

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Pemilihan umum kepala Daerah dan wakil kepala Daerah (Pemilukada) adalah pemilu untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan undang-undang dasar Negara Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2015<sup>1</sup>. Pemilukada bermanfaat untuk memperdalam dan menguatkan demokrasi lokal, baik pada lingkungan pemerintahan maupun lingkungan kemasyarakatan<sup>2</sup>. Selanjutnya pemilihan ini juga sebagai pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan Kabupaten/Kota untuk memilih Gubernur dan wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan Demokratis<sup>3</sup>. Dalam penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah ini harus berpedoman kepada asas<sup>4</sup>. a. mandiri, b. jujur, c. adil, d. kepastian hukum, e. tertib penyelenggaraan, f. kepentingan umum, g. keterbukaan, h. proporsional, i. akuntabilitas, j. efisien, dan k. efektifitas.

Untuk menjaga agar kedaulatan rakyat ini tetap terjaga dalam penyelenggaraan pemilu, yang diatur dalam UUD 1945 pasca amandemen memperkenalkan lembaga yang dibuat dalam penyelenggaraan umum yakni Komisi Pemilihan Umum atau disebut sebagai KPU. KPU ini merupakan lembaga yang permanen dan bersifat hierarki, keberadaan lembaga ini diatur sebagaimana ketentuan UUD 1945 pasal 22 E ayat 5 yang mengatakan bahwa

---

<sup>1</sup> Sebagaimana tercantum dalam UU No 8 tahun 2015 tentang Penetapan peraturan pemerintah, dalam Pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah pasal 1 ayat 1 dan 3

<sup>2</sup> Djohermansyah Djohan dan Made Suwandi, "*Pilkada Langsung Pemikiran dan Aturan*". Jakarta, 2005, hal 33.

<sup>3</sup> *Op.cit.*

<sup>4</sup> Sebagaimana yang termuat dalam peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 62 Tahun 2009 Tentang pedoman Penyusunan Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah pasal 3.

pemilihan umum ini diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum yang bersifat Nasional, tetap, dan mandiri.<sup>5</sup>

KPU Daerah ini adalah lembaga Negara yang menyelenggarakan pemilihan umum di daerah yakni meliputi pemilihan umum anggota DPR/DPD/DPRD, pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden serta pemilihan umum Kepala daerah dan Wakil Kepala daerah<sup>6</sup>. Dalam UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang penyelenggara pemilu diatur mengenai penyelenggara pemilihan umum yang dilaksanakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat Nasional, tetap, mandiri. Sifat tetap ini menunjukkan KPU sebagai lembaga yang menjalankan tugas secara berkesinambungan meskipun dibatasi oleh masa jabatan tertentu, sedangkan sifat mandiri ini menegaskan KPU dalam menyelenggarakan pemilihan umum bebas dari pengaruh pihak manapun. Dalam UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang penyelenggaraan pemilu juga mengatur dalam pelaksanaan pemilihan umum dalam rangka mengawal terwujudnya pemilihan umum secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Mengacu dari asas ini maka perlu adanya ketentuan pidana pemilu berdasarkan standar internasional, kerangka hukum harus mengatur sanksi untuk pelanggaran undang-undang pemilu, pembuat undang-undang harus mengatur beberapa praktik curang atau pelanggaran pidana pemilu. dalam keterkaitannya dengan peraturan pemilu, undang-undang tidak hanya mengatur proses pemilu, tetapi mereka juga melarang perlakuan yang dapat menghambat esensi pemilu yang bebas dan adil. Untuk menjamin pemilu yang bebas dan adil, diperlukan perlindungan bagi para pemilih, bagi pihak yang mengikuti pemilu, maupun bagi rakyat umumnya dari segala ketakutan, intimidasi, penyuapan, penipuan, dan praktik-

---

<sup>5</sup>Undang-undang Dasar 1945 pasal 2 E ayat 5 bahwa pemilihan umum diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum yang bersifat Nasional, Tetap, dan Mandiri.

<sup>6</sup>Sebagaimana yang tercantum dalam pasal 10 undang-undang nomor 3 tahun 1999 tentang pemilihan umum dan pasal 2 keputusan presiden nomor 16 tahun 1999 tentang pembentukan komisi pemilihan umum dan penetapan organisasi dan tata kerja sekretariat umum komisi pemilihan umum dan juga pada Undang-undang Nomor 12 Tahun 2007 tentang penyelenggaraan pemilu. Bab II pasal 2

praktik curang lainnya yang akan mempengaruhi kemurnian hasil pemilihan umum. Jika pemilihan dimenangi melalui cara-cara curang (*malpractices*), sulit dikatakan bahwa para pemimpin atau para legislator yang terpilih di parlemen merupakan wakil-wakil rakyat dan pemimpin sejati<sup>7</sup>.

Dalam penyelenggaraan pemilu berpedoman kepada asas, mandiri, jujur, adil, kepastian hukum, tertib penyelenggara pemilu kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi dan efektifitas<sup>8</sup>. Sebagaimana yang telah terjadi pada pemilukada Kabupaten Dharmasraya Tahun 2015 dimana terdapat sebuah kejanggalan dimana telah terjadinya keberpihakan/ketidakadilan dari oknum penyelenggara pemilukada yang seharusnya berintegritas, jujur, adil seperti yang telah dicantumkan pada pasal 10-11 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 dan pasal 2 Keputusan Presiden No 16 Tahun 1999 dan juga yang tercantum juga pada pasal 2 undang-undang Nomor 15 Tahun 2011, undang-undang Nomor 13 tahun 2012, Nomor 11 Tahun 2012, selanjutnya Nomor 1 Tahun 2012 tentang kode etik penyelenggara pemilihan umum juncto pasal 2 ayat 2. Tetapi dalam hal ini juga terjadi penyimpangan etika privat dan etika Publik dalam berNegara mengalami peningkatan dan kekacauan norma seakan-akan terus terjadi dalam praktik pengelolaan Negara sehinggadalam suasana globalisasi kita *gamang* menghadapinya dengan sikap *responsive*<sup>9</sup>.

Adapun sebuah pelanggaran kode etik yang terjadi pada pemilukada serentak yang dilaksanakan pada 9 Desember 2015 yang diikuti oleh 8 provinsi, 170 Kabupaten, 26 kota.<sup>10</sup> Dari beberapa daerah Kabupaten/Kota di Sumatra Barat yang juga melaksanakan pemilukada juga terjadi pelanggaran kode etik yakni pada Daerah Kabupaten Dharmasraya yang

---

<sup>7</sup>Kemitraan Partneship, 2011, Seri Demokrasi Electoral, penanganan pelanggaran pemilu, [Http://www.kemitraan.or.id](http://www.kemitraan.or.id) di akses tgl 31-10-2017 pukul 06.04

<sup>8</sup>*ibid.*

<sup>9</sup>Jimly Asshiddiqie. *Menegakkan etika penyelenggara pemilu*, raja grafindo, jakarta.2011 hlm 22, dan 29-30

<sup>10</sup>Diakses dari website dengan judul “ *Daftar Daerah yang akan laksanakan Pilkada Serentak 2015*” oleh detiknews, Link: [Http://news.detik.com/berita/2741477/daftar-daerah-yang-akan-laksanakan-pilkada-serentak-2015.tanggal](http://news.detik.com/berita/2741477/daftar-daerah-yang-akan-laksanakan-pilkada-serentak-2015.tanggal) 02-juli-2017. Pukul.20.03

dilakukan oleh Kasasi sebagai Ketua KPUD Dharmasraya. Salah satunya adanya dukungan melalui media sosial yang sempat membuat kegaduhan yang terjadi pada daerah tersebut, demikian bentuk dukungannya;

“Selamat malam pak atas sukses debat kita tadi, saya berharap jangan sampai tepancing oleh paslon 1 *tq*”.<sup>11</sup>

Sedangkan seharusnya sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang No 6 Tahun 2015 tentang pedoman teknis tahapan, program, dan jadwal penyelenggaraan pemilihan Bupati dan wakil Bupati Kabupaten Dharmasraya Tahun 2015 dan PKPU Nomor 11 Tahun 2015 tentang rekapitulasi hasil penghitungan dan penetapan suara dan penetapan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan Wali kota dan wakil Wali Kota<sup>12</sup>, yang didalamnya juga tercantum pembentukan komisi pemilihan umum dan penetapan organisasi dan tata kerja sekretariat umum komisi pemilihan umum, dijelaskan bahwa untuk melaksanakan pemilihan umum, Komisi Pemilihan Umum mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut: Merencanakan dan mempersiapkan pelaksanaan pemilihan umum, menerima, meneliti dan menetapkan partai-partai politik yang berhak sebagai peserta pemilihan umum.

Membentuk panitia pemilihan umum Indonesia yang selanjutnya disebut PPI dan mengkoordinasikan kegiatan pemilihan umum sampai ke tingkat TPS, menetapkan jumlah kursi anggota DPR, DPRD 1 dan DPRD II untuk setiap daerah pemilihan umum, Menetapkan keseluruhan hasil pemilihan umum untuk DPRD dari tingkat daerah sampai pusat,

---

<sup>11</sup>Putusan Nomor 100 / DKPP-PKE-IV / 2015 Dewan Kehormatan Penyelenggaraan Pemilihan Umum Republik Indonesia

<sup>12</sup>Sebagaimana yang tercantum pada undang-undang No 6 Tahun 2015 tentang pedoman teknis tahapan, program, dan jadwal penyelenggaraan pemilihan bupati dan wakil bupati Dharmasraya tahun 2015 dan PKPU Nomor 11 Tahun 2015 tentang rekapitulasi hasil penghitungan dan penetapan suara dan penetapan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan Walikota dan wakil Waliota.

mengumpulkan dan mensistematiskan bahan-bahan serta data hasil pemilihan,serta memimpin tahapan kegiatan pemilu.

Sedangkan dalam pasal 11 undang-undang nomor 3 tahun 1999 tersebut juga ditambahkan bahwa selain tugas dan wewenang KPU sebagai yang dimaksud dalam pasal 10, selambat-lambatnya 3 Tahun setelah pemilihan umum dilaksanakan, KPU mengevaluasi sistem pemilihan umum<sup>13</sup>. Dengan demikian sebagaimana yang telah tercantum juga pada Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang penyelenggara pemilu umum juncto pasal 5 peraturan bersama Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2012, Nomor 11 Tahun 2012, Nomor 1 Tahun 2012 tentang Kode etik Penyelenggara Pemilihan Umum juncto pasal 2 ayat (2) tersebut sudah seharusnya KPU ataupun seseorang penyelenggara KPU tersebut harus memiliki suatu integritas yang tinggi agar dapat menjalankan penyelenggaraan pemilu dengan baik secara efektif, efisien, akuntabel, adil dan transparan serta jujur dan bertanggung jawab.

Kemudian berdasarkan pasal 10 huruf a,b, dan d, peraturan bersama Komisi Pemilihan Umum, Badan pengawas pemilu dan DKPP No 13 Tahun 2012, No 11 Tahun 2012,dan Nomor 1 Tahun 2012<sup>14</sup>, dalam melaksanakan asas mandiri dan adil, penyelenggara pemilu berkewajiban: a. Bertindak netral dan tidak memihak terhadap partai politik tertentu, calon,peserta, pemilu, dan masa tertentu, b. memperlakukan sama setiap calon,peserta pemilu, calon pemilih, dan pihak lain yang terlibat pemilu. c, tidak mengeluarkan pendapat atau pernyataan yang bersifat partisan atau masalah isu yang sedang terjadi dalam proses pemilu.

Dalam momentum Pemilihan Umum Kepala Daerah ini telah mendorong berbagai kalangan dan kelompok sosial untuk mengambil kesempatan politik, dengan cara-cara yang

---

<sup>13</sup>Undang-undang Republik Indonesia Nomor 3 tahun 1999 tentang pembentukan komisi pemilihan umum dan penetapan organisasi dan tata kerja sekretariat umum komisi pemilihan umum pasal 10,11

<sup>14</sup>Putusan Nomor 100/DKPP-PKE-IV/2015 DKPP RI. hal 3

tidak semestinya dilakukan oleh seorang yang berada pada lembaga yang independen. Dengan memberikan dukungannya atau keberpihakannya tersebut sehingga membuatnya menjadi simpatisan terhadap salah satu pasangan calon.

Pada prakteknya yang terjadi pada kasus yang akan di teliti iniseperti yang telah dipaparkan diatas tidak hanya partai politik dan gabungan dari partai politik saja yang melakukan dukungan ataupun koalisi terhadap salah satu calon pemilukada tetapi juga ada oknum dari instansi penyelenggara pemilu KPU itu sendiri yang melakukan dukungan yang nyata-nyata telah salah berdasarkan pasal 10 huruf a,b, dan d peraturan Bersama Komisi Pemilihan Umum, Badan pengawas pemilu dan DKPP No 13 Tahun 2012, No 11 Tahun 2012, dan Nomor 1 Tahun 2012 dan malah menjadikan sebagai wadah dan kesempatan untuk melakukan pelanggaran-pelanggaran baik berupa uang, informasi, otoritas atau dalam bentuk barang dan jasa jika berhasil memenangkan pemilihan umum tersebut. Bahwa berdasarkan peraturan tersebut Kasasi sebagai ketua Komisi Pemilihan Umum Dharmasraya sebagai penyelenggara pemilihan umum Kabupaten Dharmasraya tidak bersikap mandiri dan adildan juga telah tidak menjunjung tinggi serta melanggar sumpah/janji sebagai anggota KPU.<sup>15</sup>, melihat dari halini adalah salah satu bentuk adanya otoritas dari oknum tersebut yang menghalang-halangi petugas. Melihat dari adanya dukungan yang diberikan kepada salah satu calon seperti yang tercantum dalam PKPU No 11 tahun 2015 ini pada pasal 1 ketentuan umum ayat 13 dimana tercantum adanya pasangan calon yakni bakal calon Bupati yang telah memenuhi syarat dan ditetapkan sebagai peserta pemilihan dalam hal ini yakni pasangan calon Bupati nomor urut 2 yang telah terbukti berdasarkan putusan DKPP telah memberikan dukungan pada pasangan calon Bupati nomor urut dua dari Kasasi. sebagai ketua Komisi Pemilihan Umum penyelenggara pada Pemilukada serentak di Kabupaten Dharmasraya Tahun 2015.

---

<sup>15</sup>Diakses dari website ; dengan judul “Ketua KPUD Dhaermasraya Tidak Netral, Paslon Suka-Aman tidak Ikut debat” oleh singgalang padang. Link : <http://hariansinggalang.co.id/ketua-kpu-dharmasraya-tidak-netral-suka-aman-tidak-ikut-debat/>, tanggal 08 juli 2018 pukul 21.30.

Berdasarkan dari berita harian tersebut telah terjadi pelanggaran kode etik dimana asumsi dari peneliti adanya bentuk kerja sama dan dukungan antara calon kepala daerah dengan Oknum Penyelenggara Pemilu yang terjadi pada tanggal 07 Oktober 2015 saat dilakukan penurunan Alat peraga Kampanye (APK) yang tidak sesuai dengan peraturan Stakeholder, namun ketika akan menurunkan baliho di Sungai Dareh (kebetulan hanya ada satu baliho pasangan calon no urut dua) oknum Komisi Pemilihan Umum ini atau yang teradu Kasasi, S.Pd dalam Harian singgalang ini menghalangi petugas Satpol PP supaya baliho tidak diturunkan dengan alasan baliho tersebut adalah APK yang dicetak dan dipasang oleh masyarakat. Selanjutnya terjadinya bentuk pelanggaran kode etik yang menunjukkan adanya kerja sama ataupun dukungan antarakomisioner Komisi Pemilihan Umum dengan calon kepala daerah nomor urut 2 dengan ini adalah yang terjadi pada hari senin tanggal 16 November 2015 teradu oknum KPU tersebut melakukan postingan pernyataan/komentar di media sosial *facebook*, yakni nya di akun *facebook* Zaksai Kasni( Istri calon Bupati No urut 2)<sup>16</sup>.

Berdasarkan dari data-data yang dipaparkan dari persoalan-persoalan yang terjadi tersebut dalam memberikan dukungan terhadap salah satu calon Bupati yang menimbulkan bentuk kerja sama sehingga terjadinya pelanggaran kode etik dalam rangka kemenangan pemilu yang menyebabkan terjadinya pelanggaran kode etik dalam rangka kemenangan pemilu sehingga Kasasi ini sebagai komisioner Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Dharmasraya ini diadili karna melakukan keberpihakan dan ketidakadilan oleh DKPP, dari hal ini peneliti menemukan telah adanya Pelanggaran kode etik yang dilakukan dalam pencapaian tujuan dari Pemilu Kabupaten Dharmasraya Tahun 2015 yang tak sesuai dengan sebagaimana aturan-aturan sebagai lembaga penyelenggara pemilu.

---

<sup>16</sup>Muslim Ar.2015.05 Desember."Gara-gara Komentar Di *Facebook*, Ketua Kpu Dharmasraya Diadili.M.liputan6.com. Diakses Tgl 28 september 2017 pukul 09.33 Wib

Dari latar belakang di atas peneliti meneliti bagaimana bentuk pelanggaran kode etik yang dilakukan Oknum komisioner KPU yakni Kasasi pada Pemilukada Kabupaten Dharmasraya Tahun 2015 sehingga membuat KPU melakukan pelanggaran kode etik?

## 1.2 Rumusan Masalah

Membangun sebuah bentuk dukungan tentu harus adanya visi dan misi atau sebuah konsep dalam membuat sebuah kebijakan, dari dukungan inilah terbentuk dari kesamaan atas visi dan misi ataupun tujuan, terbentuk untuk memperkecil adanya sebuah dukungan yang pragmatis. Dukungan pragmatis ini sendiri terbentuk atas dasar bagi-bagi kepentingan, serta tidak menjamin adanya kesetabilan pemerintah dan juga akhirnya menimbulkan pelanggaran-pelanggaran kode etik.

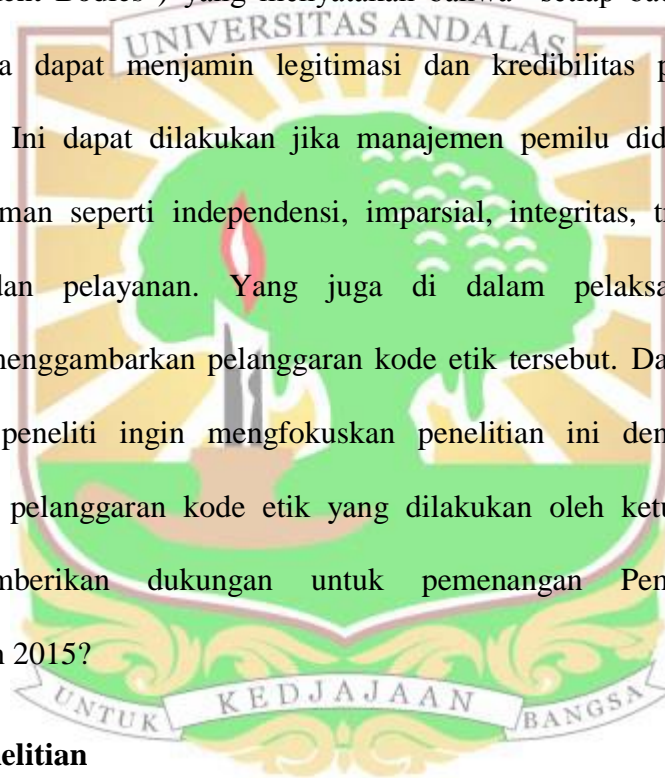
Hal-hal seperti ini tidak menutupkan kemungkinan terjadi di Kabupaten Dharmasraya dimana pada pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Dharmasraya Tahun 2015, seperti yang telah dijelaskan pada latar belakang adanya dugaan dukungan dari Oknum komisioner Komisi Pemilihan Umum yang melakukan dukungan/keberpihakan kepada salah satu calon Bupati dalam memenangkan Pemilukada 2015 tersebut. Bentuk dukungan tersebut mulai dari adanya posting di *facebook* oleh Kasasi yakni pengucapan ” *selamat malam pak atas suksesnya debat kita tadi saya berharap jangan sampai terpancing oleh paslon 1 tq*”<sup>17</sup>.selanjutnya pada hari rabu tanggal 07 Oktober 2015 saat penurunan alat peraga kampanye teradu menghalang-halangi petugas supaya baliho tidak diturunkan. Kemudian adanya undangan oleh calon bupati Nomor urut 2 pada hari rabu Tanggal 8 Juli 2015 pukul 17.30 WIB kepada KPU dan Panwaslu, namun ada kordinasi dari Panwas dan KPU melalui telpon agar tidak menghadiri acara dari undangan tersebut namun teradu tetap menghadiri acara tersebut meski sudah diingatkan oleh Panwas Kabupaten Dharmasraya.

---

<sup>17</sup>Ibid.Hal 7



Berdasarkan dari bentuk-bentuk dukungan yang dilakukan oleh ketua KPU telah adanya bentuk kesepakatan ataupun kerja sama serta keberpihakan yang membuat adanya pelanggaran kode etik yang telah diatur berdasarkan Peraturan bersama KPU, Bawaslu, DKPP Nomor 1.11,13 Tahun 2012 tentang kode etik penyelenggaraan pemilihan umum<sup>18</sup>: pasal 5 asas penyelenggaraan pemilu. a).mandiri b) jujur c) Kepastian Hukum. Dan juga dalam pencapaian politik ini oleh Ketua KPU yang tujuan dalam pemenangan Pemilu pada serentak Kabupaten Dharmasraya Tahun 2015 seperti yang dikemukakan juga oleh IDEA ( Electoral Management Bodies ) yang menyatakan bahwa “setiap badan pelaksana pemilu harus yakin bahwa dapat menjamin legitimasi dan kredibilitas proses yang menjadi tanggungjawabnya. Ini dapat dilakukan jika manajemen pemilu didasarkan pada prinsip-prinsip dasar pedoman seperti independensi, imparsiial, integritas, transparansi, efisiensi, profesionalisme, dan pelayanan. Yang juga di dalam pelaksanaan prinsip-prinsip penyelenggaraan menggambarkan pelanggaran kode etik tersebut. Dari hal-hal yang sudah dipaparkan maka peneliti ingin mengfokuskan penelitian ini dengan melihat pada : Bagaimana bentuk pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh ketua Komisi Pemilihan Umum dalam memberikan dukungan untuk pemenangan Pemilu pada Kabupaten Dharmasraya Tahun 2015?



### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang peneliti susun, maka tujuan dari penelitian ini adalah menjelaskan pelanggaran kode etik yang terjadi pada lembaga penyelenggara pemilu dalam pemilu pada serentak melalui kasus Kasasi sebagai Komisioner Komisi Pemilihan Umum dengan salah satu calon Bupati dalam memberikan dukungan/keberpihakan dalam pemenangan pasangan nomor urut 2 pada pemilu pada Kabupaten Dharmasraya Tahun 2015.

---

<sup>18</sup>Diakses dari Link: <http://dkpp.go.id/index.php?a=detilberita&id=2220> tanggal 23-07-2017 pukul 21.45

## 1.4 Signifikansi Penelitian

Seiring dengan tujuan penelitian yang telah dirumuskan, penelitian ini diharapkan akan memberikan manfaat dalam perkembangan ilmu pengetahuan dan pengetahuan secara umum, khususnya dalam kajian politik

1. Secara akademis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan cakrawala baru dalam ilmu politik, Khususnya dalam memperkaya pengetahuan dalam studi politik indonesia.
2. Dari segi praktis, penelitian ini diharapkan berguna bagi pembaca untuk memperluas wawasan mengenai pelanggaran kode etik yang terjadi pada Lembaga KPU.
3. Dari segi sosial, penelitian ini agar berguna untuk pengetahuan dan bahan pertimbangan bagi penyelenggara-penyelenggara pemilu selanjutnya dalam memberikan dukungan/keberpihakan terhadap peserta pemilu khususnya Kabupaten Dharmasraya.

