas TPS sangat rendah.

Namun di sisi lain, upaya yang dilakukan Bawaslu Kabupaten Berau tersebut merupakan upaya yang bisa dilakukan oleh institusi sesuai dengan aturan dan pedoman yang berlaku. Bawaslu Kabupaten Berau melakukan perpanjangan masa pendaftaran calon Petugas TPS sebanyak tiga kali serta melakukan penyebaran informasi *up to date* di berbagai kanal resmi Bawaslu Kabupaten Berau sesuai dengan regulasi yang berlaku. Berbeda dengan upaya untuk melakukan sosialisasi dari pintu ke pintu (*door to door*), upaya ini merupakan inovasi yang dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten Berau.

## **8. Kesimpulan dan Rekomendasi**

Pengawas Tempat Pemungutan Suara (PTPS) merupakan instrumen pengawasan terdepan dalam proses penyelenggaraan pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah. Peran PTPS dalam penyelenggaraan Pilkada menjadi sangat penting untuk memastikan prosesnya bersih dari intervensi atau kelalaian yang bisa mencederai prinsip demokrasi.

Mengingat peran penting PTPS serta kondisi Bencana Non-Alam yang melanda, maka Bawaslu RI mengeluarkan Keputusan Ketua Bawaslu Nomor 0329/K.BAWASLU/HK.01.00/IX/2020 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pembentukan Pengawas

Tempat Pemungutan Suara (Pengawas TPS) Dalam Pemilihan 2020. Namun kondisi di Kabupaten Berau menunjukkan bahwa animo masyarakat untuk mendaftar menjadi calon PTPS sangat minim. Hingga batas akhir perpanjangan masa pendaftaran kedua, jumlah pendaftar PTPS di seluruh kelurahan/desa di Kabupaten Berau yang berjumlah 100 Desa dan 10 Kelurahan masih minim, sehingga kembali dilakukan masa perpanjangan pendaftaran untuk ketiga kalinya.

Berdasarkan hasil penelitian terdapat beberapa kendala dalam rekrutmen PTPS di Kabupaten Berau. Pertama adalah persyaratan usia minimal calon pendaftar. Banyak masyarakat yang sebenarnya berminat untuk mendaftar menjadi PTPS terutama dari kalangan mahasiswa namun mereka terkendala persyaratan usia minimal karena rata-rata para mahasiswa ini berusia sekitar 21 sampai 23 tahun. Kedua adalah persyaratan pendidikan minimal sekolah menengah atas. Problem kedua ini berhubungan dengan kendala pertama dan ketiga, dimana masyarakat yang berusia 25 tahun ke atas dan berpendidikan SMA biasanya sudah memiliki pekerjaan tetap yang tidak bisa ditinggalkan dan insentif ekonomi yang mereka dapatkan ketika melepas sementara pekerjaan mereka untuk menjadi PTPS dirasa kurang cukup besar. Kendala rendahnya insentif ekonomi ini semakin ditambah dengan peluang lain yang dirasa menjanjikan insentif ekonomi yang lebih besar. Dalam hal ini jadwal rekrutmen PTPS diadakan berbarengan dengan jadwal rekrutmen KPPS oleh KPU Kabupaten Berau.

Besaran gaji yang diperoleh petugas KPPS lebih besar dibandingkan dengan gaji PTPS sehingga banyak masyarakat yang lebih memilih untuk mendaftar menjadi KPPS. Kendala terakhir adalah persyaratan bersedia melaksanakan pemeriksaan *rapid test* atau *Real-Time Polymerase Chain Reaction* (RT-PCR). Ditengarai bahwa masyarakat Kabupaten Berau banyak yang enggan untuk melakukan pemeriksaan *rapid test* karena beban psikologis masyarakat ketika mereka ternyata teridentifikasi sebagai orang yang reaktif dan berpotensi untuk terinfeksi virus Covid-19. Mengingat banyaknya masyarakat yang harus bekerja dan melakukan aktifitas lainnya maka mereka lebih memilih untuk tidak melakukan tes sama sekali. Hal ini dilakukan untuk menghindari apabila ternyata mereka dinyatakan reaktif dan berpotensi terpapar virus Covid-19 maka mereka akan diisolasi dan tidak bisa beraktifitas sebagaimana biasanya.

Selanjutnya upaya Bawaslu Kabupaten Berau dalam mengantisipasi problematika rekrutmen pengawas TPS ini ada tiga yakni. Pertama mengumumkan informasi yang *up to date* terkait perpanjangan masa pendaftaran Pengawas TPS pada laman resmi Bawaslu Kabupaten Berau serta di media sosial resmi Bawaslu Kabupaten Berau dan media cetak. Kedua Menyebarkan stiker, brosur dan sebagainya yang berisi informasi tentang perpanjangan masa pendaftaran calon Pengawas TPS di tempat-tempat umum. Dan Ketiga melakukan sosialisasi dari pintu ke pintu (*door to door*).

Berdasarkan temuan-temuan tersebut maka ada beberapa rekomendasi yang dirasa perlu untuk dipertimbangkan untuk mengatasi problematika rekrutmen Petugas TPS kembali terjadi pada penyelenggaraan Pilkada berikutnya. Pertama adalah perlunya untuk mempertimbangkan batasan usia minimal calon pendaftar dengan tujuan untuk memperluas kesempatan bagi masyarakat yang ingin mendaftar menjadi Pengawas TPS. Kedua adalah mempertimbangkan untuk menambah insentif ekonomi yang didapatkan oleh Pengawas TPS sehingga hal ini menjadi dorongan bagi masyarakat untuk mau mendaftar untuk menjadi calon Pengawas TPS.

## DAFTAR PUSTAKA

- Bachri, B. S. (2010). Meyakinkan Validitas Data Melalui Triangulasi Pada Penelitian Kualitatif. *Teknologi Pendidikan, 10*, 46–62.
- Bawaslu Kabupaten Berau. (2020a). Ayo Menjadi Pengawas TPS Kabupaten Berau. Retrieved from 29 September website: <https://berau.bawaslu.go.id/pengumuman/ayomenjadi-pengawas-tps-pilkada-2020>
- Bawaslu Kabupaten Berau. (2020b). *Laporan Pembentukan PTPS Kabupaten Berau 2020*. Tanjung Redeb.
- Bawaslu Kabupaten Berau. (2020c). Pengumuman Perpanjangan Masa Pendaftaran Pengawas TPS Kabupaten Berau. Retrieved from 16 Oktober website: <https://berau.bawaslu.go.id/pengumuman/perpanjangan-pendaftaran-pengawas-tps-pilkada-berau-2020>
- Bawaslu Kabupaten Berau. (2020d). Rekapitulasi Jumlah Pendaftar PTPS Kecamatan Se-Kabupaten Berau. In *26 Oktober*. Tanjung Redeb.
- Bawaslu Kabupaten Berau. (2020e). *Surat Edaran Nomor: 096/K.KI-01/KP.01.00/X/2020 tentang Perintah Perpanjangan Pendaftaran Pengawas TPS*. Tanjung Redeb: Bawaslu Kabupaten Berau.
- Bawaslu Kabupaten Grobogan. (2020). Urgensi Pengawas TPS Dalam Pilkada Serentak 2020. Retrieved from 3 Oktober website: <https://grobogan.bawaslu.go.id/urgensi-pengawas-tps-dalam-pilkada-serentak-2020.html>
- Bawaslu Provinsi Kalimantan Timur. (2020). *Surat*

- Edaran Nomor: 161/K.Bawaslu Prov KI/TU.00.01/10/2020 tentang Perintah Perpanjangan Pendaftaran Pengawas TPS. Samarinda: Bawaslu Provinsi Kalimantan Timur.*
- Bawaslu RI. (2020a). *Keputusan Ketua Bawaslu Nomor 0329/K.BAWASLU/HK.01.00/IX/2020 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pembentukan Pengawas Tempat Pemungutan Suara (Pengawas TPS) Dalam Pemilihan 2020.*
- Bawaslu RI. (2020b). *Surat Edaran Nomor: 0392/K/BAWASLU/TU.00.01/X/2020 tentang Perpanjangan Pembentukan Pengawas TPS. Jakarta: Bawaslu RI.*
- Hasibuan. (2003). *Manajemen Sumber Daya Manusia. Jakarta: Bumi Aksara.*
- Kencana, I. (2020). *Wawancara Dengan Masyarakat Berau Yang Mengundurkan Diri Dari Pencalonan PTPS. Tanjung Redeb.*
- Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Berau. (2020). *Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Berau Nomor: 25/PL.02-Kpt/6403/KPU-Kab/VI/2020 Tentang Perubahan Ketiga Atas Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Berau Nomor: 63/PL.02-Kpt/6403/KPU-Kab/XI/2019 Tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggara. Tanjung Redeb: KPU Kabupaten Berau.*
- LIPI. (2017). Sembilan Langkah Perbaikan agar Pilkada ke Depan Lebih Baik | Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia. Retrieved October 24, 2020, from <http://lipi.go.id/berita/single/Sembilan-Langkah-Perbaikan-agar-Pilkada-ke-Depan-Lebih-Baik/18156>
- Moleong, L. J. (2013). *Metodologi Penelitian Kualitatif.*



Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.

- Nawawi, H. (2005). *Manajemen Sumber Daya Manusia Untuk Bisnis yang Kompetitif*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Perdana, M. T., Alfaris, M., & Iftitah, A. (2020). Kewenangan Bawaslu dalam Pilkada 2020 Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XVII/2019. *Jurnal Supremasi*, 10(1), 1–11. <https://doi.org/10.35457/supremasi.v10i1.940>
- Republik Indonesia. (2015). *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang*.
- Republik Indonesia. (2016). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi U. 1–90*. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Republik Indonesia. (2020). *Undang-Undang Republik Indonesia 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 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Un*.
- Solihah, R., & Witianti, S. (2017). Permasalahan dan Upaya Mewujudkan Pemilu Demokratis di Indonesia Pasca Reformasi. *Jurnal Bawaslu*, 3(1).
- Sugiyono. (2017). *Metode Penelitian Kualitatif: Untuk Penelitian yang Bersifat: Eksploratif, Enterpretitif,*

dan Konstruktif. In *Alfabeta*. Bandung.

# PROBLEMATIKA PENGAWASAN CALON TUNGGAL PADA PILKADA 2020 DI KABUPATEN KUTAI KARTANEGARA

## 1. Pendahuluan

Pemilihan Kepala Daerah atau Pilkada serentak di Indonesia pertama kali diselenggarakan pada Tahun 201 yang diikuti 9 Provinsi, 36 Kota dan 224 Kabupaten.<sup>5</sup> Dasar hukum Pilkada serentak gelombang pertama itu adalah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan 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.

Dalam perjalanannya, penyelenggaraan pemilihan kepala daerah ini kemudian disusul oleh munculnya regulasi-regulasi yang secara berkala dibuat untuk merespon berbagai dinamika yang terjadi. Salah satu fenomena yang kemudia mendapat perhatian penting adalah penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dengan hanya satu pasangan calon. Untuk itulah penyelenggara pemilihan kepala daerah dalam hal ini Komisi Pemilihan Umum mengeluarkan berbagai peraturan yang ditujukan untuk merespon dinamika yang terjadi. Peraturan-peraturan tersebut antara lain:

- Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan

Wakil Bupati, Dan/Atau Walikota Dan Wakil Walikota;

- Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 12 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Dan/Atau Walikota Dan Wakil Walikota;
- Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Dan/Atau Walikota Dan Wakil Walikota Dengan Satu Pasangan Calon; dan
- Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Dan/Atau Walikota Dan Wakil Walikota Dengan Satu Pasangan Calon.

Berdasarkan ketentuan pasal 89 Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pencalonan, yang diubah dengan PKPU Nomor 12 tahun 2015, disebutkan bahwa jika sampai dengan akhir masa pendaftaran pasangan calon sebagaimana yang telah ditetapkan hanya terdapat satu pasangan calon atau tidak ada pasangan calon yang mendaftar, maka KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota akan memperpanjang masa pendaftaran pasangan calon paling lama 3 hari. (PKPU 9/2015, PKPU 12/2015) Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 89 ayat 4 PKPU Nomor 12 tahun

2015 mengatur apabila sampai dengan berakhirnya masa perpanjangan pendaftaran hanya terdapat satu pasangan calon, maka KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota menetapkan keputusan penundaan seluruh tahapan dan pemilihan akan diselenggarakan pada pemilihan serentak berikutnya.

Namun banyak pihak yang kemudian menentang jika Pilkada ditunda sampai dengan jadwal Pilkada serentak berikutnya, dengan alasan jalannya pemerintahan daerah akan terhambat karena dipimpin oleh pejabat dalam waktu yang cukup lama dan memiliki keterbatasan dalam mengambil kebijakan. Ditengah polemik itulah ada beberapa pihak yang mengajukan uji materi pasal-pasal dalam UU No 8 Tahun 2015 yang mengatur "syarat minimal 2 pasangan calon". Salah satunya ialah Effendi Gazali pakar komunikasi politik yang mengajukan permohonan Judicial Review ke MK tentang aturan pencalonan kepala daerah dan Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan tersebut. Menyikapi putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, KPU Republik Indonesia kemudian menerbitkan, Peraturan KPU Nomor 14 Tahun 2015 tentang pemilihan Gubernur dan wakil gubernur, Bupati dan wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota dengan satu pasangan calon.(Purnama, 2015)

Pada penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2020 di Kabupaten Kutai Kartanegara, fenomena calon tunggal juga terjadi. Pemilihan Kepala Daerah Kutai Kartanegara hanya diikuti oleh satu pasangan calon yang memenuhi syarat untuk

mendaftar sebagai pasangan calon Bupati dan wakil Bupati Kabupaten Kutai Kartanegara yaitu Edi Damansyah dan Rendi Solihin yang diusung 9 partai dengan jumlah 40 Kursi di DPRD Kabupaten Kutai Kartanegara. Dimana sebelumnya ada satu pasangan calon lain yaitu Awang Yacoub Luthman dan Suko Buono yang juga mendaftar pada tanggal 4 September 2020, namun dikarenakan tidak memenuhi syarat pencalonan dan calon sampai batas akhir perpanjangan. maka ditetapkanlah hanya satu pasangan calon oleh KPU Kabupaten Kutai Kartanegara pada Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Kutai Kartanegara tahun 2020.

Pada tanggal 26 September 2020, 3 hari setelah penetapan pasangan, kegiatan kampanye mulai dilakukan. Pelaksanaan Kampanye diselenggarakan dari tanggal 26 September sampai dengan 05 Desember 2020. Waktu selama 71 merupakan kesempatan bagi pasangan calon untuk meraih simpati pemilih di kabupaten Kutai Kartanegara. Meski hanya diikuti satu pasangan calon, proses pemilihan yang hanya diikuti satu pasangan calon ini ternyata menghadapi perlawanan yang cukup berarti dari relawan kolom kosong. Relawan kolom kosong ini dimaknai sebuah gerakan yang tidak mendukung pasangan calon bupati dan wakil bupati Edi Damansyah dan Rendi Solihin pada Pilkada Kabupaten Kutai Kartanegara Tahun 2020.

Bahwa berdasarkan hasil pengamatan yang dilakukan Bawaslu kabupaten Kutai Kartanegara,

selama pelaksanaan kampanye, relawan kolom kosong juga melakukan sosialisasi dan mendirikan posko kolom kosong hamper diseluruh kecamatan yang ada di kabupaten Kutai Kartanegara, sosialisasi kolom kosong inipun bukan hanya di dilakukan secara tatap muka saja namun juga dilakukan media social facebook. (@kotakkosongkukar, 2020)

Disinilah permasalahan terkait dengan pengawasan muncul. Sebagaimana yang termuat dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Dan/Atau Walikota Dan Wakil Walikota Dengan Satu Pasangan Calon yang kemudian diubah dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2018, dijelaskan tentang mekanisme dan persyaratan tentang kampanye calon tunggal. Namun sama sekali tidak ada aturan mengenai sosialisasi kotak kosong.

Hal yang sama juga terjadi dalam hal acuan regulasi tentang pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten/Kota. Secara umum aturan mengenai pengawasan kampanye pada pemilihan kepala daerah diatur dalam Perbawaslu Nomor 12 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Perbawaslu Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pengawasan Kampanye Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota Dan Wakil Wali Kota dan Perbawaslu Nomor 11 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Perbawaslu Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Pengawasan Dana Kampanye Peserta

Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota Dan Wakil Wali Kota. Pengawasan terkait sosialisasi kotak kosong beserta dengan aliran dana yang ditujukan untuk kepentingan sosialisasi kotak kosong tidak memiliki landasan hukum. (Perbawaslu 11/2017, Perbawaslu 12/2017). Berdasarkan hal tersebut maka tulisan ini akan berfokus pada deskripsi mengenai upaya Bawaslu Kabupaten Kutai Kartanegara dalam pengawasan sosialisasi kotak kosong pada pemilihan kepala daerah di Kutai Kartanegara tahun 2020 di tengah kekosongan regulasi yang ada.

## **2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada bagian pendahuluan, rumusan masalah penelitian ini adalah:

- Bagaimana upaya Bawaslu Kabupaten Kutai Kartanegara dalam pengawasan kampanye kotak kosong pada pemilihan kepala daerah di Kutai Kartanegara tahun 2020 di tengah kekosongan regulasi yang ada?

## **3. Signifikansi Kajian**

Kajian ini didasarkan pada permasalahan kekosongan regulasi yang terkait dengan pengawasan kampanye kotak kosong. Fenomena calon tunggal pada penyelenggaraan Pilkada di Kabupaten Kutai Kartanegara membuat Bawaslu Kabupaten Kutai Kartanegara menghadapi problematika permasalahan pengawasan kotak kosong dimana kondisinya belum ada regulasi yang mengatur terkait hal tersebut. Untuk itu maka kajian



diharapkan dapat memperoleh temuan dan kegunaan:

- Diperoleh gambaran tentang problem pengawasan pemilihan yang melibatkan calon pasangan tunggal
- Kajian diharapkan memberikan rekomendasi terkait aturan regulasi yang tepat dalam hal pengawasan kampanye kotak kosong berdasarkan temuan dan kajian ilmiah.

#### **4. Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif. Menurut Sugiono, penelitian kualitatif adalah penelitian dimana peneliti sebagai instrument kunci, tehnik pengumpulan data dilakukan secara penggabungan dan analisis data bersifat induktif (Sugiyono, 2017). Pengumpulan data yang sifatnya deskriptif didapatkan dari, transkripsi wawancara dan observasi. Kirk dan Miller (dalam Moleong) mendefinisikan penelitian kualitatif sebagai cara untuk melakukan pengamatan pada individu dan berhubungan dengan orang-orang tersebut untuk mendapatkan data yang digalinya (Moleong, 2013).

Dasar pemikiran digunakannya metode ini adalah karena penelitian ini ingin mengetahui kejadian dan kondisi yang sebenarnya dan alamiah bukan dalam kondisi terkendali atau eksperimen. Di samping itu karena peneliti perlu untuk langsung terjun ke lapangan bersama objek penelitian sehingga jenis penelitian kualitatif deskriptif kiranya lebih tepat digunakan.

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan metode Pengumpulan data dan dokumentasi yaitu mengumpulkan dokumen temuan posko serta baliho dari simpatisan kolom kosong di Kabupaten Kutai Kartanegara untuk memperkuat bukti keberadaan mereka. Untuk menggali dan mendeskripsikan lebih dalam mengenai upaya yang dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten Kutai Kartanegara maka wawancara dan pengumpulan dokumen terkait dilakukan dengan seksama.

## **5. Waktu dan Jadwal Kajian**

Riset dan kajian ini akan dibatasi pada pelaksanaan pengawasan kampanye kotak kosong pada pemilihan kepala daerah tahun 2020 di Kabupaten Kutai Kartanegara Provinsi Kalimantan Timur. Fokus kajian akan menganalisa problematika kekosongan regulasi terkait pengawasan kampanye kotak kosong yang dihadapi oleh Bawaslu Kabupaten Kutai Kartanegara dan upaya dalam mengatasi problematika tersebut.

## **6. Perspektif Teori**

### **Kekosongan Hukum (*Rechtsvacuum*)**

Dalam prakteknya penyusunan undang-undang memakan waktu lama, sehingga pada saat undang-undang diumumkan hal-hal atau keadaan yang hendak diatur oleh undang-undang tersebut berubah. Dibandingkan dengan kejadian-kejadian dalam perkembangan masyarakat, pembentukan peraturan perundang-undangan selalu tertinggal. Karena peraturan perundang-undangan seringkali tidak dapat diubah, sementara masyarakat bersifat

dinamis, hakim sering kali harus mengubah undang-undang ini untuk menyesuaikan dengan kenyataan kehidupan sosial. Dalam hal ini, jika hakim menambahkan peraturan perundang-undangan, artinya hakim mengisi celah (leemten) dalam sistem hukum formal yang menerapkan sistem hukum. (Deliarnoor, n.d.)

Menurut definisi Bagir Manan, kekosongan hukum (rechtsvacuum) berarti tidak ada atau tidak adanya peraturan perundang-undangan formal, tetapi tidak dapat lagi diterapkan pada suatu peristiwa hukum tertentu. Perlu ditambahkan bahwa yang dimaksud dengan ketidakabsahan hukum adalah makna formal, bukan makna material. Dalam arti formal, kekosongan hukum mengacu pada tidak adanya aturan formal yang mengatur peristiwa hukum tertentu. Aturan formal lebih menitikberatkan pada aturan tertulis, oleh karena itu makna kekosongan hukum lebih berkaitan dengan hukum perundang-undangan daripada hukum tidak tertulis. Ada hubungan substansial atau sosiologis dengan tatanan sosial dalam masyarakat, dan tidak pernah ada kekosongan hukum. Orang-orang telah "membuat" hukum yang memenuhi kebutuhan sosial mereka. (Manan, 2004)

Sejalan dengan uraian di atas, Bagir Manan lebih lanjut mengemukakan bahwa untuk menyelesaikan atau menyelesaikan masalah hukum berdasarkan atau secara hukum diperlukan penemuan hukum. Hukum tersebut berdasarkan hukum yang berlaku atau hukum positif. Jika undang-undang yang

sebenarnya secara jelas menetapkan peristiwa hukum, maka penemuan hukum adalah untuk mendamaikan peristiwa hukum tertentu dengan aturan yang ada. Namun apabila aturan hukum tidak ada, tidak jelas, atau membingungkan, penemuan hukum harus diartikan sebagai hakim yang berusaha mencari definisi hukum yang ada atau mencoba menggali berbagai hukum dari berbagai fakta, pengetahuan, pendapat hukum atau teori hukum. bahan. Tersedia agar masalah hukum tertentu dapat diselesaikan dan diselesaikan secara adil, akurat dan benar. (Manan, 2004)

Terkait erat untuk mengisi celah hukum tersebut maka terdapat beberapa mazhab yaitu:

- Mazhab Legisme  
Mazhab ini didirikan pada akhir abad ke-19, yang sangat mempengaruhi terciptanya kekosongan hukum. Proses ini mengganggu hukum sebagai entitas yang lengkap dan tertutup di luar hukum
- Mazhab Freie Rechts Lehre  
Mazhab seperti ini berkembang di negara-negara Anglo-Saxon, yang meyakini bahwa hukum adalah setiap putusan yudisial (hasil penyelesaian suatu kasus tertentu), dan hukum serta jenis adat lain yang sama hanyalah unsur-unsur hukum
- Mazhab Rechtsvinding  
Mazhab ini percaya bahwa ada banyak sumber hukum, termasuk hukum, adat istiadat, hukum adat dan hukum serupa lainnya, dan bahwa hakim bebas untuk menafsirkan hukum. Hakim

dapat dan harus mengisi kekosongan dalam sistem hukum, dengan syarat peningkatan jumlah hakim tidak akan menyebabkan perubahan besar pada sistem hukum saat ini.

## **7. Hasil dan Pembahasan**

### **Regulasi Pengawasan Kampanye**

Secara umum kampanye dalam pemilihan kepala daerah dengan satu pasangan calon diatur dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Dan/Atau Walikota dan Wakil Walikota Dengan Satu Pasangan Calon. Dalam PKPU tersebut diatur tentang pelaksanaan kampanye, metode kampanye, dan pendanaan kampanye.

Secara lebih spesifik dalam PKPU 13 tahun 2018 itu disebutkan bahwa pasangan calon wajib mengelola dan mempertanggungjawabkan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye. Selanjutnya pelaporan dana kampanye pasangan calon sebagaimana dimaksud dilaksanakan dengan berpedoman pada Peraturan Komisi Pemilihan Umum yang mengatur tentang dana kampanye pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati dan/atau walikota dan walikota.

Peraturan yang ditujukan bagi pasangan calon secara eksplisit disebutkan dalam PKPU tersebut. Namun PKPU tidak mengatur terkait dengan mekanisme sosialisasi kolom kosong sama sekali, sehingga ini

menjadikan ruang kosong yang menimbulkan banyak interpretasi.

Jikapun ingin menarik landasan aturan bagi “relawan” kolom kosong, agaknya bisa dengan menggunakan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2017 tentang Sosialisasi, Pendidikan Pemilih dan Partisipasi Masyarakat Dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Dan/Atau Walikota dan Wakil Walikota.(PKPU 8/2017)

Dalam PKPU Nomor 8 tahun 2017 itu secara umum disebutkan bahwa sosialisasi pemilihan, pendidikan pemilih dan partisipasi masyarakat bertujuan untuk:

- Menyebarkan informasi mengenai tahapan, jadwal dan program pemilihan;
- Meningkatkan pengetahuan, pemahaman dan kesadaran masyarakat tentang hak dan kewajiban dalam pemilihan; dan
- Meningkatkan partisipasi pemilih dalam pemilihan.

Adapun materi sosialisasi mencakup seluruh tahapan, program dan jadwal pelaksanaan pemilihan serta materi lain terkait tahapan penyelenggaraan pemilihan. Secara eksplisit dalam Pasal (9) disebutkan bahwa salah satu materi sosialisasi adalah penyebaran informasi berupa memilih kolom kosong tidak bergambar dinyatakan sah.

Berkaitan dengan “relawan” kolom kosong yang dimaksud dalam konteks pembahasan kali ini bisa

dikaitkan dengan penyelenggaraan partisipasi masyarakat yang juga diatur dalam PKPU Nomor 8 tahun 2017 ini. Disebutkan bahwa hak masyarakat antara lain:

- Memperoleh informasi publik terkait dengan pemilihan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- Menyampaikan dan menyebarkan informasi publik terkait dengan pemilihan;
- Berpendapat atau menyampaikan pikiran, lisan dan tulisan;
- Ikut serta dalam proses penyusunan kebijakan atau peraturan pemilihan;
- Ikut serta dalam setiap tahapan pemilihan;
- Ikut serta dalam evaluasi dan pengawasan penyelenggaraan pemilihan;
- Melakukan konfirmasi berdasarkan hasil pengawasan atau pemantauan pemilihan; dan
- Memberi usulan tindak lanjut atas hasil pengawasan atau pemantauan pemilihan.

Hak masyarakat dalam pemilihan ini kembali ditegaskan pada Pasal (21) yang menyatakan bahwa setiap warga negara, kelompok, organisasi kemasyarakatan, organisasi keagamaan, kelompok adat, badan hukum, lembaga pendidikan, dan media massa cetak atau elektronik dapat berpartisipasi pada setiap tahapan pemilihan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Partisipasi masyarakat tersebut kemudian bisa dilakukan dalam bentuk:

- Keterlibatan masyarakat dalam penyelenggaraan pemilihan;

- Pengawasan pada setiap tahapan pemilihan;
- Sosialisasi pemilihan;
- Pendidikan pemilih;
- Pemantauan pemilihan; dan
- Survey atau jajak pendapat tentang pemilihan dan penghitungan cepat hasil pemilihan.

Adapun batasan yang harus dipatuhi adalah:

- Tidak melakukan keberpihakan yang menguntungkan atau merugikan pasangan calon;
- Tidak mengganggu proses penyelenggaraan tahapan pemilihan;
- Bertujuan meningkatkan partisipasi politik masyarakat secara luas; dan
- Mendorong terwujudnya suasana yang kondusif bagi penyelenggaraan pemilihan yang aman, damai tertib dan lancar.

Tentu saja dalam regulasi pun tidak diatur secara eksplisit tentang “relawan” kolom kosong ini. Oleh sebab itu yang bisa dilakukan hanya menginterpretasikan mereka sebagai masyarakat yang turut berpartisipasi secara aktif dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Begitupula dengan sanksi dan kewajiban, tidak ada kewajiban bagi “relawan” kolom kosong untuk mendaftarkan diri secara resmi apalagi sampai dengan membuat laporan pendanaan hal ini berimplikasi pada rumitnya pengawasan yang bisa dilakukan.



Berkaitan dengan pengawasan, regulasi atau dasar hukum bagi pengawasan kampanye pada pemilihan kepala daerah (Pilkada) diatur dalam Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pengawasan Kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota yang kemudian disempurnakan dalam Peraturan Bawaslu Nomor 12 Tahun 2018. (Perbawaslu 12/2017) Pada pasal (2) disebutkan bahwa Pengawasan tahapan kampanye terdiri atas:

- Pengawasan tim kampanye pasangan calon;
- Pengawasan materi dan/atau ujaran kampanye;
- Pengawasan kampanye pertemuan terbatas;
- Pengawasan kampanye pertemuan tatap muka;
- Pengawasan penyebaran bahan kampanye;
- Pengawasan pemasangan alat peraga kampanye;
- Kampanye media sosial;
- Pengawasan kegiatan kampanye yang melanggar larangan kampanye dan pengawasan penggunaan sumber dana negara; dan
- Pengawasan kampanye yang difasilitasi KPU meliputi debat kandidat, penyebaran bahan kampanye, pemasangan alat peraga kampanye, iklan di media massa cetak.

Disebutkan pula bahwa pengawasan tahapan kampanye menjadi tanggung jawab bersama Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwas Kabupaten Kota dan Panwas Kecamatan. Bawaslu, Bawaslu Provinsi,

dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota dibantu oleh Panwas Kecamatan dan PPL melaksanakan pengawasan Kampanye untuk memastikan seluruh materi dan/atau ujaran kampanye sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Materi dan/atau ujaran kampanye yang dimaksudkan antara lain:

- Mempersoalkan dasar negara Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- Menghina seseorang, agama, suku, ras, golongan, Calon Gubernur, Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati, Calon Wakil Bupati, Calon Wali Kota, Calon Wakil Wali Kota, dan/atau Partai Politik;
- Menghasut, memfitnah, mengadu domba partai politik, perseorangan, dan/atau kelompok masyarakat;
- Mengganggu keamanan, ketentraman, dan ketertiban umum; dan/atau
- Mengancam dan menganjurkan penggunaan kekerasan untuk mengambil alih kekuasaan dari pemerintahan yang sah.

Begitu pula dengan pengawasan pemasangan alat peraga kampanye. Dalam Pasal (8) disebutkan bahwa Bawaslu Provinsi untuk Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dan Panwas Kabupaten/Kota, Panwas Kecamatan, PPL dan atau Pengawas TPS untuk Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta Pemilihan Wali Kota dan Wakil Wali Kota melaksanakan pengawasan pemasangan alat peraga

kampanye. Pengawasan tersebut dilakukan dengan memastikan:

- Alat peraga kampanye yang dipasang oleh KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota sesuai dengan desain yang disampaikan oleh pasangan calon dan tim kampanye;
- Alat peraga kampanye yang ditambahkan oleh pasangan calon telah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- Penetapan jumlah maksimal alat peraga kampanye berdasarkan hasil koordinasi KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota berkoordinasi dengan pasangan calon dan/atau tim kampanye pasangan calon;
- Adanya surat keputusan penetapan jumlah maksimal alat peraga kampanye dari KPU Kabupaten/Kota;
- Adanya surat persetujuan tertulis dari KPU Kabupaten/Kota untuk ukuran dan jumlah alat peraga kampanye yang dicetak oleh pasangan calon;
- Adanya persetujuan dari KPU Provinsi atau KPU Kabupaten Kota untuk penggantian alat peraga kampanye yang rusak pada lokasi dan jenis alat peraga kampanye yang sama;
- Partai politik atau gabungan partai politik, pasangan calon dan/atau tim kampanye tidak mencetak dan memasang alat peraga kampanye selain dalam ukuran, jumlah dan lokasi yang telah ditentukan oleh KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU Kabupaten/Kota;
- Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati atau Wakil Bupati, dan Wali Kota atau Wakil Wali

Kota yang menjadi pasangan calon tidak memasang alat peraga kampanye yang menggunakan program pemerintah provinsi atau kabupaten/kota selama masa cuti kampanye;

- Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati atau Wakil Bupati, dan Wali Kota atau Wakil Wali Kota yang menjadi pasangan calon menurunkan alat peraga kampanye yang menggunakan program pemerintah provinsi atau kabupaten/kota dan sudah terpasang sebelum masa kampanye dimulai dalam waktu 1x24 (satu kali dua puluh empat) jam; dan
- Pemasangan alat peraga kampanye sesuai dengan jadwal dan lokasi kampanye yang sudah ditetapkan.

Adapun pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu dilaksanakan dengan cara:

- Melakukan pengawasan langsung;
- Mendapatkan salinan surat keputusan penetapan jumlah maksimal alat peraga kampanye;
- Mendapatkan salinan surat persetujuan tertulis dari KPU Kabupaten/Kota untuk ukuran dan jumlah alat peraga kampanye yang dicetak oleh pasangan calon;
- Mendapatkan salinan surat persetujuan dari KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota untuk penggantian alat peraga kampanye yang rusak; dan
- Mendapatkan salinan berita acara penyerahan alat peraga kampanye.

Kemudian dalam hal ditemukan alat peraga kampanye yang tidak sesuai desain, jadwal, dan/atau lokasi yang telah ditetapkan, Bawaslu Provinsi dan/atau Panwas Kabupaten/Kota memberikan rekomendasi penurunan alat peraga kampanye. Selanjutnya apabila ditemukan bahwa pasangan calon mencetak, menyebarkan dan/atau memasang bahan kampanye tambahan yang tidak memenuhi ketentuan, maka Bawaslu Provinsi dan/atau Panwas Kabupaten/Kota melakukan penanganan sesuai dengan Peraturan Bawaslu mengenai penanganan pelanggaran.

Bisa terlihat dengan jelas dari uraian ketentuan dalam regulasi pengawasan kampanye bahwa pengawasan kampanye bagi pasangan calon, baik dalam penyelenggaraan Pilkada dengan satu calon atau lebih sudah diatur dengan seemikian rupa secara seksama mulai dari materi kampanye, jumlah alat peraga kampanye, desain alat peraga kampanye, titik lokasi alat peraga kampanye sampai pada sanksi mengenai pelanggaran yang dilakukan oleh pasangan calon.

Sekali lagi kita bisa melihat bahwa regulasi sama sekali tidak mengatur tentang sosialisasi yang dilakukan oleh “relawan” kolom kosong dalam konteks pemilihan kepala daerah yang diikuti oleh satu pasangan calon. Padahal dalam beberapa kasus termasuk dalam kasus Pilkada 2020 di Kabupaten Kutai Kartanegara, para “relawan” ini bekerja layaknya tim kampanye dari pasangan calon dengan

memiliki posko, mendesain “alat peraga kampanye” kolom kosong serta melakukan sosialisasi dan penyebaran materi kampanyenya. Tentu saja ini merupakan bentuk kekosongan hukum yang perlu untuk segera disikapi.

### **Upaya Bawaslu Kabupaten Kutai Kartanegara**

Dalam melakukan kegiatan pengawasan seluruh tahapan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah di Kabupaten Kutai Kartanegara tahun 2020, Bawaslu Kabupaten Kutai Kartanegara mempunyai kewenangan sebagaimana 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 : *Pasal 30 huruf a angka 5 "tugas dan wewenang Bawaslu Kabupaten/Kota adalah :*

*(a) Mengawasi tahapan penyelenggaraan pemilihan yang meliputi...5. Pelaksanaan Kampanye. (UU 10/2016)*

*Pasal 1 angka 21 "Kampanye pemilihan yang selanjutnya disebut kampanye adalah kegiatan untuk meyakinkan pemilih dengan menawarkan visi, misi dan program calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Wakil Walikota".*



**Gambar 1.** Spanduk Bakokor di Kecamatan Samboja  
*Sumber: Dokumentasi Bawaslu Kutai Kartanegara, 2020*

Bahwa pada dasarnya dalam konteks Pemilihan Kepala Daerah, Kampanye adalah kegiatan untuk meyakinkan Pemilih dengan menawarkan visi, misi, dan program Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota yang dilakukan oleh Pasangan Calon Kepala Daerah, Partai Politik dan/atau Gabungan Partai Politik pendukung Pasangan Calon Kepala Daerah, Tim Kampanye yang dibentuk oleh Pasangan Calon bersama-sama dengan Partai Politik atau Gabungan Partai Politik yang mengusulkan Pasangan Calon atau oleh Pasangan Calon perseorangan yang didaftarkan ke KPU, Relawan serta Pihak Lain adalah orang-seorang atau kelompok yang melakukan kegiatan Kampanye untuk mendukung Pasangan Calon.

Sehingga dalam hal ini subyek dan obyek kegiatan kampanye ini terbatas definisinya, dan Subyeknya merujuk pada Pasangan Calon beserta perangkatnya, obyeknya adalah penyampaian Visi, Misi dan Program Kerja Pasangan Calon tersebut. Jadi kegiatan seseorang atau sekelompok orang

yang mengajak untuk memilih kolom/kota kosong tersebut tidak dapat dikualifikasi sebagai kegiatan kampanye.

Berdasarkan hasil pantauan dari Pengawas ditingkat Kecamatan terhadap kegiatan relawan yang mengatasnamakan “Barisan Kolom Kosong Kukar” hampir tersebar di setengah dari 18 Kecamatan yang ada di Kabuapten Kutai Kartanegara dengan perkiraan jumlah 17 Posko Bakokor (Barisan Kolom Kosong Kukar) dan para relawan Bakokor ini selama masa kampanye pilkada, mereka juga melakukan sosialisasi “Kolom Kosong” kepada masyarakat di 8 Kecamatan yang ada di Kabupaten Kutai Kartanegara.(Bawaslu Kabupaten Kutai Kartanegara, 2020)



**Gambar 2.** *Pemasangan Spanduk Bakokor di Kecamatan Loa Janan*

*Sumber: Dokumentasi Bawaslu Kutai Kartanegara, 2020*

Bahwa dalam hal belum terdapatnya regulasi berkaitan dengan hak atau larangan untuk mendeklarasikan dan mensosialisasikan untuk



memilih kolom kosong. Terdapat ketentuan pasal 27 ayat : (1) PKPU Nomor 8 Tahun 2017 tentang Sosialisasi, Pendidikan Pemilih dan Partisipasi Masyarakat Dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Dan/Atau Walikota dan Wakil Walikota yang menyebutkan bahwa "setiap warga Negara, kelompok, organisasi kemasyarakatan, organisasi keagamaan, kelompok adata, badan hukum, lembaga pendidikan dan media massa cetak atau elektronik dapat melaksanakan sosialisasi pemilihan untuk pemilihan dengan 1 (satu) pasangan calon namun materi sosialisasi tersebut bertujuan untuk menyebarluaskan informasi tahapan, jadwal dan program pemilihan dan meningkatkan partisipasi pemilih.



**Gambar 3.** Posko Bakokor di Kecamatan Muara Jawa  
*Sumber: Dokumentasi Bawaslu Kutai Kartanegara, 2020*

Ayat (2) Materi sosialisasi pemilihan dengan 1 (satu) pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat informasi berupa memilih kolom kosong tidak bergambar dinyatakan sah. Pasal 28 "pelaksanaan sosialisasi pemilihan dengan 1 (satu)

pasangan calon sebagaimana dimaksud dalam pasal 27 dilarang :

- (a) Menyebarkan isu perbedaan suku, agama, ras, dan golongan dalam masyarakat
- (b) Melakukan informasi yang tidak berimbang terhadap pasangan calon
- (c) Melakukan intimidasi, hasutan, ancaman, politik uang dan bentuk aktivitas lain yang mengandung unsur kekerasan
- (d) Kegiatan lain yang tidak boleh dilakukan sebagai seorang warga Negara Indonesia, yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan pasal tersebut diatas apabila ada seseorang atau sekelompok orang yang mengatasnamakan sebagai pihak relawan/pendukung kolom kosong dalam pemilihan kepala daerah diperbolehkan mengajak orang lain untuk menggunakan hak pilihnya dalam pemilihan, sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan yang bersifat umum, mengingat jika dicari/ditelusuri dalam undang-undang pemilihan kepala daerah belum diatur hak, kewajiban dan sanksi secara tegas, karena regulasi yang ada hanya mengikat pada peserta pilkada saja. Dan kegiatan yang dimaksudkan oleh warga Negara, kelompok, organisasi atau lainnya tersebut merupakan kegiatan sosialisasi yang mendukung kelancaran penyelenggaraan pemilihan seperti pendidikan pemilih dan peningkatan partisipasi pemilih.

Terkait dengan pihak yang mengatasnamakan relawan kolom kosong, sebelumnya pernah berkonsultasi kepada salah satu anggota Bawaslu Kabupaten Kutai Kartanegara dengan meminta penjelasan seperti apa mekanisme pendaftaran serta persyaratan untuk bisa terdaftar, perihal ini ditanyakan melalui pesan singkat whatsapp pada bulan September 2020, menjawab hal ini Bawaslu Kabupaten Kutai Kartanegara menjelaskan bahwa mekanisme Kolom kosong belum diakomodir dalam regulasi, dan dalam hal kewenangan pun Bawaslu tidak diatur secara rigid mengawasi terhadap kegiatan sosialisasi yang dilakukan oleh para pihak relawan kolom kosong. (Bawaslu Kabupaten Kutai Kartanegara, 2020)



**Gambar 4.** Posko Bakor di Kecamatan Sebulu  
*Sumber: Dokumentasi Bawaslu Kutai Kartanegara,  
2020*

Berdasarkan hasil diskusi dengan Bawaslu Provinsi Kalimantan Timur pada saat kegiatan Rapat Koordinasi pada bulan Oktober, bahwa banyaknya masyarakat yang bertanya kepada pihak Bawaslu pada saat hari pemungutan suara untuk dapat menjadi saksi dari pihak/relawan kolom kosong, tidak pula diatur dalam regulasi, namun terhadap pihak yang kemudian ingin ikut serta mengawasi

pada hari pemungutan suara, pihak mengatasnamakan relawan kolom kosong dapat didorong menjadi pemantau Pemilu yang mendaftar di KPU sebagaimana ketentuan yang berlaku.

Pada bulan Oktober 2020, Tim Pasangan Calon tunggal Edi Damansyah dan Rendi Solihin mengadakan kegiatan sosialisasi PKPU dengan mengundang KPU dan Bawaslu Kabupaten Kutai Kartanegara dalam kegiatan tersebut. pada kegiatan itu banyak pertanyaan yang ditujukan kepada Bawaslu beberapa pertanyaan tersebut adalah : (Bawaslu Kabupaten Kutai Kartanegara, 2020)

- terkait dengan legal standing kolom kosong?
- bagaimana dengan tindakan pengawas terhadap keberadaan kolom kosong yang mensosialisasikan melalui medsos mengajak masyarakat untuk memilih kolom kosong?
- bagaimana sikap Bawaslu sendiri terhadap keberadaan kolom kosong?

Bahwa Bawaslu memberikan penjelasan terhadap pertanyaan yang diajukan oleh Tim Paslon tunggal ialah, kedudukan kolom kosong merupakan konsekuensi jika hanya terdapat paslon tunggal.

Dalam regulasi tidak mengatur keberadaan kolom kosong dan dalam hal ini menurut bawaslu keberadaannya sah-sah saja, meskipun tidak diatur secara administratif namun dilindungi secara konstitusi UUD 1945, selama tindakan dari pihak relawan kolom kosong tidak bertentangan dengan norma yang berkaitan dengan pemilihan secara langsung, dalam hal ini Bawaslu tidak memiliki

kewenangan untuk memproses jika ada hal yang melanggar. Sikap pengawas terhadap keberadaan kolom kosong juga tidak menutup mata, tetap dalam hal ini pengawas memantau keberadaan posko dan sosialisasi, sebagaimana dalam Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah tidak mengatur kewenangan Pengawas diseluruh tingkatan melakukan pengawasan terhadap kegiatan sosialisasi tersebut dan terhadap Baleho maupun Alat peraga sosialisasi yang mengatasnamakan kolom kosong pihak Bawaslu tidak mempunyai kewenangan untuk menertibkan dan menurunkan. Terkecuali baleho tersebut melanggar estetika dan keindahan kota, dan hal itupun ditertibkan oleh pihak pemerintah daerah dalam hal ini satpol.

Dalam hal ini upaya yang dilakukan oleh Bawaslu kabupaten Kutai Kartanegara dalam mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dengan Pasangan Calon Tunggal adalah menghimbau kepada KPU secara tertulis untuk mensosialisasikan pasangan calon secara berimbang dengan kolom kosong, dan juga menyampaikan kepada KPU untuk memberikan pemahaman kepada masyarakat luas bahwa masyarakat dapat memilih pasangan calon dan kolom kosong pada saat hari pemungutan suara dan itu merupakan pilihan sah dan konstitusional

## **8. Kesimpulan dan Rekomendasi**

Salah satu fenomena yang muncul dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah di Indonesia adalah banyaknya pemilihan kepala daerah yang dilaksanakan dengan hanya satu

pasangan calon termasuk di pemilihan kepala daerah tahun 2020 di Kabupaten Kutai Kartanegara. Dari sisi aturan, tidak banyak yang berubah dan berbeda dibandingkan dengan aturan mengenai mekanisme penyelenggaraan Pilkada dengan satu pasangan calon atau yang lebih dari satu pasangan calon. Namun perbedaan besarnya terdapat pada kekosongan regulasi mengenai kolom kosong beserta dengan "tim relawan"nya.

Disinilah permasalahan terkait dengan pengawasan muncul. Sebagaimana yang termuat dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Dan/Atau Walikota Dan Wakil Walikota Dengan Satu Pasangan Calon yang kemudian diubah dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2018, dijelaskan tentang mekanisme dan persyaratan tentang kampanye calon tunggal. Namun sama sekali tidak ada aturan mengenai kampanye kotak kosong.

Secara umum kampanye dalam pemilihan kepala daerah dengan satu pasangan calon diatur dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Dan/Atau Walikota dan Wakil Walikota Dengan Satu Pasangan Calon. Namun PKPU tidak mengatur terkait dengan mekanisme kampanye kolom kosong sama sekali, sehingga ini menjadikan ruang kosong yang menimbulkan banyak interpretasi. Jikapun ingin

menarik landasan aturan bagi “relawan” kolom kosong, agaknya bisa dengan menggunakan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2017 tentang Sosialisasi, Pendidikan Pemilih dan Partisipasi Masyarakat Dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Dan/Atau Walikota dan Wakil Walikota.

Sedangkan berkaitan dengan pengawasan, regulasi atau dasar hukum bagi pengawasan kampanye pada pemilihan kepala daerah (Pilkada) diatur dalam Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pengawasan Kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota yang kemudian disempurnakan dalam Peraturan Bawaslu Nomor 12 Tahun 2019.

Ditengah-tengah kekosongan hukum yang ada, Bawaslu Kabupaten Kutai Kartanegara hanya bisa melakukan upaya-upaya seperti pemantauan dan identifikasi posko dan relawan kolom kosong dan ditemukan bahwa berdasarkan hasil pantauan dari Pengawas ditingkat Kecamatan terhadap kegiatan relawan yang mengatasnamakan “Barisan Kolom Kosong Kukar” hampir tersebar di setengah dari 18 Kecamatan yang ada di Kabupaten Kutai Kartanegara dengan perkiraan jumlah 17 Posko Bakokor (Barisan Kolom Kosong Kukar).

Selanjutnya upaya yang dilakukan berupa koordinasi dan konsultasi dengan Bawaslu Provinsi Kalimantan Timur. Berdasarkan hasil diskusi dengan Bawaslu Provinsi Kalimantan Timur pada saat kegiatan Rapat Koordinasi pada bulan Oktober, bahwa banyaknya masyarakat yang bertanya kepada pihak Bawaslu pada saat hari pemungutan suara untuk dapat menjadi saksi dari pihak/relawan kolom kosong, tidak pula diatur dalam regulasi, namun terhadap pihak yang kemudian ingin ikut serta mengawasi pada hari pemungutan suara, pihak mengatasnamakan relawan kolom kosong dapat didorong menjadi pemantau Pemilu yang mendaftar di KPU sebagaimana ketentuan yang berlaku.

Dan upaya terakhir adalah dengan menyampaikan secara jelas terkait dengan pertanyaan baik dari relawan kolom kosong maupun pasangan calon tunggal mengenai kedudukan serta mekanisme kampanye yang dilakukan oleh relawan kolom kosong sebagaimana aturan yang berlaku.

Dapat disimpulkan bahwa upaya yang dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten Kutai Kartanegara dalam menyikapi permasalahan ini sangatlah normative. Hal ini tidak mengejutkan ditengah kondisi kekosongan hukum yang ada. Oleh sebab itu rekomendasi penting yang bisa disampaikan dalam penelitian ini adalah agar pemerintah dan penyelenggara pemilihan kepala daerah bisa segera merespons kekosongan hukum ini agar tercipta rasa adil bagi peserta pemilihan dan meminimalisir potensi gesekan yang terjadi.



## DAFTAR PUSTAKA

- @kotakkosongkukar. (2020). Kotak Kosong Kukar. Retrieved from [https://web.facebook.com/kotakkosongkukar/?\\_rdc=1&\\_rdr](https://web.facebook.com/kotakkosongkukar/?_rdc=1&_rdr)
- Bawaslu Kabupaten Kutai Kartanegara. (2020). *Dokumentasi Bawaslu Kukar Terkait Bekokor*. Tenggarong.
- Bawaslu RI. (2017a). *Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pengawasan Kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati*. Jakarta.
- Bawaslu RI. (2017b). *Perbawaslu Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Pengawasan Dana Kampanye Peserta Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota Dan Wakil Wali Kota*. Jakarta.
- Bawaslu RI. (2017c). *Perbawaslu Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pengawasan Kampanye Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota Dan Wakil Wali Kota*. Jakarta.
- Deliarnoor, N. A. (n.d.). *Pengertian Sistem Hukum Indonesia*. Retrieved from <http://www.pustaka.ut.ac.id/lib/wp-content/uploads/pdfmk/ISIP413102-M1.pdf>
- KPU RI. (2015a). *Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 12 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Dan/Atau*

- Walikota Dan Wakil Walikota*; Jakarta.
- KPU RI. (2015b). *Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Dan/Atau Walikota Dan Wakil Walikota Dengan Satu Pasangan Calon*. Jakarta.
- KPU RI. (2015c). *Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Dan/Atau Walikota Dan Wakil Walikota*. Jakarta.
- KPU RI. (2017). *Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2017 tentang Sosialisasi, Pendidikan Pemilih dan Partisipasi Masyarakat Dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Dan/Atau Walikota dan Wakil Walikota*. Jakarta.
- KPU RI. (2018). *Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Dan/Atau Walikota Dan Wakil Walikota Dengan Satu Pasanga*. Jakarta.
- Manan, B. (2004). *Hukum Positif Indonesia (Satu Kajian Teoritik)*. Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Press.
- Moleong, L. J. (2013). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Purnama, D. (2015). *Argumentasi Effendi Gazali Gugat Aturan Calon Tunggal*. Retrieved November 11, 2020, from Rabu 19 Agustus website: <https://nasional.okezone.com/read/2015/08/19/337>

/1198952/argumentasi-effendi-gazali-gugat-aturan-calon-tunggal

- Republik Indonesia. (2015). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan 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-U*. Jakarta.
- Republik Indonesia. (2016). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi U*. 1–90. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Sugiyono. (2017). *Metode Penelitian Kualitatif: Untuk Penelitian yang Bersifat: Eksploratif, Enterpretitif, dan Konstruktif*. In *Alfabeta*. Bandung.

# MENGUKUR NETRALITAS KEPALA DESA DALAM PILKADA 2015 DAN 2018 DI KABUPATEN PASER

## 1. Pendahuluan

Dalam paper ini akan membahas tentang Netralitas Kepala Desa dalam Pemilihan umum, Netralitas Kepala Desa merupakan salah satu faktor yang harus terpenuhi dalam pelaksanaan pemilihan umum disetiap tahapan pemilihan (Martini, 2015). Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 telah memperkuat kedudukan birokrasi pemerintahan desa, dimana desa diberikan hak otonom untuk menjalankan pemerintahannya sendiri begitupula dengan netralitas pemerintahan desa pun menjadi hal yang sangat penting untuk di jaga dan di jalankan oleh semua aparturnya.

Membahas tentang tahapan Pemilihan Umum serentak tidak hanya membicarakan soal proses teknis pelaksanaan tahapan pemilihan saja namun juga meliputi langkah awal persiapan penyelenggaraan, teknis pembentukan penyelenggara di tingkat ad-hoc, sampai kepada tahap akhir hari pemilihan atau pemungutan suara. Dalam pelaksanaannya, tahapan pemilihan selalu menghadapi kendala-kendala (Akbar et al., 2020). Pilkada serentak merupakan pemilihan terhadap kepala daerah baik pada tingkat provinsi, kabupaten/kota, dalam lingkup wilayah tertentu yang di lakukan secara serentak di seluruh Indonesia (Tjahjo Kumolo, 2015).

Pilkada serentak merupakan implementasi adanya perubahan sistem pemilu yang di anut. Hal tersebut dimaksudkan untuk menghadirkan sistem pemilu yang lebih efektifitas dan efisiensi.

Di Indonesia sendiri Pilkada dilaksanakan oleh sebuah lembaga Independen yakni Komisi pemilihan Umum (KPU) sebagai penyelenggara teknis, KPU memiliki struktur keanggotaan dari Pusat sampai daerah serta keanggotaan ad hoc (PPK sampai KPPS) yang di bentuk setiap ada tahapan dan Proses pelaksanaan semua tahapan diawasi oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) sebagai pengawas atau juri dalam pelaksanaan tahapan yang juga mempunyai struktur keanggotaan dari Pusat sampai daerah serta keanggotaan ad hoc (Panwascam sampai Panwas TPS) dimana mekanisme pembentukannya berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Pemilu Nomor 7 Tahun 2017, yang memiliki tugas utama dalam mengawasi semua tahapan penyelenggaraan Pemilu termasuk pilkada atau Pemilihan yang secara spesifik diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 Tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang nomor 2 Tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota menjadi Undang-Undang (UU RI No 6 Tahun 2020, 2019).

Pada tahun 2015 pemerintah mulai melaksanakan pilkada serentak pertama, Pilkada tersebut dilaksanakan terhadap daerah-daerah yang masa kepemimpinan habis di tahun 2015 yang dilaksanakan pada 9 Desember 2015 dan diikuti oleh 269 daerah terdiri atas 9 provinsi, 36 kota, dan 224 kabupaten (Chaniago, 2016). Artinya, sekitar 53% dari total 537 jumlah provinsi dan kabupaten/kota di Indonesia melaksanakan pilkada serentak gelombang pertama. Termasuk dalam hal ini Kabupaten Paser sebagai salah satu kabupaten yang berpartisipasi dalam pilkada gelombang pertama tersebut, pelaksanaan pemilihan kepala daerah di Kabupaten Paser diikuti oleh 2 (dua) Pasangan Calon yang diusung oleh Partai Politik.

Pada tahun 2018 pelaksanaan Pilkada gelombang ke-3 juga terlaksana di tingkat Provinsi Kalimantan Timur dan Kabupaten Penajam Paser Utara. Provinsi Kalimantan Timur melakukan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur yang diikuti oleh 4 (empat) Pasangan Calon dan di Kabupaten Penajam Paser Utara dilaksanakan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati yang diikuti 3 (tiga) Pasangan Calon kesemuanya diusung oleh Partai Politik dan Pemilihan Penyelenggaraan Pilkada serentak gelombang keempat tahun 2020 akan dilaksanakan pada tanggal 9 Desember 2020 yang diikuti sebanyak 270 daerah dengan rincian 9 provinsi, 224 kabupaten, dan 37 kota dan diwilayah Kalimantan timur diikuti oleh 9 Kabupaten/Kota termasuk juga Kabupaten Paser (Hambali, 2020).

Kepala Desa merupakan salah satu bagian dari Birokrasi Pemerintah yang paling bawah yang mana telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, peraturan tersebut memperkuat kedudukan birokrasi pemerintahan desa, dimana desa diberikan hak otonom untuk menjalankan pemerintahannya sendiri, disebutkan dalam pasal 18 tentang kewenangan desa yaitu Kewenangan Desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat Desa, selanjutnya dalam pasal 26 ayat 1 disebutkan Kepala Desa bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa melaksanakan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa sehingga sangat setrategis kedudukan sebagai Kepala Desa dalam dalam hal menjalankan kekuasaannya sebagai pemimpin tertinggi yang ada di desa (UU RI No 6 Tahun 2014, 2014).

Dalam menjalankan tugasnya sebagai aparat pemerintah desa, sering terdapat Kepala Desa yang terlibat politik dimana ia berperan sebagai penggerak politik masyarakat (Hidayat & Miskan, 2019). Hal tersebut tentunya sangat bertolak belakang dengan jabatannya sebagai aparat pemerintahan yang diharapkan mampu berlaku netral dalam merespon perpolitikan yang ada. Dalam Undang-Undang Pemilu atau Pemilihan, bahwa semua birokrasi pemerintahan tidak boleh

terlibat atau mendukung salah satu calon sebagaimana diatur dalam pasal 70 ayat (1) dan Pasal 71 ayat (1) dan ancaman pidananya tertuang dalam Pasal 188 dan Pasal 189 Undang-Undang Pemilihan, dan jelas juga diatur dalam PKPU Nomor 28 Tahun 2018 Tentang Kampanye Pasal 69 ayat (1) dan Pasal 70. Salah satunya adalah Kepala Desa yang diharapkan dapat mematuhi aturan Undang-Undang yang berlaku, namun dalam pelaksanaannya masih ada oknum Kepala Desa menjadi pendukung bagi Calon tertentu, mengeluarkan kebijakan yang menguntungkan Calon tertentu dan dilibatkan dalam kampanye oleh calon tertentu, berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Pasal 29 telah diatur terkait larangan bagi Kepala Desa termasuk larangan untuk membuat keputusan yang menguntungkan diri sendiri, anggota keluarga, pihak lain, dan/atau golongan tertentu dan larangan ikut serta dan/atau terlibat dalam kampanye pemilihan umum dan/atau pemilihan kepala daerah (UU RI No 6 Tahun 2014, 2014).

Dalam kaitannya dengan netralitas Kepala Desa di Kabupaten Paser pada pemilihan umum kepala daerah serentak tahun 2015 dan 2018, ditemukan beragam kecurangan-kecurangan yang dilakukan oleh oknum Kepala Desa dengan mendukung pasangan calon tertentu serta membuat keputusan atau tindakan yang menguntungkan pasangan calon tertentu dimana termasuk yang terlibat adalah birokrasi pemerintah desa yang disebut Perangkat desa, mereka tidak boleh terlibat atau mendukung serta membuat kebijakan yang menguntungkan atau



merugikan calon tertentu. Hal itu merupakan salah satu contoh pelanggaran yang dilakukan oleh oknum yang terdapat di dalam birokrasi pemerintahan, karena Kepala Desa juga merupakan bagian dari birokrasi tersebut maka ada kemungkinan hal seperti itu bisa terjadi pada Kepala Desa (Bilatu, 2016).

Netralitas Kepala Desa di setiap tahapan Pemilu atau Pemilihan di Kabupaten Paser memang menjadi isu yang sangat menarik hampir disetiap tahapan pemilihan dalam hal ini DPRD Kabupaten Paser mengundang KPU dan Bawaslu untuk membahas terkait netralitas Kepala Desa yang terlibat dan dilibatkan dalam kegiatan kampanye, bahkan dalam Pemilihan tahun 2020 DPRD berencana mengadakan Rapat Dengar Pendapat (RDP) terkait hal yang sama (Insitekaltim, 2020).

Dalam melaksanakan tugas tentunya Pengawas Pemilu Kabupaten Paser dihadapkan dengan kendala-kendala dilapangan salah satu contohnya ialah saat penegakan peraturan Pemilihan ada oknum yang menghalang-halangi dan peraturan perundang-undangan yang tidak mengakomodir semua permasalahan yang timbul dalam pelaksanaan pengawasan dan penegakan sehingga proses penanganannya berhenti di tengah jalan.

Terkait Netralitas Kepala Desa, Pengawas Pemilu Kabupaten Paser mempunyai sasaran Bagaimana agar Netralitas Kepala Desa dalam setiap tahapan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dan

Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati bisa terlaksana, bentuk regulasi apa yang harus dilakukan oleh Pengawas Pemilihan agar terwujudnya Netralitas Kepala Desa dalam Pelaksanaan Pemilihan, selain itu regulasi dalam peraturan dan perundang-undangan apakah telah mendukung penegakan hukum yang dilakukan Pengawas Pemilihan, sehingga 4 (empat) factor dalam penelitian ini menjadi indikator dalam penelitian, diantaranya ialah 1) tingkat Pemahaman kepala desa terhadap Peraturan dan PerUndang-Undangan, 2) Keadaan Pendidikan dan Ekonomi Masyarakat Desa, 3) Kepatuhan Calon Kepala Daerah atau Tim Calon Kepala Daerah dalam pelaksanaan Pemilihan, dan 4) pandangan Kepala Desa terhadap kinerja pengawas pemilu. Keempat factor tersebut harus diteliti secara menyeluruh agar netralitas Kepala Desa dapat terlaksana di tahapan Pemilu dan Pemilihan.

Pada tahun 2020 Kabupaten Paser sebagai kabupaten yang termasuk 1 (satu) dari 9 (Sembilan) Kabupaten dan Kota di Kalimantan Timur melaksanakan pemilihan kepala daerah sehingga berkaca pada potret pilkada 2015 dan 2018 terkait Netralitas Kepala Desa mewajibkan pengawas Pemilihan dalam kinerja pengawasannya harus mampu melakukan mekanisme pengawasan secara efektif, efisien, dan tepat sasaran dalam mencegah, mengawasi dan menindak potensi pelanggaran Kepala Desa agar tidak terulang kembali dalam pelaksanaan pemilihan tahun-tahun berikutnya.

## **2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian permasalahan pada bagian pendahuluan maka penulis mengajukan rumusan masalah sebagai berikut:

- Bagaimana netralitas Kepala Desa dalam Pilkada di Kabupaten Paser?

### **3. Signifikansi Kajian**

Kajian ini didasarkan pada permasalahan temuan kasus netralitas kepala desa pada penyelenggaraan pilkada di Kabupaten Paser tahun 2015 dan tahun 2018. Permasalahan netralitas pada penyelenggaraan Pilkada di Kabupaten Paser membuat Bawaslu Kabupaten Paser memiliki tantangan dalam menghadapi pengulangan permasalahan netralitas tersebut di pilkada yang akan datang. Untuk itu maka kajian diharapkan dapat memperoleh temuan dan kegunaan:

- Diperoleh gambaran tentang problem netralitas kepala desa yang ada di Kabupaten Paser
- Kajian diharapkan memberikan rekomendasi terkait pencegahan dan penanganan permasalahan netralitas yang dilakukan oleh kepala desa dalam setiap penyelenggaraan pilkada.

### **4. Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif, Metode penelitian kualitatif adalah metode penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alamiah, (sebagai lawannya adalah eksperimen) dimana peneliti adalah sebagai instrumen kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi (gabungan), analisis data bersifat

induktif kualitatif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan pada makna dari pada generalisasi (Moleong, 2007). Tujuan dari pendekatan ini adalah untuk mendapatkan data yang mendalam, suatu data yang mengandung makna. Makna adalah data yang sebenarnya, data yang pasti yang merupakan suatu nilai di balik data yang tampak. Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif adalah salah satu jenis penelitian yang tujuannya untuk menyajikan gambaran lengkap mengenai setting sosial atau dimaksudkan untuk eksplorasi dan klarifikasi mengenai suatu fenomena atau kenyataan sosial. Moleong (2007) menjelaskan caranya dengan jalan mendeskripsikan sejumlah variabel yang berkenaan dengan masalah dan unit yang diteliti antara fenomena yang diuji, dalam hal ini peneliti dengan menggunakan sampel minimal 25% Kepala Desa yang ada di kabupaten Paser, Sampel adalah bagian dari jumlah dan karakteristik yang dimiliki oleh populasi tersebut. Untuk sampel yang diambil dari populasi harus betul-betul representative (mewakili).

Data penelitian ini merupakan data primer adalah suatu data yang di dapat dari sumber pertama, seperti hasil pengisian kuisisioner atau hasil wawancara yang dilakukan oleh peneliti (Umar, 2000). dalam hal ini peneliti memperoleh data secara langsung yang dikumpulkan dengan melakukan penyebaran kuisisioner kepada kepala desa yang selanjutnya diolah sendiri oleh peneliti validitas, validitas adalah pernyataan sejauh mana data yang

ditampung pada suatu alat uji seperti kuisisioner bisa mengukur apa yang ingin di ukur analisa yang digunakan oleh peneliti adalah dengan membuat tabulasi data terhadap hasil kuisisioner (Rachmawati, 2007).

#### **5. Waktu dan Jadwal Kajian**

Riset dan kajian ini akan dibatasi pada pelaksanaan pilkada serentak di kabupaten Paser pada tahun 2015 dan tahun 2018. Fokus kajian ini akan menganalisa permasalahan netralitas kepala desa dalam setiap penyelenggaraan pemilihan kepala daerah di Kabupaten Paser dan bagaimana posisi serta peran Bawaslu Kabupaten Paser dalam pengawasan terkait permasalahan netralitas kepala desa.

#### **6. Perspektif Teoritik**

##### **Netralitas**

Agar dapat memahami secara mendalam mengenal sejauh mana kepala desa tidak terlibat dalam pemilihan kepala daerah, maka terlebih dahulu akan dipaparkan pengertian yang menyangkut netralitas kepala desa dalam pemilihan kepala daerah. Netralitas menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Netralitas adalah keadaan dan sikap netral (tidak memihak, bebas) (Pusat Bahasa, 2012).

Arti netralitas sering kali disandingkan dengan kata independent, Independent adalah suatu sifat dan sikap jiwa yang mandiri dan tidak mau tergantung pada pihak lain dalam memenuhi kebutuhannya. Jiwa mandiri bukan berarti tidak membutuhkan pihak lain, namun suatu karakter yang selalu

berupaya menghadapi dan menyelesaikan sendiri masalah yang dihadapi. Arti independen juga dapat didefinisikan sebagai sikap netral atau tidak memihak kepada salah satu, punya kekuasaan sendiri, merdeka, tidak dikontrol oleh pihak lain (misalnya lembaga independen). Secara etimologi kata "Independen" berasal dari bahasa Inggris, yaitu Independent, yang berarti merdeka, berdikari, tidak bergantung kepada orang lain, berdikari, berdaulat. Penggunaan kata independen banyak digunakan pada berbagai hal seperti keuangan, profesi, politik, ekonomi, dan lain sebagainya (Maxmanroe, 2020).

Menurut Poerwadarminta (1976) dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia dijelaskan bahwa pengertian Independensi adalah "Merdeka; berdiri sendiri". Netralitas dapat juga diartikan dengan bersikap tidak memihak terhadap sesuatu apapun. Dalam konteks ini netralitas diartikan sebagai tidak terlibatnya kepala desa dalam pemilihan Kepala Daerah baik secara aktif maupun pasif.

### **Kepala Desa**

Kepala desa atau sebutan lain sesuai Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 84 Tahun 2015 Tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa, adalah pejabat Pemerintah Desa yang mempunyai wewenang, tugas dan kewajiban untuk menyelenggarakan rumah tangga desanya dan melaksanakan tugas dari Pemerintah dan Pemerintah Daerah (Somad, 2012). Masa jabatan kepala desa adalah 6 (enam) tahun, dan dapat diperpanjang lagi untuk 3 (tiga) kali masa jabatan berikutnya berturut-turut. Kepala desa tidak bertanggung jawab kepada Camat, tetapi hanya dikoordinasikan saja oleh Camat. Kepala desa bertanggung jawab atas penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa (Tsaniyah, 2019).

Said (2007) memberikan pengertian desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat yang termasuk didalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintah terendah langsung di bawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan NKRI. Di Indonesia, desa merupakan istilah resmi untuk satu bentuk pemukiman tertentu dan untuk pemerintahan otonom yang terkecil. Suatu desa dipimpin oleh kepala desa yang dipilih dari dan oleh warga desa yang mempunyai hak dipilih dan

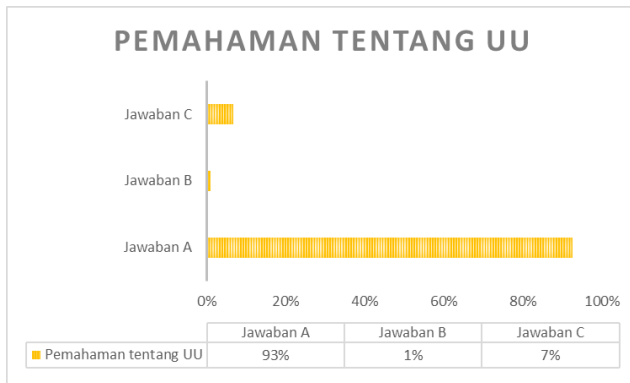
memilih (Putra, 2019; Sugihen, 1996; Tsaniyah, 2019). Mengikuti peraturan yang berlaku, desa merupakan unit pemukiman dan pemerintahan otonom yang terkecil di bawah koordinasi camat Kepala Wilayah Kecamatan setempat. Pemerintahan desa berada di bawah pimpinan desa yang disebut kepala desa yang didampingi oleh perangkat desa. Pemerintahan desa menjadi organisasi pemerintah terendah yang kedudukannya langsung berada di bawah camat. Kepala desa dan perangkatnya dijadikan pemerintahan pusat ditingkat desa yang harus percaya dan dengan penuh pengabdian mengamalkan Pancasila dan UUD 1945. Dengan demikian kepala desa merupakan pemimpin desa yang didampingi oleh para perangkat desa guna melaksanakan tugas-tugas administrasi ditingkat desa di bawah camat (Sugihen, 1996).

## **7. Hasil dan Pembahasan**

Berbicara mengenai netralitas tentunya kita berbicara mengenai kedudukan seseorang yang tidak memihak dan menunjukkan keadaan atau sikap independen terhadap kondisi yang di perhadapkan kepadanya (Sumangando et al., 2020). Dalam pasal 29 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 dinyatakan bahwa kepala desa harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik, tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, dan dilarang menjadi anggota dan pengurus partai politik (UU RI No 6 Tahun 2014, 2014).



Dari hasil penyebaran kuisisioner yang telah di bagikan peneliti kepada para narasumber, menunjukkan bahwa sebanyak 38 Kepala Desa atau responden yang mengisi kuisisioner penelitian tersebut atau sekitar 26 % dari jumlah Desa yang tersebar di 10 Kecamatan se-Kabupaten Paser, yang bertujuan untuk mengetahui keempat faktor diantaranya 1) tingkat pemahaman kepala desa terhadap Peraturan dan Perundang-undangan, 2) Keadaan Pendidikan dan Ekonomi Masyarakat Desa, 3) Kepatuhan Calon Kepala Daerah atau Tim Calon Kepala Daerah. dalam pelaksanaan Pemilihan dan 4) pandangan responden terhadap kinerja pengawas pemilu dan diperoleh data seperti grafik di bawah ini.



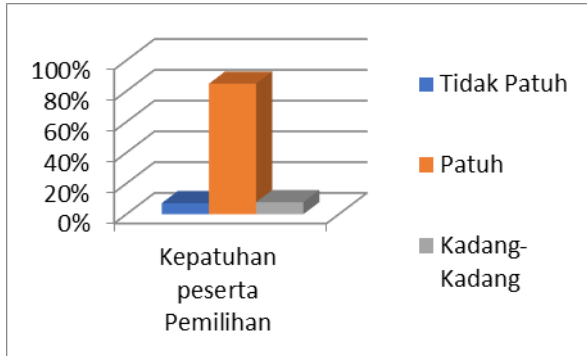
**Grafik 1. Pemahaman Kepala Desa Tentang Undang-Undang**

Dari hasil penyebaran Kuisisioner, peneliti memperoleh sebanyak 38 Kepala Desa atau responden yang mengisi Kuisisioner penelitian tersebut atau sekitar 26 % dari jumlah Desa yang

tersebar di 10 Kecamatan Se-Kabupaten Paser dan diperoleh data seperti grafik di atas sehingga dapat disimpulkan bahwa pemahaman Kepala Desa terhadap undang-undang tentang Pilkada dan Pemahaman tentang Undang-undang tentang Desa yang meliputi terkait sanksi dan larangan dalam kampanye bagi kepala Desa (Pertanyaan 1-6) dari 38 Kepala desa menjawab :

- a) 93% memahami,
- b) 1% tidak memahami dan
- c) 7% Kurang Memahami;

Pemahaman akan undang-undang yang mencapai 98% merupakan persentase yang sangat tinggi walaupun tidak menjamin kepala desa dapat berperilaku netral, karena untuk mengukur netralitas Kepala Desa juga dipertimbangkan faktor lain yang mempengaruhi, seperti halnya kepatuhan peserta pemilihan dan keadaan sosial masyarakat desa yang dipimpinnya. Pemahaman tentang posisi undang-undang yang berlaku kepada kepala desa menunjukkan bahwa kepala desa telah memahami fungsi dan peran serta hak dan kewajiban yang dimilikinya.



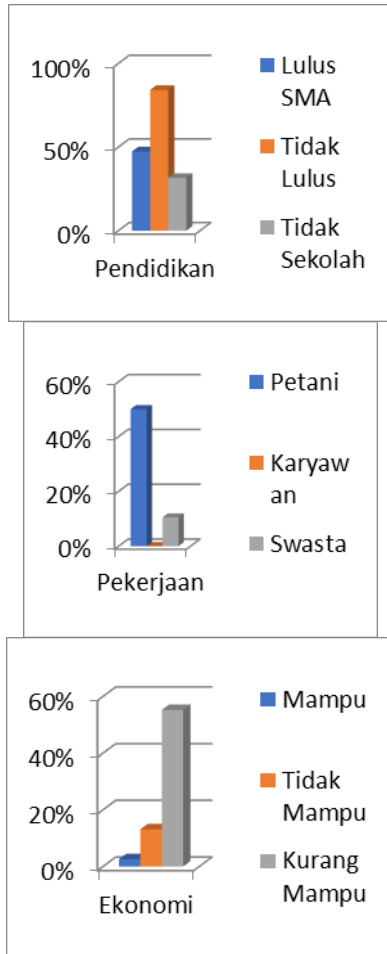
**Grafik 2.** Kepatuhan Peserta Pemilihan dalam Netralitas Kepala Desa

Kepatuhan Calon Kepala Daerah atau Tim Calon Kepala Daerah (Pertanyaan 10-13) dari 38 Kepala desa menjawab :

- a) 7% (Pernah didatangi oknum Calon Kepala Daerah atau Tim kampanye agar membantu atau dilibatkan dalam kegiatan Kampanye, pernah dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah ada oknum Calon Kepala Daerah atau Tim kampanye memberi atau menjanjikan sesuatu/materi agar dipilih oleh warga Desa, pernah diminta oleh oknum Calon Kepala Daerah atau Tim kampanye membuat kebijakan yang menguntungkan Calon, pernah dijanjikan materi / sesuatu oleh oknum Calon Kepala Daerah atau Tim kampanye agar mengajak warga desa memilih Calon),
- b) 85% (Tidak pernah didatangi oknum Calon Kepala Daerah atau Tim kampanye agar membantu atau dilibatkan dalam kegiatan Kampanye, Tidak pernah dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah ada oknum Calon

Kepala Daerah atau Tim kampanye memberi atau menjanjikan sesuatu/materi agar dipilih oleh warga Desa, Tidak pernah diminta oleh oknum Calon Kepala Daerah atau Tim kampanye membuat kebijakan yang menguntungkan Calon, Tidak pernah dijanjikan materi / sesuatu oleh oknum Calon Kepala Daerah atau Tim kampanye agar mengajak warga desa memilih Calon);

- c) 8% (Selalu didatangi oknum Calon Kepala Daerah atau Tim kampanye agar membantu atau dilibatkan dalam kegiatan Kampanye, kadang-kadang dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah ada oknum Calon Kepala Daerah atau Tim kampanye memberi atau menjanjikan sesuatu/materi agar dipilih oleh warga Desa, lupa pernah diminta oleh oknum Calon Kepala Daerah atau Tim kampanye membuat kebijakan yang menguntungkan Calon, lupa pernah dijanjikan materi / sesuatu oleh oknum Calon Kepala Daerah atau Tim kampanye agar mengajak warga desa memilih Calon).



**Grafik 3. Kondisi Sosial**

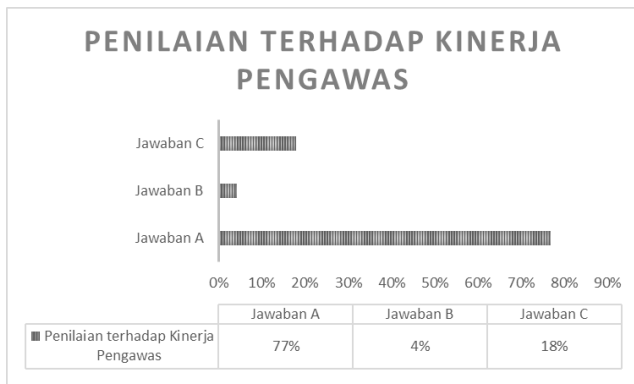
Kondisi sosial dibagi menjadi 3 tabel untuk mempermudah rincian kondisi masyarakat desa berdasarkan hasil kuisisioner terkait pendidikan, pekerjaan dan ekonomi masyarakat yang kurang

ideal memang berpotensi besar terpengaruh oleh janji-janji semu terkait pembangunan infrastruktur desa, janji kehidupan yang lebih layak dan iming-iming pendidikan yang murah dan mudah yang disampaikan oleh paslon atau tim paslon dalam kegiatan kampanye. Adapun kondisi sosial desa berkaitan dengan:

- a) Pendidikan (Pertanyaan 7 dari 38 Kepala desa) menjawab: lulus SMA 47% , tidak lulus SMA 84%, tidak sekolah 32%)
- b) Pekerjaan (Pertanyaan 8 dari 38 Kepala desa) menjawab: Petani 50% , karyawan 0%, swasta 11%)
- c) Ekonomi (Pertanyaan 9 dari 38 Kepala desa) menjawab: Mampu 3% , tidak mampu 13%, kurang mampu 55%)

Dengan kondisi masyarakat yang kurang ideal tersebut maka masyarakat berpotensi besar terpengaruh oleh janji-janji semu terkait pembangunan infrastruktur desa, janji kehidupan yang lebih layak dan iming-iming pendidikan yang murah dan mudah yang disampaikan oleh paslon atau tim paslon dalam kegiatan kampanye. Disinilah Kepala Desa dituntut untuk menjadi seorang pemimpin yang bijaksana agar masyarakatnya dapat memberikan suatu kepercayaan kepada pemimpinnya, seorang Kepala Desa harus mempunyai suatu upaya dalam menjaga netralitasnya pada pelaksanaan Pilkada supaya dapat berjalan dengan baik tanpa ada kecurangan dan intimidasi dari pihak manapun, memberikan contoh yang baik kepada masyarakat dalam proses

pemilihan kepala daerah, bukanlah suatu perkara yang mudah bagi Kepala Desa karena akan ada hambatan-hambatannya dalam upaya tersebut. Seperti contoh keadaan pertumbuhan ekonomi, pertumbuhan perekonomian yang kurang maka masyarakat di dalamnya akan dengan mudah terpengaruh oleh janji-janji dari Para Calon, hal ini juga dipengaruhi oleh minimnya pendidikan serta pengetahuan masyarakat desa sehingga dapat dengan mudah dipengaruhi dengan iming-iming suatu pekerjaan dan pembangunan di daerah tersebut. Dan semua itu menjadi tugas yang berat bagi seorang Kepala Desa dalam upaya menjaga netralitasnya pada pemilihan umum kepala daerah tersebut apalagi kalau kepala Desa tidak memahami mekanisme Peraturan perundang-undangan dalam Pemilihan (Herman, 2016; Hidayat & Miskan, 2019; Putra, 2019).



**Gambar 4.** Penilaian Kepala Desa Terhadap Kinerja Pengawas

Pandangan terhadap kinerja pengawas pemilu (Pertanyaan 16-20) dari 38 Kepala desa menjawab:

- a) 77% (Mengawasi pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dengan pengawasan melekat dalam kegiatan kampanye, jika ada pelanggaran ditindak oleh Pengawas Pemilihan, memahami tugas dan Kewajiban Pengawas Pemilihan dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah, memahami mekanisme laporan apabila ditemukan pelanggaran dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah, Terkait Netralitas Kepala Desa dan Perangkat Desa dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Pengawas Pemilihan bersikap tegas)
- b) 4% (Tidak mengawasi pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dengan pengawasan melekat dalam kegiatan kampanye, jika ada pelanggaran tidak ditindak oleh Pengawas Pemilihan, tidak memahami tugas dan Kewajiban Pengawas Pemilihan dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah, tidak memahami mekanisme laporan apabila ditemukan pelanggaran dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah, Terkait Netralitas Kepala Desa dan Perangkat Desa dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Pengawas Pemilihan bersikap tidak tegas),
- c) 18% (Kadang-kadang mengawasi pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dengan pengawasan melekat dalam kegiatan kampanye, jika ada pelanggaran kadang-kadang ditindak oleh Pengawas Pemilihan, kurang memahami tugas dan Kewajiban Pengawas Pemilihan dalam



pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah, kurang memahami mekanisme laporan apabila ditemukan pelanggaran dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah, Terkait Netralitas Kepala Desa dan Perangkat Desa dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Pengawas Pemilihan bersikap biasa saja).

Dari 4 (empat) faktor yang menjadi indikator dalam penelitian ini menunjukkan bahwa dari faktor Pemahaman kepala desa terhadap Peraturan dan PerUndang-Undangan hampir secara keseluruhan Kepala Desa menyatakan mengetahui dan memahami meskipun secara umum jika dilihat dari keadaan pendidikan masyarakat di desa lebih dominan berpendidikan sekolah menengah pertama dan Ekonomi Masyarakat Desa rata-rata dalam kategori tidak mampu karena sebagian besar berprofesi sebagai petani. Jika kita kaitkan antara kondisi pendidikan dengan pemahaman terhadap Undang-undang tidak dimungkinkan bahwa secara garis besar aturannya paham namun tidak secara detail tahu makna dari larangan atau sanksi yang tertuang dalam unsur pasal pada peraturan dan perundang-undangan yang berlaku.

Hal tersebut juga tidak lepas dari faktor ekonomi yang kita tahu bahwa masih dibawah kata sejahtera untuk kalangan masyarakat desa, ini mempengaruhi secara psikologis masyarakat karena mungkin sebagian besar Kepala Desa ada yang paham terkait peraturan dan perundang-undangan tersebut namun dikarenakan melihat kondisi masyarakatnya yang

jauh dari kata sejahtera maka terkadang secara sadar melakukan pendekatan terhadap Pasangan calon atau tim sukses dengan harapan jika Kepala Desa membantu memenagkan si calon dan calon tersebut terpilih nantinya bisa memperhatikan desa tersebut atau memberikan bantuan berupa pembangunan baik dari segi infrastruktur maupun yang lainnya agar masyarakat didesa tersebut menjadi lebih makmur dan terpenuhi kebutuhannya.

Secara umum meskipun kepatuhan calon kepala daerah atau tim calon kepala daerah. dalam pelaksanaan Pemilihan bisa dikatakan patuh terhadap peraturan yang berlaku namun pada realitanya dilapangan ketika dalam pelaksanaan kampanye ketika ada kepala desa atau perangkat desa yang hadir calon kepala daerah atau tim calon kepala daerah tidak mengingatkan atau mencegah agar pihak-pihak yang dilarang tersebut agar tidak ikut hadir dalam kegiatan kampanye, meskipun jika kita melihat bahwa kinerja pengawas pemilu dalam melakukan pengawasan disetiap tahapan pemilihan sudah maksimal namun karena kondisi sosial tersebut yang cukup mempengaruhi terhadap tindakan kepala prilaku kepala desa yang tidak netral.

Bersikap netral dalam pesta demokrasi pilkada tentu tidak ditujukan semata pada pejabat yang berencana mencalonkan kembali atau dengan istilah lain incumbent. Tapi suatu hal yang perlu dupahami bahwa seorang kepala desa harus mampu menempatkan diri sebagai pelayan masyarakat, bukan melayani kepentingan pribadi orang perorang

dan atau calon tertentu. Penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan nasional tergantung pada kesempurnaan sikap aparatur negara khususnya dalam hal ini kepala desa. Dengan demikian, dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional yakni mewujudkan masyarakat madani yang taat hukum, berperadaban modern, demokratis, makmur, adil, dan bermoral tinggi, diperlukan kepala desa yang bertugas sebagai abdi masyarakat yang harus menyelenggarakan pelayanan secara adil dan merata kepada masyarakat dengan dilandasi kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Pemilihan umum kepala daerah merupakan suatu pesta rakyat yang diselenggarakan untuk memilih calon pemimpin, baik dalam ranah kabupaten maupun kota (Tjahjo Kumolo, 2015). Sesuai dengan azas pemilu yang Jujur, adil, langsung, umum, bebas, dan rahasia (Jurdil Luber), maka diharapkan pelaksanaan Pemilu itu sendiri dapat berjalan secara netral dan tidak bersifat diskriminatif. Dengan adanya Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) yang mengawasi jalannya pelaksanaan pemilu dapat dikatakan pelaksanaan Pemilu sudah profesional dan netral (Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, 2019).

Tetapi, pada faktanya di lapangan, tidak semua pelaksanaan Pemilihan calon Kepala Daerah di suatu daerah bebas dari praktek – praktek kotor. Pemilihan yang berlangsung di Kabupaten Paser diharapkan oleh sebagian besar masyarakat justru dinodai

dengan praktek-praktek kecurangan dari oknum pihak tim sukses atau oknum kepala desa, Hal ini merupakan suatu gambaran yang pilu bagi Pilkada dan Pemilihan Umum di Indonesia, khususnya di Kabupaten Paser, karena Pemilihan Umum yang diusung dengan asas keadilan dan netralitas ternyata dalam menyukseskannya harus dibayar dengan kecurangan dengan fakta data penanganan pelanggaran yang pernah di register oleh Pengawas Pemilihan Kabupaten Paser pada Pemilihan tahun 2015 dan Pemilihan 2018 selalu ada pelanggaran terkait netralita Kepala Desa walaupun tidak sampai sanksi pidana.

Seperti yang di sampaikan mayoritas responden dalam hasil penelitian memahami peraturan perundang-undangan, keadaan sosial masyarakat desa terkait pendidikan dan ekonomi tidak terlalu tinggi, kepatuhan paslon dan tim paslon cukup tinggi dan kinerja pengawas pemilihan adalah positif atas penilaian responden akan tetapi pelanggaran netralitas kepala desa selalu ada ditiap pelaksanaan pemilihan kepala daerah di Kabupaten Paser, hal tersebut tentunya menjadi analisa bagi peneliti, memang dari hasil jawaban responden terkait pernah dan atau selalu tiap pelaksanaan pemilihan di iming-imingi sesuatu atau didatangi oleh pasangan calon hasilnya 7% dan 8% walau tidak besar hal tersebut juga berpotensi tiap pelaksanaan Pemilihan kepala daerah selalu ada pelanggaran netralitas kepala desa.

Netralitas Kepala Desa sangat menunjang bagi terlaksana pemerintahan yang baik. Kepala Desa fungsinya berperan sebagai aparatur negara yang ada di desa yang bertugas melaksanakan pembangunan desa, pembinaan kepada masyarakat dan memberdayakan masyarakat. Kepala desa juga bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur dan adil. Karena itulah Kepala Desa harus netral dari berbagai hasutan politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Pentingnya menjaga netralitas juga semestinya dijadikan sebagai suatu paham yang harus di junjung tinggi agar misi yang bersangkutan sebagai pelayan masyarakat tak terkontaminasi dengan kepentingan yang fragmentis. Ini tentu harus dipahami dan betul-betul dijaga oleh semua Kepala Desa agar tidak membuat sikap dan perilaku blunder mengingat Kepala Desa dalam menjalankan tugas dan kewajibannya haruslah menjamin profesionalitas, menjamin pelayanan publik, menghindari penyalahgunaan jabatan atau kewenangan, menghindari konflik dan perpecahan, menghindari pemanfaatan fasilitas Negara untuk kepentingan kelompok dan agar birokrasi tetap terkontrol.

Dalam penegakkan hukum terhadap pelanggaran netralitas Kepala Desa, Pengawas Pemilu Kabupaten Paser juga menghadapi kendala-kendala yaitu diantaranya dalam Pilkada tahun 2018 adanya sebuah upaya untuk melindungi kepala desa yang di tindak oleh pengawas pemilu melalui Asosiasi

Perangkat Desa Seluruh Indonesia (APDESI) Kabupaten Paser dengan membuat surat keberatan atas penindakan tersebut yang sebelum di sampaikan ke pengawas pemilu kabupaten paser di uploade di media sosial facebook, dalam pemilu 2019 akibat Bawaslu Kabupaten Paser melakukan penanganan pelanggaran teregister 6 kasus netralitas Kepala Desa yang melibatkan 8 Kepala Deas di Kabupaten Paser, DPRD Kabupaten paser mengadakan Rapat Dengar Pendapat (RDP) dengan Penyelenggara pemilihan terkait hal tersebut yang pada pokoknya membela terhadap tindakan Kepala Desa, sehingga terkait penafsiran bunyi pasal 29 huruf j dikonsultasikan oleh DPRD Kabupaten Paser ke Mendagri dan hasil konsultasi kemendagri didapat jawaban terkait netalitas kepala Deas sudah jelas tidak diperbolehkan mengikuti atau ikut serta dalam kegiatan kampanye Pemilu dan Pemilihan.

Asosiasi Perangkat Desa Seluruh Indonesia (APDESI) Kabupaten Paser mengingatkan para kepala desa (Kades) tidak terlibat politik serta tidak mengarahkan warga untuk memilih salah satu pasangan calon bupati. Dikutip dari M. Nasri mengatakan bahwa Kepala Desa memang dilarang ikut aktif di dalam kegiatan kampanye. Namun kalau kepala desa diundang untuk hadir sebagai tokoh atau sebagai pemerintah desa, sah-sah saja. Sepanjang tidak mengarahkan, mengajak atau berlaku tidak adil terhadap salah satu pasangan calon yang berkunjung ke desa. Kalau bicara APDESI ini agak susah karena APDESI organisasi, tak beda dengan ormas dan organisasi lainnya," (Nasri, 2020).

Ada kontradiksi antara pernyataan ketua abdesi kabupaten paser terhadap larangan kepala desa yang tertuang dalam Pasal 29 huruf j Undang-Undang Desa Tahun 2014, dan kurang tepatnya pemahaman terhadap kedudukan ABDESI, sehingga pernyataan itupun berpotensi kepala desa melanggar ketentuan peraturan dan perundang-undangan dalam pelaksanaan Pemilihan di tahapan kampanye. Oleh karenanya Bawaslu Kabupaten Paser mengadakan kegiatan rakor Gakkumdu dan stakeholder dengan salah satunya mengundang ketua ABDESI dengan narasumber dari unsur Kepolisian dan Kejaksaan Kabupaten Paser yang tergabung dalam sentra Gakkumdu Bawaslu Kabupaten Paser yang pada pokoknya menjelaskan poisisi Kepala Desa dan Perangkat desa dalam pelaksanaan Pemilu dan Pemilihan (Mansyur, 2020).

Panitia pengawas pemilu dibentuk dalam rangka untuk mewujudkan penyelenggaraan pemilihan umum yang berintegritas dan berkredibilitas serta penyelenggaraan pemilihan umum yang berasaskan langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, dan demokratis. Menurut penulis keterlibatan oknum kepala desa dalam proses pemilukada tidak menutup kemungkinan pelanggaran yang di lakukan oleh oknum Kepala Desa di tengarai oleh lemahnya peran serta masyarakat dalam perannya ikut mengawasi pelaksanaan Pemilihan karena berdasarkan data penanganan pelanggaran pilkada di Kabupaten Paser tahun 2015 tahun 2018 dan Pemilu 2019 terhadap penanganan pelanggaran netralitas kepala

desa hanya bersumber dari hasil pengawasan yang menghasilkan temuan, tidak ada yang berstatus laporan yang bersumber dari pemilih atau peserta pemilihan.

## **8. Kesimpulan dan Rekomendasi**

Ketidaknetralan kepala desa masih terjadi meskipun telah di terbitkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 yang mengatur tentang desa, hal ini di karenakan masih lemahnya pemahaman kepala desa terhadap isi kontek bahasa dalam undang-undang walaupun secara umum terkait adanya peraturan komponen pemerintah desa telah mengetahui. Kondisi sosial masyarakat yang belum ideal juga berpotensi untuk oknum pemerintah desa menerima janji-janji semu terkait pembangunan infrastruktur desa, janji kehidupan yang lebih layak dan iming-iming pendidikan yang murah dan mudah yang disampaikan oleh paslon atau tim paslon dalam kegiatan kampanye. Dalam proses penanganan pelanggaran pengawas pemilihan lebih menanggapi pelanggaran netralitas Kepala Desa yang bersumber dari temuan yang didapatkan dari hasil pengawasan, dikarenakan minimnya laporan atau informasi awal yang di dapat oleh pengawas pemilu sehingga di butuhkan partisipasi dari masyarakat untuk membantu mengawasi dan melaporkannya apabila ditemukan pelanggaran ke pengawas pemilihan, Dengan adanya keberpihakan suatu oknum pemerintahan di tingkat desa dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah merupakan suatu bentuk dari ketidakadilan dalam Pemilu, ini ditunjukkan dengan masih adanya para



oknum pemerintahan di Kabupaten Paser yang menggunakan kekuasaannya sebagai roda penggerak dalam menyukseskan kandidat tertentu dalam kancah perpolitikan kepemiluan.

Untuk mencegah tidak netralnya Kepala Desa dalam proses pemilukada di Kabupaten Paser panitia pengawasan pemilu perlu adanya program sosialisasi kesadaran terhadap hukum serta meningkatkan peran dan partisipatif masyarakat dalam pengawasan dan tindaklanjutnya dibarengi dengan pengawasan yang lebih intens serta tepat sasaran. Bentuk pengawasan yang ideal untuk mencegah keterlibatan Kepala Desa dalam proses pemilukada yaitu dengan ditingkatkannya keadaan sosial masyarakat desa dalam tataran ideal, memberikan sanksi yang lebih luas dalam ketentuan perundang-undangan bagi kepada Kepala Desa yang terlibat dalam pelanggaran netralitas.

## DAFTAR PUSTAKA

- Akbar, P., Pribadi, U., & Purnomo, E. P. (2020). Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kinerja Pegawai dalam Penerapan Sidalih di Komisi Pemilihan Umum Daerah Istimewa Yogyakarta. *Analitika: Jurnal Magister Psikologi UMA*, 12(1), 1–9.
- Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia. (2019). Buku Saku Pemantauan Pemilihan Umum 2019. In *Badan Pengawas Pemilihan Umum RI 2019*. Badan Pengawas Pemilihan Umum RI. [https://jdih.bawaslu.go.id/files/koleksi\\_dokumen/jrce763bih16ki15734sgncq11/peraturan\\_bawaslu\\_pengawasan\\_kampanye\\_pemilihan\\_umum\\_o.pdf](https://jdih.bawaslu.go.id/files/koleksi_dokumen/jrce763bih16ki15734sgncq11/peraturan_bawaslu_pengawasan_kampanye_pemilihan_umum_o.pdf)
- Bilatu, R. (2016). Netralitas Kepala Desa Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Bupati Tahun 2015 (Suatu Studi Tentang Undang-Undang No.6 Tahun 2014 di Desa Bulaemo B Kecamatan Bualemo). *Politico: Jurnal Ilmu Politik*, 3(1), 1–12.
- Chaniago, P. S. (2016). Evaluasi Pilkada Pelaksanaan Pilkada Serentak Tahun 2015. *Politik Indonesia: Indonesia Political Science Review*, 1(2), 196–211. [http://repository.uinjkt.ac.id/dspace/bitstream/123456789/31700/3/Haniah Hanafie.pdf](http://repository.uinjkt.ac.id/dspace/bitstream/123456789/31700/3/Haniah%20Hanafie.pdf)
- Hambali. (2020). *Catat Ini 4 Tahapan Pilkada Serentak 2020 di 270 Daerah*. Okezone.Com. <https://nasional.okezone.com/read/2020/09/28/337/2284716/catat-ini-4-tahapan-pilkada-serentak-2020-di-270-daerah>
- Herman, S. H. I. (2016). Penyelesaian Perselisihan Pemilihan Kepala Desa (Pilkades) di Desa Selomartani Kecamatan Kalasan Baupaten Sleman

- Menurut UU No.6 Tahun 2014 Tentang Desa. In *Diss. Tesis*.
- Hidayat, E., & Miskan, M. (2019). Birokrasi dan Politik: Netralitas Perangkat Desa Dalam Pemilihan Kepala Desa Sitimerto Kecamatan Pagu Kabupaten Kediri. *Jurnal Aplikasi Administrasi*, 21(2), 150–162.
- Insitekaltim. (2020). *DPRD Paser Sesalkan Kerja Bawaslu yang Tidak Tegas*. Insitekaltim.Com. <https://insitekaltim.com/dprd-paser-sesalkan-kerja-bawaslu-yang-tidak-tegas/>
- Mansyur, M. (2020). *Sentra Gakumdu Bersama Stakeholder Tentang Pihak Yang Dilarang dan Ikut Serta Dalam Kegiatan Kampanye Pada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Paser Tahun 2020*. <https://www.facebook.com/groups/454093755212583/permalink/695663227722300/?sfnsn=wiwspwa>
- Martini, R. (2015). Netralitas Birokrasi Pada Pilgub Jateng 2013. *Jurnal Ilmu Sosial*, 14(1), 66–78.
- Maxmanroe. (2020). *Arti Independen, Ciri-Ciri, dan Faktor-Faktor yang Mempengaruhi*. Maxmanroe.Com. <https://www.maxmanroe.com/vid/umum/arti-independen.html>
- Moleong, L. J. (2007). *Metode Penelitian Kualitatif* (S. Sugiyono (ed.)).
- Nasri, M. (2020). *APDESI Paser Mengingatkan Kades Tidak Terlibat Politik*. Antaranews.Com. <https://kaltim.antaranews.com/berita/87417/apdesi-paser-mengingatkan-kades-tidak-terlibat-politik>
- Poerwadarminta, W. (1976). *Kamus Umum Bahasa Indonesia* (XII). Balai Pustaka, 1991.
- Pusat Bahasa. (2012). *KBBI Online*.

- Putra, J. P. I. (2019). Peranan Kepala Desa Dalam Menyukkseskan Pemilihan Umum Kepala Daerah di Kabupaten Banyuwangi. In *repository.unej.ac.id*. Universitas Jember.
- Rachmawati, I. N. (2007). Pengumpulan Data Dalam Penelitian Kualitatif: Wawancara. *Jurnal Keperawatan Indonesia*, 11(1), 35–40. <https://doi.org/10.7454/jki.v11i1.184>
- Said, M. M. (2007). Birokrasi di Negara Birokrasi: Makna, Masalah, dan Dekonstruksi Biroksi Indonesia. In *UMM Press*.
- Somad, K. A. (2012). Reformasi Birokrasi Desa Menuju Pemerintahan Desa Yang Demokratis. *Masalah-Masalah Hukum*, 41(4), 487–492. <https://doi.org/10.14710/mmh.41.4.2012.487-492>
- Sugihen, B. T. (1996). *Sosiologi Pedesaan:(Suatu Pengantar)*. RajaGrafindo Persada.
- Sumangando, R. C., Liando, F. D., & Undap, G. (2020). Netralitas Aparatur Sipil Negara di Pemerintahan Kota Manado Dalam Pemilihan Umum Tahun 2019. *Eksekutif: Jurnal Jurusan Ilmu Pemerintahan*, 2(5), 1–8.
- Tjahjo Kumolo. (2015). Politik Hukum Pilkada Serentak. In *Politik Hukum Pilkada Serentak*.
- Tsaniyah, R. (2019). Gaya kepemimpinan Kepala Desa; (Studi di Desa Karangkuten Kecamatan Gondang Kabuoaten Mojokerto). In *Diss. UIN Sunan Ampel Surabaya*.
- Umar, H. (2000). *Business an Introduction*. Gramedia Pustaka Utama.
- UU RI No 6 Tahun 2014. (2014). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa*. <https://doi.org/10.1145/2904081.2904088>

UU RI No 6 Tahun 2020. (2019). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2020 Tentang*.  
<https://jdih.kpu.go.id/detailuu-4e4a545870544e45>

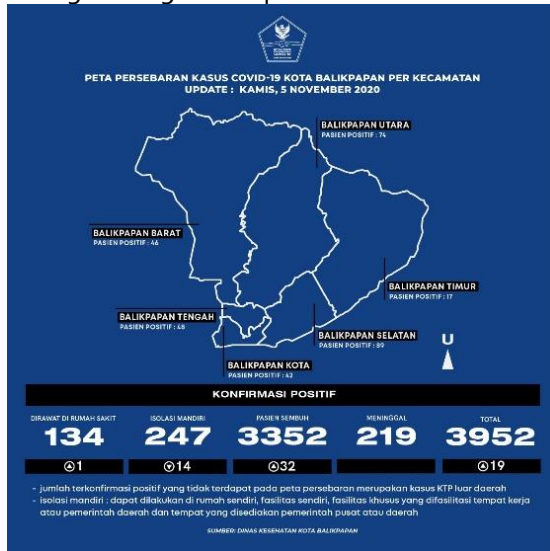
# STRATEGI PENGAWASAN BAWASLU KOTA BALIKPAPAN DALAM PROSES COKLIT DI KOTA BALIKPAPAN

## 1. Pendahuluan

Seiring dengan dinyatakannya Covid-19 sebagai pandemi oleh Organisasi Kesehatan dunia (World Health Organization/WHO) pada awal Maret 2020 dan penetapannya sebagai bencana nasional. Pemerintah Republik Indonesia segera menindaklanjuti dengan kebijakan untuk mencegah penyebaran virus. Hal ini mencakup intervensi-intervensi batasan fisik, seperti Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB). Hal ini menjadi dasar dalam merumuskan tatalaksana Pilkada serentak 2020 di beberapa daerah di Indonesia, khususnya dalam penetapan waktu pelaksanaan Pilkada serentak, termasuk kota Balikpapan yang juga menggelar Pemilihan Walikota-Wakil Walikota Balikpapan. Pandemi Covid-19 tentunya dijadikan dasar dalam penyusunan PKPU sebagai produk hukum oleh penyelenggara Pilkada 2020 dalam melaksanakan seluruh tahapan pilkada termasuk Coklit dan pengawasannya.

Terhitung dari tanggal 5 November 2020, Balikpapan menjadi kota terdampak sebaran covid-19 tertinggi di Provinsi Kalimantan Timur. Dari 5113 kasus positif covid-19 Kalimantan Timur, Tercatat total 2172 kasus yang terjadi di Kota Balikpapan dan jumlah pasien yang meninggal sebanyak 138 jiwa dari 214 di Kaltim ([covid19.kaltimprov.go.id](https://covid19.kaltimprov.go.id), 2020). Dengan demikian,

Balikpapan adalah kota yang sangat rentan dengan sebaran covid-19 sehingga menyulitkan pelaksanaan Coklit dan Pengawasannya. Pasca coklit selesai, data masyarakat yang terdampak Covid-19 hingga saat 23 Oktober 2020 mencapai total 3.648 kasus dengan 548 orang sedang dalam perawatan.



**Gambar 1.** Peta Sebaran Covid-19 di Kota Balikpapan  
Sumber: Dinas Kesehatan Kota Balikpapan

Rentannya potensi sebaran virus Covid-19 yang tinggi membuat masyarakat lebih protektif untuk berinteraksi dengan orang lain. Hal ini menyebabkan beberapa kasus penolakan masyarakat/warga terhadap kehadiran petugas pelaksanaan Coklit dan Pengawasannya yang bertugas dilapangan, misalnya warga di TPS di Gunung samarinda Baru dan Margo Mulyo perumahan perwira enggan dicoklit untuk menghindari covid sebab telah dibentuknya sebuah

keepakatan warga untuk mengurangi interaksi dengan orang luar untuk berkunjung ke rumah termasuk dalam hal di cokolit, meskipun di awal warga sempat menolak namun pada akhirnya bisa dilakukan dengan bantuan RT setempat.

Contoh kasus pelaksanaan cokolit terjadi di satu TPS di Karang jati Balikpapan saat dilakukan pencoklitan oleh PPDP, PPDP tidak dapat menemui warganya karena daerah perumahan tersebut adalah daerah perumahan yang dialih fungsikan untuk pembangunan PT. Pertamina sehingga mengalami pembongkaran, ini tentu saja menyebabkan warga yang awalnya tinggal di perumahan tersebut pindah ke apartemen Pertamina di Kecamatan Balikpapan Barat Kelurahan Baru Ilir. Namun beberapa keluarga memilih untuk bermukim ditempat lain sehingga sulit untuk ditemui. Hal tersebut memungkinkan terjadi pendelegasian cokolit dalam upaya pelaksanaannya.

Selain itu ditemukan pula beberapa PPDP yang melaksanakan tugas terkesan tidak memperhatikan Petunjuk Teknis (Juknis) cokolit. Contoh pemasangan stiker cokolit yang harusnya dilakukan dan mencoret tanggal pemungutan suara 23 September 2020 kemudian ditempel stiker 9 Desember 2020 namun di beberapa kasus tidak dilakukan seperti yang demikian.

KPU yang nantinya akan menyandingkan Data Penduduk Potensial Pemilih Pemilu (DP4) dari Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) dengan



daftar pemilu terakhir sebagai awal dari proses pemukhtahiran data pemilih. Tentunya harus kembali melakukan tahapan pencocokan dan penelitian (coklit) dilapangan, pelaksanaan coklit dilakukan oleh PPDP dilakukan dengan mengacu pada data DP4 yang sudah masuk didalam Formulir A.KWK, namun proses pengawasan menjadi sulit dilakukan oleh Pengawas Kelurahan Desa (PKD) pengawas tingkat kelurahan tidak mendapatkan data berupa A.KWK (Daftar Pemilih) dari PPS akibat dari adanya Surat Edaran KPU RI untuk tidak memberikan data tersebut ke pihak lain, sedangkan data A.KWK menjadi dasar pengawasan coklit untuk memastikan data tersebut itu valid atau tidak. Disatu sisi Bawaslu Kota Balikpapan dan jajaran pengawasan sampai tingkat kelurahan harus memegang data acuan untuk melakukan pengawasan. Data yang dibutuhkan didapatkan dari mana? Hal ini menjadi salahsatu latar belakang penelitian untuk mengetahui strategi pengawasan di Kota Balikpapan.

Kaitannya dengan pencegahan Covid-19, PPDP yang bertugas melaksanakan Coklit beberapa diantaranya belum melakukan Rapid Tes, sehingga ini berpotensi sebaran Covid-19 kian bertambah dan membahayakan PKD yang mendampingi serta membahayakan warga yang dicoklit.

Hal hal tersebut diatas melatarbelakangi penyusunan riset ini sebagai bahan evaluasi pelaksanaan coklit dimasa yang akan datang.

Coklit yang idealnya harus dilaksanakan dengan komitmen, kesungguhan dan konsistensi oleh Petugas Panitia Pemutakhiran Data Pemilih (PPDP) yang merupakan instrumen pelaksana tahapan coklit yang dibentuk oleh KPU. PKPU juga dijadikan sebagai alas panduan bagi Pengawasan Pemilu atau Pilkada oleh Bawaslu terkait tatalaksana tahapan yang semestinya berjalan sesuai dengan PKPU yang ada. Selain itu, masyarakat pemilih dan peserta pilkada menjadikannya sebagai acuan untuk sama-sama mengawasi secara partisipatif proses Coklit agar data pemilih bersifat relevan dan valid. Tujuan Coklit selain untuk melakukan validasi data, coklit juga secara implisit menjadi moment untuk sosialisasi Pilkada berbasis keluarga atau rumahan. Sehingga sangat penting untuk bersungguhsungguh dalam melaksanakan tahapan ini dengan baik dan bertanggungjawab.

Coklit pada prosesnya terkadang mengalami ketidaksesuaian antara aturan dan pelaksanaannya. Hal ini tentunya menimbulkan masalah dalam Pilkada, baik dari sisi kredibilitas penyelenggara pilkada, validitas data yang diragukan, sampai pada tujuan coklit secara sosiologis. Hal ini akibat beberapa prosedur yang tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya.

Langsung, Jujur dan Adil adalah beberapa prinsip dalam penyelenggaraan Pilkada yang dilanggar jika pelaksanaan Coklit tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya. Fenomena ini sudah terjadi di Pilkada sebelumnya di beberapa daerah, dan diasumsikan

Covid-19 menjadi pemicu untuk tetap terjadinya pelanggaran ini.

Edukasi dan sosialisasi berbasis keluarga tentang demokrasi juga menjadi terhambat jika cokolit tidak bersifat langsung, dan yang terpenting adalah diragukannya data hasil menjadi biang sengketa dalam pilkada.

## **2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada bagian pendahuluan maka dapat dirumuskan rumusan masalah sebagai berikut.

- Bagaimana potret persiapan pengawasan pilkada di masa pandemi di Balikpapan?
- Bagaimana kerangka hukum pendaftaran pemilih pilkada di masa pandemi?
- Bagaimana Strategi Pengawasan Bawaslu Kota Balikpapan yakni jajaran Pengawas Kelurahan Desa (PKD) dalam mengawasi proses cokolit di Kota Balikpapan tahun 2020?

## **3. Signifikansi Kajian**

Riset ini ingin mencapai signifikansi tujuan kajian sebagai berikut

- Memberi sumbangan pemikiran kepada penyelenggara pilkada khususnya Bawaslu Kota Balikpapan dalam mengawasi cokolit kedepan guna menjaga kualitas data daftar pemilih yang akuntabel dan akurat sehingga mencegah potensi konflik antar peserta pilkada dengan penyelenggara pemilihan.
- Hasil kajian dapat melahirkan solusi-solusi yang bermanfaat dalam bentuk literatur atau

referensi untuk pengawasan penyelenggaraan coklit Pilkada Kota Balikpapan dimasa yang akan datang.

#### **4. Metodologi Penelitian**

Penelitian ini adalah penelitian yang menitikberatkan pada pelaksanaan pengawasan tahapan pemilihan kepala daerah (Pilkada) tahun 2020, khususnya tahapan pencocokan dan penelitian (Coklit) di kota Balikpapan sehingga jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif. Keseluruhan data dalam penelitian ini bersifat kualitatif. Data primer diperoleh dengan melakukan wawancara/diskusi bersama PKD di seluruh kelurahan yang ada di Kota Balikpapan yang mana mereka adalah instrumen pengawas tahapan Coklit dilapangan. Hasil wawancara tersebut berupa narasi dan desripsi proses pengawasan. Hasil wawancara menargetkan informasi tentang langkah strategi pengawasan yang dilakukan oleh PKD dan juga untuk mengidentifikasi adanya kesalahan prosedur pelaksanaan coklit oleh PPDP yang tidak sesuai dengan ketentuan yang tertuang dalam PKPU sebagai acuan dasar pelaksanaan coklit. Data sekunder diperoleh dari sumber lainnya, salah satunya dari Kordiv Pengawasan Bawaslu Kota Balikpapan dan narasi video dari kordiv Penyelesaian Sengketa Bawaslu Kota Balikpapan yang juga memuat tentang narasi hasil pengawasan Coklit di Kota Balikpapan.

## **5. Waktu dan Jadwal Kajian**

Riset dan kajian ini akan dibatasi pada pelaksanaan pilkada serentak di kabupaten Paser pada tahun 2015 dan tahun 2018. Fokus kajian ini akan menganalisa permasalahan netralitas kepala desa dalam setiap penyelenggaraan pemilihan kepala daerah di Kabupaten Paser dan bagaimana posisi serta peran Bawaslu Kabupaten Paser dalam pengawasan terkait permasalahan netralitas kepala desa.

## **6. Perspektif Teori**

Dalam pelaksanaan program-program pengawasan termasuk mengawasi proses cokolit sebagai salah satu tahapan yang wajib ada dalam gelar Pilkada tahun 2020, tentunya dilakukan dengan penerapan strategi yang terukur. Makna strategi sendiri merupakan cara untuk mengantisipasi masalah dan mengidentifikasi kesempatan dimasa depan demi kelancaran program. Manfaat mengelola strategi dengan baik tentunya untuk mengontrol arah dan tujuan serta efektifitas SDM dan dengannya meminimalisir resiko dalam pencapaian program. Strategi sangat erat kaitannya dengan tujuan. Anthony mendefinisikan tujuan pernyataan tentang apa yang ingin dicapai dalam jangka waktu tertentu dan dapat digunakan sebagai dasar pengukur untuk menilai pencapaian tujuan (Gesah & Prabowo, 2019).

Kaitannya dengan pengawasan, dalam buku Asas-Asas Manajemen, Ulber Silalahi meminjam istilah George R. Terry berteori bahwa pengawasan dimaksudkan untuk menentukan apa yang telah dicapai, mengevaluasi dan menerapkan tindakan

korektif jika perlu, untuk dapat memastikan hasil yang sesuai dengan rencana (Silalahi, 2011). Sehingga langkah control (pengendalian) dan koreksi keduanya menjadi bagian makna pengawasan.

Dengan demikian, strategi pengawasan dapat kita maknai sebagai langkah yang bersifat taktis dan terukur (terencana) untuk mengawal dengan melakukan control dan koreksi terhadap pelaksanaan program yang tujuannya telah ditentukan sebelumnya, termasuk dengan memahami dinamika dan konteks yang terus berubah sehingga sangat penting untuk menyesuaikan opsi-opsi strategis untuk menyelesaikan kendala-kendala potensial. Hal ini sangat relevan dengan pelaksanaan pengawasan cokolit berupa control dan koreksi agar tujuan cokolit itu sendiri tercapai dengan menghasilkan data pemilih yang akurat sebagaimana yang tertuang dalam PKPU dalam setiap gelar Pilkada, khususnya Pilkada Kota Balikpapan tahun 2020.

Dalam rangka penegakan akan kedaulatan rakyat, dan aktualisasi dari pemenuhan akan hak-hak politik setiap warga negara, negara mewujudkannya melalui Pemilu maupun Pilkada agar pemerintah terpilih mendapatkan mandat politik dalam memimpin daerah.

Di Indonesia sendiri, pasca reformasi negeri ini konsisten untuk menegakkan sistem demokrasi. Hal ini dibuktikan melalui Kepala Pemerintahan yang lahir dari pilihan langsung dari rakyat melalui Pemilu,

dan kepala pemerintahan di tiap daerah baik gubernur untuk tingkat provinsi, maupun bupati atau walikota untuk tingkat kabupaten atau kota yang lahir melalui Pilkada.

Mengutip pernyataan Abdul Asri, bahwa “Pilkada langsung merupakan tonggak demokrasi terpenting di daerah, tidak hanya terbatas pada mekanisme pemilihannya yang lebih demokratis dan berbeda dengan sebelumnya tetapi merupakan ajang pembelajaran politik terbaik dan perwujudan dari kedaulatan rakyat (Asri Abdul & Wafi, 2005). Melalui pilkada langsung rakyat semakin berdaulat, dibandingkan dengan mekanisme sebelumnya dimana kepala daerah ditentukan oleh sejumlah anggota DPRD. Sekarang seluruh rakyat yang mempunyai hak pilih dan dapat menggunakan hak suaranya secara langsung dan terbuka untuk memilih kepala daerahnya sendiri. Inilah esensi dari demokrasi dimana kedaulatan ada sepenuhnya ada ditangan rakyat, sehingga berbagi distorsi demokrasi dapat ditekan seminimal mungkin”. Dengan pernyataan tersebut, Pilkada diharapkan menjadi konteks perubahan sosial masyarakat dengan output lahirnya pemimpin baru yang tentunya memiliki visi dan misi yang baru dan merupakan cerminan dan evaluasi dari proses kepemimpinan sebelumnya. Tentunya dengan akses langsung masyarakat untuk menyalurkan hak suaranya menjadi legitimasi kuat dan berdaulat akan pemimpin yang lahir dari proses Pilkada yang jujur dan adil.

Dalam Pilkada terjadi proses pemberian suara yang nantinya akan menentukan mandat dari si pemilih kepada yang dipilih (Kartiko, 2009). Sehingga untuk mendapatkan madat calon pemimpin negara maupun daerah, mereka akan berusaha mendistribusikan tiap-tiap suara pemilih (one man one vote) untuk dihimpun secara akumulatif mejadi legitimasi dari rakyat. Sehingga satu suara sangat penting. Disini peran pelaksana Coklit sangat penting untuk menjaga kualitas data pemilih, sebab jika hasil pemilu diragukan oleh banyak pihak akibat cacat data pemilih, maka tentu legitimasi pemimpiph yang lahir menjadi lemah. Sehingga mengharuskan pelaksana coklit menjalankan fungsi dengan baik karena selain untuk menjaga kualitas legitimasi, tahapan coklit ini penting untuk memberikan edukasi demokrasi berbasis keluarga(Kompas.com, 2018).

Dalam Pilkada, satu suara sangat berarti. Coklit menjadi bagian tahapan yang mendasar untuk menunjang demokrasi yang baik. Data pemilih yang valid dan dapat dipertanggungjawabkan berasal dari proses yang juga dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. PPDP dan PKD menjadi istrumen pelaksana dan pengawas guna membuktikan kepada publik akan validitas data pemilih dan menghidari pemilih ganda maupun pemilih siluman.

Pelaksanaan tahapan Pilkada tentunya harus dikawal dengan mekanisme pengawasan yang ketat dan terukur sesuai dengan payung hukum yang ada, dalam hal ini Bawaslu sebagai salahsatu penyelenggara pemilu/pilkada dengan fungsi



pengawasan yang melekat, baik ditingkat Pusat, Provinsi, Kabupaten atau kota dibantu dengan pengawas kecamatan dan pengawas kelurahan atau desa. Konsep strategi pengawasan tentunya senantiasa mengikuti perkembangan dinamika dilapangan, tentunya walau dengan keterbatasan jumlah pengawas yang minim, tetap harus dituntut untuk jeli dan cermat serta bekerja secara optimal dalam mengawasi tahapan coklit.

Coklit yang idealnya harus dilaksanakn dengan komitmen, kesungguhan dan konsistensi. PKPU harus dijadikan sebagai alas pandu bagi penyelenggaraan pilkada. PKPU juga menjadi acuan bagi pemilih dan peserta pilkada untuk mengawasi secara partisipatif proses Coklit agar data pemilih bersifat relevan dan valid.

Kegiatan coklit dalam rangkaian pilkada 2020 berlangsung sejak 15 Juli hingga 13 Agustus 2020. Sesuai PKPU 19/2019 Pasal 1 Angka 25 mendefinisikan Coklit sebagai kegiatan yang dilakukan oleh Petugas Pemutakhiran Data Pemilih (PPDP) dalam upaya pemutakhiran data pemilih dengan bertemu langsung dan berdasarkan perbaikan dari rukun tetangga/rukun warga atau nama lain dan tambahan pemilih. Tugas PPDP saat coklit bertujuan untuk memperbaiki kesalahan elemen data pemilih dalam Formulir Model A-KWK; Mencoret pemilih yang Tidak Memenuhi Syarat (TMS), namun tidak terdaftar dalam Formulir Model A-KWK; Menambahkan pemilih memenuhi syarat ke dalam Formulir Model A.A-KWK, yang mana pemilih

tersebut tidak terdaftar dalam Formulir Model A-KWK; dan Menandai pemilih berkebutuhan khusus atau disabilitas dalam Formulir Model A-KWK dan A.A-KWK sesuai dengan kategori yang tersedia. Hasilnya nanti akan menghasilkan bahan untuk pleno penyusunan daftar pemilih sementara.

Coklit yang salah prosedur tentunya menimbulkan masalah dalam tiap gelar Pilkada, baik dari sisi kredibilitas penyelenggara pilkada yang tergerus, validitas data yang diragukan, sampai pada tujuan coklit secara sosiologis yakni sosialisasi dan edukasi demokrasi publik berbasis keluarga tidak akan tercapai. Sehingga tugas pengawasan oleh Bawaslu melekat pada setiap tahapan termasuk mengawasi Coklit. Tugas pengawas Coklit dari Bawaslu kota yang tentunya dilakukan oleh Panwas Kelurahan (PKD) maupun Panwas Kecamatan (Panwascam) bertujuan untuk memastikan :

- Ketepatan waktu Coklit yakni 15 Juli 2020 dan berakhir 13 Agustus 2020;
- Pelaksanaan coklit harus sesuai prosedur yang tertuang dalam aturan pelaksanaan coklit berdasarkan 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 Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Tahun 2020;

- Penggunaan kelengkapan PPDP seperti formulir coklit, tanda pengenal PPDP, dan buku panduan Coklit;
- Penerapan Protokol kesehatan pencegahan Covid-19 dalam kegiatan Coklit.

## **7. Hasil dan Pembahasan**

Proses awal dalam pelaksanaan coklit dimulai dari penyerahan Data Penduduk Potensial Pemilih Pemilu (DP4) dari Kemendagri kepada KPU RI untuk didistribusikan ke daerah-daerah yang melaksanakan pilkada serentak tahun 2020. Data tersebut nantinya akan disandingkan dengan data Daftar pemilu terakhir lalu dilakukan proses pencocokan dan penelitian (Coklit) di tingkat jajaran Panitia Pemutakhiran Data Pemilih (PPDP) dengan mengacu pada data A.KWK. Proses ini tentunya harus dikawal oleh Bawaslu sebagai fungsi pengawasan yang melekat hingga ke tingkat Pengawas Kelurahan (PKD) yang dibantu oleh pengawasn Kecamatan dan dikoordinir oleh Bawaslu Kab.Kota.

Dengan kebijakan KPU dalam surat edaran dan juknis pelaksanaan coklit untuk tidak menyebar data berupa A.KWK kepada publik termasuk Bawaslu. Sedangkan data itu dibutuhkan untuk langkah analisis awal pengawasan oleh Bawaslu sebagai penyelenggara pengawasan Pilkada. Lalu apa jadinya jika Jajaran Pengawasan tidak memiliki data acuan untuk mengawasi proses Coklit? Tentunya dibutuhkan strategi guna memperoleh data primer ini guna menjadi instrumen penting sebagai acuan pengawasan Coklit di lapangan.

Proses pengawasan menjadi sulit dilakukan oleh Pengawas Kelurahan Desa (PKD) pengawas tingkat kelurahan tidak mendapatkan data berupa A.KWK (Daftar Pemilih) dari PPS akibat adanya Surat Edaran KPU RI untuk tidak memberikan data tersebut ke pihak lain, sedangkan data A.KWK menjadi dasar pengawasan cokolit untuk memastikan hasil cokolit nantinya oleh PPDP tersebut memenuhi prosedur cokolit sesuai dengan aturan yang diberlakukan. Disatu sisi Bawaslu Kota Balikpapan dan jajaran pengawasan sampai tingkat kelurahan harus memegang data acuan untuk melakukan pengawasan. Data yang dibutuhkan didapatkan dari mana?

Untuk masalah di atas, langkah awal yang dilakukan Bawaslu Kota Balikpapan tentunya terlebih dahulu berkoordinasi dengan Disdukcapil untuk mendapatkan data awal berupa data warga pasca pemilu 2019. Secara General data yang berhasil dihimpun di antaranya warga yang meninggal dalam setahun terakhir sebanyak 4.409 orang, warga pindah domisili keluar dari Kota Balikpapan sebanyak 18.676 orang, warga yang masuk ke kota Balikpapan sebanyak 19.129 orang (pindah domisili yang dimaksud termasuk pindah domisili antar RT, Kelurahan, Kecamatan di Kota Balikpapan; data penduduk yang berumur 17 tahun saat 9 Desember 2020 (saat Pungut Hitung Pilkada) yaitu berjumlah 18 orang; perubahan status dari warga sipil ke TNI-Polri 6.793. sehingga total data yang didapatkan dari

disdukcapil sebelum cokolit yang terdaftar berjumlah 49.025 orang.

Data yang diperoleh tersebut diolah dan diambil langkah selanjutnya dimana Panwasdam bersama PKD melakukan kroscek ke tingkat Rukun Tetangga (RT) untuk memastikan data tersebut valid atau tidak. Dengan demikian data pembandingan untuk pengawasan cokolit akan lebih berkualitas. Adapun data hasil kroscek ke seluruh RT di setiap kelurahan adalah yang berumur 17 tahun per-9 Desember 2020 sebanyak 404 orang, warga meninggal 571 orang, warga pindah dari kota Balikpapan sebanyak 391 orang, warga yang masuk ke kota Balikpapan sebanyak 82 orang, warga sipil menjadi anggota TNI-Polri 52 orang, pensiunan 33 orang. Data hasil kroscek ke Kelurahan maupun RT tersebut disandingkan dengan dukcapil untuk memastikan tidak adanya data ganda. Sehingga total data yang didapatkan dengan kolaborasi data yang bersumber dari Disdukcapil, Kelurahan dan RT sebanyak 55.558 data pemilih.

Walau sudah mendapatkan data dari Disdukcapil, Bawaslu Balikpapan tetap membutuhkan data dari Kelurahan dan RT. Update warga yang pindah ke Kota Balikpapan memang lebih akurat masuk ke Disdukcapil, sebab mekanisme atau regulasi yang mengatur proses warga yang pindah daerah masuk atau keluar Kota Balikpapan pintu administrasinya adalah Disdukcapil, mereka harus melaporkan diri ke Disdukcapil tanpa harus terlebih dahulu melapor ke RT tujuan. Namun Disdukcapil mempunyai

kelemahan update data lainnya, seperti warga meninggal dunia. Perubahan data warga yang meninggal atau pindah RT atau Pindah tinggal antar kelurahan dalam satu kecamatan belum tentu langsung terupdate di Disdukcapil, sebaliknya RT akan lebih Update terkait masalah ini. Sehingga langkah strategis yang paling optimal adalah mengkolaborasi data minimal dari ketiga sumber tersebut.

Strategi lainnya dalam hal pengawasan cokolit yang dilakukan Bawaslu kota Balikpapan adalah penguatan sumber daya manusia petugas pengawas di lapangan salah satunya adalah pengawas kelurahan (PKD). Hampir setiap minggu dilakukan supervisi dan monitoring untuk memastikan bagaimana kapasitas pengawas di lapangan.

Dalam proses pengawasan cokolit, selalu mengedepankan upaya pencegahan. Dalam upaya pencegahan, ada beberapa hal yang harus diperhatikan oleh petugas pengawas di lapangan, antara lain yaitu mengedepankan himbauan berupa surat himbauan sebelum tahapan cokolit yang dilakukan PPDP dimulai, yakni himbauan untuk selalu memperhatikan aturan yang ada yaitu PKPU yang menjadi petunjuk teknis pelaksanaan cokolit termasuk memastikan protokol covid-19 tetap dilaksanakan. Ketika cokolit tengah berjalan, jika terdapat permasalahan dan dianggap bisa untuk dilakukan perbaikan, maka Panwaslu Kecamatan atau PKD mengeluarkan surat berupa saran perbaikan. Misalnya di tingkat Kecamatan atau Kabupaten Kota, saran perbaikan berupa surat yang

tentunya resmi dengan nomor surat yang jelas dan point-point perbaikan yang jelas. Contoh ada beberapa rumah yang belum dipasang sticker coklit, atau ada beberapa warga yang belum dilakukan coklit oleh petugas PPDP, maka surat akan diberikan sebagai saran perbaikan untuk dilakukan coklit ulang. Sedangkan pola yang juga terjadi di tingkat pengawas kelurahan (PKD) untuk saran perbaikan dapat dilakukan secara lisan, misalnya kasus masyarakat yang tidak ingin ditemui karena takut tertular covid-19 dimasa pandemi. Dalam kasus tersebut, PKD memberikan saran perbaikan secara lisan agar petugas PPDP mencoklit warga tanpa harus masuk ke dalam rumah warga (diluar pagar rumah) yang belum dilakukan pencoklitan karena takut covid. Kasus lainnya seperti warga baru yang belum tercatat dan dicoklit oleh PPDP, sesegera mungkin pengawas kelurahan memberikan saran perbaikan kepada petugas PPDP untuk dilakukan coklit ulang agar warga atau anggota keluarga yang baru pindah KTP untuk divalidasi sebagai warga pemilik hak suara. Hal lainnya seperti stiker coklitnya masih tertulis 23 september karena cetakan awal sebelum pandemi covid-19 namun masih di tempelkan ke rumah warga yang bisa jadi lupa atau luput dari perhatian PPDP, hal ini masih bisa dilakukan penyelesaian lapangan oleh PKD dengan saran perbaikan secara lisan agar dilakukan koreksi terkait pemasangan sticker tanggal sosialisasi pungut suara 9 Desember 2020.

Pengawas tingkat kecamatan sebagai koordinator pengawasan kelurahan, dalam rangka menjaga

kualitas pengawasan coklit, selalu melakukan koordinasi baik kaitannya dengan data hasil coklit dan tentunya melakukan koordinasi dengan penyelenggara pada tingkat yang sama, yaitu panitia pemilihan kecamatan PPK untuk melakukan kontrol pengawasan dengan baik terhadap jalannya proses coklit.

Pasca pelaksanaan coklit, mungkin masih ada masyarakat yang belum dilaksanakan coklit atau masih status Tidak Memenuhi Syarat (TMS), maka pengawasan memberikan saran perbaikan kepada PPS sebelum dilakukan pleno terdapat data hasil coklit. Jadi kualitas data dari proses coklit sangat diperhatikan oleh pengawas kelurahan, Pengawas Kecamatan dan Bawaslu Kota Balikpapan.

Strategi pengawasan lainnya dalam pelaksanaan coklit ini yaitu kepada Bawaslu Kota Balikpapan telah menghimbau agar seluruh pengawas kelurahan dalam pengawasannya, selalu menuangkan hasil pengawasan kedalam form A pengawasan untuk input secara online ke database Bawaslu. Hal ini dilakukan agar senantiasa ada update data yang terbaru dalam langkah-langkah pengawasan. Dalam artian Bawaslu Kota Balikpapan mampu membaca semua aktifitas pengawasan dilapangan, baik itu adanya aktifitas pencegahan, aktifitas saran perbaikan, temuan-temuan lainnya berupa data warga yang belum dicoklit, atau kemungkinan adanya TNI Polri yang tanpa sengaja ikut di coklit oleh PPDP. Update data hasil pengawasan (Form A) sangat penting untuk Bawaslu Kota Balikpapan



membaca dinamika lapangan dan untuk menentukan arah kebijakan strategis dan langkah taktis jika masih terdapat masalah. Pada intinya, penguasaan data yang akurat dan update hasil pengawasan membuat membantu kualitas dan capaian kerja PPDP yang dilapangan dalam proses cokit.

Kendala-kendala berhasil kami himpun antara lain :

- KPU tidak memberikan data acuan yakni data A.KWK untuk Bawaslu dan jajarannya sebagai data pembandingan untuk melakukan pengawasan cokit.
- Pandemi covid dimana Kota Balikpapan saat tahapan cokit adalah daerah dengan status zona merah
- Wilayah-wilayah tertentu yang jarang penduduk misalnya areal kebun sawit menyulitkan sebab jarak antar TPS berkisar 7 kilometer sehingga mobilisasi pengawasan memakan waktu yang lama setiap harinya.
- Ada kelurahan yang sangat padat seperti Kelurahan Manggar yang sangat luas dan padat jumlah Penduduk dan tentunya TPS lebih dari 100 unit diawasi oleh 1 orang PKD saja.
- Di daerah tertentu seperti daerah mayoritas perumahan yang status rutinitas warga hanya ada pada malam hari tentu menjadi kendala untuk dilakukan pengawasan sehingga peran RT atau Lurah sangat dibutuhkan.

secara umum strategi untuk pengawasan cokit dilapangan antara lain :

- Mapping daerah rawan, kemudian fokus pengawasan dengan audit rumah ke rumah yaitu misalnya Kelurahan Sepinggan Balikpapan selatan, atau beberapa kelurahan di Balikpapan Barat (daerah ini relatif banyak penduduk pindahan) berdasarkan data dukcapil.
- Koordinasi dengan lurah yang mengetahui data setiap pejabat RT untuk memudahkan koordinasi lanjutan ke tingkat RT, sehingga mudah menelusuri ke tingkat RT terkait daftar pemilih TMS seperti meninggal, pindah atau datang, pensiunan TNI-Polri, warga yang menikah umur dibawah 17 tahun yang termasuk daftar pemilih dan jika perlu memanfaatkan komunikasi dengan Rukun Kematian (khusus informasi warga yang meninggal dunia).
- Jika pejabat RT kurang komuniatif atau cenderung tertutup soal informasi yang dibutuhkan, langkah lainnya adalah membangun komunikasi dengan warga lain di RT tersebut. Sehingga penting untuk melakukan Inventarisir pihak-pihak potensial untuk membantu memberikan informasi yang dibutuhkan misalnya Lurah, RT, tokoh agama, tokoh masyarakat, keluarga dan kerabat, kenalan yang faham kondisi wilayah pengawasan, rukun kematian, dll.
- Setiap RT dilakukan sampling data rumah untuk memastikan rumah tersebut sudah dilakukan coklit walau hasil mapping kerawannya kurang.
- Melakukan koordinasi dengan PPK dan PPS terkait rencana PPDP dalam pelaksanaan coklit untuk mudah melakukan monitoring dan

evaluasi termasuk mengawasi pelaksanaan cokit dengan tetap mematuhi protokol covid-19.

- Menyampaikan Saran perbaikan ke PPS atau PPK dan PPDP dengan cepat jika ada kekeliruan dalam proses pelaksanaan cokit oleh PPDP dilapangan, baik saran perbaikan lisan maupun tertulis.
- Monitoring secara berkala dan focus mencari data rumah yang belum dilakukan cokit, jika ada, segera mungkin menyampaikan saran perbaikan ke pihak PPS atau PPK untuk dikoordinasikan ke PPDP untuk langkah selanjutnya.
- Menuangkan semua kerja pengawasan dalam form A untuk selalu update ke situs pengawasan Bawaslu.
- Laporan berkala hasil pengawasan ke Bawaslu kecamatan untuk bersama-sama membahas evaluasi dan rencana kerja dengan Bawaslu Kota Balikpapan
- Inventarisir masalah jika ada
- PKD yang kurang jumlah TPS yang diawasi, dapat membantu pengawasan dikelurahan lain yang jumlah TPS-nya sangat banyak.

## DAFTAR PUSTAKA

- Asri Abdul, & Wafi, K. (2005). *Manajemen Dan Resolusi Konflik Pilkada*. Jakarta Pustaka Cidesindo.
- covid19.kaltimprov.go.id. (2020). *Laporan Data Tabel Penularan COVID-19 Provinsi Kalimantan Timur*.
- Esensial, K., & Indonesia, P. C.-. (2020). *Laporan Kajian Cepat Kesehatan : Latar Belakang Layanan kesehatan esensial pada masa pandemi COVID-19 di Indonesia*.
- Gesah, R., & Prabowo, M. (2019). *Manajemen Strategi Penulis: Rachmad Gesah Mukti Prabowo. INA-Rxiv Paper*.
- Kartiko, G. (2009). Sistem Pemilu dalam Perspektif Demokrasi di Indonesia. *Jurnal Konstitusi, II*(No.1), 1–171.
- Kompas.com. (2018). *Coklit Data Pemilih, KPU Ingatkan Petugas PPDP untuk "Door to Door."* Kompas.Com.
- Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2020. (2020). *PKPU RI Nomor 6 Tahun 2020*. 87.
- Silalahi, U. (2011). *ASAS-ASAS MANAGEMEN*.
- Suryowati, E. (2018, January). *Coklit Data Pemilih, KPU Ingatkan Petugas PPDP untuk "Door to Door."* Kompas.Com.

# **DANA KAMPANYE DALAM PERSPEKTIF AKUNTABILITAS DAN SUBJEK BADAN HUKUM PENYUMBANG PADA PEMILIHAN GUBERNUR DAN WAKIL GUBERNUR KALIMANTAN TIMUR TAHUN 2018**

## **1. Pendahuluan**

Mendiskusikan pemilu bukan hanya sekedar tentang tahap pencalonan, pemungutan, dan perhitungan suara saja, melainkan sebagai kesatuan proses komprehensif dalam rangkaian sistem hukum, politik maupun tata pemerintahan. Sebagai salah satu instrumen penting dalam negara demokrasi, pemilu harus dilihat dalam kesatuan nilai yang luas dan dalam. Mendiskusikan pemilu dapat dimulai dari falsafah bangsa, konstitusi serta cita-cita bernegara. Pemilu adalah sarana melindungi kedaulatan rakyat, maka desain pemilu merujuk pada berbagai hal fundamental bangsa ini. Pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah merupakan alat konstitusional kedaulatan rakyat memandatkan kekuasaan dan kepemimpinan pada seseorang atau sekelompok tertentu. Namun rakyat juga harus mampu memandatkannya dengan bijak, cerdas dan berani. Ditambahkan oleh Saldi Isra (2017), tanpa keberanian yang utuh, daulat rakyat tidak lagi akan dipandang sebagai alat kendali dalam membangun dan menata kehidupan politik.

Sejumlah argumen mengapa pemilihan kepala daerah secara langsung harus dilakukan, yakni: Pertama, pilkada langsung digunakan untuk memutus mata rantai oligarki pimpinan partai dalam menentukan pasangan kepala dan wakil kepala daerah. Kedua, diharapkan dapat meningkatkan kualitas kedaulatan dan partisipasi rakyat. Ketiga, memudah proses seleksi kepemimpinan secara bottom-up. Keempat, diharapkan dapat meminimalkan praktik politik uang yang umumnya dilakukan secara transaksional. Kelima, diharapkan meningkatkan kualitas legitimasi politik eksekutif daerah, sehingga mendorong stabilitas politik dan efektifitas pemerintahan lokal (Haris, 2017). Sehingga urgensi dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah langsung jangan terjebak dengan praktik politik uang, baik dari proses pencalonan, kampanye hingga pada rekapitulasi suara.

Dalam serangkaian penyelenggaraan tahapan pemilu/ pilkada, ada salah satu tahap yang memiliki tingkat urgensi dan kerawanan tersendiri, yakni kampanye. Kampanye adalah salah satu tahap dalam penyelenggaraan yang memiliki peran sangat strategis, kampanye menjembatani pasangan calon dengan calon pemilih dalam mempengaruhi hak pilihnya. Kampanye sebagai serangkaian tindakan komunikasi yang terencana dengan tujuan untuk menciptakan efek tertentu pada sejumlah besar khalayak yang dilakukan secara berkelanjutan pada kurun waktu tertentu

(Rogers dan Storey dalam Venus, 2004). Berbagai bentuk kampanye yang diselenggarakan oleh peserta pemilihan maupun tim kampanye, akan memiliki korelasi sejajar dengan biaya kampanye yang dibutuhkan. Artinya, semakin tinggi intensitas dan luas aktifitas kampanye yang dilakukan, maka semakin besar pula biaya yang digunakan. Dalam ketentuan pengelolaan kampanye tidak membatasi jumlah kampanye yang dilaksanakan, namun mengatur mengenai pembatasan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye oleh peserta pemilihan. Sesuai Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 5 Tahun 2017 dana kampanye merupakan sejumlah biaya berupa uang, barang, dan jasa yang digunakan pasangan calon dan/atau Partai Politik atau Gabungan Partai Politik yang mengusulkan Pasangan Calon untuk membiayai kegiatan Kampanye Pemilihan.

Penataan terhadap pengelolaan dana kampanye menjadi penting untuk dilakukan, diwujudkan dengan penyampaian laporan dana kampanye oleh peserta pemilihan. Penggunaan dana dalam kampanye harus terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan baik secara hukum maupun secara etis. Bentuk nyata dari keterbukaan yang ingin dicapai adalah akuntabilitas. Partai politik dan pasangan calon wajib membuka sejumlah informasi, seperti daftar penyumbang, mencatat semua pendapatan dan belanja kampanye sesuai standar yang berlaku. Pencatatan semua transaksi yang terjadi selama

masa kampanye dalam bentuk laporan dana kampanye merupakan salah satu langkah dalam mendorong kepatuhan hukum, hal ini sebagai upaya mempersulit praktik politik uang. Pembiaran politik uang akan merusak proses demokrasi dan pembangunan. Menurut Sigit Pamungkas (2010), adanya politik uang menjadikan preferensi pemilih menjadi tidak otentik. Preferensi tidak otentik sama dengan memilih wakil rakyat yang juga tidak otentik. Praktek politik uang menjadi tempat persemaian benih korupsi.

Ada beberapa tujuan mengenai pembatasan dana kampanye dari sumber tertentu. Pertama, menghindari penggunaan harta negara agar tidak digunakan untuk kampanye. Apabila negara memberikan bantuan kampanye, maka diperlukan pengaturan khusus. Kedua, mencegah dana kampanye berasal dari sumber illegal yang didapatkan dengan cara illegal, sehingga kampanye bukan sarana mencuci uang. Ketiga, memastikan bahwa dana kampanye berasal dari pihak jelas, yang bisa mempertanggungjawabkan dana yang disalurkan. Keempat, menghadang pengaruh asing agar tidak terlibat terlalu jauh dalam urusan politik dalam negeri (Supriyanto dan Wulandari, 2013).

Jika mengamati situasi dan kondisi lapangan, posisi pengawas dalam hal ini Bawaslu pada saat melaksanakan tugas-tugas pengawasan dana kampanye cenderung menghadapi tantangan



besar. LPSDK dan LPPDK merupakan bagian yang cenderung sulit diawasi dalam aspek kesesuaian dan kebenarannya. Sebut saja dalam LPPDK sangat terbuka kemungkinan untuk tidak mencatatkan kegiatan kampanye yang dilakukan oleh pasangan calon, hal ini disebabkan pengawas tidak memiliki akses terhadap penggunaan dana dalam suatu kegiatan kampanye serta akuntan publik pun dalam melakukan audit tidak memiliki kewajiban untuk mengujinya dengan hasil pengawasan di lapangan. Ketentuan audit dana kampanye hanya mengatur perihal penerimaan dan pengeluaran dana kampanye yang melalui RKDK, sedangkan aktifitas transaksi diluar RKDK itu kemudian menjadi hal yang tidak dipertanggungjawabkan oleh pasangan calon. Sejauh ini kedudukan laporan dana kampanye masih bersifat administratif daripada sebagai produk investigatif, kondisi demikian akhirnya menyulitkan penegakkan prinsip laporan dana kampanye yang legal, akuntabel dan transparan.

Memperhatikan kondisi tersebut diatas, sehingga perlu melakukan evaluasi pelaksanaan pengawasan dana kampanye dalam Pemilihan Kepala Daerah, hal ini tidak saja tentang pencatatan aliran dana baik dana yang masuk maupun dana yang digunakan dalam belanja kampanye sebagai upaya meneguhkan kembali nilai demokrasi bahwa proses kontestasi politik lokal tidak diciderai dengan praktik politik uang. Penelitian ini berusaha memaparkan mengenai hasil audit laporan dana kampanye oleh KAP dari

laporan yang disampaikan oleh pasangan calon pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Kalimantan Timur Tahun 2018. dengan mempertanyakan bagaimana akuntabilitas Laporan Dana Kampanye pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Kalimantan Timur Tahun 2018? Dan bagaimana menerjemahkan subjek badan hukum penyumbang dana kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Kalimantan Timur Tahun 2018?

## 2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian masalah pada bagian pendahuluan maka dapat dirumuskan rumusan masalah sebagai berikut.

- Bagaimana akuntabilitas Laporan Dana Kampanye pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Kalimantan Timur Tahun 2018?
- Bagaimana menerjemahkan subjek badan hukum penyumbang dana kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Kalimantan Timur Tahun 2018?

## 3. Signifikansi Kajian

Riset ini ingin mencapai signifikansi tujuan kajian sebagai berikut.

- Memberi sumbangan pemikiran kepada penyelenggara pilkada khususnya Bawaslu Provinsi dalam mengawasi akuntabilitas laporan keuangan dana kampanye pasangan calon pada pilkada serentak.

- Hasil kajian dapat melahirkan solusi-solusi yang bermanfaat dalam bentuk literatur atau referensi untuk pengawasan penggunaan dana kampanye di pilkada serentak.

#### 4. Metode Penelitian

Jenis penelitian ini menggunakan metode penelitian lapangan atau *field research* yaitu suatu penelitian yang berfungsi untuk memperoleh data langsung dari lapangan. Penelitian ini bersifat deskriptif kualitatif yaitu suatu penelitian yang bertujuan untuk menerangkan fenomena sosial atau peristiwa. Hal ini sesuai dengan pengertian kualitatif yaitu suatu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang atau perilaku yang dapat diamati (Moloeng, 2013).

Tahap penelitian dilakukan dalam dua tahap, yakni Studi Kepustakaan (*Library Research*) dan Studi Lapangan (*Field Research*). Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini, dengan cara pengumpulan dokumentasi dan menghimpun data-data tertulis baik berupa laporan hasil pengawasan serta laporan pengelolaan dana kampanye oleh pasangan calon, Wawancara dengan narasumber antara lain adalah anggota KPU Provinsi Kalimantan Timur dan Pengawas pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Tahun 2018.

Untuk keperluan penelitian tersebut, peneliti menyederhanakan data yang diperoleh kedalam

bentuk yang mudah dibaca, dipahami dan diinterpretasikan yang pada hakekatnya merupakan upaya penelitian untuk mencari jawaban atas permasalahan yang dirumuskan. Data yang diperoleh dilapangan selanjutnya dianalisa dengan menggunakan pemaparan serta interpretasi secara mendalam. Teknik analisa data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisa data model alir yang dikembangkan oleh Milles dan Huberman (1997) yakni: Pengumpulan data, Reduksi data atau penyederhanaan data, Penyajian data, dan penarikan kesimpulan

#### **5. Waktu dan Jadwal Kajian**

Riset dan kajian ini akan dibatasi pada pelaksanaan Pemilihan Gubernur di Provinsi Kalimantan Timur pada Tahun 2018. Fokus kajian ini akan menganalisa dan mendeskripsikan akuntabilitas laporan keuangan dana kampanye pasangan calon dan subjek hukum badan penyeumbanga dana kampanye pada penyelenggaraan Pilgub Kaltim 2018.

#### **6. Perspektif Teori**

##### **Pengaturan dan Pelaporan Dana Kampanye**

Menurut PKPU No. 5 Tahun 2017 pasal 1 ayat 9 menyatakan bahwa "dana kampanye adalah sejumlah biaya berupa uang, barang dan jasa yang digunakan Pasangan Calon dan/atau Partai Politik atau Gabungan Partai Politik yang mengusulkan Pasangan Calon untuk membiayai kegiatan Kampanye Pemilihan". Pengaturan dana kampanye sebagai upaya nyata dalam memastikan proses

kontestasi politik pemilihan kepala daerah dapat berjalan secara adil dan mendahulukan mutu kualitas dan moralitas calon kepala daerah.

Hal ini sejalan dengan gagasan atas kesetaraan dan keadilan pemilu diawali dengan memastikan transparansi dan akuntabilitas peserta pemilu dalam mengelola dana kampanye. Hal ini menjadi prasyarat untuk menciptakan persaingan yang sehat di antara peserta pemilu. Menciptakan kesetaraan dan keadilan dalam persaingan yang sehat tersebut bertujuan untuk mewujudkan keberimbangan kampanye peserta pemilu dalam mempengaruhi pemilih sehingga informasi dan materi kampanye yang diterima oleh pemilih pada posisi yang relatif setara (M. Afifuddin, 2018).

Pada pilkada serentak tahun 2018, pengaturan dana kampanye diatur melalui Undang-Undang No 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Kepala Daerah dan Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 5 Tahun 2017 Tentang Dana Kampanye. Hal-hal pokok yang diatur pada regulasi dana kampanye yaitu a) Pembukaan Rekening Khusus Dana Kampanye, b) Pengaturan Sumber Pendanaan, c) Pembatasan Jumlah Sumbangan, d) Laporan Dana Kampanye, e) Audit Dana Kampanye, f) Penerapan Sanksi Administrasi. Pembukaan rekening khusus dana kampanye dilakukan untuk mengakomodasi seluruh penerimaan dana kampanye, maka pasangan calon wajib untuk membuka rekening khusus, dimana rekening khusus ini terpisah dari rekening Paslon atau Parpol. Paslon atau Parpol

hanya boleh menggunakan 1 (satu) rekening penampung dana kampanye. Jika aturan ini di implementasikan secara konsisten dan benar baik oleh Paslon maupun Parpol, maka tidak akan ada lagi dana-dana ilegal yang beredar.

Adapun limitasi dana kampanye diatur pada pasal 7 PKPU No. 5 Tahun 2017, dengan rincian sebagai berikut: Pertama, Dari Parpol atau Gabungan Parpol, tidak boleh melebihi Rp. 750.000.000. Kedua, Dari sumbangan pihak lain perseorangan, tidak boleh melebihi Rp. 75.000.000. Ketiga, Dari sumbangan pihak lain kelompok atau badan hukum swasta, tidak boleh melebihi Rp. 750.000.000. Untuk memastikan sumbangan tidak berasal dari sumber yang tidak jelas, maka para penyumbang wajib menyertakan identitas lengkap seperti identitas Pribadi, Kelompok, Parpol, swasta serta identitas lainnya seperti NPWP, NIK Dan lain-lain lebih rinci dapat dilihat pada pasal 8 PKPU No. 5 Tahun 2017.

Seluruh sumbangan yang masuk bersifat akumulatif, adapun pembatasan jumlah pengeluaran Paslon di sesuaikan dengan kebutuhan dan letak geografis wilayah pemilihan dan di atur melalui pedoman teknis yang di keluarkan oleh KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang melaksanakan pemilihan. Akan tetapi limitasi di atas hanya mengatur batasan sumbangan di luar Paslon, artinya belum ada ketentuan yang mengatur seberapa besar batasan pengeluaran dari paslon itu sendiri.

Sebagai pengguna dana kampanye, sebagai Pengguna dana publik harus di pertanggungjawabkan melalui suatu laporan keuangan dengan sejumlah kewajiban yang harus dilakukan oleh Paslon, seperti membuka daftar donasi dan identitas donatur serta menyiapkan laporan dana kampanye dengan mencantumkan semua pendapatan dan pengeluaran kampanye. Tujuan membuka daftar donatur dan laporan dana kampanye adalah untuk menguji prinsip akuntabilitas, dengan memastikan tanggung jawab dari Paslon dan Parpol pengusung agar dana yang diterima dan dikeluarkan sesuai dengan kaidah dan etik hukum yang berlaku.

Dalam manajemen dan pengelolaan dana kampanye prinsip transparansi dan akuntabilitas dapat dibuat dari tiga sisi pertama, Pendapatan atau Penerimaan, kedua, Belanja atau Pengeluaran, dan ketiga, Pelaporan (Perludem, Siaran Pers, 30 April 2013). Untuk mempermudah Paslon dalam menyusun pertanggungjawaban dana kampanye, KPU telah membuat format-format khusus, yang mana format-format tersebut dapat di lihat dalam lampiran PKPU No. 5 Tahun 2017. LADK wajib di laporkan ke KPU paling lambat 1 (satu) hari setelah masa kampanye berakhir. Laporan dana kampanye yang wajib diserahkan Paslon di bagi menjadi 3 (tiga) laporan yaitu: 1) Laporan Awal Dana Kampanye (LADK) dimana laporan ini wajib di serahkan ke KPU paling lambat 1 (satu) hari sebelum memasuki masa kampanye; 2)

Laporan Penerimaan Sumbangan Dana Kampanye (LPSDK), Paslon di larang menerima sumbangan 1 (satu) hari sebelum LPSDK di laporkan ke KPU; 3) Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye (LPPDK).

Untuk memastikan laporan memenuhi aspek kepatuhan atau tidak maka dana laporan pasangan calon perlu dilakukan audit yaitu dengan menilai kesesuaian antara laporan yang di serahkan dengan aturan dana kampanye. Inilah yang menjadi bagian dari Audit Dana Kampanye. KPU Provinsi/Kota/Kabupaten tentu tidak memiliki kapasitas untuk mengaudit laporan dana kampanye, untuk itu KPU Provinsi/Kota/Kabupaten menunjuk Kantor Akuntan Publik (KAP) yang telah memenuhi kualifikasi yang telah di tentukan. Adapun laporan yang di periksa adalah LPPDK. Dalam melakukan audit, KAP di berikan waktu 15 (hari) untuk memeriksa asersi (Asersi adalah pernyataan yang dibuat oleh Pasangan Calon yang digunakan untuk keperluan audit) Paslon dan laporan dana kampanye sejak hari laporan dana kampanye di serahkan oleh KPU Provinsi/Kabupaten/Kota untuk di audit Supriyanto dan Wulandari, 2013).

KPU provinsi/Kabupaten/kota akan menyerahkan hasil laporan audit dana kampanye kepada Paslon maksimal 3 (hari) setelah diterima dari KAP. Hasil Audit Dana kampanye juga kemudian di umumkan di papan pengumuman serta website sebagai bagian dalam keterbukaan informasi publik.



Berdasarkan hasil audit ini, masyarakat (kostituen) juga bisa menilai transparansi dan akuntabilitas dari Paslon dalam pendanaan kampanye. Adanya penerapan sanksi administrasi adalah untuk menjamin Independensi, Imparsialitas, Profesionalisme melalui peraturan perundang-undangan dan peraturan KPU mengenai dana kampanye telah di atur sanksi dalam upaya mendorong agar Paslon memberikan laporan yang transparan dan akuntabel.

Sanksi-sanksi pelanggaran dalam penggunaan dan pelaporan dana kampanye yaitu pada yang Pertama, Paslon yang dengan sengaja memberikan keterangan yang tidak benar pada laporan dana kampanye; Kedua, perolehan sumbangan yang melebihi batasan tetapi tidak menyetorkan kelebihan sumbangan tersebut kepada negara dan tidak menyampaikannya ke KPU; Ketiga, melanggar ketentuan pembatasan pengeluaran dana kampanye; Keempat, keterlambatan dalam menyampaikan LPPDK ke KPU; Kelima, menggunakan sumber dana yang di larang baik oleh paslon maupun parpol pengusung. Atas pelanggaran tersebut maka paslon dapat di kenakan sanksi berupa diskualifikasi sebagai pasangan calon atau pembatalan sebagai pemenang pemilu.

#### **Akuntabilitas Laporan Dana Kampanye**

Menurut Mardiasmo (2006) Akuntabilitas adalah suatu bentuk kewajiban mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam

mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya, melalui suatu media pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik.

Adapun menurut Lembaga Administrasi Negara (LAN) dan Badan Pemeriksaan Keuangan dan Pembangunan (2000), disebutkan bahwa pelaksanaan akuntabilitas, perlu memperhatikan prinsip-prinsip sebagai berikut:

- 1) Harus ada komitmen dari pimpinan dan seluruh staf untuk melakukan pengelolaan pelaksanaan misi agar akuntabel.
- 2) Harus merupakan suatu sistem yang dapat menjamin penggunaan sumber daya secara konsisten dengan peraturan perundang-undangan.
- 3) Harus dapat mewujudkan tingkat pencapaian tujuandan sarana yang telah ditetapkan.
- 4) Harus berorientasi pada pencapaian visi dan misi dan manfaat yang telah diperoleh.
- 5) Harus jujur, obyektif, transparan dan inovatif sebagai katalisator perubahan dalam bentuk pemutakhiran metode dan teknik pengukuran kinerja dan penyusunan laporan akuntabilitas.

## **7. Hasil dan Pembahasan**

### **Akuntabilitas Laporan Dana Kampanye**

Kelemahan yang menonjol dalam pengaturan dana kampanye legislatif adalah tidak adanya pembatasan dana dari partai politik dan calon anggota legislatif. Hal ini juga tidak berbeda dalam

pemilu presiden dan pemilihan kepala daerah, tidak ada pembatasan dana dari calon presiden dan wakil presiden dan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah, serta partai politik yang mengusung pasangan calon tersebut. Hal ini mengakibatkan berapapun dana yang masuk dari partai politik atau perseorangan dan badan hukum dianggap legal, meski dana itu bisa didapatkan partai politik dan calon dari pihak lain dengan cara tidak legal.

Undang-undang No. 2 Tahun 2008 dan Undang-Undang No. 2 Tahun 2011 yang mengatur partai politik membatasi besaran sumbangan perseorangan bukan anggota partai politik dan badan usaha. Namun sumbangan perseorangan anggota partai politik sama sekali tidak dibatasi. Ketentuan itu tentu saja membuka lebar para pemilik uang untuk “menitipkan” uang sumbangannya melalui anggota partai politik. Hal inilah yang menyebabkan partai politik dikuasai oleh elit pengurus partai yang didukung oleh para pemilik uang di luar partai politik. Di sisi lain, pengaturan dana kampanye dalam pemilu legislatif, pemilu presiden dan pilkada sebagaimana diatur dalam UU No. 12/2003, UU No. 23/2003 dan UU No. 32/2004, juga tidak membatasi belanja kampanye (Junaidi, 2011).

Tujuan pembatasan sumbangan dana kampanye dari perseorangan maupun perusahaan, sangat jelas, yakni mencegah dominasi pihak tertentu atas ketersediaan dana kampanye, sehingga partai politik, calon anggota legislatif dan calon pejabat

eksekutif jika kelak terpilih menduduki jabatan publik, tetap memiliki kemandirian dalam membuat kebijakan dan keputusan. Kemandirian pejabat publik sangat penting agar mereka bisa bekerja demi kepentingan konstituen dan rakyat; bukan melayani pihak tertentu, seperti para penyumbang dana kampanye. Bentuk transparansi dan akuntabilitas partai politik kepada publik atas aktivitas yang dilaksanakannya adalah dengan menyusun laporan keuangan. Laporan keuangan yang disusun tentunya harus memenuhi standar agar dapat dipahami secara luas. Laporan keuangan yang dibuat oleh partai politik adalah laporan keuangan tahunan dan laporan dana kampanye. Penyusunan Laporan Keuangan Tahunan Partai Politik mengacu pada PSAK (Pernyataan Standar Akuntansi Keuangan) No. 45 tentang akuntansi untuk organisasi nirlaba, yang dikeluarkan oleh Ikatan Akuntan Indonesia.

Demokrasi membutuhkan biaya yang mahal, karena proses pemilihan kepala daerah membutuhkan kampanye yang semuanya membutuhkan dana yang sangat besar. Aturan yang dibuat dalam PKPU Nomor 13 Tahun 2016 mengatur asal usul dana kampanye yang boleh diterima oleh peserta Pilkada dengan batasan sumbangan, aturan ini berbanding terbalik dengan kebutuhan partai untuk berkampanye yang sangat besar dengan ambisi untuk menang menyebabkan partai atau paslon tidak melaporkan dana kampanye secara terbuka karena adanya resiko sanksi diskualifikasi. Demikian juga sanksi yang

menyatakan bahwa kelebihan dana yang tidak sesuai aturan akan dimasukkan ke kas negara, tentu saja partai atau paslon tidak akan mengungkapkan kelebihan dana dalam laporan dana kampanye ke KPU. Aturan yang berlaku saat ini, paslon yang membuat laporan keuangan tidak sesuai atau tidak jujur dan terbuka akan mendapatkan sanksi, termasuk paslon yang terlambat menyampaikan laporan dana kampanye turut mendapatkan sanksi.

Sebagai bagian dari tugas dan wewenangnya, Bawaslu melakukan pengawasan dalam pelaporan dana kampanye yang disampaikan oleh para peserta pemilu. Bawaslu juga terus berupaya untuk menghilangkan praktik-praktik politik uang di setiap pemilu. Secara umum, fokus Bawaslu adalah dalam konteks kepatuhan, kebenaran, dan juga transparansi dari dana kampanye. Hal ini dilakukan dengan melakukan pengawasan terkait dengan bagaimana sumber-sumber dana kampanye tersebut dilaporkan dan penggunaan dana kampanye tersebut. Secara khusus, Bawaslu memiliki fokus dalam empat strategi pengawasan dana kampanye. Pertama, pengawasan terhadap Laporan Awal Dana Kampanye (LADK). Adapun strategi yang dilakukan adalah dengan memastikan adanya kepatuhan peserta pemilu dalam pelaporan LADK kepada KPU sesuai waktu yang ditetapkan oleh perundangan dan memastikan disampaikan sesuai dengan format yang ditetapkan oleh KPU. Kedua, pengawasan terhadap Laporan Penerimaan

Sumbangan Dana Kampanye (LPSDK). Hal ini dilakukan dengan memastikan LPSDK ini ditulis sesuai dengan format yang telah ditetapkan KPU dan mengumumkan laporan tersebut. Ketiga, pengawasan Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye (LPPDK) dengan melakukan penelusuran terhadap laporan yang telah disampaikan untuk melihat kesamaan antara penyumbang yang dilaporkan dengan identitas penyumbang. Keempat, pengawasan terhadap proses audit laporan dana kampanye. Untuk ini, Bawaslu fokus dalam dua hal, yaitu memastikan Kantor Akuntan Publik (KAP) tidak berafiliasi dengan partai politik atau pasangan calon tertentu serta tidak memiliki cacat integratif menurut asosiasi.

Terkait pengawasan laporan dana kampanye oleh pengawas pemilihan ditemui fakta yakni laporan dana kampanye dalam bentuk Laporan Penerimaan dan Penggunaan Dana Kampanye (LPPDK) yang diserahkan ke KPU dan selanjutnya diteruskan ke KAP untuk dilakukan audit kepatuhan.

Dalam hal ini, laporan dana kampanye yang diaudit oleh KAP tidak melalui koordinasi dengan Bawaslu sehingga penilaian yang dilakukan oleh KAP cenderung hanya bersifat normatif administratif yaitu kepatuhan dalam pelaporan dengan melihat terpenuhinya unsur-unsur pelaporan yang sudah ditetapkan tanpa menguji kebenaran laporan data tersebut. Sebagai contoh Laporan Dana Kampanye

Calon Gubernur Kalimantan Timur dr. H. Andi Sofyan Hasdam, Sp.S dan H.M Rizal Effendi, SE yang telah diaudit oleh KAP yang sudah ditunjuk oleh KPU.

**Tabel 1.** *Lampiran Laporan Dana Kampanye*

Kegiatan	Durasi Waktu (Hari)	Waktu
1	2	3
RDKP	Kami menempatkan Dana Kampanye berupa uang, pada Rekening Khusus Dana Kampanye yang dibuka oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik yang mengusulkan Kami atas nama Kami pada Bank	Patuh
Batasan Maksimum Sumbangan	Partai Politik atau Gabungan Partai Politik yang mengusulkan Kami mematuhi jumlah penerimaan sumbangan (mencakup uang, barang, dan/atau jasa yang konversikan dengan nilai uang, termasuk hutang dan diskon pembelian barang atau jasa yang melebihi batas kewajaran transaksi jual beli secara umum) yang dilaporkan tidak melebihi jumlah di bawah ini : a) Rp750 Juta untuk sumbangan dari Partai Politik atau Gabungan Partai Politik b) Rp75 Juta untuk penyumbang perseorangan; dan c) Rp750 Juta untuk penyumbang kelompok dan/atau badan usaha swasta	Patuh
Batasan Pengeluaran Dana Kampanye	Kami Mematuhi pembatasan pengeluaran Dana Kampanye berdasarkan Keputusan KPU Provinsi/KIP Aceh untuk	Patuh

Kegiatan	Durasi Waktu (Hari)	Waktu
1	2	3
	Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dan Keputusan KPU/KIP Kabupaten/Kota untuk Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati	
Ketepatan Waktu Pelaporan LADK ke KPU	Kami mematuhi penyerahan LADK sesuai dengan waktu yang telah ditetapkan yaitu (satu) hari sebelum masa Kampanye paling lambat pukul 18.00 waktu setempat.	Patuh
Ketepatan Waktu Pelaporan LPSDK Ke KPU	Kami mematuhi penyerahan LPSDK sesuai dengan jadwal sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan KPU tentang tahapan, program dan jadwal disampaikan kepada KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota paling lambat pukul 18.00 waktu setempat.	Patuh
Ketepatan Waktu setor ke kas negara	Apabila terdapat Partai Politik atau Gabungan Partai Politik yang mengusulkan Kami menerima sumbangan yang dilarang maka Partai Politik atau Gabungan Partai Politik mematuhi ketentuan sebagai berikut : a) Dilarang menggunakan Sumbangan	Patuh

Sumber : PPDK Paslon Sofyan – Rizal, 2018

Pada point B yaitu Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye penilaiannya normatif hanya menilai kepatuhan dalam menyampaikan laporan sesuai format dari KPU. Dalam hal audit yang dilakukan oleh KAP, KAP sendiri tidak memiliki kewajiban oleh melakukan konfirmasi mengenai



aktifitas kampanye peserta pemilihan hingga tahapan kampanye selesai. Disisi lain, hasil pengawasan dana kampanye yang didokumentasikan oleh Bawaslu tidak dijadikan penyanding data atas laporan dana kampanye yang dilaporkan oleh pasangan calon. Hal ini mengindikasikan bahwa data lapangan hasil pengawasan dengan data hasil pelaporan oleh pasangan calon sangat mungkin berbeda. Bawaslu sebagai pengawas turut berkepentingan bahwa data yang dilaporkan oleh pasangan calon merupakan data yang dapat dikonfirmasi dari aspek kebenaran, keterbukaan dan akuntabilitasnya. Sedangkan KAP dalam melaksanakan tugasnya terbatas pada pernyataan pendapat atas kepatuhan terhadap asersi Pasangan Calon dari berbagai aspek material terhadap persyaratan tertentu. Kesenjangan regulasi ini menjadi salah satu penyebab tidak maksimalnya peran Bawaslu dalam melakukan pengawasan terhadap dana kampanye, mengingat Bawaslu tidak dapat melakukan intervensi terhadap laporan keuangan yang dilaporkan ke KPU dan diaudit oleh KAP.

Bawaslu sebagai lembaga yang dimandatkan oleh Perundang-undangan harus dapat melaksanakan fungsi pengawasan kegiatan pemilu termasuk pada dimensi pengelolaan dana kampanye, tanggungjawab positif ini harus didukung dengan peraturan perundangan yang memadai agar semaksimalnya pengawas mampu menjaga prinsip transparansi dan akuntabilitas terhadap

pengelolaan dana kampanye oleh pasangan calon. Kondisi ini akan berpengaruh pada isu kesamaan kesempatan untuk berpartisipasi dalam pemilu (political equity) dan menghindari terjadinya korupsi politik pasca pemilu.

**Tafsir subjek badan hukum penyumbang dana kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Kalimantan Timur Tahun 2018.**

Dalam ketentuan Pasal 74 ayat (1) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang (Selanjutnya disebut UU No 10/2016) disebutkan Dana kampanye pasangan calon yang diusulkan partai politik dan gabungan partai politik dapat diperoleh dari Sumbangan Partai Politik dan/atau gabungan partai politik yang mengusulkan pasangan calon; sumbangan pasangan calon; dan/atau sumbangan pihak lain yang tidak mengikat yang meliputi sumbangan, perseorangan dan/atau badan hukum swasta. Terkait dengan masalah pemanfaatan subjek badan hukum dalam pemberian sumbangan yang dapat diindikasikan adanya pelanggaran dalam penggalangan dana kampanye, hal ini menjadi titik permasalahan dimana adanya perbedaan tafsir KPU terhadap subjek badan hukum. Seperti contoh yang dapat dilihat pada table berikut ini:

**Tabel 2.** *Lampiran Laporan Dana Kampanye*

N <sup>o</sup>	Paslon	Penyumbang	Besaran Sumbangan	Keterangan
1	2	3	4	5
1	Dr. H. Andi Sofyan Hasdam, Sp.S dan H.M. Rizal Effendi, SE	-		
2	H. Syaharie Ja'ang, S.H, M.Si dan H. Awang Ferdian Hidayat, SE.,M.M	1. CV. Michelle Puta Kutai 2. CV. Mitra Tiga Bersaudara 3. CV. Alga Utama Jaya	Rp. 750.000.000 Rp. 750.000.000 Rp. 750.000.000	Badan Hukum Swasta
3	DR. Ir. H. Isran Noor, M.Si dan H. Hadi Mulyadi, S.Si, M.Si	1. CV. Dwi Raya Putra 2. CV. Jawa Indah	Rp. 500.000.000 Rp. 650.000.000	Badan Hukum Swasta
4	Rusmadi dan Safarudin	CV. Kencana	Rp. 750.000.000	Badan Hukum Swasta

Sumber : diolah dari LPPDK Pasangan Calon, 2018

Berdasarkan PKPU nomor 5 tahun 2017 pasal 7 ayat 3 menyebutkan bahwa dana kampanye yang berasal dari sumbangan pihak lain kelompok atau badan hukum swasta paling banyak Rp. 750.000.000 (tujuh ratus lima puluh juta rupiah) selama masa kampanye.

Memperhatikan hal ini, KPU menganggap bahwa CV merupakan subjek badan hukum yang dapat memberikan sumbangan kepada pasangan calon untuk dana kampanye dengan nilai maksimal sebesar Rp. 750.000.000 seperti tertera pada tabel

diatas. Tafsiran KPU mengenai *Commanditaire Vennootschap* (CV) yang merupakan subjek badan hukum sebenarnya kurang tepat karena pada dasarnya CV bukanlah subjek badan hukum. Perbedaan tafsir ini dapat menjadi celah bagi pasangan calon untuk menggalang dana melalui CV yang dianggap sebagai badan hukum. Mengenai kedudukan CV dan Firma sebagai penyumbang dana kampanye bagi pasangan calon, hal ini sama dengan mendudukan CV dan Firma sama seperti badan hukum. Untuk menilai batas sumbangan cv atau firma dalam sumbangan dana kampanye maka perlu untuk melakukan penilaian hukum terhadap status cv dan firma.

Persekutuan Komanditer (CV) sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 19 kitab undang-undang hukum dagang (KUHD) merupakan bentuk persekutuan perdata yang dibentuk oleh satu orang atau antara beberapa orang persero yang bertanggungjawab secara sendiri atau tanggung renteng. Sedangkan Firma, berdasarkan ketentuan Pasal 16 KUHD adalah persekutuan yang diadakan untuk menjalankan suatu perusahaan dengan mamakai nama bersama, dan berdasarkan ketentuan Pasal 18 KUHD tiap persero bertanggungjawab secara tanggung renteng atas perikatan-perikatan perseroannya. Selanjutnya Janus Sidabalok (2012), bahwa pada umumnya dianut pandangan CV bukan badan hukum meskipun syarat kekayaan terpisah sudah terpenuhi, tetapi karena CV tidak perlu mendapat

pengesahan atas anggaran dasarnya. Oleh karena itu subjek hukumnya ada pada diri anggotanya.

Berdasarkan ketentuan tersebut, tidak terdapat pemisahan tanggung jawab pribadi antara Persero Pengurus CV dan Firma yang dibentuk, sejalan dengan Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 879/K/Sip/1974 menyatakan bahwa CV ataupun Firma belum merupakan badan hukum dan belum merupakan subjek hukum yang tersendiri terlepas dari anggota persero pengurus sehingga tidak dapat melakukan perbuatan hukum sendiri, oleh karena itu yang dapat melakukan perbuatan melawan hukum adalah anggota pengurus dan apabila CV bertindak mengajukan gugatan kepada pihak lain atau jika ditarik sebagai tergugat, yang menggugat dan tergugat bukan CV tetapi anggota pengurusnya. Berdasarkan ketentuan tersebut CV, Firma tidak dapat dikategori sebagai badan hukum.

Berbeda dengan Perseroan Terbatas, sebagaimana disebut dalam Pasal 7 ayat (4) UU No 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (PT) memperoleh status badan hukum pada tanggal diterbitkannya keputusan menteri mengenai pengesahan badan hukum perseroan, maka dengan status sebagai badan hukum menyebabkan pemegang saham perseroan sebagaimana ketentuan Pasal 3 ayat (1) UU PT tidak bertanggung jawab secara pribadi atas perikatan yang dibuat atas nama perseroan dan tidak bertanggungjawab atas kerugian perseroan melebihi saham yang dimilikinya dan tidak meliputi

harta kekayaan pribadinya. Oleh karenanya sejak ditetapkan menjadi badan hukum, maka PT menjadi subjek hukum yang dapat melakukan perbuatan hukum secara mandiri. Ketentuan Pasal 74 ayat (1) Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 mengatur secara limitatif tentang subjek yang dapat menjadi penyumbang dana kampanye yang terdiri atas: 1) Partai Politik dan/atau Gubungan Partai Politik yang mengusulkan Pasangan Calon; 2) Pasangan Calon; 3) Perorangan; 4) Badan Hukum Swasta.

#### **8. Kesimpulan dan Rekomendasi**

Bawaslu sebagai lembaga yang dimandatkan oleh Perundang-undangan harus dapat melaksanakan fungsi pengawasan pemilu/ pilkada termasuk pada dimensi pengelolaan dana kampanye, tanggungjawab ini harus didukung dengan peraturan perundangan yang memadai agar semaksimalnya pengawas mampu menjaga prinsip transparansi dan akuntabilitas terhadap pengelolaan dana kampanye oleh pasangan calon. Pengelolaan dana kampanye turut menjadi prioritas semangat menata demokrasi yang setara, berkeadilan, dan bermartabat. Disisi lain, regulasi penguatan juga diperuntukan kepada pihak auditor, bahwa fungsinya tidak sebatas teknis administratif melainkan fungsi investigatif.

Terhadap sumbangan dana kampanye yang berasal dari badan hukum swasta, maka CV, Firma atau badan usaha bukan badan hukum lainnya: *Pertama* jika terdapat sumbangan dana kampanye

CV, Firma yang masuk ke rekening dana kampanye Pasangan Calon maka sumbangan tersebut tidak dapat dipergunakan karena tidak masuk dalam kategori subyek yang ditentukan sebagai penyumbang. *Kedua*, karena bentuk pertanggungjawaban CV, Firma, badan usaha bukan badan hukum melekat pada anggota pengurus maka sumbangan CV, Firma dan badan usaha bukan badan hukum lainya dikategori ke dalam sumbangan orang yang berlaku batasan sumbangan dengan segala akibat hukumnya.

## DAFTAR PUSTAKA

- Administrasi Negara (LAN) dan Badan Pemeriksaan Keuangan dan Pembangunan (2000), Akuntabilitas dan Good Governance, Lembaga Administrasi dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.
- Afifuddin, M (2018) Pengawasan Pembiayaan Pemilu 2019: Mengatasi Ruang Kosong, (ed: Mada Sukmajati dan Aditya Perdana), Pembiayaan Pemilu di Indonesia, Bawaslu, Jakarta.
- Haris, Syamsuddin (2017) Dinamika Politik, Pilkada Serentak, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, Jakarta.
- Isra, Saldi (2017) Pemilu dan Pemulihan Daulat Rakyat, Themis Publishing, Jakarta Selatan.
- Junaidi, Very, et al., 2011, Anomali Keuangan Partai Politik: Pengaturan dan Praktek, Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, Jakarta.
- Mardiasmo, (2006), (Jurnal Akuntansi Pemerintahan Vol. 2, No. 1 Mei), Perwujudan Transparansi dan Akuntabilitas Publik Melalui Akuntansi Sektor Publik: Suatu Sarana Governance.
- Milles, B. Mathew dan Hubermenn, A. Michael, (1997), *Analisis Data Kualitatif*. Universitas Indonesia Press, Jakarta.
- Moleong, Lexy J. (2013) Metode Penelitian Kualitatif. Edisi Revisi: PT. Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Pamungkas, Sigit (2010), Krisis Demokrasi Elektoral, Institute For Democracy and Welfarism, Yogyakarta.
- Perludem, Siaran Pers, 30 April 2013 diakses :



<http://perludem.org/category/siaran-pers>

Sidabalok, Janus (2012), *Hukum Perusahaan*, Penerbit Nuansa Aulia, Bandung.

Soemitro, Ronny Hanitijo (1988) *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta.

Supriyanti, Didik dan Wulandari, Lia, (2013) *Basa Basa Dana Kampanye, Pengabaian Prinsip Transparansi dan Akuntabilitas Peserta Pemilu*, Yayasan Perludem, Jakarta.

Venus, Antar (2004), *Manajemen Kampanye*, Simbiosis Rekatama Media, Bandung.

# PROSES PIDANA PEMILU DI MASA KAMPANYE PILKADA PENAJAM PASER UTARA (PPU) 2018

## 1. Pendahuluan

Pemilihan Umum atau pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Periode setiap lima tahun sekali. Aturan mengenai pilkada secara eksplisit diatur dalam bab tersendiri yaitu Bab VI tentang Pemerintah Daerah. Pasal 18 ayat (4) UUD Tahun 1945 menyatakan secara tegas bahwa: "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis". Demokratis sendiri disini di maknai sebagai pemilihan secara langsung oleh rakyat maupun tidak langsung lewat DPRD.

Khusus mengenai Pasal 18 ayat (4) berkaitan dengan pasal-pasal dan ayat lain yang berkaitan dengan pemerintahan daerah. Menurut Bagir Manan, "Pasal 18 UUDNRI 1945 yang telah diamandemen lebih sesuai dengan gagasan daerah membentuk pemerintahan daerah sebagai satuan pemerintahan mandiri di daerah yang demokratis. Lebih lanjut Bagir Manan mengatakan bahwa asas dekonsentrasi adalah instrumen sentralisasi, karena itu sangat keliru ditempatkan dalam

sistematik pemerintahan daerah yang merupakan antithesis dari sentralisasi (Suharizal, 2011).

Sejak berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, telah merubah sistem pemilihan Kepala Daerah dari pemilihan melalui DPRD menjadi pemilihan langsung oleh rakyat sebagaimana disebutkan dalam Pasal 56 ayat (1) yang berbunyi: "Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil".

Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijakan negara, karena kebijakan tersebut menentukan kehidupan rakyat (Moh, Mahfud MD, 1998). Tapi dalam kenyataannya praktik politik dalam pemilihan dilakukan membabi buta dalam merengkuh kekuasaan.

Terkait dengan buruknya asumsi terhadap praktek politik dan politikus, Andi Setiadi dalam bukunya "Politik Harapan Palsu" menyatakan: "politik itu bukan soal kebenaran, tapi kepentingan. Politik itu bukan soal siapa "menghasilkan" apa, tapi soal siapa "mendapatkan" apa. Itulah sebabnya, muncul adagium politik yang begitu populer terhadap politik, "Tiada

kawan atau lawan yang abadi, yang ada hanyalah kepentingan abadi” (Setiadi, 2013).

Lantas atas hal tersebut berbagai cara dilakukan oleh calon atau pasangan calon, dan juga partai politik dalam meraih simpati atau dukungan masyarakat. Dan kebanyakan praktik politik uang merupakan jalan cepat meraih suara. Padahal secara absolut proses Pilkada sudah diatur di dalam sebuah Undang-Undang (UU) 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 (selanjutnya disebut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pilkada). Dimana bila pasangan calon pilkada terbukti melanggar aturan maka ada sanksinya.

Yang mana Pembukaan UUD 1945 menyebutkan bahwa Indonesia adalah negara berdasarkan hukum, maka setiap tindak pidana yang terjadi seharusnya diproses melalui jalur hukum, jadi hukum dipandang sebagai satu-satunya sarana bagi penyelesaian terhadap suatu tindak pidana (S.R Sianturi, 2002). Selain itu menurut Moeljatno, perbuatan Pidana adalah perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan hukum larangan mana disertai ancaman (sanksi) yang berupa pidana tertentu (C.S.T. Kansil & Christine S.T. Kansil, 2004).

Sedangkan tindak pidana pemilihan, yaitu semua tindak pidana berkaitan dengan penyelenggaraan yang diatur di dalam Undang-Undang (UU) 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 (selanjutnya disebut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pilkada),

Tindak pidana yang terjadi pada masa Pemilihan Kepala Daerah, tetapi tidak diatur dalam UU Gubernur, Bupati, dan Walikota tidak digolongkan sebagai tindak pidana Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Adapun subyek tindak pidana Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota adalah manusia sebagai pribadi. Untuk menjamin pemilihan umum yang *free and fair* yang sangat penting bagi negara demokrasi diperlukan perlindungan bagi para pemilih, bagi setiap pihak yang mengikuti pemilu maupun bagi rakyat umumnya dari segala ketakutan, intimidasi, penyuapan, penipuan, dan berbagai pihak curang lainnya, yang akan mempengaruhi kemurnian hasil pemilihan umum (Topo Santoso S.H,M.H, 2006).

Politik uang dapat terjadi ketika kandidat membeli dukungan partai politik atau membeli suara dari pemilih untuk memilihnya dengan imbalan materi (Zaman, 2016 dan Nasution, 2013). Faktor penyebab terjadinya politik uang dalam Pilkada sebagaimana yang diteliti Azhari

(2012) diantaranya adalah menyusutnya moralitas, lemahnya peran partai sebagai lembaga pendidikan politik, dan fenomena kemiskinan. Nasution (2013) yang memfokuskan penelitiannya pada keterakitan antara daerah yang berkembang menjadi tempat tumbuh subur nya politik uang. Dari fenomena tersebut, politik uang punya kaitan yang erat dengan kemiskinan Bentuk dari politik uang menurut Lesmana sebagaimana dikutip Zaman (2016) bisa berupa uang namun bisa pula berupa bantuan-bantuan sarana fisik berupa kampanye pasangan kandidat tertentu.

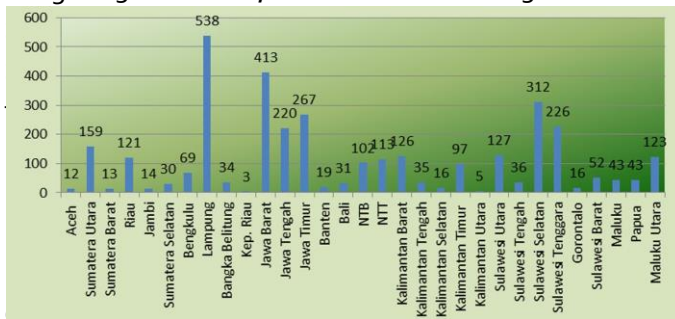
Praktek politik uang dalam pelaksanaan pilkada, ketentuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang (selanjutnya disebut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pilkada), telah menentukan bahwa politik uang sebagai perbuatan pidana yang diancam dengan pidana penjara dan denda.

Sebagai mana bunyi Pasal 187 A ayat (1) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur Bupati dan Walikota menyebutkan bahwa: Setiap orang yang dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan

kepada warga negara Indonesia baik secara langsung ataupun tidak langsung untuk mempengaruhi pemilihan agar tidak menggunakan hak pilih, menggunakan hak pilih dengan cara tertentu sehingga suara menjadi tidak sah, memilih calon tertentu, atau tidak memilih calon tertentu akan dipidana dengan pidana penjara paling singkat 36 (tiga puluh enam) bulan dan paling lama 72 (tujuh puluh dua) bulan dan denda paling sedikit Rp 200.000.000,- (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp 1.000.000.000,- (satu milyar rupiah)

Menurut data laporan kinerja Bawaslu RI terdapat masing-masing temuan serta laporan penanganan pelanggaran secara global se Indonesia yang berjumlah ribuan. Temuan dugaan pelanggaran baik itu pelanggaran Pidana, pelanggaran Administratif, pelanggaran kode etik dan pelanggaran hukum lainnya. Jumlah temuan dugaan pelanggaran tersebut tersebar di daerah Aceh 12 temuan, Sumatera utara 159 temuan, Sumatera Barat 13 temuan, Riau 121 temuan, Jambi 14 temuan, Sumatera Selatan 30 temuan, Bengkulu 69 temuan, Lampung 538 temuan, Bangka Belitung 34 temuan, Kep. riau 3 temuan, Jawa Barat 413 temuan, Jawa Tengah 220 temuan, Jawa Timur 267 temuan, Banten 19 temuan, Bali 31 temuan, NTB 102 temuan, NTT 113 temuan, Kalimantan Barat 126 temuan, Kalimantan Tengah 35 temuan, Kalimantan Selatan 16 temuan, Kalimantan Timur 96 temuan, Kalimantan Utara 5 temuan, Sulawesi Utara 127 temuan, Sulawesi

Tengah 36 temuan, Sulawesi Selatan 312 temuan,



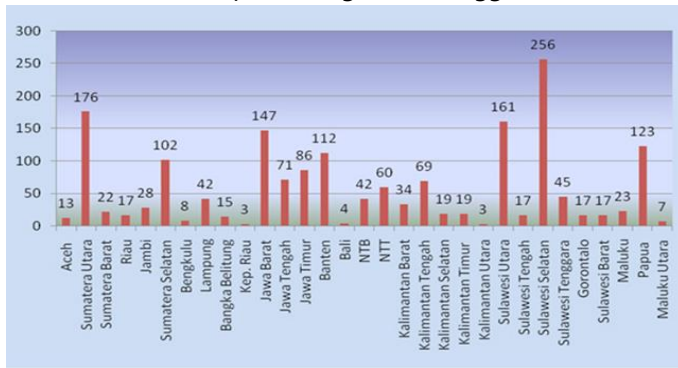
Sumber : Bawaslu RI, 2018

Sedangkan laporan dugaan pelanggaran pada Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2018, Bawaslu menerima laporan pelanggaran yang di registrasi sebanyak 1.758. Laporan tersebut tersebar di seluruh Indonesia dengan rincian, Aceh 13 temuan, Sumatera utara 176 temuan, Sumatera Barat 22 temuan, Riau 17 temuan, Jambi 28 temuan, Sumatera Selatan 102 temuan, Bengkulu 8 temuan, Lampung 42 temuan, Bangka Belitung 15 temuan, Kep. Riau 3 temuan, Jawa Barat 147 temuan, Jawa Tengah 71 temuan, Jawa Timur 86 temuan, Banten 112 temuan, Bali 4 temuan, NTB 42 temuan, NTT 60 temuan, Kalimantan Barat 34 temuan, Kalimantan Tengah 69 temuan, Kalimantan Selatan 19 temuan, Kalimantan Timur 19 temuan, Kalimantan Utara 3 temuan, Sulawesi Utara 161 temuan, Sulawesi Tengah 17 temuan, Sulawesi Selatan 256 temuan, Sulawesi Tenggara 45 temuan, Gorontalo 17 temuan,



Sulawesi Barat 17 temuan, Maluku 23 temuan, Papua 123 temuan, Maluku Utara 7 temuan.

**Grafik 2. Jumlah Laporan Dugaan Pelanggaran**



Sumber : Bawaslu RI, 2018

Sementara di Kabupaten Penajam Paser Utara data dari Bawaslu Penajam Paser Utara khusus proses pelanggaran pidana ditangani Bawaslu Penajam Paser Utara meregistrasi 11 Laporan dan Temuan Dugaan Tindak Pidana Pemilihan, 3 Perkara masuk ke Tahap Penyidikan dan 8 Perkara bukan Pelanggaran Pidana karena unsur-unsur pidana yang tidak terpenuhi serta kurangnya bukti. Untuk Proses penanganan pelanggaran pembagian nasi bungkus yang berstiker

pasangan calon sendiri Bawaslu Penajam Paser Utara mendapatkan laporan masyarakat.

## 2. Metode Penelitian

Artikel ini berangkat dari hasil penelitian yang menggunakan pendekatan penelitian kualitatif. Pendekatan penelitian kualitatif bermaksud untuk memahami tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah (Moleong, 2007). Tujuan utama penelitian kualitatif ini adalah untuk memahami fenomena atau gejala sosial dengan lebih menitik beratkan pada gambaran yang lengkap tentang fenomena yang dikaji. Pada pendekatan ini, peneliti membuat suatu gambaran kompleks, meneliti katakata, laporan terinci dari informan, dan melakukan studi pada situasi yang terjadi. Untuk memperoleh data yang diperlukan dalam melakukan penelitian ini, peneliti menggunakan teknik dan metode-metode sebagai berikut : Wawancara (*Interview*) dan Dokumentasi. Teknik pengumpulan data yang diperoleh melalui penelitian ini yaitu kepustakaan dan lapangan.

Penelitian kepustakaan dilakukan dengan cara membaca buku teks, jurnal, peraturan perundang-undangan, dll, yang berkaitan dengan penelitian ini, sedangkan penelitian lapangan dilakukan dengan cara wawancara langsung informan yang sudah

ditetapkan. Jenis yang di gunakan dalam penelitian ini berupa data primer yaitu data yang di peroleh peneliti secara langsung dari sumbernya atau narasumber sebagai informan yang langsung berhubungan dengan fokus penelitian. Pada data primer ini, untuk menentukan informan kunci, penulis menggunakan teknik penentuan sampel disesuaikan dengan tujuan penelitian.

Sedangkan data sekunder yaitu data atau informasi hasil penelahaan dokumen penelitian serupa yang pernah dilakukan sebelumnya, bahan kepustakaan seperti buku-buku, literatur, majalah, jurnal ataupun arsip-arsip yang sesuai dengan penelitian yang akan dibahas. Metode pengumpulan data adalah teknik atau cara-cara yang dapat digunakan peneliti untuk mengumpulkan data. Ada beberapa teknik atau metode pengumpulan data yang biasanya dilakukan oleh peneliti. Upaya Dan Kendala Bawaslu Penajam Paser Utara Dalam menerima laporan nasi bungkus kemudian menangani hingga mengawal ke pengadilan.

Peneliti dapat menggunakan salah satu atau gabungan dari metode yang ada tergantung masalah yang dihadapi (Kriyantono, 2009). Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini, antara lain, penelitian kepustakaan (*Library Research*), penelitian lapangan (*Field Research*). wawancara mendalam (*depth interview*). Dalam penelitian ini, penulis

menganalisis data secara bertahap. Pengujian tentang kesimpulan yang telah diambil dengan data perbandingan yang bersumber dari hasil pengumpulan data dan penunjang lainnya. Pengujian ini dimaksudkan untuk melihat kebenaran hasil analisis sehingga melahirkan kesimpulan yang diambil dengan menghubungkan atau mengkomunikasikan hasil-hasil penelitian dengan teori-teori para ahli

#### **Rumusan Masalah**

- Bagaimana posisi kasus Nasi Bungkus (kronologi, substansi kasus, pelaku, korban, apa pasal yang dilanggar)?
- Apakah yang mendasari terlapor lalu menuju tersangka berubah
- Bagaimana tantangan Bawaslu dalam proses penanganan pelanggaran pidana

#### **Tujuan Masalah**

- Menjadi tolok ukur penyelenggara dalam menyelesaikan proses penanganan pelanggaran.
- Mendapatkan penjelasan terkait tantangan di pilkada

### **3. Hasil dan Pembahasan**

#### **Sejarah Kabupaten Penajam Paser Utara**

Dari data Badan Pusat Statistik 2019, Kabupaten Penajam Paser Utara sebuah kabupaten di Provinsi Kalimantan Timur. Ibu kotanya di Kecamatan Penajam.

Di Utara berbatasan dengan Kabupaten Kutai Kartanegara, di timur berbatasan dengan Selat Makassar dan sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Paser serta sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Kutai Barat. Jumlah penduduk kabupaten ini pada tahun 2019 berjumlah 173.671 jiwa. Sedangkan sebaran kecamatan terdiri atas empat wilayah. Meliputi Kecamatan Penajam, Kecamatan Waru, Kecamatan Babulu, dan Kecamatan Sepaku..

Pada 2018, Provinsi Kaltim melaksanakan Pemilihan Kepala Daerah Gubernur beserta Wakil Gubernur. Yang juga bersamaan dengan Pilkada Penajam Paser Utara. Provinsi Kalimantan Timur pada Pemilihan Kepala Daerah serentak tanggal 27 Juni 2018 diikuti oleh 4 ( empat ) pasangan calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur sebagai berikut :

**Tabel 1.** *Daftar Calon Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Kalimantan Timur*

Nomor Urut	Nama Pasangan Calon
1	Dr. H. Andi Sofyan Hasdan, Sp.S dan H. M. Rizal Efendi
2	H. Syharie Ja'ang,SH,M.si dan H. Awang Ferdian Hidayat, SE, MM

3	Dr. Ir. H. Isran Noor, M.si dan H. Hadi Mulyadi, S.sj, M.si
4	Ir. H. Rusmadi MS, Ph.d dan Drs. H. Safaruddin

Sumber : KPU Provinsi Kaltim, 2018

Jumlah pemilih di wilayah Kecamatan se Kabupaten Penajam Paser Utara pada pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Kalimantan Timur yang dilaksanakan pada tanggal 27 Juni 2018 sebanyak 118.579 DPT, Sedangkan pemilih yang menggunakan hak pilihnya sebanyak 85.062 orang yang tersebar di 4 ( Empat ) Kecamatan di wilayah Kabupaten Penajam Paser Utara. (Laporan Bawaslu PPU, 2018)

Sementara Kabupaten Penajam Paser utara pada Pemilihan Kepala Daerah serentak tanggal 27 Juni 2018 diikuti oleh 3 ( Tiga ) pasangan calon Bupati dan Calon Wakil Bupati sebagai berikut :

**Tabel 2.** *Daftar Calon Bupati dan Wakil Bupati Penajam Paser Utara*

Nomor Urut	Nama Pasangan Calon
1	Mustaqim, MZ. MM dan Sofian Nur, ST

2	H.Andi Harahap, S.Sos dan H. Fadly Imawan, Sp. Mp
3	Abdul Gafur dan Ir.H.Hamdan

Sumber : KPU PPU, 2018

Jumlah pemilih di wilayah Kecamatan se Kabupaten Penajam Paser Utara pada pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Kalimantan Timur yang dilaksanakan pada tanggal 27 Juni 2018 sebanyak 118.579 DPT, Sedangkan pemilih yang menggunakan hak pilihnya sebanyak 85.046 orang yang tersebar di 4 (Empat) Kecamatan di wilayah Kabupaten Penajam Paser Utara.

### **Kronologis Kasus Pidana Pembagian Nasi Bungkus**

Dari Pilkada Penajam Paser Utara tersebut terdapat berbagai pelanggaran. Kasus paling menonjol adalah politik uang yang dilakukan para pendukung nomor urut 3, Abdul Gafur dan Ir.H.Hamdan. yakni pembagian nasi bungkus pada saat bencana banjir.

Pada hari Minggu, 25 Maret 2018 pukul 09.00 WITA Saudara Musa (Karyawan Swasta) yang beralamat Nenang RT. 04 Kelurahan Nenang Kecamatan Penajam Kab. Penajam Paser Utara Kalimantan Timur telah melaporkan adanya dugaan pelanggaran tindak pidana pemilihan, **Pasal 187 A Ayat 1 Undang-Undang RI Nomor 10 Tahun 2016** "Setiap Orang dengan sengaja

melakukan perbuatan melawan hukum menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan warga Negara Indonesia baik secara langsung ataupun tidak langsung untuk mempengaruhi pemilih agar tidak menggunakan hak pilih, dengan cara tertentu sehingga suara menjadi tidak sah, memilih calon tertentu atau tidak memilih calon tertentu sebagaimana dimaksud pada Pasal 73 Ayat (4) dipidana dengan pidana penjara paling singkat 36 (tiga puluh enam) bulan dan paling lama 72 (tujuh puluh dua) bulan dan denda paling sedikit Rp 200.000.000 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp 1.000.000.000 (satu miliar rupiah)” **jo Pasal 73 ayat (4) Undang-undang nomor 10 tahun 2016** dijelaskan bahwa :

“Selain Calon atau Pasangan Calon, anggota Partai Politik, tim kampanye, dan relawan, atau pihak lain juga dilarang dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada warga negara Indonesia baik secara langsung ataupun tidak langsung untuk:

1. Mempengaruhi Pemilih untuk tidak menggunakan hak pilih;
2. Menggunakan hak pilih dengan cara tertentu sehingga mengakibatkan suara tidak sah;
3. Mempengaruhi untuk memilih calon tertentu atau tidak memilih calon tertentu.



Saudara Musa sebagai pelapor menyampaikan laporannya kepada Panwaslu Kabupaten Penajam Paser Utara dengan nomor registrasi laporan 004/LP/PB/KAB/23.10/III/2018 dengan membawa beberapa saksi dan bukti berupa foto pada saat penyerahan bantuan. Pelapor menyampaikan laporan dugaan pelanggaran Tindak Pidana yang dilakukan Terlapor Hj Risnah (Ibu Rumah Tangga) yang beralamat Balikpapan Regency Mediterania Blok FB 07 No. 02 RT. 43 Kelurahan Sepinggian Baru Kecamatan Balikpapan Selatan Kota Balikpapan Provinsi Kalimantan Timur. Kronologi kejadian dugaan pelanggaran Tindak Pidana yang dilakukan Hj Risnah, membagikan bantuan kepada korban banjir di Kelurahan Nenang berupa Nasi bungkus sebanyak 330 bungkus, pada plastik pembungkus terdapat stiker pasangan calon nomor urut 3 AGM-Hamdani

Pelapor mengetahui dugaan pelanggaran tersebut pada hari Senin tanggal 19 Maret 2018 sekitar pukul 09.00 Wita di Nenang RT. 04 Kelurahan Nenang Kecamatan Penajam Kabupaten Penajam Paser Utara tepatnya di depan Rumah Saudara Mala. Di hari yang sama laporan tersebut diregistrasi, Tim Gakkumdu, Koordinator Divisi Hukum, Penindakan Pelanggaran dan Penyelesaian Sengketa, Edwin Irawan didampingi Penyidik Kepolisian dan juga Jaksa Penuntut Umum melakukan proses Klarifikasi kepada Pelapor dan saksi-saksi pelapor

Dalam proses klarifikasi, pelapor menerangkan pada saat kejadian, yang turut hadir dalam pemberian bantuan Nasi Bungkus untuk Korban Banjir di Kelurahan Nenang yang terdapat stiker pasangan Calon Nomor Urut 3 Abdul Gafur mas'ud – Ir. H. Hamdam yaitu ada tim sar, pihak Kepolisian, warga sekitar serta orang yang menggunakan mobil stiker AGM (pembagi nasi bungkus). Pelapor juga menjelaskan mobil yang membawa bantuan yaitu mobil Tim Sar dan Mobil Paslon, ada 3 Orang yang turun dari mobil Pasangan Calon Nomor Urut 3, 2 Orang Perempuan dan 1 Laki-laki. Setelah menyerahkan bantuan Nasi Bungkus untuk Korban Banjir Terlapor tersebut naik perahu didampingi oleh saudara Yasir membawa Bantuan nasi bungkus menuju lokasi banjir., Terdapat 15 kantong berisi nasi bungkus, yang mana setiap kantong berisi 10-15 bungkus nasi dengan kisaran harga sekitar Rp. 15.000,- /bungkus

Dalam keterangan pelapor menjelaskan kalau Stiker stiker pasangan Calon Nomor Urut 3 Abdul Gafur mas'ud – Ir. H. Hamdam tersebut terpasang dibagian kantong plastik yang mana didalam kantong plastik tersebut berisikan beberapa nasi bungkus dan diambil dari dalam Mobil yang berstiker AGM. Pelapor juga menerangkan pada saat pemberian bantuan Nasi Bungkus tersebut tidak ada kegiatan kampanye.

Di hari yang sama proses klarifikasi Pelapor, Tim Gakkumdu juga mengklarifikasi saksi-saksi. Salah satu

saksi pelapor adalah Baharuddin (Wiraswasta) yang juga berada di lokasi banjir Jl. Nenang RT. 04 Kelurahan Nenang Kecamatan Penajam Kabupaten Penajam Paser Utara. Saksi menjelaskan bahwa benar foto yang diserahkan oleh Pelapor sebagai bukti kepada Panwaslu Kabupaten Penajam Paser Utara adalah saksi sendiri karena pada saat penyerahan bantuan tersebut saksi dipanggil oleh Saudara Musa. Saksi menjelaskan kronologis sampai saksi bisa ada dalam foto tersebut, pada saat saksi sedang operasikan perahu Tim Sar untuk mengantar Ibu-ibu yang akan membersihkan rumah mereka, pada saat kembali ke lokasi sudah datang mobil Paslon tersebut, lalu Pelapor memanggil saksi untuk mewakili masyarakat perumahan yang terdampak banjir tersebut sebagai simbolis, akan tetapi setelah itu bantuan diserahkan kembali ke pihak yang memberikan karena saksi tidak menerima bantuan tersebut karena tidak terdata sebagai korban banjir. Pada saat diserahkan bantuan nasi bungkus, saksi tidak memperhatikan apakah ada stiker atau tidak. Saksi hanya mengetahui bahwa yang memberikan bantuan tersebut adalah istri dari Abdul Gafur Mas'ud yaitu Hj. Risnah yang merupakan salah satu kandidat Calon Bupati. Pada saat diserahkan tidak ada ajakan untuk memilih salah satu pasangan calon

Pada hari senin 26 Maret 2018 Tim Gakkumdu memanggil Hj. Risnah (Ibu Rumah Tangga) sebagai terlapor dalam dugaan tindak pidana yang dilaporkan

Saudara Musa. Terlapor merupakan istri dari salah satu Calon Bupati Penajam Paser Utara periode 2018-2023 Abdul Gafur Masúd. Terlapor mengakui bahwa yang ada dalam bukti foto yang diserahkan ke Panwaslu adalah benar dirinya pada saat penyerahan bantuan pada hari senin 19 Maret 2018 pukul 09.00 WITA kepada korban banjir di Kelurahan Nenang berupa nasi bungkus sebanyak 330 bungkus yang terlapor beli melalui Saudara Cici dari dana terlapor sendiri yang harganya sekitar Rp. 15.000,-/bungkus.

Terlapor menjelaskan mendatangi lokasi bencana banjir dengan mobil Yaris berwarna biru bersama supir dan Saudari Cici menggunakan Mobil Double Cabin yang ada stiker pasangan calon bersama supirnya karena mobil tersebut merupakan mobil operasional, Terlapor menyerahkan 1 plastik saja secara simbolis kepada perwakilan warga korban banjir, selanjutnya terlapor tidak mengetahui siapa yang membagikan, dan terlapor juga tidak mengetahui terkait adanya stiker tersebut, terlapor mengetahuinya setelah terlapor dilaporkan ke Panwaslu dan tidak tahu siapa yang mengambil foto yang menjadi bukti laporan. Penyerahan secara simbolis tersebut kepada penerima bantuan sudah menjadi kebiasaan terlapor

Mengenai bantuan nasi bungkus tersebut, suami terlapor yaitu Calon Bupati Penajam Paser Utara, Abdul Gafur Masúd maupun timsukses tidak mengetahui dan terlapor tidak meminta ijin jika ada kegiatan bantuan

tersebut, Karena bantuan tersebut adalah inisiatif dari terlapor sendiri. Terlapor datang sekedar berbagi dengan sesama, tanpa pernah ada ajakan atau arahan kepada warga untuk memilih salah satu pasangan calon.

Pada hari Kamis 29 Maret 2018 Tim Gakkumdu memanggil Saudara Junaidi Tanjung (Supir) yang merupakan Saksi terlapor. Saksi menjelaskan bahwa saksi bersama Saudari Cici yang memesan nasi bungkus untuk diserahkan kepada warga korban banjir yang diserahkan pada keesokan harinya Senin, 19 Maret 2018 pukul 09.00 WITA dengan menggunakan mobil operasional yang berstiker Pasangan Calon Nomor urut 3 AGM-Hamdam. Saksi mengaku tidak datang bersamaan dengan Terlapor karena terlapor menggunakan mobil Yaris.

Saksi menjelaskan alasan menggunakan mobil tersebut karena mobil operasional dan mobil tersebut pegangan saksi dan tidak perlu ijin jika menggunakan. Saksi juga menjelaskan yang menempel stiker pasangan calon pada plastic pembungkus nasi adalah saksi sendiri pada saat di lokasi banjir sebelum diserahkan, sekitar 15 kantong plastik yang ditempelkan stiker atas inisiatif sendiri tanpa sepengetahuan Terlapor dan Saudari Cici, tidak ada yang menyuruh memasang stiker tersebut, karena saksi melihat ada stiker di mobil maka saksi langsung menempelnya tanpa mengetahui dampak dari perbuatannya.

Berdasarkan keterangan klarifikasi pelapor, saksi, dan terlapor serta alat bukti berupa foto ditemukan fakta bahwa saudara Hj. Risnah membagikan nasi bungkus untuk korban bencana tidak menyadari bahwa pada plastik nasi bungkus tersebut terdapat stiker dan yang secara sadar memasang stiker tersebut adalah saudara Junaidi sehingga terhadap tindakan yang dilakukan oleh saudara Junaidi dapat dikategorikan dugaan tindakan pemilihan. Di hasil persidangan yang membawa Junaidi Tanjung sebagai tersangka menghasilkan putusan sidang bersalah dan dijatuhi hukuman penjara.

### **Proses Penanganan Menghasilkan Tersangka Berbeda dengan yang Dilaporkan**

Menurut hasil wawancara penulis terhadap terhadap Kepolisian sendiri terkait kasus pidana pilkada pembagian nasi bungkus dianggap paling menonjol. menurut Kasat Reskrim Penajam Paser Utara Iptu *Dian Kusnawan SH*, peran Kepolisian secara umum saat Pilkada 2018 adalah menjaga stabilitas keamanan dan ketertiban masyarakat selama pelaksanaan pilkada agar tercipta situasi aman, tertib dan damai.

Utamanya melakukan proses hukum terhadap perkara tindak pidana yang diatur didalam Undang-Undang Pilkada melalui Sentra Gakkumdu di setiap tingkatan. Mulai pusat, Provinsi, hingga Kabupaten/Kota. "Perkara yang berkaitan dengan perbuatan pidana yang diatur dalam Undang-Undang Pilkada yang ada di Kab. PPU

ada 3 (tiga) kasus yang naik proses penyidikan dan berhasil diputus bersalah saat persidangan. Money politik / penyerahan nasi bungkus disertai stiker salah satu Paslon sampai persidangan dengan vonis 1 (satu) bulan penjara,” kata Kasat Reskrim Penajam Paser Utara Iptu *Dian* Kusnawan SH (Wawancara 10 November, 2020).

Ditambahkan Kasat Reskrim Penajam Paser Utara Iptu *Dian* Kusnawan SH kronologis berasal dari laporan masyarakat lalu ditindak lanjuti oleh Gakkumdu. Perubahan terlapor lantas tersangka berubah saat masuk meja hijau lantaran bahwa dalam proses laporan pertama di sentra Gakkumdu pelapor dapat menyebutkan siapa saja yang dilaporkan namun dalam proses penyelidikan dan penyidikan harus mengacu ke pembuktian sesuai dengan pasal 184 ayat 1 KUHAP, berbunyi disebutkan bahwa alat bukti yang sah adalah: keterangan saksi, keterangan ahli, surat, petunjuk dan keterangan terdakwa. Apabila dalam proses penyelidikan dan penyidikan ditemukan orang yang tidak disebutkan dalam proses laporan di Sentra Gakkumdu namun dari fakta-fakta penyelidikan memenuhi alat bukti untuk ditetapkan sebagai tersangka dengan mengacu Pasal 184 KUHAP maka hal tersebut dapat ditetapkan tersangka.

Kasipidum Kejaksaan Penajam Paser Utara Arif Subekti, (9 November 2020) bahwa peran kejaksaan dalam proses penanganan pelanggaran di tiap perhelatan

pilkada cukup krusial. Karena kejaksaan masuk ke dalam ruang lingkup Penegakkan Hukum Terpadu (Gakkumdu). "Peran kejaksaan dalam pilkada 2018 ada masuk di gakkumdu, di situ juga ada kepolisian dan kejaksaan, melakukan pengawasan dan pencegahan perkara khususnya pilkada," kata dia. Dikatakan Arif laporan dugaan pidana oleh masyarakat ke Gakkumdu pada 2018 berjumlah belasan laporan dan temuan. Kemudian yang satu perkara berhasil di putus di pengadilan.

"Ada laporan dugaan pidana masuk ke Gakkumdu pada 2018. Dari belasan laporan serta temuan ada empat perkara. Dan satu perkara masuk ke meja hijau," ucap Arif. Dikatakan Arif, khusus kasus nasi bungkus yang masuk meja hijau termasuk dugaan pelanggaran pidana pilkada. Saat itu pelapor bernama Musa datang ke Bawaslu melaporkan adanya dugaan tindak pidana politik uang. Kemudian di register dan oleh Gakkumdu perkara tersebut masuk di pembahasan pertama. Dalam Peraturan Bersama Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Jaksa Agung Republik Indonesianomor 14 Tahun 2016 Nomor 01 Tahun 2016 Nomor 010/Ja/11/2016 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu Pada Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Walikota Dan Wakil Walikota

Di pasal 16 pembahasan pertama yakni:



- 1) Pengawas Pemilu, Penyidik Tindak Pidana Pemilihan dan Jaksa pada Sentra Gakkumdu paling lama 1 x 24 (satu kali dua puluh empat) jam terhitung sejak tanggal laporan/temuan diterima oleh Pengawas Pemilu melakukan pembahasan pertama;
- 2) Pembahasan pertamasebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan untuk menemukan peristiwa pidana Pemilihan, mencari dan mengumpulkan bukti-bukti serta selanjutnya menentukan pasal yang akan disangkakan terhadap peristiwa yang dilaporkan/ditemukan untuk ditindaklanjuti dalam proses kajian pelanggaran Pemilihan oleh Pengawas Pemilu dan Penyelidikan oleh Penyidik Tindak Pidana Pemilihan;
- 3) Pembahasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipimpin oleh Ketua Koordinator Sentra Gakkumdu disetiap tingkatan Bawaslu RI, Bawaslu Provinsi atau Panwaslu Kabupaten/Kota;
- 4) Hasil Pembahasan pertama sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dituangkan dalam Berita Acara Pembahasan yang ditandatangani oleh Pengawas Pemilu, Penyidik Tindak Pidana Pemilihan, dan Jaksa.

Dan dalam pembahasan pertama diindikasikan memenuhi **pasal 187 a. Dan dalam pasal Pasal 187 A Ayat 1 Undang-Undang RI Nomor 10 Tahun 2016** "Setiap Orang dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan warga Negara Indonesia baik secara langsung ataupun tidak langsung untuk

mempengaruhi pemilih agar tidak menggunakan hak pilih, dengan cara tertentu sehingga suara menjadi tidak sah, memilih calon tertentu atau tidak memilih calon tertentu sebagaimana dimaksud pada Pasal 73 Ayat (4) dipidana dengan pidana penjara paling singkat 36 (tiga puluh enam) bulan dan paling lama 72 (tujuh puluh dua) bulan dan denda paling sedikit Rp 200.000.000 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp 1.000.000.000 (satu miliar rupiah)” jo **Pasal 73 ayat (4) Undang-undang nomor 10 tahun 2016** dijelaskan bahwa :

“Selain Calon atau Pasangan Calon, anggota Partai Politik, tim kampanye, dan relawan, atau pihak lain juga dilarang dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada warga negara Indonesia baik secara langsung ataupun tidak langsung untuk:

- a. Mempengaruhi Pemilih untuk tidak menggunakan hak pilih;
- b. Menggunakan hak pilih dengan cara tertentu sehingga mengakibatkan suara tidak sah;
- c. Mempengaruhi untuk memilih calon tertentu atau tidak memilih calon tertentu.

“Ada fakta pelaku dari tindak pidana yaitu saudara Junaidi, kita bersepakat dalam laporan ini terjadi suatu peristiwa hukum yang mengarah ke Junaidi lalu ditingkatkan ke penyidikan,” masih kata Arif. Ia menambahkan, di klarifikasi Gakkumdu sebuah

penyelidikan merupakan tahap proses menganalisa. Sehingga baru menganalisa ada peristiwa dugaan pidana atau tidak. "Menentukan tersangka juga pada dasarnya bisa diketahui di penyelidikan tentu saja harus di dukung dengan alat bukti yang memadai," tutupnya.

### **Tantangan dan Masukan Bawaslu dan Sentra Gakkumdu Dalam Penegakkan Pelanggaran Pidana**

Di Undang-Undang 10 Tahun 2016 penanganan pelanggaran pidana dilakukan bersama dengan Gakkumdu. Terdiri atas Bawaslu, Kepolisian, dan Kejaksaan . diikat Di Peraturan Bersama Ketua Badan Pengawas pemilihan Umum Republik Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Jaksa Agung Republik Indonesia, Nomor 14 tahun 2016, Nomor 01 Tahun 2016, Nomor 010/JA/11/2016, Tentang Sentra Penegakkan Hukum Terpadu Pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Bupati dan Wakil Bupati Serta Walikota dan Wakil Walikota. Pertama, terbatasnya waktu untuk melakukan pengkajian terhadap dugaan tindak pidana pemilihan, karena hanya diberikan waktu 7 (tujuh) hari sejak kejadian, sehingga penanganannya tidak komprehensif. Dilanjutkan proses penanganan pelanggaran penyelidikan hanya memakan waktu 3+2. Sangat mepetnya waktu proses penanganan menjadikan Gakkumdu kesulitan memanggil para saksi. Karena beberapa kali proses penanganan pelanggaran pidana pada saat penyelidikan, para saksi ada yang sudah dipanggil tiga kali namun tidak bisa hadir.

Dikarenakan berbagai alasan. Ditambah tidak ada upaya paksa pemanggilan di penyelidikan. Apalagi jika terlapor tidak bisa hadir selama lima hari penanganannya. Masuk di penyelidikan, penyidik polisi harus bekerja ekstra. Penambahan waktu di penyelidikan hanya diberi waktu oleh undang-undang 14 hari.

Akibat ketidakhadiran terlapor, batas waktu penanganan oleh Bawaslu habis sehingga kasus menjadi kadaluarsa. Berbeda dengan jangka waktu penanganan pelanggaran pidana saat pemilu yang memakan waktu total 14 hari penanganan.

Pada dasarnya masalah mepetnya waktu yang mana penanganan di Pasal 134 ayat (5) UU Pilkada hanya 3 (tiga) hari dan waktu meminta keterangan tambahan dari pelapor sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 134 ayat (6) UU Pilkada hanya 2 (dua) hari sudah diajukan ke Mahkamah Konstitusi. Namun ternyata oleh Mahkamah Konstitusi pengajuan materiil terkait waktu penanganan pelanggaran ditolak secara keseluruhan. Melalui putusan Nomor 18/PUU-XVIII/2020 Hakim Mahkamah Konstitusi menolak alasannya bahwa dengan membandingkan beban kerja penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dengan beban kerja penyelenggaraan pemilihan umum serentak beban kerja pemilihan umum jauh lebih berat dalam berbagai aspek dibandingkan beban penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Beban tersebut termasuk beban kerja penanganan

pelanggaran dan penyelesaian sengketa pemilihan kepala daerah yang tentunya tidaklah seberat penanganan pelanggaran dan sengketa pemilihan umum terutama pemilihan anggota DPR, DPD, dan DPRD. Berdasarkan aspek beban kerja dimaksud, membandingkan batas waktu yang disediakan dalam penyelesaian pelanggaran Pilkada dengan tenggang waktu penyelesaian pelanggaran pemilu merupakan sesuatu yang tidak tepat. Bahwa dari aspek kepesertaan, misalnya, pemilihan kepala daerah hanya diikuti oleh satu jenis peserta pemilihan, yaitu pasangan calon. Jumlah pasangan calon peserta pemilihan kepala daerah juga terbatas. Terbatasnya jumlah peserta berdampak terhadap fokusnya proses pengawasan pemilihan dan berpotensi untuk lebih kecilnya jumlah pelanggaran dibandingkan yang terjadi dalam pemilu. Dengan beban kerja yang tidak seberat pemilihan umum anggota legislatif, jumlah peserta yang lebih sederhana serta potensi jumlah kasus yang tidak akan sebanyak kasus pemilu, maka lebih pendeknya waktu penanganan pelanggaran Pilkada dibandingkan Pemilu merupakan kebijakan hukum yang dapat diterima.

Padahal dalam proses penanganan pelanggaran pidana kepala daerah, lapor melapor antara pasangan calon lebih kencang. Dalam rentang seminggu, lima laporan bisa masuk ke meja bawaslu sekaligus. Ini yang membuat proses penyelidikan jelas menguras tenaga

Gakkumdu. Kerja Gakkumdu tidak optimal karena waktu mepet sekali.

Kedua, adalah kendala karena keterbatasan kewenangan yang dimiliki oleh Bawaslu. Bawaslu dibentuk berdasarkan UU No.15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Kewenangan utama yang dimiliki lembaga ini adalah melakukan pengawasan pada setiap tahapan pemilu. Sebaliknya di bidang penanganan pelanggaran, lembaga ini memiliki kewenangan terbatas. Utamanya proses penyidikan sepenuhnya berada di kepolisian. Bawaslu sudah tidak bisa masuk jauh lebih dalam diproses penyidikan. Di aturan Undang-Undang Pilkada serta peraturan bersama, patutnya terjadi revisi agar Bawaslu mampu masuk lebih dalam diproses penanganan pelanggaran pidana pilkada yang khusus dengan cara ikut terjun di penyidikan. Karena pilkada ataupun pemilu merupakan suatu penyelenggaraan khusus.

Baik Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Otoritas Jasa Keuangan (OJK) masing-masing diberikan keleluasan khusus penyidik internal dapat masuk melakukan penyidikan terkait pelanggaran pidana korupsi atau perbankan.

KPK diberi wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan dalam tindak pidana korupsi. Hal ini terdapat dalam Pasal 6 huruf c Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi

Pemberantasan Korupsi ("UU KPK") yang mengatakan bahwa KPK mempunyai tugas melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf c UU KPK, KPK berwenang melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana korupsi yang (Pasal 11 UU KPK):

- a. Melibatkan aparat penegak hukum, penyelenggara negara, dan orang lain yang ada kaitannya dengan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh aparat penegak hukum atau penyelenggara negara;
- b. Mendapat perhatian yang meresahkan masyarakat; dan/atau;
- c. Menyangkut kerugian negara paling sedikit Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

Ketentuan ini dipertegas dalam Pasal 45 ayat (1) UU KPK yang berbunyi: "Penyidik adalah Penyidik pada Komisi Pemberantasan Korupsi yang diangkat dan diberhentikan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi."

Lembaga lain yang ditunjuk khusus oleh UU untuk menjadi penyidik dalam kasus kejahatan perbankan yaitu OJK. Berdasarkan Pasal 1 angka 1 [Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan](#) ("UU OJK"), Otoritas Jasa Keuangan (OJK) adalah lembaga yang independen dan bebas dari campur tangan pihak lain, yang mempunyai fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan, pengawasan, pemeriksaan, dan

penyidikan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini.

Penyidikan merupakan salah satu tugas pengawasan OJK seperti yang disebut dalam Pasal 9 huruf c UU OJK yang berbunyi: “Untuk melaksanakan tugas pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, OJK mempunyai wewenang melakukan pengawasan, pemeriksaan, penyidikan, perlindungan Konsumen, dan tindakan lain terhadap Lembaga Jasa Keuangan, pelaku, dan/atau penunjang kegiatan jasa keuangan sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.”

Wewenang OJK dalam melakukan penyidikan ini juga dipertegas dalam Pasal 49 ayat (1) UU OJK: “Selain Pejabat Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya yang meliputi pengawasan sektor jasa keuangan di lingkungan OJK, diberi wewenang khusus sebagai penyidik sebagaimana dimaksud dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.” Adapun wewenang penyidik pegawai negeri sipil (PPNS) yang dimaksud pada kejahatan perbankan antara lain adalah [Pasal 49 ayat (3) UU OJK]:

- 1) Memanggil, memeriksa, serta meminta keterangan dan barang bukti dari setiap orang yang disangka melakukan, atau sebagai saksi dalam tindak pidana di sektor jasa keuangan;



- 2) Meminta keterangan dari bank tentang keadaan keuangan pihak yang diduga melakukan atau terlibat dalam pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan;
- 3) Memblokir rekening pada bank atau lembaga keuangan lain dari pihak yang diduga melakukan atau terlibat dalam tindak pidana di sektor jasa keuangan;
- 4) Meminta bantuan ahli dalam rangka pelaksanaan tugas penyidikan tindak pidana di sektor jasa keuangan.

Atas dasar hal tersebut tentunya secara Undang-Undang khusus Pilkada ataupun Pemilu bisa dijadikan patokan agar dimasukan anggota Bawaslu menjadi penyidik di Sentra Gakkumdu. Tidak mentok hanya di penyelidikan saja namun bisa lebih jauh memeriksa tersangka di penyidikan.

Bila saat ini Sprindik dari Kapolri, kemudian untuk Bawaslu Provinsi dari Kapolda, Bawaslu kabupaten/kota dari Kapolres. Jika Bawaslu ikut masuk di penyidikan maka di masing-masing tingkatan sprindik maka dapat dikeluarkan oleh Koordinator Gakkumdu. Sehingga anggota Bawaslu selain dapat terjun langsung memonitor memproses di penyidikan.

#### **4. Kesimpulan**

Proses penanganan pelanggaran pidana di Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara pada

2018 politik uang khususnya pembagian nasi bungkus begitu dinamis. Dari awalnya terlapor Hj Risnah namun tersangka berubah menjadi sang supir Junaidi Tanjung. Polisi dan kejaksaan beranggapan kesesuaian alat bukti memperjelas bahwa yang merancang atau memiliki ide serta menggiring ke lokasi adalah Junaidi. Ditambah waktu yang mepet hanya 3+2 menjadikan Gakkumdu harus secepat mungkin menentukan tersangka.

Bahwa tantangan dalam penanganan dugaan praktik politik uang pada Pilkada sangat berjalan efektif jika regulasi dapat mendukung, UU 10 tahun 2016 khususnya yang terkait dengan norma kewenangan penuh kepada Bawaslu dalam penanganan tindak pidana pemilihan dapat dirubah. Masalah waktu proses penanganan dan ada frase Bawaslu dapat ikut di dalam proses penyidikan.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku Teks

- Azhari, A. A. (2012). Politik Uang dalam Pemilukada Kabupaten Mandailing Natal Tahun 2010. *Dinamika Politik*, 1(01)
- Badan Pusat Statistik Kabupaten Penajam paser Utara (2019)
- C.S.T. Kansil & Christine S.T. Kansil, (2004). *Pokok-Pokok Hukum Pidana: Hukum Pidana Untuk Setiap Orang*. Jakarta Pradnya Paramita
- E.Y. Kanter dan S.R. Slanturi (2002). *Asas-Asas Hukum Pidana Di Indonesia Dan Penerapannya*. Jakarta: Storia Grafika
- Laporan Bawaslu Penajam Paser Utara (2018)
- Laporan Kinerja Bawaslu (2019)
- Mahfud MD, Moh. (1998). *Politik Hukum di Indonesia*. LP3ES
- Moleong, Lexy J. (2007). *Metodelogi Penelitian Kualitatif (edisi revisi)*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya
- Santoso, Topo. (2006). *Tindak Pidana Pemilu*. Jakarta: Sinar Grafika
- Setiadi, Andi. (2013). *Politik Harapan Palsu*. Yogyakarta : Flash Books
- Suharizal, (2011), *Pemilukada, Regulasi, Dinamika, dan Konsep Mendatang*, Jakarta: Raja Gravindo Persada
- Zaman, Rambe Kamarul. (2016). *Perjalanan Panjang Pilkada Serentak*. Bandung: Expose (PT. Mizan Publika).

Peraturan Perundangan Undangan  
UU No.15 Tahun 2011 Tentang Pemilihan Gubernur,  
Bupati, dan Walikota  
UU 10 tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati,  
dan Walikota  
Peraturan Bersama Nomor 14 tahun 2016, Nomor 01  
Tahun 2016, Nomor 010/JA/11/2016 tentang  
Sentra Gakkumdu  
Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016  
Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 5 Tahun  
2017  
Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun  
2016



BUKU ini merupakan salah satu bagian dari sejumlah buku evaluasi Pilkada serentak se-Indonesia yang digagas Bawaslu. Kumpulan tulisan dari pengalaman para kontributor yang merupakan jajaran Pengawas Pemilu di Provinsi Kalimantan Timur dalam mengawasi Pilkada serentak mulai tahun 2018 hingga 2020 ini. Kebijakan Bawaslu yang memberikan ruang 'refleksi' bagi para pengawas disambut baik oleh 8 (delapan) penulis yang berhasil menyelesaikan tulisannya sebagai bagian dari akuntabilitas kerja-kerja pengawasan yang telah dilakukan.

Kumpulan naskah yang juga digawangi oleh sejumlah akademisi baik dari ilmu politik, sosiologi, dan hukum, berbicara tentang sejumlah persoalan pengawasan dalam Pilkada serentak yang dianggap mengemuka di Provinsi Kalimantan Timur. Mulai dari persoalan rekrutmen dan peningkatan kapasitas SDM Pengawas, problematika pengawasan pencalonan, proses pidana pemilu di masa kampanye, penanganan pelanggaran kode etik ASN hingga penanganan tindak kekerasan terhadap penyelenggara pemilu.

Akhirnya, buku ini diharapkan dapat menambah khazanah bagi referensi kepemiluan khususnya di Provinsi Kalimantan Timur tentang masalah dan tantangan pengawasan Pilkada serentak. Lebih jauh, dapat berkontribusi bagi perbaikan kinerja tata kelola pemilu dan pengawasan dalam penyelenggaraan pilkada ke depan



Badan Pengawas Pemilihan Umum  
Provinsi Kalimantan Timur  
Jalan Mt Haryono No 128, Samarinda  
[kaltim.bawaslu.go.id](http://kaltim.bawaslu.go.id)

ISBN 978-623-95728-0-8

