

PEMILIHAN KEPALA DAERAH TAHUN 2020 DALAM BAYANG-BAYANG PELANGGARAN ETIK

ELECTION OF THE 2020 IN REGIONAL HEAD SHADOW OF VIOLATION OF ETHICS

*(Submitted: September 2020; Accepted: Oktober 2020
Reviewed I: 1 Oktober 2020; Reviewed II Focus Group Discussion: 16
Oktober 2020; Reviwed III: 22 Oktober 2020; Published: Desember 2020)*

Abdul Halim Barkatullah

Dosen Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat

ABSTRAK/ABSTRACT

Pemilihan umum merupakan sarana bagi masyarakat untuk menentukan figur dan arah kepemimpinan negara atau kepemimpinan daerah dalam periode tertentu. Pemilihan umum memiliki fungsi utama untuk menghasilkan kepemimpinan yang mendekati kehendak rakyat. Oleh karena itu, pemilihan umum merupakan salah satu sarana legitimasi kekuasaan. Pemilihan kepala daerah secara langsung adalah dalam rangka mewujudkan demokratisasi di tingkat lokal. Pilkada diamanatkan oleh Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka syarat mengenai kedaulatan rakyat serta demokrasi dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat, yang wajib dihormati sebagai syarat utama pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Pelaksanaan Pilkada tahun 2020 dalam pelaksanaannya dibayangi oleh praktik pelanggaran etik ditengah wabah covid 19. Penyelenggaraan tahapan Pilkada tahun ini, DKPP telah memeriksa dan memutus 90 penyelenggara pemilu. Data tertinggi saat ini adalah terkait pembentukan badan ad-hoc. Modus pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu terkait perlakuan tidak adil, kelalaian pada proses Pemilu, dan tidak adanya upaya hukum yang efektif. Pilkada seyogianya dilaksanakan dengan profesional agar berhasil, aman dan demokratis. Profesionalitas ini diantaranya adalah perencanaan serta

strategi yang matang dan terukur dalam setiap tahapan pemilu. Dalam Penegakan pelanggaran etik apabila terjadi dalam tahapan Pilkada 2020, Ketentuan mengenai sanksi diatur dalam Peraturan DKPP RI No. 2 Tahun 2017 tentang Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilu. Ditegaskan bahwa DKPP berwenang menjatuhkan sanksi terhadap Penyelenggara Pemilu yang terbukti melanggar Kode Etik. Adapun jenis sanksi terhadap pelanggaran Peraturan DKPP RI, yaitu berupa teguran tertulis, pemberhentian sementara, atau pemberhentian tetap.

General elections are a means for the community to determine the figure and direction of state or regional leadership in a certain period. General elections have the main function of producing leadership that is close to the will of the people. Therefore, general elections are a means of legitimizing power. Direct regional head elections are in the context of realizing democratization at the local level. Pilkada is mandated by Article 18 Paragraph (4) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, so the requirements regarding people's sovereignty and democracy from the people, by the people, and for the people, must be respected as the main requirement for the implementation of regional head elections. The implementation of the 2020 General Election in its implementation is overshadowed by ethical violations in the midst of the Covid 19 outbreak. In the implementation of this year's General Election stages, DKPP has examined and decided on 90 election organizers. The highest data currently relates to the establishment of an ad-hoc agency. The modes of violation of the election management code of ethics are related to unfair treatment, negligence in the Election process, and the absence of effective legal remedies. Pilkada should be carried out professionally in order to be successful, safe and democratic. This professionalism includes planning and strategies that are mature and measured in every stage of the election. In enforcing ethical violations if they occur during the 2020 General Election stages, the provisions regarding sanctions are regulated in the DKPP RI Regulation No. 2 of 2017 concerning Code of Conduct for Election Administrators. It was emphasized that DKPP has the authority to impose sanctions on election organizers proven to have violated the Code of Ethics. The types of

sanctions for violations of the DKPP RI Regulations, namely in the form of written warning, temporary dismissal, or permanent dismissal.

Kata Kunci: Pilkada, Demokrasi, Pelanggaran Etik
Keywords: Local Election, Democracy, Ethical Violation

A. PENDAHULUAN

Konsepsi demokrasi memberikan landasan dan mekanisme kekuasaan berdasarkan prinsip persamaan dan kesederajatan manusia. Demokrasi menempatkan manusia sebagai pemilik kedaulatan yang kemudian dikenal dengan prinsip kedaulatan rakyat.

Berdasarkan pada teori kontrak sosial,¹ untuk memenuhi hak-hak tiap manusia tidak mungkin dicapai oleh masing-masing orang secara individual, tetapi harus bersama-sama. Maka dibuatlah perjanjian sosial yang berisi tentang apa yang menjadi tujuan bersama, batas-batas hak individual, dan siapa yang bertanggungjawab untuk pencapaian tujuan tersebut dan menjalankan perjanjian yang telah dibuat dengan batas-batasnya. Perjanjian tersebut diwujudkan dalam bentuk konstitusi sebagai hukum tertinggi di suatu negara (*the supreme law of the land*), yang kemudian dielaborasi secara konsisten dalam hukum dan kebijakan negara. Proses demokrasi juga terwujud melalui prosedur pemilihan umum untuk memilih wakil rakyat dan pejabat publik lainnya.

Konsepsi demokrasi dalam perkembangannya sangat terkait dengan konsepsi negara hukum. Dalam sebuah negara hukum, sesungguhnya yang memerintah adalah hukum, bukan manusia. Hukum dimaknai sebagai kesatuan hirarkis tatanan norma hukum yang berpuncak pada konstitusi. Hal ini berarti bahwa dalam sebuah negara hukum menghendaki adanya

¹ George H. Sabine, *A History of Political Theory*, Third Edition, Holt, Rinehart and Winston, New York-Chicago-San Fransisco-Toronto-London, 1961. hal. 517 – 596.

supremasi konstitusi. Supremasi konstitusi disamping merupakan konsekuensi dari konsep negara hukum, sekaligus merupakan pelaksanaan demokrasi karena konstitusi adalah wujud perjanjian sosial tertinggi.²

Selain itu, prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat dapat menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan benar-benar mencerminkan perasaan keadilan masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan atau hanya untuk kepentingan penguasa.

Hal ini bertentangan dengan prinsip demokrasi. Hukum tidak dimaksudkan untuk hanya menjamin kepentingan beberapa orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan keadilan bagi semua orang. Dengan demikian negara hukum yang dikembangkan bukan *absolute rechtsstaat*, melainkan *demokratische rechtsstaat*.³

Pemilihan langsung kepala daerah (pilkada langsung) merupakan kerangka kelembagaan dalam rangka mewujudkan proses demokratisasi di daerah. Selain itu, pilkada secara langsung juga diharapkan bisa menghasilkan kepala daerah yang memiliki akuntabilitas lebih tinggi kepada rakyat. Meskipun makna langsung di sini lebih berfokus pada hak rakyat untuk memilih kepala daerah.⁴

Pilkada langsung merupakan terobosan politik yang signifikan dan berimplikasi cukup luas terhadap daerah dan masyarakatnya untuk mewujudkan demokratisasi di tingkat lokal. Karena itu, pilkada langsung merupakan proses penguatan dan pendalaman demokrasi (*deepening democracy*) serta harapan untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik dan efektif. Pada dasarnya, pilkada langsung merupakan daulat rakyat sebagai salah satu realisasi prinsip-prinsip demokrasi yang meliputi

²Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, Konstitusi Press, Jakarta, 2005. hal. 152-162.

³ *Ibid.*

⁴ Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010. hal. 183.

jaminan atas prinsip-prinsip kebebasan individu dan persamaan, khususnya dalam hak politik.⁵

Pelaksanaan Pilkada tahun 2020 ini menghadapi kendala adanya wabah covid 19. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) RI, Pemerintah, dan KPU dalam rapat dengar pendapat pada tanggal 27 Mei 2020. Dengan berlandaskan Perpu No. 2 Tahun 2020 mereka sepakat memutuskan bahwa pelaksanaan Pilkada 2020 yang semula digelar pada tanggal 23 September 2020 resmi diundur menjadi tanggal 9 Desember 2020, karena adanya bencana non-alam Covid-19. Ketua KPU Arief Budiman mengatakan pihaknya bersama pemerintah dan DPR tidak mungkin lagi menunda jadwal yang telah disepakati. Keputusan untuk menyelenggarakan Pilkada serentak 9 Desember 2020 ditengah belum surutnya gelombang pandemi banyak menuai polemik.

Berbagai macam masalah dikhawatirkan muncul jika Pilkada tetap dilaksanakan. Masalah kesehatan dan keselamatan penyelenggara, peserta, dan pemilih tetap menjadi fokus utama, apalagi jika muncul klaster baru ditengah tahapan Pilkada.⁶ Dalam Penyelenggaraan Pilkada Serentak 2020. Berpotensi adanya pelanggaran etik penyelenggara pemilu dalam tahapan-tahapan penyelenggaraan Pilkada.

B. PEMBAHASAN

B.1. Konsep Demokrasi Merupakan Dasar dari Pemilihan Kepala Daerah

Salah satu syarat Negara demokrasi adalah adanya Pemilihan Umum yang dilakukan secara regular guna membentuk demokrasi dalam pembentukannya tetapi juga demokrasi dalam menjalankan tugas-tugasnya.⁷ Oleh karenanya, Pemilihan Umum menjadi satu hal rutin bagi sebuah Negara yang mengklaim

⁵ R. Siti Zuhro, dkk, *Model Demokrasi Lokal*, PT. THC Mandiri, Jakarta, 2011. hal. 23-24.

⁶ <https://www.kapernews.com/2020/06/17/bawaslu-beberkan-enam-potensi-pelanggaran-di-pilkada-serentak-2020/> diakses 18 September 2020.

⁷ William N Nelson, *On Justifying Democracy*, Routledge & Kegan Paul Ltd, London, 1980. Hal. 14-15.

sebagai sebuah Negara demokrasi, walaupun kadang-kadang praktik politik di Negara yang bersangkutan jauh dari kaidah-kaidah demokratis dan Pemilu tetap dijalankan untuk memenuhi tuntutan normatif, yaitu sebagai sebuah persyaratan demokratis pada akhirnya tidak dapat dipungkiri ajang kompetisi untuk meraih jabatan-jabatan public, apakah menjadi anggota legislatif maupun eksekutif.

Umumnya pemilihan umum dimaknai sebagai realisasi sarana untuk memberikan dan memperkuat legitimasi rakyat⁸ Realisasi dan makna keduanya sangat kental dengan tarik menarik kepentingan politik bahkan fenomena pemilu bukan saja menjadi keunikan tersendiri sebab pemilu bukan saja menjadi kewajiban penguasa untuk menyelenggarakannya, namun masyarakat dengan semangat euphoria politiknya merasa terpanggil juga setidaknya memberikan perhatian pada pemilu bahkan manfaatnya sebagai momen yang tepat untuk tidak sekedar menggunakan hak pilihnya, tetapi juga menangkap peluang bisnis yang berkaitan dengan atribut-atribut partai politik pemilu.

Dus pemilu ternyata bukan sekedar fenomena politik tetapi juga fenomene sosiologis yang memberi arti besar bagi masyarakat sebagai fenomena politik. Tidak semua Negara yang telah menjalankan pemilu bisa disebut sebuah Negara demokratis. Negara demokratis, secara normative terikat dengan indicator sistem politik demokratis yang oleh Robert A Dahl meliputi hal-hal sebagai berikut:⁹

1. *Control over government decision about policy is constitutionally vested in elected officials*
2. *Elected officials are chosen and peacefully removed in relatively frequent, fair. Free election in which coercion is quite limited*
3. *Practically all adults have the rights to vote in these elections*
4. *Most adults have the rights to run for public offices for which candidates run in these elections*
5. *Citizens have an effectively enforced right to freedom of expression, particularly political expression, including criticism of the*

⁸ Syamsudin Haris (ed), *Menggugat Pemilu Ore Baru*, Yayasan Buku Obor, Jakarta, 1998. Hal. 49-50.

⁹ Affan Gafar, *Politik Indonesia; Transisi menuju Demokrasi*, cet ke II, Pustaka Pelajar, Jogjakarta, 2000. hal 7.

officials, the conduct of the government, the prevailing political, economic, and social sistem, and dominant ideology

6. *They also have aces to alternative sources of information that are not monopolized by government or any other single group*
7. *Finally they have and effectively anforced right to form and join autonomous associations, including political parties and in terest group that attempt to influence the government by competing in elections and by other peaceful means*

Secara umum Robert A Dahl menggaris bawahi dalam sistem politik yang demokratis, control terhadap pemerintah dalam membuat keputusan tidak bisa diabaikan, pemerintah harus dipilih secara teratur melalu pemilihan yang adil, terbuka dan ada pembatasan terhadap tindakan yang bersifat pemaksaan, terhadap hak memilih dan hak dipilih bai warga Negara yang memilih dan hak dipilih bagi warga Negara yang telah memenuhi syarat (dewasa) termasuk pul ahak hak warga Negara untuk mengekspresikan kebebasan politiknya termasuk mengkritik aparat kekuasaan Negara, ada akses untuk memanfaatkan sumber-sumber informasi alternative yang tidak dimonopoli oleh pemerintau atau kelompok tertentu, lalu pada akhirnya semua warga Negara mempunyai hak yang sama untuk membentuk dan bergabung ke dalam kelompok-kelompok yang otonom, termasuk bergabung dalam partai-partai politik dan kelompok-kelompok kepentingan yang bertujuan mempengaruhi pemerintah.

Selanjutnya Mivhael Saward mengemukakan bahwa demokratis sebuah sistem memerlukan beberapa kondisi minimal seperti jaminan *basic freedom (freedom of speech and expression, freedom of movement freedom of association, right to equal treatment under the law) citizenship and participation administrative code publicity and social right*.¹⁰ Seiring dengan perubahan Undang-Undang Dasar 1945 khususnya Pasal 18 Ayat (1) yang menegaskan “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten dan Kota itu mempunyai daerah

¹⁰ Michel Saward “Democratic Theory and Indices Of Democratization” dalam David Beethan (ed) Dfining and Measuring Democrcy. Sage Publication Ltd, London, 1994. hal.16-17.

yang diatur dengan undang-undang.” Menurut Jimly Asshidiqie penggunaan istilah dibagi atas ini dimaksudkan untuk menegaskan salah satu wujud dan mekanisme demokrasi di daerah adalah pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah (Pilkada) secara langsung. Pilkada merupakan sarana manifestasi kedaulatan dan pengukuhan bahwa pemilih adalah masyarakat di daerah.

Amandemen ke empat Undang-Undang Dasar 1945 telah membawa perubahan terhadap mekanisme pemilihan kepala daerah. Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.

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 diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang, antara lain juga mengatur bagaimanakah mekanisme pemilihan kepala daerah, yaitu Gubernur, Bupati dan Walikota dilakukan. Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Penetapan pasangan calon terpilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati ditentukan berdasarkan perolehan suara terbanyak. Artinya pemilihan kepala daerah dan wakil kepala hanya dilakukan dengan satu kali putaran ditentukan oleh perolehan suara terbanyak berapapun jumlahnya.

Salah satu wujud pelibatan masyarakat dalam proses politik adalah pemilihan umum. Pemilihan umum merupakan sarana bagi masyarakat untuk ikut menentukan figur dan arah kepemimpinan negara atau kepemimpinan daerah dalam periode tertentu. Ketika demokrasi mendapat perhatian yang luas dari masyarakat dunia, penyelenggaraan pemilihan umum yang demokratis menjadi syarat penting dalam pembentukan kepemimpinan negara, termasuk di dalamnya adalah kepemimpinan daerah. Pemilihan umum memiliki fungsi utama untuk menghasilkan kepemimpinan yang benar-benar

mendekati kehendak rakyat. Oleh karena itu, pemilihan umum merupakan salah satu sarana legitimasi kekuasaan.

Pemilihan umum dapat dikatakan aspiratif dan demokratis apabila beberapa persyaratan terpenuhi, yaitu : *Pertama*, pemilihan umum harus bersifat kompetitif, dalam artian pemilihan umum harus bebas dan otonom. *Kedua*, pemilihan umum yang dilakukan secara berkala, dalam artian pemilihan umum harus diselenggarakan secara teratur dengan jarak waktu yang jelas.

Ketiga, pemilihan umum harus inklusif, artinya semua kelompok masyarakat harus memiliki peluang yang sama untuk berpartisipasi dalam pemilihan umum. *Keempat*, pemilih harus diberi keleluasaan untuk mempertimbangkan dan mendiskusikan alternatif pilihannya dalam suasana yang bebas, tidak dibawah tekanan dan akses memperoleh informasi yang luas. *Kelima*, penyelenggara pemilihan umum yang tidak memihak dan independen.¹¹

Salah satu wujud dan mekanisme demokrasi di daerah adalah pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah (Pilkada) secara langsung. Pemilihan umum kepala daerah secara langsung merupakan manifestasi kedaulatan dan pengukuhan pemilihan masyarakat di daerah. Pemilihan umum kepala daerah memiliki tiga fungsi penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu:

Pertama, memilih kepala daerah dengan kehendak bersama masyarakat di daerah sehingga ia diharapkan memahami dan mewujudkan kehendak masyarakat di daerah. *Kedua*, melalui Pilkada diharapkan pilihan masyarakat di daerah didasarkan pada visi, program serta kualitas dan integritas calon kepala daerah yang sangat menentukan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan di daerah. *Ketiga*, Pilkada merupakan sarana pertanggungjawaban sekaligus sarana evaluasi dan kontrol publik secara politik terhadap seorang kepala daerah dan kekuatan politik yang menopang. Melalui Pilkada, masyarakat di daerah dapat memutuskan apakah memperpanjang atau menghentikan mandat seorang kepala daerah, juga apakah organisasi politik penopang masih dipercaya atau tidak.¹²

¹¹ Wicipto Setiadi, *Peran Partai Politik Dalam Penyelenggaraan Pemilu Yang Aspiratif dan Demokratis*, Jurnal Legislasi, Vol. 5 Nomor 1, Direktorat Jendral Peraturan Perundang-Undangan Departemen Hukum dan HAM RI, 2008, hal. 29

¹² Janedjri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, Konstusi Press, Jakarta, 2012. hal. 86.

Pemilihan Kepala Daerah, yaitu Gubernur, Bupati dan Walikota sangat berbeda dengan sistem pemilihan kepala daerah ketika era orde baru melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, artinya secara substansial kepada daerah benar-benar diberikan hak untuk menentukan siapa kelak yang akan terpilih menjadi kepala daerahnya tanpa adanya campur tangan pemerintah. Pemerintah pusat dalam hal ini Presiden hanya memberikan legitimasi saja dalam bentuk pengesahan Gubernur, Bupati maupun Walikota setelah terpilih dalam proses pemilihan umum di daerah.

Hal ini tentunya sangat berbeda ketika orde baru dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah mengatur bagaimanakah sistem pemilihan kepala daerah, dimana pada intinya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah hanya diberikan hak untuk mencalonkan kepala daerah baik Gubernur, Bupati maupun Walikota untuk selanjutnya disusulkan kepada Pemerintah Pusat. Selanjutnya siapakah nantinya yang terpilih menjadi kepala daerah adalah merupakan kewenangan Pemerintah Pusat.

Pada hakekatnya pemilihan umum kepala daerah adalah kompetisi. Sportivitas sebagai prinsip inti dari kompetisi belum terlihat di kalangan elite politik. Akibatnya masih selalu ditemukan provokasi dan mobilisasi masa pendukung, bahkan hanya dengan uang Rp 50.000,- (lima puluh ribu) dan nasi bungkus.¹³ Sebagaimana diketahui bahwa dalam melakukan penerapan hukum (*rechtstoepassing*) dan etika sesungguhnya kita membutuhkan kebijakan publik sebagai sarana yang mampu mengaktualisasikan hukum tersebut dengan kebutuhan dan kondisi riil yang ada di masyarakat.¹⁴

Demikian juga dengan keinginan masyarakat yang sangat berharap adanya ketentuan hukum yang mengatur bagaimana aktualisasi proses pemilihan kepala daerah yang sesuai dengan keinginan mereka bisa berjalan dengan baik dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Kenyataannya, pilkada langsung yang sekarang marak di berbagai daerah disamping menimbulkan politik uang, ternyata kemudian muncul masalah lainnya, yakni adanya

¹³ *Membayar Harga Penyelenggaraan Pilkada*, Harian Kompas, 11 Juni 2020.

¹⁴ Muchsin, Fadillah Putra, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Averoes Press, 2012. hal. 79.

konflik horizontal (bentrokan antar calon, dan antar pendukung calon, kisruh di KPUD, dsb), dan sikap tak mau menerima kekalahan dengan cara melakukan mobilisasi massa.¹⁵

Selanjutnya oleh Budi Darma juga dijelaskan adanya kejadian yang cukup memprihatinkan dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Waktu itu muncul tokoh yang terkenal karismatik dan ucapannya banyak dijadikan pedoman oleh masyarakat. Ketika proses pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dia diprediksikan akan menang dalam pemilihan tersebut, ternyata kemudian dia kalah. Betapa banyak dia mengeluarkan uang mesti akan kalah, karena lawannya sanggup mengeluarkan uang lebih banyak. Tokoh karismatikpun bisa kehilangan karismanya karena uang.¹⁶

Menurut Riswanda Imawan, jika hal ini tidak dilakukan kemungkinan akan terjadi pendangkalan demokrasi, karena pemilihan umum kepala daerah adalah instrumen bagi bangsa Indonesia untuk melakukan apa yang disebut *depenening* atau pendalaman dari berkehidupan berdemokrasi. Tetapi yang kita lihat selama ini bukannya pendalaman, tetapi pendangkalan demokrasi.¹⁷

Sebagai bagian dari asas kedaulatan rakyat maka pemilihan umum, termasuk pula di dalamnya pemilihan umum kepala daerah harus dilaksanakan secara demokratis sehingga betul-betul dapat memenuhi peran dan fungsi tersebut. Pelanggaran dan kelemahan yang dapat menyesatkan atau membiaskan esensi demokrasi terutama kepada masyarakat di daerah dalam masalah pemilihan umum kepala daerah yang selama ini telah berlangsung harus di evaluasi dan diperbaiki. Kecurangan dan tindakan tidak terpuji dalam pemilihan umum kepala daerah seperti maraknya politik uang (*money politics*), curi start kampanye, *black campaign* masih banyak mewarnai proses pilkada tersebut, yang merupakan pelanggaran hukum dan etika .

B.2. Pelanggaran Etika dalam Tahapan Pemilihan Kepala Daerah 2020

¹⁵ Moh. Mahfud, MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta, 2010. hal. 227.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Pilkada dan Kembalinya Kekuatan Elite Lama*, Harian Kompas, 11 Juni 2020.

Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota akhirnya disahkan menjadi Undang-Undang. Hal itu disahkan lewat sidang Paripurna yang digelar DPR RI. Pilkada adalah momentum penting bahwa Indonesia adalah negara demokrasi di mana rakyat adalah pemegang kedaulatan, Pilkada ini adalah momentum bagi rakyat yang langsung membuktikan haknya untuk memilih kepala daerah.

Pilkada Serentak 2020 diatur dengan UU 6 tahun 2020 tentang Penetapan Perpu 2 tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga UU 1 tahun 2015 tentang Penetapan Perpu 1 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi UU menjadi UU adalah respon negara Indonesia terhadap bahaya kesehatan warganya karena Pandemi Virus Corona yang belum dapat diketahui kapan rampungnya.

Presiden telah menetapkan Bencana Nasional NonAlam untuk Pandemi COVID-19 ini, hal yang tidak bisa dihindari adalah event-event yang melibatkan banyak orang harus dicegah dan ditunda dahulu demi kemaslahatan bersama untuk menahan bencana Pandemi. Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota atau Pilkada Serentak 2020 yang sebelumnya dilaksanakan pada bulan September 2020 diundur menjadi Desember 2020. Dan ada Frasa "Pemilihan serentak lanjutan" termasuk didalamnya terkait penetapan hari dan tanggal pemungutan suara serentak yang berubah akibat dari adanya penetapan penundaan pemilihan serentak dalam Pasal 122A Ayat (2). Demikian disebutkan dalam Penjelasan Pasal 201A Ayat (1) dan Ayat (3) Perpu 2 tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga UU No. 1 tahun 2015.¹⁸

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga UU No. 1 tahun 2015 disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat pada tanggal 14 Juli 2020 untuk menjadi Undang-Undang. Yaitu Undang-Undang Nomor 6 tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang

¹⁸ <https://www.jogloabang.com/pustaka/uu-6-2020-perppu-2-2020-perubahan-ketiga-uu-1-2015-pilkada-serentak> diakses 18 September 2020.

1 tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang menjadi Undang-Undang. Undang-Undang Nomor 6 tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang 1 tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang menjadi Undang-Undang dan disahkan Presiden Joko Widodo pada tanggal 11 Agustus 2020.¹⁹

Pemilihan kepala daerah agar dapat dilaksanakan secara demokratis sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka syarat mengenai kedaulatan rakyat serta demokrasi dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat wajib dihormati sebagai syarat utama pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Kedaulatan rakyat dan demokrasi tersebut perlu ditegaskan dengan pelaksanaan pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang mengatur mekanisme pemilihan kepala daerah secara tidak langsung oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah telah mendapatkan penolakan yang luas oleh rakyat dan proses pengambilan keputusannya tidak mencerminkan prinsip demokrasi. Atas dasar salah satu alasan tersebut selanjutnya dilakukan regulasi dalam peraturan pemilihan kepala daerah.

Apakah dengan adanya regulasi pengaturan mengenai pemilihan kepala daerah baik Gubernur, Bupati dan Walikota akan menjadi lebih baik dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya terutama terkait dengan mahalnnya beaya politik untuk menjadi calon maupun kepala daerah terpilih, pada dasarnya masih jauh dari harapan kita bersama. Hal ini sebagaimana dikatakan oleh Asrinaldi Asril yang menyatakan bahwa keinginan banyak pihak untuk melaksanakan pemilihan kepala daerah yang bersih sepertinya sulit diwujudkan.²⁰

Ramlan Surbakti menjelaskan, bahwa fungsi partai politik meliputi: sosialisasi politik, rekrutmen politik, partisipasi politik,

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Asrinaldi Asril, *Pilkada dan Uang Survey Kepala Daerah*, Kompas, 4 Juni 2020. hal. 6

pemadu kepentingan, komunikasi politik, pengendalian konflik dan kontrol politik. Ketika calon kepala daerah direkrut oleh partai politik dan menjadikan partai politik yang bersangkutan sebagai kendaraan politik, calon kepala daerah maupun partai politik tidak maksimal bahkan tidak tahu arti sebenarnya tentang fungsi partai politik. Yang ada pada benak elite dan pimpinan partai politik hanyalah “bagaimana kekuasaan politik didapat tanpa mempertimbangkan kualitas calon kepala daerah yang diusungnya”. Mereka kadang-kadang lupa bahwa justru fungsi-fungsi lainnya dari atribut partai politik harus digerakkan agar mesin politik bisa berjalan dengan lancar dan dinamis.²¹

Melalui pemilihan kepala daerah diharapkan muncul kepala daerah yang memiliki kompetensi dan berintegritas dalam membangun tata kelola pemerintahan yang baik. Keinginan yang tersirat dalam Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah sebenarnya sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Fukuyama dalam bukunya *Political Order and Political*, bahwa tata kelola pemerintahan yang baik menjadi salah satu pilar dalam membangun tertib politik sekaligus memperkuat eksistensi negara.²²

Dalam tatanan kehidupan masyarakat saat ini hukum telah digunakan sebagai alat pembenaran dalam mencapai tujuan sekelompok orang, golongan maupun elite politik untuk menghalalkan segala cara dalam mencapai tujuan tertentu, termasuk praktik yang melanggar etika yang hubungannya untuk mempengaruhi pemilih agar terpilih sebagai Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah.

Dalam pemilihan kepala daerah rakyat bukan saja memilih langsung pemimpinnya, tetapi juga jarak pengambilan keputusan antara rakyat dengan para pembuat kebijakan menjadi semakin pendek. Singkatnya pemilihan kepala daerah akan menjadi lahan subur bagi tumbuhnya bibit demokrasi. Tetapi untuk dekade sekarang ini idealisasi seperti itu menjadi terlalu mewah.

Hal ini disebabkan fenomena awal dari pelaksanaan pemilihan kepala daerah menunjukkan bahwa pemilihan umum tingkat lokal itu dibayangi oleh praktik politik “mataraman”, suatu praktik politik

²¹ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 1992. hal. 113.

²² *Ibid.*

yang bersandar pada karakter spesifik Kerajaan Mataram masa lalu yang berbasis pertanian. Praktik politik “mataraman” yang negatif ini menjadi semakin lengkap jika harta benda seperti tanah, emas, kuda ikut bermain. Pendeknya dalam perebutan kekuasaan ada libatan *money politics* di sana.

Oleh karena itu, alih-alih menjadi katalisator konsolidasi demokrasi, pemilihan kepala daerah justru menjadi penghambat bagi akselerasi demokrasi. Itu disebabkan pelaksanaan pemilihan kepala daerah dibayang-bayangi praktik mataraman, karena praktik politik itu warna demokrasi kita menjadi sekedar demokrasi kulit, demokrasi artifisial, bukan substansial.²³

Menurut Ali Mansyur carut marut penegakan hukum pada era reformasi tidak akan kunjung selesai jika masing-masing berjalan atas kepentingan pribadi baik dari pihak penguasa maupun masyarakat.²⁴ Dalam upaya peningkatan penegakan hukum untuk mencegah pemberian uang atau politik uang guna menegakkan demokrasi ditemui beberapa permasalahan muncul antara lain: (a)lemahnya materi hukum; (b)rendahnya kesadaran dan ketaatan hukum, (c)rendahnya moral dan etika aparat (penegak hukum, elite politik, dan masyarakat); dan (d)rendahnya tingkat kesejahteraan.²⁵

Berbicara soal hukum, tentu yang paling mendasar adalah bagaimana menjalankan hukum itu sendiri. Sebab, tidak akan pernah terjadi hukum manakala tidak dijalankan atau ditegakkan. Manakala kita berbicara soal penegakan hukum dan etik, maka kita juga berbicara tentang struktur hukum dan personalia penegakan hukum.²⁶

Penegakan hukum (*legal enforcement*) bukan sebagai suatu proses logis semata, tidak hanya dilihat sebagai proses-linier, tapi masuknya faktor manusia menjadikan hukum sarat dengan dimensi perilaku beserta faktor-faktor yang menyertainya. Penegakan hukum dilakukan oleh polisi, jaksa dan pejabat pemerintahan, sebab hukum mengandung perintah, namun perlu tindakan manusia untuk

²³ *Ibid.*

²⁴ HM. Ali Mansyur, *Pranata Hukum & Penegakannya di Indonesia*, Unissula Press, Semarang, 2010. hal. 132.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Gunarto, *Rekonstruksi Paradigma Penegakan Hukum*, Unissula Press, Semarang, 2011. hal. 75.

mewujudkan perintah.²⁷

Di dalam negara hukum karena hukum merupakan pegangan pemerintah dalam mengatur tata kehidupan negara. Selanjutnya, apabila kita melihat penegakan hukum merupakan suatu proses untuk mewujudkan tujuan-tujuan hukum menjadi lebih baik. Di dalam negara hukum, penegakan hukum merupakan hal yang sangat urgen kenyataan, maka proses itu selalu melibatkan para pembuat dan pelaksana hukum serta masyarakat.²⁸ Dalam kerangka inilah sesungguhnya harapan untuk memperbaiki sekaligus memperbaharui sistem penegakan hukum dan etika dalam berdemokrasi pada pemilihan kepala daerah, sehingga diharapkan ke depan pemilihan kepala daerah lebih adil dan demokratis, semuanya itu didasarkan pada konsep dan koridor negara hukum.

Penyelenggaraan Pemilihan Kepada Daerah tahun 2020 yang ada di provinsi, kabupaten/kota dan jajaran di tingkat bawahnya supaya tegak lurus dengan tahapan, tegak lurus dengan tugas, pokok, dan fungsinya masing-masing, sehingga salah satu tahapan penting pilkada yakni pendaftaran pasangan calon bisa dilewati dengan baik. "Kerisauan, kekhawatiran, cibiran orang bahwa akan lahir kluster baru (covid-19). Penyelenggara adhoc, baik PPK dan panwascam ke bawah selalu dicurigai orang sebagai sumber masalah, terutama di Pilkada. Jadi seyogianya, PPK yang bekerja *on the track*, bisa menjaga integritasnya, bisa bekerja profesional, paham batas-batas demarkasi kewenangannya, baik KPU maupun pengawas. Berdasarkan data DKPP tren pasca pendaftaran calon ini laporan dugaan pelanggaran etik meningkat jumlahnya.²⁹

Pada Tahu 2020 ini dari Januari hingga awal September 2020, DKPP telah memeriksa 97 perkara, 8 perkara diantaranya adalah perkara tahun 2019. Lokasi yang digunakan untuk memeriksa perkara tersebut diantaranya Ruang Sidang DKPP sebanyak 7 perkara, sidang setempat atau di daerah sebanyak 48 perkara, sidang video conference sebanyak 2 perkara, dan sidang secara virtual sebanyak 40 perkara.

²⁷ Indrati Rini, *Perkembangan Pemikiran Sosiologi Hukum*, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung, Semarang, 2013.

²⁸ HM. Ali Mansyur, *Op. Cit.*, hal. 67-68.

²⁹ <https://dkpp.go.id/prof-muhammad-sense-of-ethics-harus-dibangun-untuk-pilkada-berintegritas/diakses> 18 September 2020.

I

Adapun pilihan tempat pelaksanaan sidangnya bisa dilihat pada gambar berikut:

No	Bulan	Pusat	Setempat	Vidcon	Virtual	Jumlah
1	Januari	3 Perkara	5 Perkara	-	-	8 Perkara
2	Februari	1 Perkara	15 Perkara	-	-	16 Perkara
3	Maret	1 Perkara	11 Perkara	2 Perkara	-	14 Perkara
4	April	-	-	-	-	-
5	Mei	1 Perkara	-	-	11 Perkara	12 Perkara
6	Juni	-	1 Perkara	-	20 Perkara	21 Perkara
7	Juli	1 Perkara	2 Perkara	-	8 Perkara	11 Perkara
8	Agustus	-	14 Perkara	-	1 Perkara	15 Perkara
9	September	-	-	1 Perkara	-	1 Perkara
TOTAL		7 Perkara	48 Perkara	3 Perkara	40 Perkara	98 Perkara

* Data s/d 9 September 2020

Sumber DKPP RI, tahun 2020

Berdasarkan tahapan pemilu pada Pilkada 2020, DKPP telah memeriksa dan memutuskan 90 penyelenggara pemilu. Data tertinggi saat ini adalah terkait pembentukan badan ad-hoc.

±

NO	TAHAPAN PILKADA	Jumlah
1	Pembentukan Panwas Kabupaten/Kota, Panwas Kecamatan, PPL, dan Pengawas TPS	32
2	Pembentukan PPK, PPS, dan KPPS	30
3	Pendaftaran pasangan Calon	10
4	Penyelesaian pelanggaran dan sengketa hasil Pemilihan	6
5	Pengumuman pendaftaran pasangan Calon	5
6	Penyerahan Syarat Dukungan Bakal Pasangan Calon Independen	5
7	Perencanaan program dan anggaran	2
Total		90

* Data s/d 9 September 2020

Sumber DKPP, Tahun 2020

Sesuai ketentuan Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Pasal 155 angka (2), disebutkan bahwa

DKPP dibentuk untuk memeriksa dan memutus aduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang, dilakukan oleh anggota KPU, anggota KPU provinsi, anggota, KPU Kabupaten/Kota, anggota Bawaslu, anggota Bawaslu Provinsi dan anggota Bawaslu kabupaten/Kota. Artinya DKPP tidak lagi menangani dugaan pelanggaran kode etik untuk tingkat adhoc. Maka, jika ada yang diduga melanggar kode etik hal ini sudah menjadi ranah KPU dan Bawaslu kabupaten/kota untuk menilai, memeriksa dan memutus bahkan sampai pada pemberhentian tetap.

Modus pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu Sepanjang Januari hingga awal September 2020, paling banyak terkait perlakuan tidak adil, kelalaian pada proses Pemilu, dan Tidak Adanya Upaya Hukum Yang efektif.

NO	TAHAPAN PILKADA	Jumlah
1	Pembentukan Panwas Kabupaten/Kota, Panwas Kecamatan, PPL, dan Pengawas TPS	32
2	Pembentukan PPK, PPS, dan KPPS	30
3	Pendaftaran pasangan Calon	10
4	Penyelesaian pelanggaran dan sengketa hasil Pemilihan	6
5	Pengumuman pendaftaran pasangan Calon	5
6	Penyerahan Syarat Dukungan Bakal Pasangan Calon Independen	5
7	Perencanaan program dan anggaran	2
Total		90

* Data s/d 9 September 2020

Sumber data DKPP RI, 2020

Pelanggaran Kode Etik Penyelenggaraan Pemilu. Pada Pasal 456 UU-Pemilu diatur bahwa Pelanggaran kode etik Penyelenggara pemilu merupakan pelanggaran terhadap etika Penyelenggara Pemilu yang berdasarkan sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara pemilu. Diatur

dalam Pasal 457 Ayat (1) bahwa pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 456 diselesaikan oleh DKPP. Dalam ayat (2) diatur pelanggaran kode etik PPLN, KPPSLN, dan Panwaslu LN diselesaikan oleh DKPP. Sedangkan dalam Ayat (3) diatur ketentuan lebih lanjut mengenai penyelesaian pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam Peraturan DKPP.

Mengenai pengaduan atas terjadinya pelanggaran kode etik, diatur dalam Pasal 458 Ayat (1) bahwa pengaduan tentang dugaan adanya pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu diajukan secara tertulis. Pengaduan itu dapat dilakukan oleh penyelenggara Pemilu itu sendiri, Peserta Pemilu, tim kampanye, masyarakat, dan/atau pemilih. Pengaduan harus dilengkapi dengan identitas pengadu. Pengaduan ditujukan kepada DKPP di Jakarta. Pasal 458 berisi ketentuan pengaturan bahwa DKPP melakukan verifikasi dan penelitian administrasi terhadap pengaduan sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Dalam Ayat (3) dikemukakan DKPP menyampaikan panggilan pertama kepada Penyelenggara Pemilu lima hari sebelum melaksanakan sidang DKPP.

Dalam Ayat (4) diatur bahwa apabila penyelenggara Pemilu yang diadukan tidak memenuhi panggilan pertama sebagaimana dimaksud pada ayat (3), maka DKPP menyampaikan panggilan kedua lima hari sebelum melaksanakan sidang DKPP. Selanjutnya dalam Ayat (5) diatur apabila DKPP telah dua kali melaksanakan panggilan dan penyelenggara Pemilu tidak memenuhi panggilan tanpa alasan yang dapat diterima, DKPP dapat segera membahas dan menetapkan putusan *in absentia*, atau tanpa kehadiran Penyelenggara Pemilu yang bersangkutan.

Pasal 458 Ayat (6) berisi pengaturan bahwa Penyelenggara Pemilu yang diadukan harus datang sendiri dan tidak dapat menguasai kepada orang lain. Pada Ayat (7) Pengadu dan Penyelenggara Pemilu yang diadukan dapat menghadirkan saksi-saksi dalam sidang DKPP. Dalam Ayat (8) dikemukakan Pengadu dan Penyelenggara Pemilu yang diadukan mengemukakan alasan pengaduan atau pembelaan dihadapan sidang DKPP. Ayat (9) berisi ketentuan bahwa saksi dan/atau pihak lain yang terkait

memberikan keterangan dihadapan sidang DKPP, termasuk untuk dimintai dokumen atau alat bukti lainnya. Ayat (10) dari Pasal 458 UU-Pemilu berisi rumusan ketentuan bahwa DKPP menetapkan putusan setelah melakukan penelitian dan/atau verifikasi terhadap pengaduan tersebut, mendengarkan pembelaan dan keterangan saksi, serta mempertimbangkan bukti lainnya.

Dalam Ayat (11) dirumuskan Putusan DKPP berupa sanksi atau rehabilitasi diambil dalam rapat pleno DKPP. Mengenai jenis sanksi diatur dalam Ayat (12). Dikemukakan sanksi sebagaimana dimaksud pada Ayat (11) dapat berupa teguran tertulis, pemberhentian sementara, atau pemberhentian tetap untuk Penyelenggara Pemilu. Sedangkan sifat dari Putusan DKPP, adalah final dan mengikat dan Penyelenggara Pemilu wajib melaksanakan putusan DKPP.³⁰

Mengingat banyaknya kemungkinan perkara pengaduan yang harus ditangani DKPP, dalam Pasal 459 Ayat(1) diatur DKPP dapat membentuk tim pemeriksa daerah (TPD) untuk memeriksa dugaan adanya pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu di daerah. Dalam Ayat (2) dikemukakan Tim pemeriksa daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai kewenangan memeriksa pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota.

Dalam ayat (3) dikemukakan Tim pemeriksa daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai kewenangan memeriksa dan dapat memutus pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh PPK, PPS, KPPS, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Desa/Kelurahan, dan Pengawas TPS. Unsur keanggotaannya TPD diatur dalam Ayat (4), terdiri atau unsur DKPP, KPU Provinsi, Bawaslu Provinsi, dan unsur masyarakat sesuai kebutuhan. Ayat (5) pengambilan putusan terhadap pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dalam rapat pleno DKPP. Ayat (6) ketentuan lebih lanjut mengenai tim pemeriksa daerah diatur dalam Peraturan DKPP.

Penyelenggara Pemilihan Kepala daerah tahun 2020, seyogianya dilaksanakan dengan profesional agar Pilkada 2020

³⁰ Teguh Prasetyo, *Filsafat Pemilu*, Nusamedia, Bandung, 2018. hal. 421.

berhasil dan aman. Profesionalitas ini di antaranya adalah perencanaan serta strategi yang matang dan terukur. Para penyelenggara pemilu harus mengetahui secara jelas garis batas antara risiko dengan konsekuensi dari penyelenggaraan Pilkada dalam masa pandemi Covid-19.

Penyelenggaraan Pilkada tahun 2020 adalah bukti, Indonesia adalah sebuah negara demokrasi. Demokrasi yang baik, diawali dari pemilu yang berintegritas dan akan menghasilkan pemimpin yang berintegritas. Sedangkan pemilu yang berintegritas, harus diawali dari penyelenggara pemilu yang berintegritas.

Proses penyelenggaraan Pemilu, menciptakan kondisi yang kondusif bagi pemilih untuk menggunakan hak pilihnya atau memberikan suaranya, dan memastikan ketersediaan sarana dan prasarana pendukung bagi pemilih yang membutuhkan perlakuan khusus dalam menggunakan dan menyampaikan hak pilihnya.

Dalam Penegakan pelanggaran etik apabila terjadi dalam tahapan Pilkada 2020, Ketentuan mengenai sanksi diatur dalam Peraturan DKPP RI No. 2 Tahun 2017 tentang Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilu. Ditegaskan bahwa DKPP berwenang menjatuhkan sanksi terhadap Penyelenggara Pemilu yang terbukti melanggar Kode Etik Penyelenggara Pemilu.

Adapun jenis sanksi terhadap pelanggaran Peraturan DKPP RI No. 2 Tahun 2017 tentang Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilu, yaitu berupa teguran tertulis, pemberhentian sementara, atau pemberhentian tetap. Sanksi berupa teguran tertulis terbagi lagi menjadi peringatan, atau peringatan keras. Sedangkan sanksi Pemberhentian tetap terbagi lagi menjadi pemberhentian tetap dari jabatan ketua; atau pemberhentian tetap sebagai anggota. Tata cara pengenaan sanksi sebagaimana dimaksud di atas dilaksanakan berdasarkan Peraturan DKPP mengenai pedoman beracara penegakan Kode Etik Penyelenggara Pemilu.

Pelaksanaan pemilu sudah dikategorikan sebagai pesta demokrasi yang rumit, meskipun dilaksanakan dalam situasi normal. Dengan masa pandemi pelaksanaan Pilkada serentak Tahun 2020 pun menjadi lebih rumit dari biasanya. Kerumitan ini tampak dari saling bertolak belakangnya sifat dan karakteristik yang dimiliki Pilkada (pemilu) dengan pandemi. Pandemi,

dianjurkan selalu menyendiri di tempat yang sepi dan menghindari kerumunan. Sebaliknya, pilkada adalah pesta demokrasi yang akan disesaki oleh kerumunan. Ini dua hal yang dipertemukan dalam Pilkada 2020 sehingga sangat sulit bagi penyelenggara untuk memadukan dua hal itu dalam proses tahapan pilkada.

Pelanggaran kode etik, potensinya sangat besar karena ada kemungkinan penyelenggara pemilu di tingkat bawah mengalami kesulitan dalam memadukan antara pelayanan prima dengan regulasi yang berbasis dengan protokol kesehatan Covid-19. Banyak kemungkinan motif dan tindakan yang menjadi problem etik yang sangat rumit kalau tidak diantisipasi lebih awal. Penyelenggara Pilkada tahun 2020, tidak sekedar menyiapkan fasilitas kesehatan tapi juga menyiapkan mental petugas sehingga dalam kondisi apa pun bisa ditangani dengan baik, dan Pilkada 2020 dapat terselenggara dengan aman, damai, beretika, dan bermartabat.

C. PENUTUP

Pilkada langsung merupakan terobosan politik yang signifikan dan berimplikasi cukup luas terhadap daerah dan masyarakatnya untuk mewujudkan demokratisasi di tingkat lokal. Pemilihan kepala daerah harus dilaksanakan secara demokratis sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka syarat mengenai kedaulatan rakyat serta demokrasi dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat wajib dihormati sebagai syarat utama pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Dalam pemilihan kepala daerah rakyat bukan saja memilih langsung pemimpinnya, tetapi juga jarak pengambilan keputusan antara rakyat dengan para pembuat kebijakan menjadi semakin pendek. Singkatnya pemilihan kepala daerah akan menjadi lahan subur bagi tumbuhnya bibit demokrasi.

Pelaksanaan Pilkada dalam pelaksanaannya dibayangi oleh praktik pelanggaran hukum dan etik. Dalam upaya peningkatan penegakan hukum dan etika guna menegakkan demokrasi ditemui beberapa permasalahan muncul antara lain: (a) lemahnya materi

hukum; (b) rendahnya kesadaran dan ketaatan hukum, (c) rendahnya moral dan etika aparat (penegak hukum, elite politik, dan masyarakat); dan (d) rendahnya tingkat kesejahteraan. Penyelenggaraan Pemilihan Kepada Daerah tahun 2020 berdasarkan data, DKPP telah memeriksa dan memutus 90 penyelenggara pemilu. Data tertinggi saat ini adalah terkait pembentukan badan ad-hoc. Modus pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu Sepanjang Januari hingga awal September 2020, paling banyak terkait perlakuan tidak adil, kelalaian pada proses Pemilu, dan tidak adanya upaya hukum yang efektif. Penyelenggara Pemilihan Kepala daerah tahun 2020, seyogianya dilaksanakan dengan profesional agar Pilkada 2020 berhasil dan aman. Profesionalitas ini di antaranya adalah perencanaan serta strategi yang matang dan terukur. Para penyelenggara pemilu harus mengetahui secara jelas garis batas antara risiko dengan konsekuensi dari penyelenggaraan Pilkada dalam masa pandemi Covid-19. Penyelenggaraan Pilkada tahun 2020 adalah bukti, Indonesia adalah sebuah negara demokrasi.

DAFTAR PUSTAKA

Affan Gafar, *Politik Indonesia; Transisi menuju Demokrasi*, cet ke II, Jogjakarta: Pustaka Pelajar, 2000.

Asrinaldi Asril, *Pilkada dan Uang Survey Kepala Daerah*, Kompas, 4 Juni 2020.

George H. Sabine, *A History of Political Theory*, Third Edition, New York-Chicago-San Fransisco-Toronto-London; Holt, Rinehart and Winston, 1961.

Gunarto, *Rekonstruksi Paradigma Penegakan Hukum*, Semarang: Unissula Press, 2011.

Henry W Ehrmann (ed), *Democracy in Changing Society (USA)*, Frederick A Prager Publishhers, 1964.

- HM. Ali Mansyur, *Pranata Hukum & Penegakannya di Indonesia*, Semarang: Unissula Press, 2010.
- Indrati Rini, *Perkembangan Pemikiran Sosiologi Hukum*, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang, 2013.
- Janedjri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, Jakarta: Konstusi Press, 2012.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010.
- Membayar Harga Penyelenggaraan Pilkada*, Harian Kompas, 11 Juni 2020.
- Michel Saward "Democratic Theory and Indices Of Democratization" dalam David Beethan (ed) *Dfining and Measuring Democrcy*. London : Sage Publication Ltd, 1994.
- Moh. Mahfud, MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Press, 2010.
- Muchsin, Fadillah Putra, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Averoes Press, 2012.
- Pilkada dan Kembalinya Kekuatan Elite Lama*, Harian Kompas, 11 Juni 2020.
- R. Siti Zuhro, dkk, *Model Demokrasi Lokal*, Jakarta: PT. THC Mandiri, 2011.
- Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 1992.

Syamsudin Haris (ed), *Menggugat Pemilu Ore Baru*, Jakarta Yayasan Buku Obor, 1998.

Teguh Prasetyo, *Filsafat Pemilu*, Bandung: Nusamedia, 2018.

Wicipto Setiadi, *Peran Partai Politik Dalam Penyelenggaraan Pemilu Yang Aspiratif dan Demokratis*, Jurnal Legislasi, Vol. 5 Nomor 1, Direktorat Jendral Peraturan Perundang-Undangan Departemen Hukum dan HAM RI.

William N Nelson, *On Justifying Democracy*, London : Routledge & Kegan Paul Ltd, 1980.
