

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara hukum yang bersifat demokrasi. UUD 1945 merupakan aturan atau konstitusi yang tertulis di Indonesia dan di dalamnya termuat cita-cita hukum bangsa Indonesia. Konsep tersebut tertuang pada Amandemen ke IV UUD 1945, Pasal 1 Ayat (3) yang berbunyi “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Indonesia merupakan “*rechtsstaat*” bukan “*machsstaat*” atau negara kekuasaan atau pun korporatokrasi.¹

Negara hukum bertumpu pada konstitusi serta kedaulatan rakyat yang dijalankan melalui sistem yang demokrasi. Pada sistem demokrasi tersebut semua warga negara memiliki hak setara dimata hukum, dan membuka ruang untuk warga negara turut serta atau berpartisipasi baik secara langsung maupun tidak langsung. Dengan kata lain negara hukum harus ditopang dengan sistem demokrasi, demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna.²

Salah satu bentuk nyata dalam pelaksanaan konsep demokrasi di Indonesia adalah adanya pelaksanaan Pemilihan Umum (Pemilu). Pemilu adalah salah satu ciri yang harus ada pada negara demokrasi. Dengan

¹ Jimly Asshiddiqie, 2000, *Demokrasi dan Nomokrasi, Prasyarat Menuju Indonesia Baru Kapita Selekta Teori Hukum (Kumpulan Tulisan Tersebar)*, FH-UI, Jakarta, h.141.

² Ridwan HR, 2003, *Hukum Administrasi Negara*, UIIPress, Yogyakarta, h. 6

demikian pemilu merupakan sarana yang penting untuk rakyat dalam kehidupan bernegara, yaitu dengan jalan memilih wakil-wakilnya yang pada gilirannya akan mengendalikan roda pemerintahan. Hasil pemilihan umum yang diselenggarakan dalam suasana keterbukaan dengan kebebasan berpendapat dan kebebasan berserikat, dianggap mencerminkan dengan cukup akurat mencerminkan aspirasi dan partisipasi masyarakat.³

Pemilu hakikatnya merupakan sistem penjaringan pejabat publik yang banyak digunakan oleh negara-negara di dunia dengan sistem pemerintahan demokrasi.⁴ Berdasarkan Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, ditegaskan bahwa: "Pemilihan umum, selanjutnya disebut Pemilu, adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945".

Pelaksanaan Pemilu di Indonesia merupakan kehendak bangsa Indonesia untuk mengokohkan dirinya sebagai negara demokratis. Pemilu pertama diadakan pada Tahun 1955 dilaksanakan dalam situasi bangsa Indonesia ketika itu sedang mempertahankan kemerdekaannya. Dalam penilaian umum, Pemilu Tahun 1955 merupakan Pemilu yang ideal karena

³ Miriam Budiarjo, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, h. 461.

⁴ Titik Triwulan, 2011, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta, Kencana, h. 329

berlangsung demokratis. Namun, sebaliknya Pemilu yang digelar sepanjang era Orde Baru hanya sekadar seremonial untuk mempertahankan kekuasaan, dengan merekayasa peraturan hukum, sistem, tata cara, dan hasil pemilunya sekaligus. Pemilu pertama di era Reformasi digelar pada Tahun 1999, tidak saja bertujuan untuk membangun Indonesia yang demokratis, namun juga diharapkan mampu meletakkan dasar kepemimpinan yang berpihak pada usaha-usaha pencapaian kemakmuran dan keadilan bagi rakyat.

Di Indonesia, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum mengatur penyelenggaraan pemilu dilaksanakan oleh 3 (tiga) lembaga penyelenggara Pemilu dengan tugas yang berbeda-beda, yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Diantara 3 (tiga) lembaga tersebut, tugas penegakan kode etik dalam upaya menjaga integritas dan profesionalitas penyelenggara pemilu sebagai salah satu jabatan sektor publik di bidang kepemiluan, menjadi tugas pokok dari DKPP.⁵

Setiap penyelenggaraan Pemilu seringkali memunculkan persoalan atau pelanggaran Pemilu. Persoalan-persoalan tersebut muncul karena ketidakpuasan terhadap penyelenggara Pemilu dalam hal ini Komisi Penyelenggara Pemilu (selanjutnya disingkat KPU), seperti

⁵ Jimly Asshiddiqie, 2013, *Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu*, T Raja Grafindo Persada, Depok, h. 134

keputusan/kebijakan yang tidak tepat dan merugikan peserta Pemilu, kurang cermatan dalam perhitungan suara, hingga indikasi keberpihakan kepada salah satu peserta Pemilu.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu mengamanatkan untuk membentuk suatu lembaga negara baru, yaitu Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (selanjutnya disingkat DKPP). DKPP memiliki tugas dan wewenang untuk menegakkan dan menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas penyelenggara Pemilu. Secara lebih spesifik, DKPP dibentuk untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pengaduan/laporan dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan anggota KPU, anggota Bawaslu, dan jajaran di bawahnya. Sehingga peran DKPP dapat dilihat lebih jelas dalam menangani kasus yang terjadi pada pelanggaran pemilu.

Anggota DKPP sebagai penyelenggara Pemilu berkaitan erat dengan etika pegawai perorangan. Anggota DKPP dalam memeriksa dan memutus pelanggaran etik dalam penyelenggaraan pemilu harus aktif dan responsif pada seluruh laporan pengaduan pelanggaran etik. Untuk menjaga DKPP sebagai lembaga baru, DKPP sangat penting dimasyarakatkan guna dapat dikenali publik terkait peranan, tugas, fungsi dan wewenangnya. Banyaknya putusan yang memberikan sanksi atas pelanggaran etik dalam penyelenggaraan pemilu yang dilakukan oleh

penyelenggara Pemilu menunjukkan DKPP telah menunjukkan peranannya untuk mencegah pelanggaran etik dalam penyelenggaraan pemilu.⁶

Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) merupakan institusi baru yang menjalankan fungsi campuran (*mix-function*)⁷ yakni fungsi administratif, regulatif, dan penghukuman. Hal ini sesuai jenis lembaga baru yang menjalankan fungsi campuran sebagaimana dinyatakan oleh Jimly Asshiddiqie.⁸ DKPP dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu (UU Pemilu), kewenangannya diatur dalam Bab V tentang DKPP Pasal 109 sampai 115. DKPP merupakan lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu. Penyelenggara pemilu terdiri dari Komisi Penyelenggara Pemilu (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Presiden dan Wakil Presiden, Gubernur, Walikota, dan Bupati secara demokratis.

DKPP menjalankan fungsi administratif, bersifat regulatif yakni membuat peraturan kode etik yang mengikat keseluruhan penyelenggara pemilu beserta jajarannya. DKPP juga mempunyai fungsi penghukuman

⁶ Muhammad Zulkarnain, *Mewujudkan Pemilu Berkualitas: Kontribusi DKPP dalam Menanggulangi Pelanggaran Etik Penyelenggaraan Pemilu*, Jurnal Universitas Muhammadiyah Sorong, Vol. 9, No. 3 September 2023

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, h. 339.

⁸ *Ibid.*

karena DKPP bisa menjatuhkan hukuman terhadap penyelenggara pemilu yang dianggap melanggar Kode Etik Penyelenggara Pemilu. Berdasar Pasal 111 ayat (3) UU Pemilu, salah satu tugas DKPP adalah menetapkan putusan. Pasal 112 ayat (12) putusan tersebut bersifat final dan mengikat. Adapun sanksi dalam putusan tersebut dapat berupa teguran secara tertulis, pemberhentian sementara, atau pemberhentian tetap.⁹

DKPP sebagai kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu menyusun dan menetapkan suatu kode etik yang mengikat keseluruhan Penyelenggara Pemilu beserta jajarannya untuk menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas Penyelenggara Pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 157 UU No. 7/2017. Kode Etik tersebut bersifat mengikat dan wajib dipatuhi oleh seluruh jajaran Penyelenggara Pemilu. Berkaitan dengan hal tersebut, DKPP bertugas menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu. Menurut Pasal 159 ayat (1) UU No. 7/2017, DKPP bertugas :

- a. Menerima pengaduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik oleh Penyelenggara Pemilu;
- b. Melakukan penyelidikan dan verifikasi, serta pemeriksaan atas pengaduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik oleh Penyelenggara Pemilu;

⁹ Achmadudin Rajab, *Kekuatan Putusan DKPP Sebagai Peradilan Etik Dalam Kerangka Restorative Justice Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 115/PHPU.D-XI/2013 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-XI/2013*, Jurnal Etika dan Pemilu, Vol.1 No.2, Agustus 2015, Jakarta, h. 89

Lebih lanjut pada ayat (2), dalam menjalankan tugasnya DKPP berwenang:

- a. Memanggil penyelenggara pemilu yang diduga melakukan pelanggaran kode etik untuk memberikan penjelasan dan pembelaan; memanggil pelapor, saksi, dan/atau pihak-pihak lain yang terkait untuk dimintai keterangan, termasuk untuk dimintai dokumen atau bukti lain; dan
- b. Memberikan sanksi kepada Penyelenggara Pemilu yang terbukti melanggar kode etik;
- c. Memutus pelanggaran kode etik.

Berdasarkan Pasal 159 ayat (2) huruf c UU No. 7/2017 Jo. Pasal 21 Peraturan DKPP No. 2/2017, DKPP berwenang menjatuhkan sanksi terhadap Penyelenggara Pemilu yang terbukti melanggar Kode Etik Penyelenggara Pemilu. Sanksi dapat berupa teguran tertulis, pemberhentian sementara atau bahkan pemberhentian tetap. Teguran tertulis dapat berupa peringatan atau peringatan keras. Sementara, pemberhentian tetap dapat berupa pemberhentian tetap dari jabatan ketua atau pemberhentian tetap sebagai anggota. Adanya kewenangan DKPP dan sanksi yang koersif tersebut sejatinya adalah untuk menjamin agar Penyelenggara Pemilu mentaati Kode Etik yang merupakan aturan main dalam penyelenggaraan Pemilu.

DKPP menjalankan fungsinya sebagai pemeriksa dan pemutus perkara. Dalam hal ini DKPP memiliki *subjectum litis dan objectum litis* (subjek dan objek perkara). Subjek perkara dalam DKPP utamanya dan

idealnya adalah kasus-kasus dugaan pelanggaran kode etik yang secara langsung dapat diajukan dan ditangani oleh DKPP dibatasi hanya untuk kasus- kasus dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu di tingkat provinsi atau tingkat pusat.¹⁰

Usia DKPP yang masih terbilang baru, menjadikan instansi ini belum banyak dikenal oleh masyarakat. Secara internal, instansi ini sangat terbatas, karena hanya ada satu di Jakarta. Sementara tugasnya adalah bersifat nasional. Beranggotakan 7 orang dan dibantu oleh staf sekretariat 50 orang.¹¹ Wilayah Indonesia yang luas namun memiliki keterbatasan dibidang transportasi mengakibatkan adanya tantangan bagi DKPP untuk menjalankan fungsi maupun tugasnya. Dengan demikian, mekanisme persidangan sebisa mungkin didesain untuk mempermudah proses pencarian keadilan. Salah satunya dengan menggunakan video conference, dan hal tersebut sudah diatur dalam Pasal 25 Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2012. Sidang video conference merupakan pilihan rasional mengingat kondisi dan tantangan yang harus dijawab DKPP sebagai instansi penegak etika penyelenggara pemilu hingga tingkat terendah.

Penyelenggaraan Pemilu Tahun 2024 masih menyisakan beberapa permasalahan dan pelanggaran terkhusus terkait pelanggaran kode etik Penyelenggara pemilu. Munculnya pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu disebabkan oleh beberapa faktor, diantaranya, pertama faktor

¹⁰ Jimly, Asshiddiqie, 2013, *Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu*, Jakarta, Rajawali Pers, Jakarta, h. 31.

¹¹ Buklet Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu, h. 7.

subyektif dari dalam diri penyelenggara pemilu itu sendiri dan kedua faktor objektif yaitu kondisi yang berasal dari luar dirinya (kesempatan).

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, penulis tertarik untuk mengkaji bagaimana seharusnya penegakan hukum terhadap penanganan dugaan pelanggaran kode etik pemilu. Kajian ini penulis tuangkan dalam tesis yang berjudul: **PELAKSANAAN PENEGAKAN HUKUM PENANGANAN DUGAAN PELANGGARAN KODE ETIK OLEH DEWAN KEHORMATAN PENYELENGGARA PEMILU REPUBLIK INDONESIA (Studi Putusan Nomor: 334/DKPP-PKE-III/2014).**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut maka merumuskan masalah yang akan dibahas dalam Tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan hukum terhadap Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) dalam penanganan dugaan pelanggaran kode etik oleh penyelenggara pemilihan umum di Indonesia?
2. Bagaimana penegakan hukum penerapan sanksi terhadap pelanggaran kode etik pemilu berdasarkan putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Nomor: 334/DKPP-PKE-III/2014?
3. Bagaimana pertimbangan hakim Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) dalam menjatuhkan sanksi terhadap pelanggar kode etik pemilu oleh penyelenggara pemilu dalam putusan nomor: 334/DKPP-PKE-III/2014?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian Tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Agar dapat mengetahui, memahami dan menganalisis pengaturan hukum terhadap Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) dalam penanganan dugaan pelanggaran kode etik oleh penyelenggara pemilihan umum di Indonesia.
2. Agar dapat mengetahui, memahami dan menganalisis penegakan hukum penerapan sanksi terhadap pelanggaran kode etik pemilu tahun 2024 oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).
3. Agar dapat mengetahui, memahami dan menganalisis faktor penghambat dan upaya dalam penerapan sanksi kepada penyelenggara pemilu yang melakukan pelanggaran kode etik pemilu.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian dalam tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran atau data informasi bagi akademis dan aparatur pemerintah, khususnya terkait penyelenggaraan pemilu, dalam kaitannya Penegakan Hukum Penanganan Dugaan Pelanggaran Kode Etik Oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Republik Indonesia.
2. Manfaat secara praktis, diharapkan bermanfaat bagi pembaca dalam memberikan literatur dan referensi berkaitan dengan Penegakan Hukum Penanganan Dugaan Pelanggaran Kode Etik Oleh Dewan Kehormatan

Penyelenggara Pemilu Republik Indonesia dan sumbangan pemikiran kepada Pemerintah bagi upaya menegakkan hukum yang terkait dengan penegakan kode etik pemilu oleh DKPP Republik Indonesia.

E. Kerangka Teori dan Kerangka Konsep.

1. Kerangka Teori.

Kerangka teoritik dan sebagainya, berbagai istilah tersebut pada dasarnya sama maksud dan maknanya, mungkin ada yang lebih luas dan yang lain lebih sempit kajiannya, akan tetapi isi dari kerangka teoritik adalah konsepsi-konsepsi, teori-teori, pandangan-pandangan, dan penemuan yang relevan dengan pokok permasalahan.¹²

Kata teoritik atau teoritis atau *theoretical* berarti berdasarkan pada teori, mengenai atau menurut teori.¹³ Kata teori berasal dari kata *theoria* dalam bahasa Latin yang berarti perenungan. Kata *theoria* itu sendiri berasal dari kata *thea* yang dalam bahasa Yunani berarti cara atau hasil pandang.¹⁴ Dalam penelitian ilmiah, adanya kerangka teoritis adalah merupakan suatu kerangka dari mana suatu masalah dan hipotesis diambil atau dihubungkan.

Peter Mahmud Marzuki menyatakan bahwa: "Penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori ataupun konsep baru

¹² Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, h. 92.

¹³ Sudikno Mertokusumo, 2001, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, h. 156

¹⁴ Soetandyo Wigjosoebroto, 2002, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Elsam HuMa, Jakarta, h. 184

sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi.”¹⁵ Kedudukan teori dalam suatu penelitian hukum sangat penting, di mana teori membuat jelas nilai-nilai oleh postulat-postulat hukum sampai kepada landasan filosofisnya yang tertinggi.¹⁶

Teori hukum sendiri boleh disebut sebagai kelanjutan dari mempelajari hukum positif, setidak-tidaknya dalam urutan yang demikian itulah kita merekonstruksikan kehadiran teori hukum secara jelas.¹⁷ Satjipto Rahardjo berpendapat bahwa :

Dalam ilmu pengetahuan hukum, teori menempati kedudukan yang penting karena memberikan sarana untuk merangkum serta memahami masalah yang dibicarakan secara lebih baik. Hal-hal yang semula tampak tersebar dan berdiri sendiri bias disatukan dan ditunjukkan kaitannya satu sama lain secara bermakna. Teori dengan demikian memberikan penjelasan dengan cara mengorganisasikan dan mensistematisasikan masalah yang dibicarakan.¹⁸

Berdasarkan uraian mengenai teori hukum tersebut, maka teori hukum yang digunakan dalam penelitian tesis ini adalah Teori Negara Hukum, Teori Pertanggungjawaban Hukum dan Teori Penegakan Hukum.

a. Teori Negara Hukum.

Lawrence M. Friedman menyatakan bahwa berhasil atau tidaknya penegakan hukum bergantung pada: “substansi hukum, struktur hukum/pranata hukum dan budaya hukum.”¹⁹ Ketiga subsistem yang ada

¹⁵ Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media, Jakarta, h. 35

¹⁶ Satjipto Rahardjo, 2010, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, h. 254.

¹⁷ *Ibid.* h. 253.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Lawrence W. Friedman, diterjemahkan dari buku aslinya *Legal Theory* oleh Muhammad Arifin, disunting oleh Ahcmad Nasir Budiman, dan Sulaiman Saqib, 2010,

dalam system hukum saling berkaitan antara satu sama lainnya. Substansi hukum adalah bagian substansial yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan.

Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum yang mencakup keputusan yang mereka keluarkan, atau aturan baru yang mereka susun. Substansi juga mencakup hukum yang hidup (*living law*), bukan hanya aturan yang ada dalam kitab undang-undang (*law books*).

Sebagai negara yang masih menganut sistem *civil law* sistem atau sistem Eropa Kontinental (meski sebagian peraturan perundangundangan juga telah menganut *Common Law* Sistem atau *Anglo Saxon*) dikatakan hukum adalah peraturan-peraturan yang tertulis sedangkan peraturan-peraturan yang tidak tertulis bukan dinyatakan hukum. Sistem ini mempengaruhi sistem hukum di Indonesia.²⁰

Soerjono Soekanto menjelaskan bahwa “proses pembangunan merupakan suatu perubahan yang harus diupayakan agar berjalan teratur dan berkelanjutan (*sustainable development*) disetiap sektor antara lain politik, ekonomi, demografi, psikologi, hukum, intelektual maupun teknologi.”²¹

Suatu penelitian hukum difungsikan sebagai sarana untuk

Teori dan Filsafat Hukum : Idealisme Filosofis dan Problema Keadilan, Rajawali Pers, Jakarta, h. 120.

²⁰ *Ibid.* h. 20

²¹ Soerjono Soekanto, 1991, *Kegunaan Sosiologi hukum Bagi Kalangan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, h. 11.

pembaharuan masyarakat (*Law as a tool of social engineering*) agar pembangunan benar-benar berjalan menurut garis kebijaksanaan yang diamanatkan oleh UUD Tahun 1945. Hal ini sesuai dengan pendapat yang dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja dengan menyesuaikan konsep dari Roscoe Pound terhadap hukum di Indonesia, kemudian oleh Romli Atmasasmita dikembangkan lagi dengan konsep *Bureucratic and Social Engineering*.

Romli Atmasasmita mengemukakan, hukum harus memegang peranan dalam memberdayakan masyarakat dan birokrasi untuk mewujudkan masyarakat madani. Kemudian Mochtar Kusumaatmadja memberikan pandangannya mengenai fungsi dan peranan hukum dalam pembangunan nasional, yang kemudian dikenal sebagai Teori Hukum Pembangunan. Di mana fungsi dan peran hukum diletakkan di atas premis atau prinsip sebagai berikut:²²

- 1) Semua masyarakat yang sedang membangun selalu dicirikan oleh perubahan dan hukum berfungsi agar dapat menjamin bahwa perubahan itu terjadi dengan cara yang teratur. Perubahan yang teratur menurut Mochtar, dapat dibantu oleh perundang-undangan atau keputusan pengadilan atau kombinasi dari keduanya. Beliau menolak perubahan yang tidak teratur dengan menggunakan kekerasan sematamata.
- 2) Baik perubahan maupun ketertiban (atau keteraturan) merupakan

²² *Ibid.* h. 65-66.

tujuan awal dari masyarakat yang sedang membangun, maka hukum menjadi suatu sarana (bukan alat) yang tidak dapat diabaikan dalam proses pembangunan.

- 3) Fungsi hukum dalam masyarakat adalah mempertahankan ketertiban melalui kepastian hukum dan juga (sebagai kaidah sosial) harus dapat mengatur (membantu) proses perubahan dalam masyarakat.
- 4) Hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup (*the living law*) dalam masyarakat, yang tentunya sesuai pula atau merupakan pencerminan dari nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat itu.
- 5) Implementasi fungsi hukum tersebut di atas hanya dapat diwujudkan jika hukum dijalankan oleh suatu kekuasaan, akan tetapi kekuasaan itu sendiri harus berjalan dalam batas rambu-rambu yang ditentukan di dalam hukum itu.

Hukum sangat diperlukan bagi proses perubahan termasuk perubahan yang cepat yang biasa diharapkan oleh masyarakat yang sedang membangun, apabila suatu perubahan itu hendak dilakukan dengan teratur dan tertib, maka hukum merupakan sarana yang tidak dapat diabaikan dalam proses pembangunan.²³

Struktur hukum mencakup wadah ataupun bentuk dari sistem tersebut, umpamanya menyangkut tatanan lembaga-lembaga hukum

²³ Emma Nurita, 2014, *Cybernotary Pemahaman Awal dan Konsep Pemikiran*, Refika Aditama, Jakarta, h. 96.

formal, hubungan antara lembaga-lembaga tersebut, hak-hak dan kewajiban-kewajibannya, dan seterusnya.²⁴ Struktur hukum disebut sebagai sistem struktural yang menentukan apakah suatu perbuatan dapat dijangkau oleh hukum.

Budaya/kultur hukum menurut Lawrence M. Friedman pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik (sehingga dianuti) dan apa yang dianggap buruk sehingga dihindari. Nilai-nilai tersebut lazimnya merupakan pasangan nilai-nilai yang mencerminkan dua keadaan ekstrim yang harus diserasikan.²⁵ Menurut Jimly Asshiddiqie:

Substansi yang tercermin dalam peraturan perundang-undangan atau pun dalam putusan-putusan hakim selalu berasal dari budaya hukum, dan institusi hukum yang bekerja untuk membuat maupun menerapkan dan menegakkan hukum juga dipengaruhi oleh budaya hukum yang hidup dan mempengaruhi orang-orang yang bekerja di dalam setiap institusi itu. Karena itu, menurut Lawrence Friedmann, budaya hukum itulah yang menjadi komponen utama dalam setiap sistem hukum.²⁶

Budaya hukum erat kaitannya dengan kesadaran hukum masyarakat. Semakin tinggi kesadaran hukum masyarakat maka akan tercipta budaya hukum yang baik dan dapat merubah pola pikir masyarakat mengenai hukum selama ini. Secara sederhana, tingkat kepatuhan masyarakat terhadap hukum merupakan salah satu indikator berfungsinya

²⁴ Soerjono Soekanto, 1991, *Kegunaan Sosiologi hukum Bagi Kalangan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, h. 59

²⁵ Ibid., h. 59-50

²⁶ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Teori Hukum Hens Kelsen*, Komisi Yudisial, Jakarta, h. 21-22

hukum di masyarakat.

b. Teori Pertanggungjawaban Hukum.

Tanggung jawab seseorang ada seimbang dengan kerugian yang diakibatkan oleh perbuatannya yang bertentangan dengan hukum dari orang lain, hal ini disebut tanggung jawab kualitatif, yaitu orang yang bertanggung jawab karena orang itu memiliki kualitas tertentu.²⁷

Setiap perbuatan yang dilakukan oleh subyek hukum yang berkaitan dengan perbuatan hukum tentunya berdasarkan sebab tertentu dan akan menimbulkan akibat tertentu pula. Sebab akibat yang muncul tidak serta merta dapat dilepaskan dari kewajiban seseorang atas apa yang telah dilakukan, dalam artian bahwa segala tindakan hukum dapat dimintakan tanggung jawab hukumnya. Teori tanggung jawab akan digunakan dalam penelitian ini.

Ada dua istilah yang menunjuk pada tanggung jawab dalam kamus hukum yaitu liability dan responsibility. Liability merupakan istilah hukum yang luas yang menunjuk hampir semua karakter risiko atau tanggung jawab. Liability meliputi semua karakter hak dan kewajiban secara aktual atau potensial seperti kerugian, ancaman, kejahatan, biaya atau kondisi yang menciptakan tugas untuk melaksanakan undang-undang. Responsibility berarti hal yang dapat dipertanggungjawabkan atas suatu kewajiban, termasuk putusan, keterampilan, kemampuan dan kecakapan

²⁷ W.Sommermeijer, *Tanggung Jawab Hukum*, Pusat Studi Hukum Universitas Parahyangan, Bandung, 2002, h. 23

meliputi juga kewajiban bertanggung jawab atas undang-undang yang dilaksanakan. Pengertian dan penggunaan praktis, istilah liability menunjuk pada pertanggungjawaban hukum, yaitu tanggung gugat akibat kesalahan yang dilakukan oleh subyek hukum, sedangkan istilah responsibility menunjuk pada tanggung jawab politik.²⁸

Menurut Hans Kelsen dalam bukunya *General Theory Of Law and State*, Teori Umum Hukum dan Negara, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif Empirik yang dikutip oleh Selly Masdalia Pertiwi, dalam teorinya tentang tanggung jawab hukum menyatakan bahwa, “seseorang bertanggung jawab secara hukum atas suatu perbuatan tertentu atau bahwa dia memikul tanggung jawab hukum, subyek berarti bahwa dia bertanggung jawab atas suatu sanksi dalam hal perbuatan yang bertentangan”.²⁹

Tanggung jawab individu adalah seorang individu bertanggung jawab terhadap pelanggaran yang dilakukannya sendiri, sedangkan pada pertanggung jawaban kolektif seorang individu bertanggung jawab terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain. Suatu sanksi dapat dikenakan kepada seorang individu yang melakukan suatu perbuatan hukum bersama-sama dengan individu lainnya tetapi ia berposisi dalam suatu hubungan hukum dengan pelaku delik. Menurut teori tradisional

²⁸ Ridwan H.R, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, h. 335.

²⁹ Selly Masdalia Pertiwi, Tesis: *Tanggung Jawab Notaris Terhadap Akta Otentik Yang Berakibat Batal Demi Hukum Pada Sat Berakhir Masa Jabatannya*, Program Studi Kenotariatan Pascasarjana Universitas Udayana Denpasar, 2014, h. 22

pertanggungjawaban dapat dibedakan menjadi dua macam, yaitu pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan (based on fault) dan teori pertanggungjawaban mutlak (*absolute responsibility*).³⁰

Pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan yaitu seorang individu yang bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukannya dengan sengaja dan diperkirakan memiliki tujuan untuk menimbulkan kerugian. Pertanggungjawaban mutlak artinya seorang individu bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena tidak sengaja dan tidak diperkirakan.³¹

Menurut Abdulkadir Muhammad teori tanggung jawab dalam perbuatan melanggar hukum (*tort liability*) dapat menjadi beberapa teori, yaitu :

- 1) Tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan dengan sengaja (*intentional tort liability*), tergugat harus sudah melakukan perbuatan sedemikian rupa sehingga merugikan penggugat atau mengetahui bahwa apa yang dilakukan tergugat akan mengakibatkan kerugian.
- 2) Tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan karena kelalaian (*negligence tort liability*), didasarkan pada konsep kesalahan (concept of fault) yang berkaitan dengan moral dan hukum yang sudah bercampur baur (*interminglend*).

³⁰ *Ibid*, h. 21

³¹ *Ibid*, h. 14

Tanggung jawab mutlak akibat perbuatan melanggar hukum tanpa mempersoalkan kesalahan (*strict liability*), didasarkan pada perbuatannya baik secara sengaja maupun tidak sengaja, artinya meskipun demikian bukan kesalahannya tetap bertanggung jawab atas kerugian yang timbul akibat perbuatannya.

Teori tanggung jawab sekiranya dapat sebagai pisau analisis sehingga dapat memberikan apa yang menjadi tanggung jawab dari penegakan hukum penanganan dugaan pelanggaran kode etik oleh dewan kehormatan penyelenggara pemilu republik indonesia.

c. Teori Penegakan hukum

Penegakan merupakan rangkaian proses untuk menjabarkan nilai, ide, cita yang cukup abstrak yang menjadi tujuan hukum. Tujuan hukum atau cita hukum memuat nilai-nilai moral, seperti keadilan dan kebenaran.³² Nilai-nilai tersebut harus mampu diwujudkan dalam realitas nyata. Dalam hal ini, penegakan hukum sehubungan terjadinya pelanggaran pidana pemilu, upaya penegakan hukum yang akan dilakukan semestinya melihat kembali apa yang menjadi tujuan dari pemilu tersebut, bagaimana pengaruh pelanggaran hukum yang terjadi dihubungkan dengan tujuan yang hendak dicapai pada pemilu.

Muladi memahami penegakan hukum sebagai usaha untuk menegakkan norma-norma hukum dan sekaligus nilai-nilai yang ada di

³² Satjipto Rahardjo, 2009, *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Genta Publishing, Yogyakarta, h. 5

belakang norma tersebut.³³ Karena itu, penegakan hukum yang ideal harus disertai dengan kesadaran bahwa penegakan hukum harus dilihat dari sudut entitasnya sebagai sub sistem sosial. Sehingga pengaruh lingkungan cukup berarti seperti pengaruh perkembangan politik; ekonomi; sosial dan budaya; pertahanan dan keamanan; ilmu pengetahuan dan teknologi; dan sebagainya.³⁴

Penegakan hukum secara konkret adalah berlakunya hukum positif dalam praktik sebagaimana seharusnya patut dipatuhi. Oleh karena itu, memberikan keadilan dalam suatu perkara berarti memutuskan hukum in concreto dalam mempertahankan dan menjamin di taatinya hukum materiil dengan menggunakan cara prosedural yang ditetapkan oleh hukum formal.³⁵

Hakikatnya penegakan hukum mewujudkan nilai-nilai atau kaedah-kaedah yang memuat keadilan dan kebenaran, penegakan hukum bukan hanya menjadi tugas dari para penegak hukum yang sudah dikenal secara konvensional, tetapi menjadi tugas dari setiap orang. Meskipun demikian, dalam kaitannya dengan hukum publik, pemerintahlah yang bertanggung jawab dalam penegakan hukum tersebut. Dalam konteks hukum pidana, Joseph Goldstein membedakan penegakannya menjadi 3 (tiga) bagian yaitu:³⁶

³³ Muladi, 2004, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, h. 69

³⁴ *Ibid.* h. 70.

³⁵ Shant Dellyana, 1988, *Konsep Penegakan Hukum*, Liberty, Yogyakarta, h. 33.

³⁶ *Ibid.* h. 35.

- 1) *Total enforcement*, yakni ruang lingkup penegakan hukum pidana sebagaimana yang dirumuskan oleh hukum pidana substantif (*substantive law of crime*). Penegakan hukum pidana secara total ini tidak mungkin dilakukan sebab para penegak hukum dibatasi secara ketat oleh hukum acara pidana yang antara lain mencakup aturanaturan penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan dan pemeriksaan pendahuluan. Disamping itu mungkin terjadi hukum pidana substantif sendiri memberikan batasan-batasan. Misalnya dibutuhkan aduan terlebih dahulu sebagai syarat penuntutan pada delik-delik aduan (*klacht delicten*). Ruang lingkup yang dibatasi ini disebut sebagai *area of no enforcement*.
- 2) *Full enforcement*, setelah ruang lingkup penegakan hukum pidana yang bersifat total tersebut dikurangi *area of no enforcement* dalam penegakan hukum ini para penegak hukum diharapkan penegakan hukum secara maksimal.
- 3) *Actual enforcement*, dilakukan jika full enforcement ini dianggap *not a realistic expectation* karena adanya keterbatasan-keterbatasan dalam bentuk waktu, personil, alat-alat investigasi, dana dan sebagainya, yang kesemuanya mengakibatkan keharusan dilakukannya *discretion* dan sisanya inilah yang disebut dengan *actual enforcement*.

Berdasarkan pendapat Goldstein di atas, penegakan hukum pidana merupakan suatu proses yang bersifat sistemik. Sehingga penegakan hukum pidana menampakkan diri sebagai penerapan hukum pidana (*criminal law application*) yang melibatkan pelbagai subsistem struktural berupa aparat kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan masyarakat. Termasuk di dalamnya tentu saja lembaga penasihat hukum. Dalam hal ini, efektifitas dan berhasilnya penegakan (penerapan) hukum dapat ditinjau dari pendapat Lawrence M. Friedman. Bagi Friedman, efektif dan berhasil tidaknya penegakan hukum tergantung tiga unsur sistem hukum, yakni: struktur hukum (*struktur of law*), substansi hukum (*substance of the law*) dan budaya hukum (*legal culture*).³⁷

³⁷ Lawrence M. Friedman, 2009, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, terjemahan M. Khozim, Nusa Media, Bandung, h. 7.

Hukum sebagai alat untuk mengubah masyarakat atau rekayasa sosial tidak lain hanya merupakan ide-ide yang ingin diwujudkan oleh hukum itu. Untuk menjamin tercapainya fungsi hukum sebagai rekayasa masyarakat ke arah yang lebih baik, maka bukan hanya dibutuhkan ketersediaan hukum dalam arti kaidah atau peraturan, melainkan juga adanya jaminan atas perwujudan kaidah hukum tersebut ke dalam praktek hukum, atau dengan kata lain, jaminan akan adanya penegakan hukum (*law enforcement*) yang baik.³⁸ Dengan demikian, bekerjanya hukum bukan hanya merupakan fungsi perundang-undangannya belaka, melainkan aktifitas birokrasi pelaksanaannya.³⁹

Menurut Soerjono Soekanto, pelaksanaan penegakan hukum tidak terlepas dari faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum itu sendiri, yaitu:⁴⁰ faktor hukumnya sendiri; faktor penegak hukum; faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum; faktor masyarakat, lingkungan dimana hukum tersebut berlaku /diterapkan; dan faktor kebudayaan, sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan kepada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Dalam penegakan hukum, terdapat tiga unsur yang harus diperhatikan, yaitu:⁴¹ kepastian hukum (*rechtssichetheit*), kemanfaatan

³⁸ Munir Fuady, 2009, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, PT. Refika Aditama, Bandung, h. 40

³⁹ Achmad Ali, 2002, *Keterpurukan Hukum Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, h. 97

⁴⁰ Soerjono Soekanto, 2010, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, h. 8

⁴¹ Sudikno Mertokusumo & A. Pitlo, 1993, *Bab-Bab tentang Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, h. 1.

hukum (*zweckmassigkeit*); dan keadilan (*gerechtigheid*). Sehingga, dengan demikian kepastian hukum/supremasi hukum⁴² memiliki peran yang sangat penting dalam rangka penegakan hukum. Sebab, kepastian hukum seringkali dimaknai sebagai suatu prinsip atau asas dalam tradisi negara hukum yang menggunakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara. Dalam konteks ini, penegakan hukum yang dilakukan termasuk dalam perkara pelanggaran pidana pemilu haruslah disesuaikan dengan konsep negara hukum dalam rangka mewujudkan pelaksanaan kedaulatan rakyat.

Berangkat dari kerangka teoritis sebagaimana yang telah diuraikan di atas, diharapkan adanya landasan atau kerangka berfikir awal yang dapat memberikan arah untuk membahas permasalahan tentang pelanggaran pidana money politic yang terjadi dalam pemilu. Sehingga diperoleh gambaran terhadap sanksi pidana yang dijatuhkan dengan tetap memperhatikan tujuan pembedaan untuk keadilan dan kesejahteraan masyarakat.

Sebagaimana Julius Stahl, pembedaan bertujuan untuk melindungi tertib hukum, mencegah orang melakukan kejahatan, dan membuat orang jera melakukan kejahatan.⁴³ Karena itu, penentuan perbuatan mana dalam hukum pidana Indonesia menganut asas legalitas (*principle of legality*). Suatu asas yang menentukan bahwa tiap-tiap perbuatan pidana harus

⁴² Sudarsono, 2007, *Kamus Hukum*, Rinneka Cipta, Edisi Baru, Jakarta, h. 397

⁴³ P.A.F. Lamintang dan Theo Lamintang, 2012, *Hukum Penitensier Indonesia*, Edisi Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, h. 15

diatur oleh suatu undang-undang. Dalam hal ini Jimly Asshiddiqie mengatakan, bahwa diterapkannya asas legalitas (*due process of law*) dalam segala tindakan pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis ketika hukum itu dilaksanakan.

2. Kerangka Konsep

Konsepsi berasal dari bahasa latin, *conceptus* yang memiliki arti sebagai suatu kegiatan atau proses berpikir, daya berfikir khususnya penalaran dan pertimbangan. Peranan konsep dalam penelitian adalah untuk menghubungkan dunia teori dan observasi, antara abstraksi dan realitas.

Kerangka konseptual adalah kerangka yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep khusus yang merupakan kumpulan dari arti-arti yang berkaitan antara teori dan konsep dengan istilah yang diinginkan dan diteliti sebagai pedoman dalam penyusunan sistematis penelitian, baik dalam penelitian normatif maupun empiris.⁴⁴

Konsepsi merupakan definisi operasional dari intisari obyek penelitian yang akan dilaksanakan. Pentingnya definisi operasional adalah untuk menghindari perbedaan pengertian dan penafsiran dari suatu istilah yang dipakai. Selain itu dipergunakan juga untuk memberikan pegangan pada proses penelitian ini. Menghindari terjadinya perbedaan pengertian tentang konsep yang dipakai dalam penelitian ini, perlu

⁴⁴ Soerjono Soekanto, 1989, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, Universitas Indonesia, h.103

dikemukakan mengenai pengertian konsep yang akan digunakan, sebagai berikut:

1. Penegakan Hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Ditinjau dari sudut subjeknya, penegakan hukum dapat dilakukan oleh subjek yang luas dan dapat pula diartikan sebagai upaya penegakan hukum oleh subjek dalam arti yang terbatas atau sempit.⁴⁵
2. Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, serta untuk memilih gubernur, bupati, dan wali kota secara demokratis.
3. Kode Etik Penyelenggara Pemilu, selanjutnya disebut Kode Etik, adalah satu kesatuan landasan norma moral, etis dan filosofis yang menjadi pedoman bagi perilaku penyelenggara pemilihan umum yang

⁴⁵ Soerjono Soekanto, 1983, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta, Rajawali, h. 79

diwajibkan, dilarang, patut atau tidak patut dilakukan dalam semua tindakan dan ucapan.⁴⁶

4. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) dalam Pasal 1 Angka 24 Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang pemilihan umum adalah Kehormatan Penyelenggara Pemilu, selanjutnya disingkat DKPP, adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu.
5. Pemilihan umum adalah Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut pemilu dalam Pasal 1 Angka 24 Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang pemilihan umum adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan perwakilan Rakyat, anggota Dewan perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

F. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran yang dilakukan di perpustakaan Universitas Islam Sumatera Utara dan browsing melalui internet terdapat beberapa penelitian yang telah dilakukan oleh penelitian terdahulu, yang

⁴⁶ Pasal 1 Angka 4 Peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Kode Etik Dan Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilihan Umum.

berkaitan dengan judul dan permasalahan yang menjadi objek kajian dalam penulisan tesis ini. Adapun beberapa penelitian yang memiliki keterkaitan dengan objek penelitian ini adalah:

1. Peneliti oleh Syafrida Rachmawati Rasahan (NPM. 7121101234) Fakultas Hukum Universitas Islam Sumatera Utara, dengan judul Tesis Penegakan Hukum Pidana Terhadap Pelaku Intelektual (*Intelctual Dader*) Dalam Perkara Politik Uang Pada Pemilu Legislatif Tahun 2019 Di Kabupaten Padang Lawas Utara (Studi Putusan PN Padang Sidempuan Nomor 157/Pid.Sus/2019/PN.Psp) dengan Pokok permasalahan dalam penelitian tersebut adalah:
 - a. Bagaimanakah tentang sistem pemilu dan pengaturan tindak pidana pemilu dalam Undang-Undang Pemilu Nomor 7 Tahun 2017 ?
 - b. Bagaimana Penegakan Hukum Terhadap Pelaku Intelektual (*Intectual Dader*) Dalam Perkara Politik Uang Dalam Pemilu Legislatif ?
 - c. Analisa hal-hal apa saja yang menjadi pertimbangan hukum Majelis Hakim Terhadap Putusan Pengadilan Negeri Padang Sidempuan No.156/Pid.Sus/2019/PN.Psp Terhadap Pelaku Intelektual (*Intectual Dader*) Dalam Perkara Politik Uang Pada Pemilu Legislatif 2019 Di Kabupaten Padang Lawas Utara ?
2. Peneliti oleh Arnoldus Yansen (NPM. 1306200123) Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Medan, dengan judul Tesis Penegakan Kode Etik Pemilu Oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara

Pemilu Republik Indonesia (Study Kasus Pelanggaran Kode Etik Pemilu Pada KPUD Tapanuli Tengah) dengan Pokok permasalahan dalam penelitian tersebut adalah:

- a. Bagaimana penegakan kode etik pemilu oleh DKPP RI?
 - b. Bagaimana pelanggaran kode etik pemilu oleh KPUD Tapanuli Tengah?
 - c. Bagaimana kewenangan DKPP RI dengan penegakan kode etik pemilu terhadap pelanggaran yang dilakukan KPUD Tapanuli Tengah?
3. Peneliti oleh Mulyadi Ranto Manalu (NPM. 171021032) Fakultas Hukum Universitas Islam Riau dengan judul Tesis Analisis Penanganan Dugaan Pelanggaran Kode Etik Oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Pada Pemilu Tahun 2019 Di Provinsi Riau dengan Pokok permasalahan dalam penelitian tersebut adalah:
- a. Bagaimana penerapan sanksi terhadap pelanggaran kode etik pemilu tahun 2019 di Provinsi Riau oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP)?
 - b. Apa Faktor-faktor penghambat dalam penerapan sanksi kepada penyelenggara pemilu yang melakukan pelanggaran kode etik pemilu?

Berdasarkan hal tersebut diatas dapat dilihat perbedaan antara penelitian penulis dan penelitian terlebih dahulu baik secara substansial dan fokus pembahasan. Terdapat perbedaan dalam tulisan di atas dengan

tulisan yang akan penulis kaji, yakni dapat dilihat dari tulisan Syafrida Rachmawati Rasahan yang membahas mengenai Penegakan Hukum Pidana Terhadap Pelaku Intelektual (*Intelctual Dader*) Dalam Perkara Politik Uang Pada Pemilu Legislatif Tahun 2019 Di Kabupaten Padang Lawas Utara, tulisan Arnoldus Yansen yang membahas mengenai penerapan sanksi terhadap pelanggaran kode etik pemilu tahun 2019 di Provinsi Riau oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) dan tulisan dari Mulyadi Ranto Manalu membahas mengenai penerapan sanksi terhadap pelanggaran kode etik pemilu dalam kaca mata hukum empiris, sedangkan dalam tulisan ini membahas mengenai penegakan hukum penanganan dugaan pelanggaran kode etik oleh dewan kehormatan penyelenggara pemilu republik indonesia pada Pemilihan umum 2024 dengan kaca mata hukum normatif.

G. Metode penelitian

Metodologi Penelitian berasal dari kata “metode” yang artinya cara yang tepat untuk melakukan suatu, dan “logos” yang artinya ilmu atau pengetahuan. Jadi, metodologi artinya cara melakukan sesuatu dengan menggunakan pikiran secara seksama untuk mencapai suatu tujuan. Sedangkan penelitian adalah suatu kegiatan untuk mencari, mencatat, merumuskan, dan menganalisis sampai mengemukakan pendapatnya.⁴⁷

Oleh karena itu, metodologi penelitian sangat penting dan menentukan dalam suatu penelitian karena kualitas dari hasil penelitian

⁴⁷ Cholid Narbuko dan Abu Achmadi, 2009, *Metodologi Penelitian*, Jakarta, h.1

tersebut sangat ditentukan oleh ketetapan metode penelitian yang dipergunakan. Tentang penelitian Soerjono Soekanto mendefinisikan sebagai berikut:

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya. Selain itu juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan yang timbul dalam gejala yang bersangkutan.⁴⁸

Berdasarkan pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa untuk dapat menemukan suatu kebenaran ilmiah, maka seorang peneliti harus menggunakan suatu metode yang akan menuntunnya kepada arah yang dimaksud dan mempergunakan suatu metode yang selanjutnya akan dijabarkan tahap-tahapnya dalam penelitian ini. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari:

1. Sifat Penelitian

Sifat penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif. Penelitian deskriptif adalah penelitian yang hanya semata-mata menjelaskan keadaan obyek atau peristiwanya tanpa suatu maksud untuk mengambil kesimpulan-kesimpulan yang berlaku secara umum.⁴⁹

Penelitian ini mencoba untuk mengkaji dan menarik kesimpulan dalam hubungannya dengan masalah yang akan diteliti terkait analisis terhadap penegakan hukum penanganan dugaan pelanggaran kode etik

⁴⁸ Soerjono Soekanto, 2004, *Pengantar Penelitian Hukum*, dalam Abdulkadir Muhammad, *Hukum Dan Penelitian Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, h.32

⁴⁹ Ida hanifah, 2018. "*Pedoman Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa*". Medan: Pustaka Prima, h.16.

oleh dewan kehormatan penyelenggara pemilu republik indonesia pada Pemilihan umum 2024.

2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan penulis adalah penelitian hukum normatif (*normative legal research*) yang mana penelitian ini dilakukan dengan cara menganalisis norma-norma hukum (ketentuan-ketentuan yang ada). Penelitian hukum normatif menggunakan studi peraturan-undangan serta bahan kepustakaan lainnya. Penelitian ini sering disebut seringkali disebut dengan penelitian doctrinal, yaitu penelitian yang pokok kajiannya adalah dokumen peraturan perundang-undangan, bahan pustaka dan hukum yang dikonsepsikan sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat dan menjadi acuan perilaku setiap orang.⁵⁰

3. Metode pendekatan

Kaitannya dengan penelitian normatif, pada umumnya dapat digunakan beberapa pendekatan yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*), pendekatan analisis (*analytical approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan filsafat (*phillosopichal approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*).⁵¹

Adapun Pendekatan yang digunakan penulis adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case*

⁵⁰ Soejono dan H.Abdurahman, 2003, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Rineka Cipta, h. 56

⁵¹ Johaedi Efendi dan Jonny Ibrahim, 2018, *Metode Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris*, Depok, kencana Prenada Media Group, Cek-2, h. 131.

approach). Pendekatan perundang-undangan adalah penelitian yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan dengan permasalahan yang sedang ditangani, sedangkan pendekatan kasus adalah pendekatan yang dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap.⁵²

4. Sumber Data

Sumber data yang digunakan diolah dalam penelitian hukum normatif adalah data sekunder, yakni studi dokumen atau kepustakaan dengan cara mengumpulkan dan memeriksa atau menelusuri dokumen dan kepustakaan yang dapat memberikan informasi atau keterangan yang dibutuhkan oleh peneliti. Sumber data sekunder dalam penelitian ini dibagi menjadi:⁵³

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, maupun putusan hakim (yurisprudensi). Adapun bahan hukum primer yang penulis gunakan dalam penelitian ini yaitu :

- 1) Undang-Undang Dasar 1945

⁵² Peter Mahmud Marzuki, *Op Cit* h. 137

⁵³ Nomensen Sinamo, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, PT BumiIntitama Sejahtera, h. 86.

- 2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.
- 3) Peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Kode Etik Dan Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilihan Umum.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer yang dapat berupa hasil penelitian, buku-buku literatur, makalah, hasil penelitian, jurnal, surat kabar maupun hasil seminar dari kalangan hukum yang berkaitan dengan pokok permasalahan penelitian ini. Adapun macam dari bahan hukum sekunder adalah berupa buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.⁵⁴

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan yang memberi penjelasan maupun petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti dalam hal ini yang berupa data non-hukum yang diperoleh dari Kamus Besar Bahasa Indonesia, Ensiklopedia, artikel, jurnal, Kamus Umum Lengkap Inggris-Indonesia, Indonesia-Inggris, Kamus Hukum serta beberapa kajian yang memuat informasi secara relevan⁵⁵

5. Alat Pengumpul Data

Bahan hukum dikumpulkan melalui prosedur inventarisasi dan identifikasi peraturan perundang-undangan, serta klasifikasi dan sistematisasi bahan hukum sesuai permasalahan penelitian. Oleh karena itu, teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan studi kepustakaan. Studi kepustakaan dilakukan dengan cara

⁵⁴ Bambang Sunggono, 2003, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Cet 5, PT Raja Grafindo Persada, h. 67

⁵⁵ Soerjono Soekanto, 2011, *Op Cit*, h.52

membaca, menelaah, mencatat membuat ulasan bahan-bahan pustaka yang ada kaitannya dengan penelitian ini

Studi pustaka terhadap bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, maupun bahan hukum tersier dan atau bahan non hukum. Penelusuran bahan-bahan hukum tersebut dilakukan dengan membaca, mendengar, maupun menggunakan media internet. Cara ini dilakukan dengan tujuan untuk memperdalam teori yang ada kaitannya dengan permasalahan yang dihadapi penulis dalam penelitiannya.⁵⁶

6. Analisis Data

Teknik analisis data yang dipergunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah teknik analisis data kualitatif, yakni suatu uraian mengenai cara-cara analisis berupa kegiatan mengumpulkan data kemudian di edit dahulu untuk selanjutnya dimanfaatkan sebagai bahan yang sifatnya kualitatif, yaitu data yang berisikan sejumlah penjelasan dan pemahaman mengenai isi dan kualitas isi dan gejala-gejala sosial yang menjadi sasaran atau objek penelitian.⁵⁷ Kemudian hasil dari data-data yang telah terkumpul berbentuk deskriptif yang dinyatakan secara tertulis. Menurut Zainuddin Ali Penelitian Kualitatif yang mengacu pada Norma Hukum di dalam Perundang-undangan atau pun Sumber aturan lainnya baik yang berkembang di dalam masyarakat.⁵⁸

⁵⁶ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2015, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, h. 160

⁵⁷ Ashofa, Burhan, 2001, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rineka Cipta, h. 69

⁵⁸ Zainuddin Ali. 2015. "*Metode Penelitian Hukum*". Jakarta: Sinar Grafika, h. 105.

Dalam analisis data menggunakan analisis (*Content Analysis*), yaitu dimulai dengan menelaah seluruh data yang tersedia dari berbagai sumber primer khususnya putusan kasus-kasus yang sudah diputus oleh pengadilan dan mempunyai kekuatan hukum tetap, dari kitab serta buku-buku yang berkenaan dengan harta Bersama. Kemudian data tersebut setelah dibaca, dipelajari, ditelaah, maka langkah selanjutnya adalah diolah dan dianalisis agar mempunyai makna dan berguna untuk memecahkan masalah yang diteliti⁵⁹. Dan di dalam pengolahan data ini disajikan dalam bentuk yang sistematis guna menjawab permasalahan yang telah dirumuskan, baru setelah itu membuat Abstraksi. Abstraksi adalah sebuah usaha untuk membuat rangkuman yang inti, proses dan pernyataan-pernyataan yang perlu dijaga sehingga tetap berada di dalamnya.⁶⁰

7. Sistematika Penulisan

Agar penulisan ini lebih terarah dan terstruktur, penulis merasa perlu untuk menyusun sistematika penulisan yang terdiri dari kesatuan bab dan dimuat sedemikian rupa sehingga satu sama lain saling berhubungan secara sistematis. Adapun sistematika penulisan ini adalah sebagai berikut:

Bab Kesatu pada bab ini dikemukakan secara sistematis mengenai latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, Keaslian penelitian, Kerangka Teori dan Konsep, metode

⁵⁹ Ahmad Tanzeh, 2011, *Metodologi Penelitian Praktis*, Yogyakarta, Teras, h. 97.

⁶⁰ Lexy J. Moleong, 2008, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung, PT. Remaja Rosdakarya, h.247.

penelitian serta sistematika penelitian sebagai dasar pemikiran pada bab-bab selanjutnya.

Bab Kedua, ini berisi tentang hasil penelitian dan pembahasan yang dibahas sesuai dengan permasalahan pertama yaitu pengaturan hukum Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) di Indonesia pada Pemilu 2024.

Bab Ketiga, ini berisi tentang hasil penelitian dan pembahasan yang dibahas sesuai dengan permasalahan kedua yaitu penegakan hukum penerapan sanksi terhadap pelanggaran kode etik pemilu tahun 2024 oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).

Bab Keempat, ini berisi tentang hasil penelitian dan pembahasan yang dibahas sesuai dengan permasalahan ketiga yaitu penegakan hukum penerapan sanksi terhadap pelanggaran kode etik pemilu tahun 2024 oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).

Bab Kelima, ini berisi kesimpulan yang diperoleh dari analisis dan pembahasan, serta memberikan beberapa saran.

BAB II

**PENGATURAN HUKUM TERHADAP DEWAN KEHORMATAN
PENYELENGGARA PEMILU (DKPP) DALAM PENANGANAN DUGAAN
PELANGGARAN KODE ETIK OLEH PENYELENGGARA PEMILIHAN
UMUM DI INDONESIA**

A. Tinjauan Umum Tentang Pemilihan Umum.

1. Pengertian Pemilu.

Pemilu adalah salah satu ciri yang harus ada pada negara demokrasi.⁶¹ Demokrasi merupakan satu gagasan yang mengasumsikan bahwa kekuasaan adalah dari, oleh, dan untuk rakyat. Artinya, kekuasaan diakui berasal dari rakyat dan oleh karena itu semua kebijakan, peraturan, dan aktivitas Negara adalah manifestasi dari kehendak rakyat sebagai yang memiliki kekuasaan. Oleh karena itu penyelenggaraan Negara dalam sistem demokrasi memusatkan perhatiannya pada rakyat dengan cara memberikan ruang seluas-luasnya bagi partisipasi rakyat.

Pemahaman demokrasi yang seperti itu melahirkan konsep kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat dilaksanakan sesuai dengan UUD, yang kemudian menurut UUD kedaulatan itu dimanifestasikan ke dalam sebuah wadah yang diberi nomenklatur Pemilihan Umum. Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih kekuasaan eksekutif yakni presiden dan

⁶¹ Hasbi Umar, *Paradigma Baru Demokrasi di Indonesia: Pendekatan terhadap Pemilu DPR/DPD*, Jurnal Innovatio Vol. VII, No.14, 2008, h. 315.

wakil Presiden, kekuasaan legislatif yang terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota yang secara basis legitimasi yang sama.

Terdapat beberapa pandangan terkait Pemilu yang diuraikan oleh beberapa Ahli:

Didik Sukriono, memberikan pandangannya bahwa Pemilu merupakan sebuah lembaga yang memiliki fungsi sebagai sarana dalam penyampaian hak-hak demokrasi yang dimiliki oleh rakyat.⁶²

Jimly Assididqie, memberikan pandangan bahwa Pemilu merupakan metode untuk memilih para wakil rakyat secara demokratis. Dalam praktik, yang melaksanakan kedaulatan rakyat merupakan para wakil rakyat yang berada di lembaga perwakilan rakyat yang biasa disebut parlemen. Para wakil rakyat tersebut bertindak untuk dan atas nama rakyat di dalam menentukan corak serta bekerjanya proses pemerintahan. Serta pencapaian tujuan baik jangka panjang maupun jangka pendek. Agar para wakil rakyat tersebut bertindak atas nama rakyat maka para wakil rakyat tersebut dipilih secara langsung melalui proses Pemilihan Umum.

Pengaturan Pemilu dalam UUD NRI 1945 didasarkan atas filosofi daulat rakyat yang dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 yang disebutkan bahwa “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Dalam konteks peralihan kekuasaan, frasa

⁶² Didik Sukriono, *Menggagas Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, Jurnal Konstitusi, Volume II Nomor 1, Mahkamah Konstitusi RI, 2009, h. 12

“dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” dimaknai sebagai Pemilu. Sebab, Pemilu diatur sebagai mekanisme pengisian jabatan politik yang ditentukan dalam konstitusi.⁶³

Pemilihan Umum atau Pemilu telah diatur dalam BAB VIIB UUD NRI 1945 Pasal 22E yang dinyatakan bahwa:

- 1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.
- 2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- 3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik,
- 4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.
- 5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.
- 6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

Pada Pasal 22E ayat (6) UUD NRI 1945 disebutkan bahwa “ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur oleh undang-

⁶³ Saldi Isra dan Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum Demokratis Prinsip-Prinsip dalam Konstitusi Indonesia*, Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2019, h. 66.

undang”, sehingga undang-undang Pemilu yang berlaku pada saat ini ialah UU No. 7 tahun 2017. Pemilu atau Pemilihan Umum diatur dalam UU No. 7 Tahun 2017. Dalam Pasal 1 angka 1 disebutkan bahwa:

“Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut Pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.”

Secara prinsipil, undang-undang ini dibentuk dengan dasar untuk menyederhanakan dan menyelaraskan serta menggabungkan pengaturan pemilu yang termuat dalam tiga undang-undang, yaitu UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, dan UU No. 8 Tahun 2002 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Selain itu, juga dimaksudkan untuk menjawab dinamika politik terkait pengaturan penyelenggara dan peserta pemilu, sistem pemilihan, manajemen pemilu, dan penegakan hukum dalam satu undang-undang, yaitu Undang-Undang tentang Pemilihan Umum.⁶⁴

Dalam undang-undang ini diatur juga mengenai kelembagaan yang melaksanakan pemilu, yang terdiri dari KPU, Bawaslu, serta DKPP. Di dalam Pemilu, lembaga yang menyelenggarakan pemilihan umum ialah Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya disingkat KPU. Adapun lembaga

⁶⁴ Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Jakarta: Prenada Media Group, 2018, h. 64

yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilihan umum di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yaitu Badan Pengawas Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut BAWASLU, serta DKPP atau Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu yang bertugas menangani pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu. Kedudukan ketiga lembaga tersebut diperkuat dan diperjelas tugas dan fungsinya serta disesuaikan dengan kebutuhan hukum dalam penyelenggaraan pemilu. Penguatan kelembagaan dimaksudkan agar dapat menciptakan Penyelenggaraan pemilu yang lancar, sistematis, dan demokratis. Secara umum, undang-undang ini mengatur mengenai penyelenggara pemilu, pelaksana pemilu, pelanggaran pemilu, sengketa pemilu dan tindak pidana pemilu.⁶⁵

Secara substansial, norma Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945 mengandung tujuh asas pemilu, yaitu: Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur, dan Adil. Asas-asas tersebut dapat disebut sebagai prinsip Pemilu menurut UUD NRI 1945. Lebih jauh, maksud asas tersebut dibahas dan diulas dalam Undang-undang Pemilu, yang dalam hal ini UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD, yaitu pada bagian Penjelasan Umum. Masing-masing asas tersebut diberi pengertian sebagai berikut:

- 1) Langsung, rakyat sebagai pemilih yang mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hatinuraninya, tanpa perantara dan tanpa intervensi dari pihak manapun.

⁶⁵ *Ibid*, h. 65

- 2) Umum, pada dasarnya semua warga negara yang memenuhi persyaratan sesuai dengan undang-undang ini berhak mengikuti pemilu sebagai sarana kedaulatan rakyat. Pemilihan yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara, tanpa diskriminasi berdasarkan suku, golongan, ras, agama jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan, dan status sosial.
- 3) Bebas, artinya setiap warga negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihannya tanpa paksaan dan tekanan dari siapa pun atau golongan mana pun. Di dalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya dalam memberikan suara, sehingga dapat memilih setiap calon yang menduduki jabatan eksekutif atau legislatif sesuai dengan kehendak hati nurani, keinginan maupun kepentingannya.
- 4) Rahasia, bahwa dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun dan dengan jalan apa pun. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapa pun suaranya diberikan, semaksimal mungkin hal tersebut dijaga untuk melindungi si pemilih.
- 5) Jujur, dalam penyelenggaraan pemilu, setiap penyelenggara pemilu, aparat pemerintah, peserta pemilu, pengawas pemilu, pemantau pemilu, pemilih, serta semua pihak yang terkait dalam penyelenggaraan pemilu harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan

perundang-undangan. Sehingga integritas penyelenggara pemilu menjadi sangat penting untuk mengawal suara rakyat.

- 6) Adil, dalam penyelenggaraan pemilu, setiap pemilih dan peserta pemilu mendapat perlakuan yang sama, dipandang sama tanpa ada perbedaan, serta bebas dari kecurangan pihak manapun.

Prinsip-prinsip tersebut tidak hanya mengikat para peserta pemilu dan pemilih melainkan juga mengikat terhadap seluruh penyelenggara pemilu

2. Fungsi Pemilu.

Beberapa fungsi pemilu yaitu sebagai sarana memilih pejabat publik, sarana pertanggungjawaban pejabat publik, sarana pendidikan politik rakyat, untuk mengubah kebijakan, untuk mengganti pemerintahan daerah, dan untuk menyalurkan aspirasi daerah. Salah satu fungsi Pemilu yang sangat penting ialah untuk memilih pejabat publik guna menempati pos-pos jabatan strategis di lembaga negara. Pemilihan pejabat publik ini khususnya adalah pemilihan secara langsung yang dilakukan untuk mengganti posisi pejabat publik secara berkala, yakni 5 (lima) tahun sekali.⁶⁶

Oleh karena kekuasaan yang dibatasi, sehingga mengakibatkan timbulnya pertanggungjawaban terhadap publik. Bagi pejabat publik yang dipilih secara langsung namun tidak mampu bekerja memenuhi harapan masyarakat, tidak bisa mengejawantahkan atau melaksanakan janji-janjinya, maka pasti yang bersangkutan akan diminta pertanggungjawaban

⁶⁶ *Ibid*, h. 77

oleh publik. Hal ini terkait dengan tiga hal; pertama, mekanisme memperoleh jabatan yang dilakukan dengan pemilihan memungkinkan publik untuk secara langsung meminta pertanggungjawaban kepada yang bersangkutan; kedua, keuangan untuk menjalankan jabatan adalah bersumber dari publik atau uang rakyat, contohnya pemungutan pajak dan sebagainya, sehingga publik dapat meminta pertanggungjawaban atas pelaksanaan jabatannya, terutama terkait dengan belanja publik; ketiga, mekanisme kontrol pelaksanaan jabatan biasanya dapat dilakukan secara direct (langsung) oleh publik.⁶⁷

Karena pelaksanaan Pemilu menggunakan uang rakyat yang dalam hal ini merupakan keuangan negara, maka pengelolaan keuangan negara merupakan bagian dari pelaksanaan pemerintahan negara. Ruang lingkup pengelolaan keuangan negara meliputi:⁶⁸

- 1) Perencanaan keuangan negara;
- 2) Pelaksanaan keuangan negara;
- 3) Pengawasan keuangan negara;
- 4) Pertanggungjawaban keuangan negara.

Tingkat pendidikan politik rakyat akan terkait dengan pengetahuan politik mereka terhadap partai yang akan dipilih, calon pemimpin atau pejabat yang akan diberikan mandat kekuasaan. Pengetahuan politik ini harus disertai dengan kemampuan memberikan pilihan yang tepat terhadap

⁶⁷ *Ibid*, h. 78

⁶⁸ Muhammad Djafar Saidi dan Eka Merdekawati Djafar, *Hukum Keuangan Negara Teori dan Praktik*, Depok, Rajawali Pers, 2018, h. 17.

siapa yang akan mewakili mereka dalam pengambilan keputusan politik. Rakyat harus cerdas melihat dinamika politik, memiliki pemahaman yang baik akan program dan visi-misi politik calon pemimpin atau pejabat, sehingga dengan demikian, rakyat harus mempelajari politik sebagai pilar penting dalam Pemilu.

Melalui mekanisme Pemilu, orang-orang lama yang bekerja dengan baik akan dipertahankan dan rakyat akan memberi penilaian terhadap orang-orang tersebut secara langsung. Tetapi orang-orang yang dianggap oleh rakyat tidak mampu bekerja dan memenuhi kebutuhan rakyat akan diganti. Mekanisme penggantian ini dilakukan secara alami dan normal, karena Pemilu tidak serta-merta dilaksanakan. Pemilu dilaksanakan melalui serangkaian proses dan memiliki jadwal rutin. Penjadwalan ini dilakukan agar orang-orang yang memerintah melalui Pemilu terdahulu dapat bekerja secara nyaman dan bisa berkonsentrasi menyelesaikan tugas dan kewajibannya hingga waktu datangnya Pemilu lagi. Artinya, mereka tidak diganti tanpa kepastian, kecuali ada hal-hal tertentu yang secara khusus menimpa individu bersangkutan sehingga dianggap oleh hukum tidak cakap lagi menjalankan kewajibannya sebagai pemimpin atau pejabat pemerintah.

Pergantian pemerintahan yang dimaksud di sini juga bukan mengganti sistem pemerintahan, tetapi mengganti orang-orang yang duduk dalam pemerintahan, terutama anggota parlemen, Presiden dan Wakil Presiden serta Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Mereka yang

memangku jabatan tersebut adalah pucuk pimpinan di setiap level yang diberi mandat oleh rakyat. Melalui mereka penggantian orang-orang yang duduk di berbagai level lembaga negara dan lembaga pemerintah juga dilakukan. Apabila Presiden diganti dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, maka dapat dipastikan menteri-menteri negara akan diganti. Pengangkatan menteri negara merupakan hak hukum Presiden yang diberikan secara prerogative melalui undang-undang. Sehingga keberadaan menteri negara adalah sebagai pembantu Presiden dalam sistem presidensial.

Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Kekuasaan pemerintahan yang dipegang oleh Presiden sebagai kepala pemerintahan diuraikan dalam berbagai urusan pemerintahan. Penyelenggaraan urusan pemerintahan dilakukan Presiden yang dibantu oleh Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan tertentu.⁶⁹

3. Tujuan Pemilu.

Penyelenggaraan Pemilihan Umum memiliki 4 (empat) tujuan, yaitu:

- 1) Untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai;
- 2) Untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan;
- 3) Untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat; dan
- 4) Untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara.⁷⁰

⁶⁹ Andi Pangerang Moenta dan Syafa'at Anugrah Pradana, *Pokok-pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, Depok: Rajawali Pers, 2018, h. 32.

⁷⁰ Fajlurrahman Jurdi, *Op.Cit*, h. 97

Dalam Pemilu, yang dipilih bukan hanya wakil rakyat yang akan duduk di lembaga perwakilan rakyat atau legislatif, tetapi juga para pemimpin pemerintahan yang duduk di kursi eksekutif. Di cabang kekuasaan legislatif, para wakil rakyat ada yang duduk di Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan juga di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, baik di tingkat kabupaten maupun tingkat kota. Sementara itu, di cabang kekuasaan eksekutif, para pemimpin yang dipilih secara langsung oleh rakyat ialah Presiden dan Wakil Presiden, Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota. Dengan adanya pemilihan umum yang teratur dan dilakukan secara berkala, maka pergantian para pejabat yang dimaksud juga dapat terselenggara secara teratur dan berkala.⁷¹

Pemilihan Umum (general election) biasa disebut bertujuan untuk memungkinkan adanya peralihan pemerintahan dan pergantian pejabat negara yang diangkat melalui pemilihan. Dalam hal tersebut di atas, yang dimaksud dengan memungkinkan di sini bukan berarti bahwa setiap kali dilaksanakan pemilihan umum, secara mutlak harus berakibat terjadinya pergantian pemerintahan atau pejabat negara. Bisa saja terjadi, pemerintahan suatu partai politik dalam sistem parlementer memerintah untuk dua, tiga, atau empat kali, ataupun seorang menjadi Presiden seperti di Amerika Serikat atau Indonesia dipilih dalam dua kali masa jabatan. Yang

⁷¹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta, PT. RajaGrafindo Persada, 2015, h. 419.

dimaksud dengan “memungkinkan” di sini adalah bahwa pemilihan umum itu harus membuka kesempatan yang sama untuk menang atau kalah bagi setiap peserta pemilihan umum tersebut. Pemilihan Umum yang demikian itu hanya dapat terjadi apabila benar-benar dapat dilaksanakan dengan jujur dan adil (jurdil).⁷²

Tujuan ketiga dan keempat dari pemilihan umum itu adalah untuk melaksanakan kedaulatan rakyat dan melaksanakan hak asasi warga negara. Dalam rangka menentukan jalannya negara, rakyat sendirilah yang harus mengambil keputusan melalui perantaraan para wakil-wakilnya yang akan menduduki jabatan di lembaga legislatif, hak-hak politik rakyat untuk menentukan jalannya pemerintahan dan fungsi-fungsi negara dengan benar menurut UUD merupakan hak rakyat yang fundamental. Oleh karena itu, penyelenggaraan pemilihan umum, disamping merupakan perwujudan kedaulatan rakyat, juga sebagai sarana pelaksanaan hak-hak asasi warga negara sendiri. Untuk itu diperlukan pemilihan umum guna memilih para wakil rakyat itu secara periodik. Demikian juga di bidang eksekutif, rakyat sendirilah yang harus memilih Presiden, Gubernur, Bupati, dan Walikota untuk memimpin jalannya pemerintahan, baik di tingkat pusat, di tingkat provinsi, dan di tingkat kabupaten/kota.⁷³

Sehingga, pentingnya pemilihan umum diselenggarakan secara berkala, dikarenakan oleh beberapa sebab. Pertama, pendapat atau

⁷² *Ibid*, h. 420

⁷³ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

aspirasi rakyat mengenai berbagai aspek kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat dinamis, dan berkembang dari waktu ke waktu. Dalam jangka waktu tertentu, dapat saja terjadi bahwa sebagian besar rakyat berubah pendapatnya mengenai suatu kebijakan negara. Kedua, di samping pendapat rakyat dapat berubah dari waktu ke waktu, kondisi kehidupan bersama dalam masyarakat dapat juga berubah, baik karena dinamika dunia internasional maupun karena faktor dalam negeri sendiri, baik karena faktor internal manusia maupun karena faktor eksternal manusia. Ketiga, perubahan-perubahan aspirasi dan pendapat rakyat juga dapat dimungkinkan terjadi karena adanya penambahan jumlah penduduk dan rakyat yang dewasa. Mereka itu, terutama pemilih baru (*new voters*) atau pemilih pemula, belum tentu mempunyai sikap yang sama dengan orang tua mereka sendiri. Keempat, pemilihan umum perlu diadakan secara teratur dengan maksud untuk menjamin terjadinya pergantian kepemimpinan negara, baik di cabang kekuasaan eksekutif maupun cabang kekuasaan legislatif.⁷⁴

B. Tinjauan Umum Tentang Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu.

1. Pengertian Kode Etik

Kode etik terdiri atas dua kata, yaitu "kode" (*code*) yang dahulu berarti tanda, berikut kode didefinisikan sebagai kumpulan suatu peraturan yang bersistem, dan kumpulan suatu prinsip yang bersistem. Sedangkan,

⁷⁴ Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit*, h. 421

etika secara etimologis berasal dari bahasa Yunani, "ethos" yang mengandung dua makna, sebagai berikut: (1) prinsip-prinsip benar dan salah yang diterima oleh individu/kelompok sosial, (2) sistem prinsip yang mengatur perilaku dan moralitas yang bisa diterima.⁷⁵

Dalam istilah lain, etika sama halnya juga dengan moral, yang berasal dari bahasa Latin yakni "mos" yang artinya kebiasaan atau cara hidup.⁷⁶ Etika menurut bahasa Sansekerta lebih berorientasi kepada dasar-dasar, prinsip, dan aturan hidup (sila) yang lebih baik. Etika bersifat umum yang merupakan kata benda abstrak. Etika ialah cabang filsafat yang berbicara tentang tindakan manusia yang berkaitan dengan tujuan utama hidupnya. Etika membahas benar tidaknya atau baik buruk tingkah laku dan tindakan manusia serta sekaligus mengamati kewajiban- kewajiban manusia, etika mempersoalkan bagaimana seharusnya manusia bertindak atau berbuat.⁷⁷

Etika atau ethics merupakan satu cabang dalam filsafat yang membahas tentang perilaku atau tindakan manusia mengenai benar-salah serta baik dan buruk. Nilai-nilai etika dihasilkan atas dasar kodrat manusia yang mengacu pada hubungan antara sesama manusia dalam menjalin kehidupan bersama. manusia memiliki akal budi dan dengannya manusia mencoba menyelami dan memahami hakikat nilai-nilai dari tindakan

⁷⁵ Mujar Ibnu Syarif, *Contemporary Islamic Political Discourse On The Political Ethics Of State Officials*, Shariah Journal, Vol. 22, No. 2, 2014, h. 163

⁷⁶ Wahyudi Kumorotomo, *Etika Administrasi Negara*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2008, h. 6

⁷⁷ Muhamad Mufid, *Etika dan Filsafat Komunikasi*, Jakarta, Prenadamedia Group, 2009, h. 174

manusia. Dari tindakannya itu manusia dinilai baik atau tidak oleh manusia lain. Tolak ukur penilaian baik tidaknya perilaku manusia itu ialah etika. Jadi etika berbicara tentang perbuatan manusia yang baik.⁷⁸

Etika berasal dari bahasa Yunani yaitu *ethos*, dan *ethikos*. Pengertian etika secara etimologis dari kata *ethos* memiliki makna sifat, watak, adat, kebiasaan, dan tempat yang baik. Merujuk serapan bahasa Yunani tersebut, pengertian etika secara etimologis adalah timbul dari kebiasaan, yakni suatu kegiatan yang selalu dikerjakan secara berulang ulang, sehingga mudah dilakukan. Sedangkan pengertian etika secara etimologis dari kata *ethos* memiliki arti susila, keadaban, atau kelakuan dan perbuatan yang baik.⁷⁹ Adapun menurut Burhanuddin Salam, istilah etika berasal dari kata latin, yakni “*ethic*” dalam bahasa Greek, *ethikos* yaitu a *body of moral principle or value Ethic*, arti sebenarnya ialah kebiasaan (*habit*).⁸⁰

Etika adalah refleksi dari “*self control*”, karena segala sesuatunya dibuat dan diterapkan dari dan untuk kepentingan kelompok sosial (profesi) itu sendiri. Etika dapat difungsikan sebagai alat untuk menghakimi segala macam tindakan yang secara logika-rasional umum (*common sense*) dinilai menyimpang dari kode etik.⁸¹

⁷⁸ Warsito Djoko S, *Etika Moral Berjalan*, Hukum Jadi Sehat, Jurnal Binamula Hukum Vol 7 No 1, 2018, h. 29

⁷⁹ Weny, *Pembelajaran Etika dan Penampilan Bagi Millenial Abad 21*, Guepedia, 2021, h. 11-12

⁸⁰ Muhammad Alfian, *Filsafat Etika Islam*, Bandung: CV Pustaka Setia, 2011, h. 17

⁸¹ Suparman Marzuki, *Menggagas Peradilan Etika Di Indonesia*, Komisi Yudisial, 2015, h. 90

Etika adalah kumpulan asas atau nilai yang berkenaan dengan akhlak mengenai benar dan salah yang dianut satu golongan atau masyarakat. Perilaku dapat diartikan sebagai tanggapan atas reaksi individu yang terwujud dalam gerakan (sikap) dan ucapan yang sesuai dengan apa yang dianggap pantas oleh kaidah-kaidah hukum yang berlaku. Etika berperilaku adalah sikap dan perilaku yang didasarkan kepada kematangan jiwa yang diselaraskan dengan norma-norma yang berlaku di dalam masyarakat.

Jadi, dalam pengertian aslinya, apa yang disebutkan baik itu adalah yang sesuai dengan kebiasaan masyarakat (pada saat itu). Seiring bergantinya waktu pengertian etika itu berubah dan berkembang sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan manusia. Perkembangan pengertian etika tidak lepas dari substansinya bahwa etika adalah suatu ilmu yang membicarakan masalah perbuatan atau tingkah laku manusia, mana yang dinilai baik dan mana yang jahat.

Kode etik merupakan himpunan norma yang disepakati dan ditetapkan oleh dan untuk pengemban profesi. Kode etik adalah kumpulan asas dan nilai yang berkenaan dengan moral, sehingga ia bersifat normatif. Tidak empiris seperti halnya pada "behavioral science".⁸² Kode etik pada umumnya berbentuk tertulis yang ditetapkan secara formal oleh organisasi, dan/atau lembaga (pemerintahan maupun non-pemerintahan).

⁸² Indar, *Konsep dan Perspektif Etika dan Hukum Kesehatan Masyarakat*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2018, h. 46

2. Kode Etik Penyelenggara Pemilu.

Kode etik adalah aturan-aturan atau norma-norma yang merupakan kesatuan landasan etik atau filosofis dengan peraturan perilaku maupun ucapan mengenai hal-hal yang diwajibkan, dilarang, atau tidak layak dilakukan oleh anggota suatu lembaga atau orang yang berprofesi tertentu. Kode etik hendak menjaga kehormatan dan nama baik suatu lembaga atau organisasi, meningkatkan kredibilitas serta menjadi pengarah profesi. Semakin tinggi pelaksanaan kode etik, semakin beradab suatu masyarakat, maka semakin maju negara tersebut.

Pada dasarnya, pembentukan kode etik memiliki tujuan untuk menjaga martabat profesi. Selain itu, dengan mengikuti panduan yang ada dalam kode etik juga bertujuan untuk meminimalisir terjadinya penyelewengan atau penyimpangan yang dapat mengakibatkan tercederainya proses kenegaraan, misal pelaksanaan pemilu. Pengembangan kode etik mengandung 3 nilai, yaitu:

- 1) Suatu kode etik memudahkan dalam pengambilan keputusan secara efisien. Dalam hal ini, kode etik berfungsi sebagai arahan (guidelines) khususnya dalam menyelesaikan masalah.
- 2) Secara individual para pengemban profesi seringkali membutuhkan arahan dalam menjalankan tugas profesionalnya.
- 3) Kode etik profesi menciptakan suatu pola perilaku yang diharapkan oleh masyarakat secara profesional.⁸³

⁸³ *Ibid*, h. 47

Secara kelembagaan, kode etik akan menjadi petunjuk bagi para pengemban profesi agar tidak menyimpang dalam menjalankan tugas dan wewenangnya serta tidak mencederai proses dan/atau alur.

Organisasi internasional IDEA, mengeluarkan standar-standar internasional untuk Pemilihan Umum, khususnya yang berkaitan dengan kode etik. IDEA menyatakan selain Undang-Undang formal, perintah mengenai pemilu yang lainnya juga dapat termuat dalam kode etik informal yang disetujui diantara berbagai partai politik dan umumnya diawasi oleh badan pelaksana pemilu. Di beberapa Negara kode etik memainkan peranan yang lebih penting. Kode etik itu dapat berkaitan dengan aspek pemilu, seperti aturan perilaku bagi partai politik dan calon-calon selama kampanye, aturan perilaku bagi partai pemerintah untuk mencegahnya mendapatkan keuntungan yang tidak wajar dari partai-partai lainnya, atau pengaturan media massa. Terkadang suatu kode etik memiliki serangkaian prinsip normatif untuk penerapan praktis di lapangan, seperti kode etik untuk pemantau pemilu atau untuk staf badan pelaksana pemilu yang terlibat dalam pelaksanaan pemilu. Status hukum dari kode-kode seperti itu berbeda-beda antar wilayah hukum (yurisdiksi), seperti halnya akibat pelanggarannya.⁸⁴

Kode-kode etik informal juga harus ditinjau kembali dengan maksud untuk memeriksa kesesuaiannya dengan standar-standar yang diakui

⁸⁴ International IDEA, *Seri Buku Panduan*, Standar-Standar International Untuk Pemilihan Umum, Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu, 2002, h. 20

secara international. Kerangka hukum ini terkadang dapat menerapkan prosedur dan mekanisme untuk menangani pengaduan dan perselisihan yang timbul dari pelanggaran kode etik. Ketentuan seperti itu jelas akan berbeda antara satu Negara dan Negara lain, baik dalam perinciannya dan isinya dan dapat dipengaruhi bagaimana kode etik ditegakkan. Sebagai contoh, kerangka hukum suatu Negara dapat memberikan putusan atau mediasi untuk menangani pelanggaran kode etik atau perselisihan yang timbul dari suatu pelanggaran.⁸⁵

Prinsip panduan umum yang harus ditaati kode etik untuk administrator pemilu adalah:⁸⁶

- 1) Penyelenggaraan pemilu harus membuktikan rasa hormatnya pada hukum;
- 2) Penyelenggaraan pemilu harus non partisan;
- 3) Penyelenggaraan pemilu harus terbuka;
- 4) Penyelenggaraan pemilu harus akurat, profesional dan kompeten;
- 5) Penyelenggaraan pemilu harus dirancang untuk melayani para pemilih.

Pengaturan kode etik penyelenggara pemilu telah diatur melalui Peraturan DKPP no 2 tahun 2017 tentang kode etik dan pedoman perilaku penyelenggara pemilu, diantaranya sebagai berikut:

Pasal 8 menyebutkan bahwa dalam melaksanakan prinsip mandiri, Penyelenggara Pemilu bersikap dan bertindak:

⁸⁵ *Ibid*, h. 20

⁸⁶ *Ibid*, h. 21

- a. netral atau tidak memihak terhadap partai politik, calon, pasangan calon, dan/atau peserta Pemilu;
- b. menolak segala sesuatu yang dapat menimbulkan pengaruh buruk terhadap pelaksanaan tugas dan menghindari intervensi pihak lain;
- c. tidak mengeluarkan pendapat atau pernyataan yang bersifat partisan atas masalah atau isu yang sedang terjadi dalam proses Pemilu;
- d. tidak mempengaruhi atau melakukan komunikasi yang bersifat partisan dengan peserta Pemilu, tim kampanye dan pemilih;
- e. tidak memakai, membawa, atau mengenakan simbol, lambang atau atribut yang secara jelas menunjukkan sikap partisan pada partai politik atau peserta Pemilu tertentu;
- f. tidak memberitahukan pilihan politiknya secara terbuka dan tidak menanyakan pilihan politik kepada orang lain;
- g. tidak menerima pemberian dalam bentuk apapun dari peserta Pemilu, calon peserta Pemilu, perusahaan atau individu yang dapat menimbulkan keuntungan dari keputusan lembaga Penyelenggara Pemilu;
- h. menolak untuk menerima uang, barang, dan/atau jasa, janji atau pemberian lainnya dalam kegiatan tertentu secara langsung maupun tidak langsung dari peserta Pemilu, calon anggota DPR, DPD, DPRD, dan tim kampanye kecuali dari sumber APBN/APBD sesuai dengan ketentuan Perundang-undangan;

- i. menolak untuk menerima uang, barang, dan/atau jasa atau pemberian lainnya secara langsung maupun tidak langsung dari perseorangan atau lembaga yang bukan peserta Pemilu dan tim kampanye yang bertentangan dengan asas kepatutan dan melebihi batas maksimum yang diperbolehkan menurut ketentuan peraturan perundangundangan;
- j. tidak akan menggunakan pengaruh atau kewenangan bersangkutan untuk meminta atau menerima janji, hadiah, hibah, pemberian, penghargaan, dan pinjaman atau bantuan apapun dari pihak yang berkepentingan dengan penyelenggaraan Pemilu;
- k. menyatakan secara terbuka dalam rapat apabila memiliki hubungan keluarga atau sanak saudara dengan calon, peserta Pemilu, dan tim kampanye;
- l. menghindari pertemuan yang dapat menyimpulkan kesan publik adanya pemihakan dengan peserta Pemilu tertentu.

Selanjutnya Pasal 9 menyebutkan bahwa dalam melaksanakan prinsip jujur, Penyelenggara Pemilu bersikap dan bertindak:

- a. menyampaikan seluruh informasi yang disampaikan kepada publik dengan benar berdasarkan data dan/atau fakta; dan
- b. memberitahu kepada publik mengenai bagian tertentu dari informasi yang belum sepenuhnya dapat dipertanggungjawabkan berupa informasi sementara.

Pasal 10 Dalam melaksanakan prinsip adil, Penyelenggara Pemilu bersikap dan bertindak:

- a. memperlakukan secara sama setiap calon, peserta Pemilu, calon pemilih, dan pihak lain yang terlibat dalam proses Pemilu;
- b. memberitahukan kepada seseorang atau peserta Pemilu selengkap dan secermat mungkin akan dugaan yang diajukan atau keputusan yang dikenakannya;
- c. menjamin kesempatan yang sama bagi pelapor atau terlapor dalam rangka penyelesaian pelanggaran atau sengketa yang dihadapinya sebelum diterbitkan putusan atau keputusan; dan
- d. mendengarkan semua pihak yang berkepentingan dengan kasus yang terjadi dan mempertimbangkan semua alasan yang diajukan secara adil.

Pasal 11. Dalam melaksanakan prinsip berkepastian hukum, Penyelenggara Pemilu bersikap dan bertindak:

- a. melakukan tindakan dalam rangka penyelenggaraan Pemilu yang secara tegas diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan;
- b. melakukan tindakan dalam rangka penyelenggaraan Pemilu yang sesuai dengan yurisdiksinya;
- c. melakukan tindakan dalam rangka penyelenggaraan Pemilu, dan menaati prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundangundangan; dan
- d. menjamin pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Pemilu sepenuhnya diterapkan secara adil dan tidak berpihak.

Pasal 12. Dalam melaksanakan prinsip tertib, Penyelenggara Pemilu bersikap dan bertindak: .

- a. menjaga dan memelihara tertib sosial dalam penyelenggaraan Pemilu;
- b. mengindahkan norma dalam penyelenggaraan Pemilu;
- c. menghormati kebhinnekaan masyarakat Indonesia;
- d. memastikan informasi yang dikumpulkan, disusun, dan disebarluaskan dengan cara sistematis, jelas, dan akurat; dan
- e. Memberikan informasi mengenai Pemilu kepada publik secara lengkap, periodik dan dipertanggungjawabkan.

Pasal 13 bahwa dalam melaksanakan prinsip terbuka, Penyelenggara Pemilu bersikap dan bertindak:

- a. memberikan akses dan pelayanan yang mudah kepada publik untuk mendapatkan informasi dan data yang berkaitan dengan keputusan yang telah diambil sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan;
- b. menata data dan dokumen untuk memberi pelayanan informasi publik secara efektif;
- c. Memberikan respon secara arif dan bijaksana terhadap kritik dan pertanyaan publik.

Pasal 14 Dalam melaksanakan prinsip proporsional, Penyelenggara Pemilu bersikap dan bertindak:

- a. mengumumkan adanya hubungan atau keterkaitan pribadi yang dapat menimbulkan situasi konflik kepentingan dalam pelaksanaan tugas Penyelenggara Pemilu;

- b. menjamin tidak adanya penyelenggara Pemilu yang menjadi penentu keputusan yang menyangkut kepentingan sendiri secara langsung maupun tidak langsung;
- c. tidak terlibat dalam setiap bentuk kegiatan resmi maupun tidak resmi yang dapat menimbulkan konflik kepentingan; dan
- d. menjaga rahasia yang dipercayakan kepadanya, termasuk hasil rapat yang dinyatakan sebagai rahasia sampai batas waktu yang telah ditentukan atau sampai masalah tersebut sudah dinyatakan untuk umum sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundangundangan.

Pasal 15 Dalam melaksanakan prinsip profesional, Penyelenggara Pemilu bersikap dan bertindak:

- a. memelihara dan menjaga kehormatan lembaga Penyelenggara Pemilu;
- b. menjalankan tugas sesuai visi, misi, tujuan, dan program lembaga Penyelenggara Pemilu;
- c. melaksanakan tugas sesuai jabatan dan kewenangan yang didasarkan pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, undang-undang, peraturan perundang-undangan, dan keputusan yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu;
- d. mencegah segala bentuk dan jenis penyalahgunaan tugas, wewenang, dan jabatan, baik langsung maupun tidak langsung;
- e. menjamin kualitas pelayanan kepada pemilih dan peserta sesuai dengan standar profesional administrasi penyelenggaraan Pemilu;

- f. bertindak berdasarkan standar operasional prosedur dan substansi profesi administrasi Pemilu;
- g. melaksanakan tugas sebagai Penyelenggara Pemilu dengan komitmen tinggi; dan
- h. tidak melalaikan pelaksanaan tugas yang diatur dalam organisasi Penyelenggara Pemilu.

Pasal 16 Dalam melaksanakan prinsip akuntabel, Penyelenggara Pemilu bersikap dan bertindak:

- a. menjelaskan keputusan yang diambil berdasarkan peraturan perundang-undangan, tata tertib, dan prosedur yang ditetapkan;
- b. menjelaskan kepada publik apabila terjadi penyimpangan dalam proses kerja lembaga Penyelenggara Pemilu serta upaya perbaikannya;
- c. menjelaskan alasan setiap penggunaan kewenangan publik;
- d. memberikan penjelasan terhadap pertanyaan yang diajukan mengenai keputusan yang telah diambil terkait proses Pemilu;
- e. bekerja dengan tanggung jawab dan dapat dipertanggungjawabkan.

Pasal 17 Dalam melaksanakan prinsip efektif, Penyelenggara Pemilu bersikap dan bertindak:

- a. menggunakan waktu secara efektif sesuai dengan tahapan dan jadwal penyelenggaraan Pemilu yang telah ditetapkan sesuai peraturan perundang-undangan; dan

- b. melakukan segala upaya yang dibenarkan menurut etika dan peraturan perundang-undangan untuk menjamin pelaksanaan hak konstitusional setiap penduduk untuk memilih dan/atau dipilih.

Pasal 18 Dalam melaksanakan prinsip efisien, Penyelenggara Pemilu bersikap dan bertindak:

- a. kehati-hatian dalam melakukan perencanaan dan penggunaan anggaran agar tidak berakibat pemborosan dan penyimpangan; dan
- b. menggunakan keuangan yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau yang diselenggarakan atas tanggung jawab Pemerintah dalam melaksanakan seluruh kegiatan penyelenggaraan Pemilu sesuai dengan prosedur dan tepat sasaran.

Pasal 19 Dalam melaksanakan prinsip kepentingan umum, Penyelenggara Pemilu bersikap dan bertindak:

- a. menjunjung tinggi Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan peraturan perundangundangan;
- b. menjunjung tinggi kepentingan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c. menunjukkan penghargaan dan kerjasama dengan seluruh lembaga dan aparatur negara untuk kepentingan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. menjaga dan memelihara nama baik Negara Kesatuan Republik Indonesia.

- e. Menghargai dan menghormati sesama lembaga Penyelenggara Pemilu dan pemangku kepentingan Pemilu;
- f. tidak mengikutsertakan atau melibatkan kepentingan pribadi maupun keluarga dalam seluruh pelaksanaan tugas, wewenang, dan kewajibannya;
- g. memberikan informasi dan pendidikan pemilih yang mencerahkan pikiran dan kesadaran pemilih;
- h. memastikan pemilih memahami secara tepat mengenai proses Pemilu;
- i. membuka akses yang luas bagi pemilih dan media untuk berpartisipasi dalam proses penyelenggaraan Pemilu;
- j. menciptakan kondisi yang kondusif bagi pemilih untuk menggunakan hak pilihnya atau memberikan suaranya; dan
- k. memastikan ketersediaan sarana dan prasarana pendukung bagi pemilih yang membutuhkan perlakuan khusus dalam menggunakan dan menyampaikan hak pilihnya.

Pasal 20 Dalam melaksanakan prinsip aksesibilitas, Penyelenggara Pemilu bersikap dan bertindak:

- a. menyampaikan informasi Pemilu kepada penyandang disabilitas sesuai kebutuhan;
- b. memastikan ketersediaan sarana dan prasarana pendukung bagi penyandang disabilitas untuk menggunakan hak pilihnya;
- c. memastikan penyandang disabilitas yang memenuhi syarat mempunyai kesempatan yang sama sebagai Pemilih, sebagai calon anggota DPR,

sebagai calon anggota DPD, sebagai calon Presiden/Wakil Presiden, sebagai calon anggota DPRD, dan sebagai Penyelenggara Pemilu.

3. Perkembangan Dan Penegakan Kode Etik.

Jimly Asshiddiqie, menerangkan tahap perkembangan sistem etika sebagai berikut:

1) Etika teologis

Dalam tahap perkembangan pertama, etika teologis dipahami sebagai etika yang berkaitan dengan agama dan berada dalam konteks ajaran agama. Dalam ajaran agama dapat dikatakan bahwa tidak semua agama mengajarkan sistem norma hukum. Namun, dalam urusan sistem etika semua agama mengajarkan tentang nilai-nilai baik buruk, benar-salah, dan nilai-nilai etika kehidupan lainnya dalam rangka menuntun para penganutnya untuk senantiasa berperilaku terpuji.

2) Etika ontologis

Pada tahap perkembangan kedua, etika tumbuh dan berkembang dalam ilmu pengetahuan menjadi bagian dari filsafat. Etika ontologis yang menjadi objek kajian ilmu pengetahuan yang membahas hakikat tentang perilaku manusia.

3) Etika positivis.

Pada tahap perkembangan etika yang ketiga, menerangkan bahwa setelah mengetahui hakikat perilaku manusia selanjutnya adalah menuliskan etika tersebut dalam bentuk kode etik dan kode perilaku. Sehingga awal abad ke-20 muncul kebiasaan menyusun kode etik dan

kode perilaku yang terus berkembang pesat dalam hampir semua organisasi profesi, kemasyarakatan, dan dunia usaha. Berkembangnya ide penelitian standar perilaku profesional, diawali berdasarkan gagasan al-Ruhawi tentang etika kedokteran dalam bukunya, "The Conduct of a Physician" (Adab al-Tabib) pada abad ke 9 H atau awal abad ke 13 M.⁸¹ Etika yang semula tidak tertulis berkembang menjadi suatu sistem aturan yang resmi seperti halnya hukum positif. Karena itu, sistem etik mengambil bentuk sebagai etika positif yang sepadan dengan pengertian hukum positif. Namun positivisasi terhadap etika tidak segera diikuti oleh efektivitas penegakannya secara konkret dalam praktik.

4) Etika fungsional tertutup.

Pada tahap keempat, menuntut agar kode etik dan kode perilaku yang telah di positivisasi sungguh-sungguh ditegakkan dalam praktik. Akhir abad ke 20, muncul kesadaran mengenai pentingnya pelembagaan institusi penegak kode etik untuk menjamin berfungsinya sistem infrastruktur etik dengan efektif. Sistem norma etika tidak cukup hanya di positivisasi kan dalam bentuk pemberlakuan kode etik dan kode perilaku. Sistem kode etik dan kode perilaku haruslah benar-benar ditegakkan secara fungsional dengan dukungan kelembagaan yang efektif. Lembaga-lembaga penegak kode etik yang dibentuk dimaksudkan agar sistem kode etik dan kode perilaku yang disusun dan diberlakukan sungguh-sungguh dijalankan dan ditegakkan dengan sistem sanksi yang efektif bagi para pelanggarnya. Perkembangan pada

tahap ini, menerangkan bahwa mekanisme penegakan kode etik dilakukan secara tertutup. Karena pertimbangan yang logis bahwa sistem etika pada dasarnya menyangkut hubungan-hubungan yang bersifat pribadi atau privat. Karena itu, proses pemeriksaan dugaan pelanggaran kode etik biasanya dilakukan secara tertutup.

5) Etika fungsional terbuka.

Pada tahap perkembangan sistem etika kelima, mengedepankan proses penegakan kode etik yang dapat dipertanggungjawabkan secara independen dan terbuka kepada publik. Hal tersebut demi mempertahankan dan menjaga nama baik lembaga-lembaga kenegaraan, instansi pemerintahan dan atau organisasi kemasyarakatan kepada masyarakat. Sistem penegakan yang menuntut keterbukaan, transparansi, dan akuntabilitas publik dibutuhkan demi terwujudnya prinsip 'good governance' demi menjaga institusi/lembaga publik. Tanpa transparansi dan akuntabilitas publik, jaminan kendali mutu terhadap proses penegakan etika yang bersifat independen, jujur, dan adil tidak mungkin terpenuhi. Jika proses pemeriksaan dan peradilan dilakukan secara tertutup, derajat objektivitas, integritas, dan independensinya tidak dapat dipertanggungjawabkan.

Saat ini muncul kecenderungan untuk mempositiviskan etika dalam bentuk kode etik sehingga istilah yang berkembang saat ini ialah sistem norma etika yaitu kumpulan nilai-nilai moral yang menjadi pedoman

manusia dalam kehidupan bersama. sehingga norma etika memiliki fungsi memandu, mengarahkan atau membimbing (guiding) perilaku manusia.⁸⁷

Dalam norma etik juga berisi sanksi yang lebih bersifat pencegahan, di samping pula penindakan. Sanksinya biasa ditentukan berupa teguran atau peringatan yang bertingkat-tingkat. Pengaturan dan penentuan mengenai mekanisme penjatuhan sanksi itu ditetapkan dalam suatu pedoman penegakan kode etik. Etika yang dituliskan (positivisasi etika) dalam bentuk pedoman kode etik dimuat berdasarkan sifat pekerjaan yang perilaku aparatnya atau pejabatnya hendak dikendalikan melalui sistem peradilan yang terlembaga.⁸⁸

Pada tahap perkembangan sistem penegakan kode etik dan kode perilaku mulai dikaitkan dengan pengertian peradilan. Penegakan kode etik di era saat ini mulai direkonstruksi sebagai proses peradilan, seperti yang dikenal di dunia peradilan modern yang harus bersifat transparan dan terbuka.

4. Pelanggaran Kode Etik.

Pelanggaran kode etik merupakan hal yang amat penting bagi masyarakat sebagai tolak ukur dalam menilai integritas seseorang dalam menjalankan jabatan publiknya. Dalam proses penyusunan kode etik, hal yang perlu diperhatikan adalah pelanggaran etik biasanya berhubungan langsung dengan nilai atau moralitas yang tertanam dalam masyarakat

⁸⁷Jimly Asshiddiqie, *Peradilan etik dan Etika Konstitusi Perspektif baru tentang rule of law dan rule of ethic & constitutional law and constitutional ethics*, Jakarta Timur: Sinar Grafika, 2017, h. 58.

⁸⁸ *Ibid*, h. 58

setempat.⁸⁹ Dalam kaitannya dengan badan peradilan etik penyelenggara pemilu. Maka sepantasnya memaksimalkan untuk menggali nilai-nilai norma yang tertanam masyarakat.

Peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Republik Indonesia (kemudian disingkat Peraturan DKPP) Nomor 4 Tahun 2017 tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilu menjadi petunjuk dalam memberikan sanksi terhadap Penyelenggara Pemilu (KPU/Bawaslu). Pasal 21 Peraturan DKPP tersebut menyebutkan bahwa DKPP berwenang menjatuhkan sanksi terhadap Penyelenggara Pemilu yang terbukti melanggar Kode Etik Penyelenggara Pemilu. selanjutnya, Pasal 22 menyebutkan bahwa sanksi yang dimaksud berupa teguran tertulis, pemberhentian sementara dan pemberhentian tetap. Lebih lanjut ketentuan mengenai teguran tertulis dibagi atas peringatan dan peringatan keras. Sedangkan pemberhentian tetap dibagi berupa pemberhentian tetap dari jabatan ketua dan pemberhentian tetap sebagai anggota.

Penerapan sanksi terhadap suatu pelanggaran merupakan bagian penutup yang sangat penting dalam penegakan hukum pemerintahan. Adanya penjatuhan sanksi atas pelanggaran norma-norma pemerintahan pasti dapat menimbulkan konsekuensi bagi pemerintah untuk melakukan suatu tindakan atau perbuatan berupa penerapan sanksi hukum kepada masyarakat yang telah melakukan suatu perbuatan yang melanggar norma

⁸⁹ Aswanto, *Hukum Dan Kekuasaan: Relasi Hukum, Politik, dan Pemilu*, Yogyakarta: Republik Institut, 2012, h. 61

pemerintahan, contohnya tidak ditaatinya izin yang telah dikeluarkan oleh pemerintah atau tidak sesuai dari peruntukan dari izin tersebut sehingga menciptakan kerugian bagi pemerintah. Sehingga langka yang diterapkan oleh pemerintah yakni melakukan suatu tindakan berupa penerapan sanksi baik yang terkait dengan pengenaan denda administrasi, *bestuursdwang*, (paksaan pemerintah), pengenaan uang paksa (*dwangsom*), maupun pencabutan kembali atas izin yang telah dikeluarkan.⁹⁰

5. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu.

Institusi Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Republik Indonesia (DKPP RI) yang cikal bakalnya berasal dari Dewan Kehormatan Komisi Pemilihan Umum (DK KPU) di tahun 2008 merupakan institusi ethic dalam hukum yang difungsikan melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Sejak semula, keberadaan DKPP adalah untuk menyelesaikan persoalan pelanggaran kode etik yang dilakukan penyelenggara pemilu. DKPP menjadi instrumen untuk memastikan bahwa Pemilu yang berdasarkan asas demokrasi adalah Pemilu yang bermartabat, karena tidak hanya berbasiskan the rule of law, namun lebih juga berdasarkan the rule of ethic.

Pengaturan mengenai Komisi Pemilihan Umum (disingkat KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (disingkat Bawaslu) dalam Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu memperlihatkan bahwa terdapat dua lembaga yang menjadi penyelenggara pemilu, yakni

⁹⁰ Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, Jakarta, Kencana, 2018, h. 229

bertugas untuk menyelenggarakan Pemilu dan yang mengawasi Pemilu.

Namun di samping kedua lembaga tersebut, UU ini juga mengatur mengenai lembaga yang kemudian disebut Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu selanjutnya disingkat DKPP. DKPP secara resmi lahir pada tanggal 12 Juni 2012 dengan komposisi keanggotaan yang terdiri atas tujuh orang (tiga orang dari unsur DPR dan dua orang unsur pemerintah serta masing-masing satu orang dari unsur KPU dan Bawaslu)

Pasal 1 angka 22 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu dinyatakan bahwa “Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu, adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggara pemilu.” Sebagai lembaga penyelenggara pemilu, DKPP bersifat tetap dan berkedudukan di ibukota negara. Sehingga hal inilah kemudian yang membedakan lembaga DKPP dengan KPU dan Bawaslu. Pembentukan lembaga ini secara umum adalah untuk memeriksa dan memutus pengaduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang diduga dilakukan oleh anggota KPU tingkat pusat hingga KPU Kabupaten/Kota beserta lembaga ad hoc (anggota PPK, anggota PPS, anggota KPPS, anggota PPLN, anggota KPPS, anggota KPPSLN, anggota Bawaslu tingkat pusat hingga anggota Bawaslu tingkat Kabupaten/Kota beserta lembaga di bawahnya yang bersifat hierarkis dan bersifat ad hoc (anggota Panwaslu Kecamatan, anggota Pengawas Pemilu Lapangan dan anggota Pengawas Pemilu Luar Negeri).

Dalam rangka penegakan kode etik, DKPP menyusun dan menetapkan satu kode etik untuk menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas KPU dan Bawaslu beserta lembaga ad hoc. Dimana kode etik yang disusun bersifat mengikat serta wajib dipatuhi oleh penyelenggara pemilu. Sehingga DKPP diberi tugas oleh Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu yang meliputi:

- a) menerima pengaduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik oleh penyelenggara pemilu,
- b) melakukan penyelidikan dan memverifikasi, serta melakukan pemeriksaan atas aduan dan/atau laporan atas dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu,
- c) Menetapkan putusan,
- d) melakukan penyampaian putusan kepada para pihak untuk ditindaklanjuti.

Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu khusus pada Buku Kedua, Bab III Pasal 159, tugas DKPP berubah menjadi:

- a) menerima aduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu;
- b) melakukan penyelidikan dan verifikasi, serta pemeriksaan atas aduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu.

Sehingga atas dasar tersebut, sebagaimana Pasal 159 ayat (2) DKPP dalam menjalankan tugasnya diberi kewenangan oleh undang-undang yang meliputi:

- a) memanggil penyelenggara pemilu yang diduga melakukan pelanggaran kode etik untuk memberikan penjelasan dan pembelaan;
- b) memanggil pelapor, saksi, dan/atau pihak lain yang terkait untuk kemudian dimintai keterangan, termasuk untuk dimintai dokumen atau bukti lain;
- c) memberikan sanksi kepada penyelenggara pemilu yang terbukti melanggar kode etik; dan
- d) memutus pelanggaran kode etik.

Selain itu, Pasal 159 ayat (3) pun juga memberikan kewajiban terhadap Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu yang meliputi:

- a) menerapkan prinsip menjaga keadilan, kemandirian, imparialitas, dan transparansi;
- b) menegakkan kaidah atau norma etika yang berlaku bagi penyelenggara pemilu;
- c) bersikap netral, pasif dan tidak memanfaatkan kasus yang timbul untuk popularitas pribadi; dan
- d) Menyampaikan putusan kepada pihak terkait untuk ditindaklanjuti.

Ketentuan-ketentuan tersebut merupakan hasil dari kodifikasi undang-undang berkaitan dengan pemilu yang termaktub dalam Undang - undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Praktik demokrasi

modern di Indonesia yang kian berkembang menjadi landasan terbentuknya lembaga Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum. DKPP merupakan produk perbaikan dalam rangka untuk mewujudkan dan/atau meningkatkan kualitas demokrasi khususnya pada lembaga penyelenggara pemilu.⁹¹ Pada awalnya, keberadaan DKPP bukanlah hal baru, sebelumnya pada tahun 2008 telah ada Dewan Kehormatan Komisi Pemilihan Umum (DK KPU). DK KPU merupakan lembaga ethic yang memiliki kewenangan untuk menyelesaikan persoalan pelanggaran kode etik bagi penyelenggara sebagaimana amanat undang-undang 22 tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Akan tetapi, kewenangan yang dimiliki DK KPU tidak begitu kuat, lembaga ini hanya difungsikan untuk melakukan pemanggilan, pemeriksaan dan menyidangkan hingga memberikan rekomendasi pada KPU dan lembaga ini bersifat ad hoc.⁹²

C. Pengaturan Hukum Terhadap Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Dalam Penanganan Dugaan Pelanggaran Kode Etik Oleh Penyelenggara Pemilihan Umum Di Indonesia.

Lahirnya DKPP pada 12 Juni 2012 merupakan hasil revisi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang penyelenggara Pemilu. Undang-undang ini memberikan amanat untuk merumuskan kode etik dan pedoman beracara di DKPP.

⁹¹ Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Jakarta, Kencana, 2018, h. 175

⁹² *Ibid*, h. 175

Sejak saat itu DKPP sudah menangani pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu berdasarkan pada Peraturan DKPP Nomor 1 Tahun 2012 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilu. Mekanisme dan prosedur kerja DKPP merupakan penerjemahan tugas dan wewenang DKPP dalam upaya menegakkan kemandirian, integritas, dan kredibilitas penyelenggara Pemilu.

Dasar hukum tugas dan wewenang DKPP adalah (1) Menerima pengaduan dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu; (2) Melakukan penyelidikan, verifikasi, dan pemeriksaan pengaduan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu; (3) Menetapkan Putusan; dan (4) Menyampaikan Putusan ke pihak terkait untuk ditindaklanjuti, sedangkan kewenangan DKPP adalah (1) Memanggil penyelenggara Pemilu yang diduga melakukan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu untuk memberikan penjelasan dan pembelaan; (2) Memanggil pelapor, saksi, dan/atau terkait untuk dimintai keterangan/dokumen/bukti lain; dan (3) Memberikan sanksi kepada penyelenggara Pemilu apabila terbukti melanggar kode etik penyelenggara Pemilu.⁹³

Pengaturan terkait dengan pedoman atau kode etik termuat dalam Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kode Etik dan Pedoman Penyelenggara Pemilihan Umum (Peraturan DKPP No. 2/2017). Peraturan tersebut mengatur mengenai seputar kode etik yang harus

⁹³ Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

dipatuhi oleh seluruh stakeholder yang berkaitan dengan Pemilu, serta termasuk bagian hukum materiil sidang DKPP. Terkait dengan hukum acara DKPP diatur dalam UU Nomor 7 Tahun 2017 dan Peraturan DKPP Nomor 1 Tahun 2021.

Penanganan pelanggaran kode etik oleh penyelenggara pemilu, seperti yang dijelaskan di atas, merupakan amanat dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilihan umum pada Pasal 1 angka 24 dalam Undang-Undang tersebut menyatakan bahwa Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik oleh penyelenggara pemilu. DKPP juga menetapkan aturan kode etik serta pedoman perilaku penyelenggara pemilu melalui Peraturan DKPP No. 2 Tahun 2017 tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilu.

Dalam sistem etika penyelenggara pemilu di Indonesia, kerangka hukum Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu dengan kode etik dan pedoman bagi penyelenggara pemilu telah diatur dalam berbagai peraturan perundang undangan, seperti yang diatur dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 maupun dalam berbagai peraturan DKPP. Pengaturan tersebut selain untuk memberikan kepastian dan manfaat hukum, juga agar dalam pelaksanaannya, keadilan pemilu dapat ditegakkan.

Berdasarkan ketentuan dalam undang-undang Pemilu, pengaturan terkait DKPP dijabarkan dalam Bab II, mulai dari Pasal 155 hingga Pasal

166. Secara garis besar, norma yang diatur mencakup: kedudukan DKPP, struktur kelembagaannya, komposisi keanggotaan, tugas, wewenang, serta kewajiban DKPP, termasuk prosedur pemeriksaan dugaan pelanggaran kode etik oleh penyelenggara pemilu. DKPP bertugas menjalankan prinsip-prinsip keadilan, independensi, imparialitas, dan transparansi; menegakkan norma etik bagi penyelenggara pemilu; bersikap netral dan tidak memanfaatkan kasus untuk kepentingan pribadi, serta menyampaikan keputusan kepada pihak terkait untuk ditindaklanjuti.

Untuk mengimplementasikan ketentuan tersebut, DKPP menetapkan sejumlah peraturan. Beberapa di antaranya adalah Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kode Etik dan Pedoman Penyelenggara Pemilu, serta Peraturan DKPP Nomor 3 Tahun 2017 mengenai Pedoman Beracara Kode Etik, yang kemudian diubah melalui Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2019 dan Peraturan DKPP Nomor 1 Tahun 2021. Selain itu, terdapat Peraturan DKPP Nomor 5 Tahun 2017 tentang Tim Pemeriksa Daerah, yang juga telah direvisi dengan Peraturan DKPP Nomor 1 Tahun 2019.

Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu sebagai lembaga yang diberikan kewenangan untuk melakukan penanganan terhadap pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu bahkan pada awalnya melakukan penanganan terhadap dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh badan ad hoc penyelenggara pemilu, kemudian pada tahun 2019, melalui ketentuan Pasal 10A Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2019

tentang Perubahan atas Peraturan DKPP Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum, diatur pola baru untuk penanganan pelanggaran kode etik oleh badan adhoc. Ketentuan ini menetapkan bahwa dalam kasus dimana teradu dan/atau terlapor adalah penyelenggara pemilu yang menjabat sebagai anggota PPK, PPS, atau KPPS, pengaduan atau laporan diajukan langsung kepada KPU atau KIP Kabupaten/Kota dengan mengacu pada peraturan KPU..

Langkah-langkah penanganan pelanggaran meliputi mempelajari, menganalisis, dan mengkaji pokok masalah, lalu memanggil pihak terkait dan memberhentikan sementara terlapor melalui surat keputusan. KPU kemudian membentuk tim pemeriksa, mengumpulkan bukti, melaksanakan sidang pemeriksaan, menelaah jenis pelanggaran, dan menjatuhkan sanksi sesuai ketentuan. Sanksi bagi penyelenggara pemilu yang melanggar kode etik, berdasarkan Pasal 21 dan Pasal 22 Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017, meliputi teguran tertulis (peringatan atau peringatan keras), pemberhentian sementara, dan pemberhentian tetap, baik sebagai ketua atau anggota.

Walaupun terdapat kerangka hukum yang lengkap dalam menangani pelanggaran kode etik oleh badan adhoc, praktik di lapangan sering menemui berbagai kendala. KPU Kabupaten/Kota harus menangani pelanggaran ini sesuai regulasi yang berlaku. Pengalaman pada pemilihan tahun 2020 menunjukkan bahwa masalah seperti keterbatasan anggaran, kondisi geografis (seperti wilayah kepulauan), kendala cuaca, kesulitan

komunikasi, serta risiko bencana memerlukan solusi khusus. Beberapa daerah mengandalkan kapal laut dan perahu untuk mencapai penyelenggara pemilu di kecamatan dan desa dalam proses pengumpulan bukti, pemanggilan saksi, pelapor, dan terlapor, yang menciptakan tantangan tersendiri.

Loyalitas mereka tidak berpusat pada sistem dan lembaga, melainkan pada keuntungan pribadi masing-masing, baik itu berupa uang, karir atau jabatan prestisius, popularitas, penghormatan, atau kasih sayang dari orang lain. Untuk mencegah perilaku semacam ini, diperlukan struktur etik yang melampaui batasan ruang dan waktu, sehingga penyelenggara pemilu di mana pun dan kapan pun selalu merasa diawasi. Sebaliknya, bagi penyelenggara pemilu yang memiliki kesadaran etis, pengawasan ini justru dilihat sebagai bentuk pemberdayaan yang memperkuat komitmen mereka terhadap kode etik pemilu.