

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pelaksanaan Pemilihan Umum (Pemilu) serentak Tahun 2019 merupakan tonggak baru sejarah demokrasi di Indonesia, dimana pelaksanaan pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) serta pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan secara bersamaan pada hari dan tanggal yang sama, yaitu pada hari Rabu Tanggal 17 April 2019. Amanat Pelaksanaan Pemilu serentak ini dilegitimasi dengan Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 14/PUU-XI/2013 yang menyatakan bahwa untuk pelaksanaan pemilu tahun 2019 dilakukan secara serentak antara Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Dalam menjalankan amanat demokrasi sebagaimana disebutkan di atas, diperlukan lembaga penyelenggara pemilu yang akan menjalankan roda demokrasi ini, dan konstitusi kita telah memberikan legitimasi yang kuat seperti yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) pasal 22 E ayat (5) yang berbunyi “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri”. Dengan adanya ketentuan ini menunjukkan bahwa Komisi Pemilihan Umum secara legalitas telah memiliki pegangan hukum yang kuat untuk menyelenggarakan pemilu secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

Penyelenggara pemilu yang telah diberi legitimasi oleh konstitusi Republik Indonesia ini tentulah merupakan sebuah lembaga yang memiliki integritas dan independensi yang kuat, dalam menjalankan seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu, dimana keberhasilan sebuah sistem demokrasi juga dapat di nilai dari bagaimana kualitas dari penyelenggaraan pemilu, dan tentunya ini merupakan suatu pikulan beban yang sangat berat diberikan kepada Komisi Pemilihan Umum. Melalui amanat Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017, penyelenggara pemilu seperti Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum dan

Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu diberikan kewenangan dalam melaksanakan pemilihan umum.

Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya disingkat dengan KPU adalah lembaga penyelenggara pemilu bersama-sama dengan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). KPU sebagai penyelenggara Pemilu dan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dalam menyelenggarakan Pemilu berkomitmen dan berpedoman pada azas mandiri, jujur, adil, tertib dalam menyelenggarakan pemilu, terbuka, profesional, efisien dan efektif mengingat tugas KPU adalah menyelenggarakan pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), serta pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang diselenggarakan secara langsung oleh rakyat sekaligus dalam waktu yang bersamaan (serentak).

Disamping KPU yang mempunyai tugas menyelenggarakan pemilu, terdapat lembaga Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Bawaslu salah satu tugasnya ialah menegakkan integritas pemilu. Sedangkan DKPP dibentuk dalam rangka untuk menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas penyelenggara pemilu. Hadirnya Bawaslu dan DKPP tersebut sekaligus menjadi salah satu bukti bahwa Indonesia telah berkomitmen untuk melaksanakan dan menerapkan pemilu yang berintegritas. Salah satu indikator dari terlaksananya pemilu yang berintegritas adalah pemilu yang terhindar dari kegiatan-kegiatan malpraktik pemilu pada setiap tahapannya.

Dalam melaksanakan penyelenggaraan pemilu, KPU melaksanakan rangkaian proses kegiatan penyelenggaraan pemilu secara garis besar di mulai dari tahapan *perencanaan*, dimana dalam tahapan ini, KPU melaksanakan perencanaan kegiatan sekaligus dengan perencanaan kebutuhan anggaran. Selanjutnya yaitu tahapan *penyelenggaraan*, dimana dalam tahapan ini dimulai dari rekrutmen badan penyelenggara *Ad Hoc*, pendaftaran peserta pemilu, kampanye, pemungutan suara, penghitungan suara dll, kemudian tahapan *pelaporan*, yaitu tahapan pada proses akhir penyelenggaraan pemilu. Seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu ini dilegitimasi oleh KPU dengan mengeluarkan Peraturan KPU Nomor 5 Tahun 2018. Rangkaian pemilu sejakawal sampai akhir

yang terdiri dari berbagai macam kegiatan yang disusun dalam agenda tahapan pemilu, akan dianggap selesai saat semua lembaga yang dipilih dilantik dan dapat menjalankan tugasnya, semua tahapan tersebut merupakan suatu sistem terpadu, saling terkait satu sama lain, jika salah satu mengalami kemandekan, maka kegiatan berikutnya yang sudah tersusun dengan baik akan mengalami gangguan¹

Salah satu tahapan penyelenggaraan Pemilu Serentak Tahun 2019 sebagaimana diatur dalam Peraturan KPU Nomor 5 Tahun 2018 Tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 2019 adalah Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten/Kota. Tahapan Pencalonan Anggota DPR dan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dimulai dari pendaftaran dan verifikasi calon anggota DPR dan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Pendaftaran bakal calon anggota DPR dan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dilakukan oleh Partai Politik sesuai dengan tingkatannya.

Pencalonan anggota DPR, DPD, DPRD menurut undang-undang merupakan suatu proses atau rangkaian tahapan pendaftaran calon yang dimulai dari melengkapi berkas-berkas syarat calon maupun syarat pencalonan sebagaimana yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dan Peraturan KPU Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, selanjutnya tahapan verifikasi berkas calon yang dilaksanakan oleh KPU sesuai tingkatannya, penetapan daftar calon sementara (DCS), penerimaan tanggapan masyarakat terhadap DCS, masa perbaikan dan penggantian bakal calon, selanjutnya penetapan Daftar Calon Tetap (DCT).

Dalam rangkaian tahapan/proses pencalonan diatas, diduga terjadi hal yang berkaitan dengan malpraktik pemilu atau pelanggaran pemilu, seperti pemalsuan/penggelabuan dokumen administrasi persyaratan calon maupun proses sengketa pemilu yang ditangani oleh badan pengawas pemilu (Bawaslu). Hal ini pernah dibahas oleh Sarah Birch. Birch berpendapat bahwa konsep pemilu yang *free and fair election* yang selama ini dikenal umum mempunyai kelemahan

¹ Kumpulan tulisan pada buku *pemilihan umum serentak*, PT. RajaGrafindo Persada, 2014, tulisan oleh Ilhamdi taufik, *Pemilu serentak dan konsekuensinya*, hal. 107

dalam konsesus untuk rincian tentang praktik administrasi pemilu yang baik, namun masih terjadi praktik yang buruk.² Lebih jauh Birch berpendapat malpraktik pemilu adalah tindakan yang dilakukan kandidat (baik yang menjabat atau yang tidak) melakukan tekanan-tekanan pada tingkat penyelenggara. Malpraktik pemilu menurut Birch mengandung 3 (tiga) dimensi pelanggaran, yaitu manipulasi peraturan tatakelola pemilu, manipulasi preferensi suara dan manipulasi proses pemilihan.³ Oleh karena menyangkut manipulasi, maka pelaku malpraktik pemilu adalah orang-orang yang memang memiliki akses bagi terjadinya pelanggaran pemilu, sehingga malpraktik pemilu menyebabkan terjadinya penyimpangan dan pelanggaran dalam penyelenggaraan pemilu sehingga pemilu berjalan diluar prosedur atau tidak normal.⁴ Tidak tertutup kemungkinan terjadinya ketidaknormalan dalam proses pencalonan menyebabkan terganggunya integritas dan kualitas penyelenggaraan pemilu yang bisa saja disebabkan oleh penyelenggara (KPU dan Bawaslu) maupun oleh kandidat.

Sejatinya para calon anggota legislatif (caleg) adalah orang-orang yang mampu memberikan teladan politik di hadapan publik. Mereka termasuk di antara sekian gelintir orang dari jutaan anggota masyarakat yang mendapatkan kesempatan sekaligus kehormatan untuk duduk di lembaga yang terhormat, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Jika mereka berhasil memasuki lembaga termasuk, mereka boleh dikatakan sebagai “orang-orang pilihan”. Akan tetapi, kenyataannya, tidaklah semuanya demikian. Sebagian dari yang berani men-caleg dapat diklaim bukanlah orang-orang yang secara sadar paham akan tugas berat yang kelak akan dipikul jika terpilih. Pilihan ikut pemilu tidak lebih dari hanya sekedar meraih status sosial, kursi kekuasaan dan bahkan ada yang hanya sekedar mencari kerja. Sebuah kenyataan yang sesungguhnya sangat paradoks dengan cita-cita demokrasi yang hendak diwujudkan.⁵

² Birch, Sarah. *Electoral Malpractice*, 2011, New York, NY: Oxford University Press.

³ Birch, Sarah, *Electoral Systems and Electoral Misconduct, Comparative Political Studies*, Volume 40, Nomor 12, Desember 2007, hal. 1536.

⁴ Surbakti, Ramlan & Karim, Abdul Gaffar. (2014). *Integritas Pemilu 2014; Kajian Pelanggaran, Kekerasan, dan Penyalahgunaan Uang pada Pemilu 2014*. Jakarta, Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintah.

⁵ Fahmi, Khairul, *Pemilihan Umum Dalam Transisi Demokrasi*, 2016 Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, hal.25.

Mungkinkah proses rekrutmen tersebut ada transaksi politik yang mengakibatkan maraknya fenomena mahar dalam penentuan caleg?. Tampaknya, hanya segelintir partai politik yang melakukan rekrutmen bakal caleg secara terbuka. Berapa banyak para calon legislatif yang melakukan penguatan kapasitas dalam berpolitik untuk mempersiapkan diri menjadi wakil rakyat? Sepertinya bisa dihitung jari. Padahal, idealnya menjadi wakil rakyat itu tidak cukup dengan kelengkapan persyaratan administratif, tetapi juga harus diimbangi dengan kemampuan intelektualitas dan integritas memadai. Tak sedikit pula partai politik yang pada akhirnya mengambil jalan pintas dalam proses rekrutmen caleg.

Dibeberapa partai politik, kita temukan ada nama-nama caleg dari kalangan artis, tokoh agama, penyanyi, sampai komedian. Bahkan, ada yang pindah pindah dari satu parpol ke parpol lain. Kalau memang kompetensi dan integritasnya mumpuni, barangkali tak menjadi persoalan. Namun, jika fakta yang terjadi hanya mengandalkan popularitas belaka, sungguh bukan kesejahteraan rakyat yang diharapkan, melainkan kerusakan moralitas bangsa. Sosialisasi pengawasan yang dilakukan oleh Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) sebagai ikhtiar untuk mewujudkan para caleg yang bersih dari masalah hukum itu sangat perlu. Tak hanya sosialisasi, Bawaslu seharusnya juga melaksanakan penandatanganan fakta integritas terhadap seluruh partai politik. Poin penting yang seharusnya diajukan Bawaslu dalam pakta integritas tersebut di antaranya parpol tidak melakukan politik uang, tidak meminta imbalan (mahar) pencalonan, tidak melakukan kampanye hitam dan menyebarkan kebencian berdasarkan SARA, tidak melakukan suap terhadap penyelenggara pemilu. Di samping itu, parpol juga tidak mencalonkan anggota DPR, DPRD, atau presiden dan wakil presiden yang melakukan atau terlibat tindak pidana korupsi, obat-obatan terlarang, terorisme, dan kejahatan seksual. Penguatan pengawas pemilu Alih-alih para caleg meningkatkan kapasitas diri untuk menjadi wakil rakyat, yang terjadi ternyata persoalan administrasi syarat calon saja banyak yang belum lengkap. Parpol yang mengajukan bacaleg menjelang batas akhir pendaftaran, ternyata kelengkapan berkasnya ditemukan terdapat kekurangan.⁶

⁶ Disadur dari artikel di [Kompas.com](https://www.kompas.com) dengan judul "Verifikasi Caleg, Problem Rumit yang Harus Segera Diatasi" Diakses pada pukul 22:01 Wib, Maret 2021

Terkuaknya sejumlah kasus pelanggaran yang melibatkan beberapa caleg memperlihatkan kepada kita semua betapa mereka sesungguhnya belum siap menjadi “orang-orang pilihan” tersebut. Kasus ijazah bermasalah yang melibatkan Sukmawati Soekarnoputri, Agustina Nasution, dan Uki Widyastuti, juga Wulan Guritno (sertifikatnya tidak layak), yang berbuntut pada pencoretan keempatnya dari daftar caleg oleh KPU adalah bukti yang jelas. Deretan ini akan bertambah panjang jika dimasukkan pula kasus pelanggaran lain seperti pendaftaran ganda di dua parpol yang berbeda, caleg yang masih berstatus PNS, Ijazah palsu, manipulasi dokumen seperti Surat Keterangan Catatan Kepolisian (SKCK), surat keterangan dari pengadilan serta mantan narapidana dan mereka yang dilaporkan sebagai politisi busuk karena diduga terlibat dalam kasus-kasus hukum.

Baru-baru ini kita disugahi kasus sengketa Pilkada Bupati Sabu Raijua, dimana calon terpilih Orient P.Riwu Kore didiskualifikasi oleh Mahkamah Konstitusi karena yang bersangkutan terbukti bukan Warga Negara Indonesia (WNI)⁷. Walaupun dalam persidangan KPU dan Bawaslu sudah menjelaskan kronologi alasan yang bersangkutan bisa lolos dalam pencalonan dan ikut serta dalam Pilkada Kabupaten Sabu Raijua.⁸ Hal ini sekilas dapat menjadi gambaran bagi kita bahwa bagaimana proses-proses dalam pendaftaran bakal calon anggota legislatif maupun calon kepala daerah berpotensi terjadi manipulasi/ kecurangan-kecurangan yang melibatkan penyelenggara, kandidat maupun stakeholder yang terkait dengan penyelenggaraan pilkada.

Pencalonan sebagai suatu proses tahapan pemilu yang telah ditetapkan dalam Undang-undang maupun Peraturan KPU berpotensi dijalani diluar kaidah-kaidah demokrasi dan integritas pemilu yang baik. Dalam proses pencalonan, adapun para bakal calon anggota legislatif yang telah dipilih oleh partai politik untuk didaftarkan sebagai calon anggota DPR dan DPRD perlu melengkapi syarat-syarat sebagaimana telah ditetapkan oleh Undang-undang yang mana secara garis besarnya yaitu ada syarat calon dan syarat pencalonan. Dimana kedua syarat ini perlu didaftarkan oleh partai politik ke KPU sesuai dengan tingkatannya. Namun, dalam melengkapi syarat-syarat, syarat calon dan syarat pencalonan ini ada

⁷ <https://nasional.kompas.com/read/2021/04/15/16330381/sengketa-pilkada-sabu-raijua-mk-putuskan-diskualifikasi-pasangan-orient>. Diakses pada 15/04/2021, Pukul 16:33 WIB.

⁸ <https://news.detik.com/berita/d-5494012/di-mk-kpu-beberkan-kronologi-orient-riwu-kore-menang-pilbup-sabu-raijua>. Diakses pada Senin, 15 Mar 2021 Pukul 15:18 WIB.

indikasi terjadi keliru, dan perbuatan manipulasi syarat-syarat dan hal-hal lain yang dilakukan oleh Partai Politik pengusung maupun oleh bakal calon anggota legislatif ini untuk melengkapi syarat-syarat tersebut agar ditetapkan sebagai calon oleh KPU maupun KPUD.

Dalam hal ini penulis mengambil lokus penelitian di KPU Kabupaten Solok dalam proses tahapan pendaftaran calon anggota DPRD Kabupaten Solok pada Pemilu Tahun 2019. Pada proses ini, isu yang berkembang dimasyarakat Kabupaten Solok terhadap Daftar Calon Sementara (DCS) setelah diumumkan oleh KPU Kabupaten Solok. Sejatinya isu ini sudah berkembang pada saat pendaftaran calon, jauh sebelum penetapan DCS oleh KPU Kabupaten Solok. Isu dan Indikasi yang berkembang dimasyarakat tentang kejanggalan-kejanggalan yang dilakukan oleh bakal calon dalam melengkapi syarat-syarat administrasi pendaftaran bakal calon.

Isu yang berkembang dimasyarakat tentang indikasi bakal calon anggota DPRD Kabupaten Solok an. Darlison Janid (DN), Dapil Solok II dari Partai Perindo yang telah dinyatakan lolos sampai pada tahap penetapan Daftar Calon Sementara (DCS) oleh KPU Kabupaten Solok diduga tidak memenuhi syarat. Namun kemudian bakal calon yang bersangkutan mendapat tanggapan masyarakat melalui Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Kabupaten Solok. kemudian Bawaslu Kabupaten Solok menindaklanjuti dengan mengirimkan surat rekomendasi kepada KPU Kabupaten Solok, dimana salah satu bakal calon yang telah ditetapkan oleh KPU Kabupaten Solok dalam DCS diduga melakukan manipulasi dokumen persyaratan calon yaitu manipulasi Surat keterangan tidak pernah dipidana penjara dari Pengadilan Negeri Solok dan Surat Keterangan Catatan Kepolisian (SKCK) dari Kepolisian Resor Solok Kota, bahwa yang bersangkutan pernah dipidana penjara dengan kasus tindak pidana Korupsi. Dalam hal ini, bahwa persyaratan pendaftaran calon seperti ketentuan Pasal 4 ayat 3 Peraturan KPU (PKPU) Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi, Kabupaten/Kota. Pasal ini memuat larangan mantan narapidana korupsi, pelaku kejahatan seksual terhadap anak, dan bandar narkoba maju sebagai calon anggota DPRD. Namun bakal calon anggota DPRD Kabupaten Solok tersebut sudah melewati proses atau tahapan verifikasi berkas dokumen persyaratan yang sudah

diatur dalam Undang-undang maupun Peraturan KPU, bahkan telah ditetapkan dan diumumkan oleh Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Solok dalam Daftar Calon Sementara (DCS) pada Tanggal 11 Agustus 2018.

Beberapa kejanggalan yang terjadi selama proses pendaftaran calon anggota DPRD Kabupaten Solok untuk Pemilu 2019 ini, kemudian menjadi perhatian bagi penulis dalam meneliti lebih jauh terhadap proses ini, selain itu penulis juga berharap pada proses penelitian ini menemukan hal-hal lain yang terkait dengan malpraktek pemilu.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berhubungan dengan malpraktik pada proses pendaftaran calon anggota DPRD Kabupaten Solok untuk Pemilu 2019. Penulis memilih Kabupaten Solok sebagai lokasi penelitian karena ada dinamika pada proses yang berhubungan dengan malpraktik pada pendaftaran calon anggota DPRD Kabupaten Solok, di KPU Kabupaten Solok yang diduga dilakukan oleh bakal calon anggota DPRD Kabupaten Solok ataupun oleh KPU Kabupaten Solok.

1.2 Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang tersebut di atas, maka rumusan masalah pokok dalam penelitian ini adalah tentang proses pendaftaran bakal calon anggota DPRD Kabupaten Solok, sehingga rumusan masalah adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana proses pendaftaran calon Anggota DPRD Kabupaten Solok serta malpraktik pemilu yang terjadi dalam proses pendaftaran calon Anggota DPRD Kabupaten Solok untuk Pemilihan Umum Tahun 2019 ?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah:

1. Mengetahui dan menganalisis bagaimanakah proses pendaftaran bakal calon Anggota DPRD Kabupaten Solok serta malpraktik pemilu yang terjadi dalam proses pendaftaran bakal calon Anggota DPRD Kabupaten Solok, pada Pemilihan Umum Tahun 2019.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Secara teoritis

penelitian ini dapat menjadi satu kajian politik dan pemerintahan, terutama berkaitan dengan faktor-faktor yang mempengaruhi tindakan etika politik bakal calon anggota legislatif dan malpraktik pemilu yang terjadi baik yang dilakukan oleh peserta pemilu maupun oleh penyelenggara pemilu. .

2. Secara Praktis

a. Bagi peneliti

Hasil penelitian ini dapat menambah wawasan dan pengetahuan peneliti terkait dengan etika politik dalam tindakan malpraktik pemilu.

b. Bagi Komisi Pemilihan Umum

Sebagai penyelenggara pemilu diharapkan dapat menjadi pedoman di dalam melaksanakan tugas.

c. Bagi partai politik dan Bakal Calon Legislatif

Bagi partai politik dan kandidat dapat menjadi acuan untuk melaksanakan proses demokrasi yang sesuai dengan etika politik yang baik dan terhindar dari kegiatan malpraktik pemilu.

