

**PENEGAKAN KODE ETIK PEMILU OLEH DEWAN KEHORMATAN
PENYELENGGARA PEMILU REPUBLIK INDONESIA
(Study Kasus Pelanggaran Kode Etik Pemilu Pada Kpu Tapanuli Tengah)**

SKRIPSI

**Diajukan Guna Memenuhi Salah Satu Syarat
Untuk Memperoleh Gelar Sarjana Hukum
Program Studi Ilmu Hukum**

Oleh:

**ARNOLDUS YANSEN
NPM. 1306200123**



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
MEDAN
2018**



Unggul, Cerdas, Terpercaya

**MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**

FAKULTAS HUKUM

Jl. Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6624-567 Medan 20238 Fax. (061) 662

Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id

Bankir. Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**BERITA ACARA
UJIAN MEMPERTAHANKAN SKRIPSI SARJANA
BAGI MAHASISWA PROGRAM STRATA I**

Panitia Ujian Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam sidangnya yang diselenggarakan pada hari Senin, Tanggal 02 April 2018 Jam 08.00 WIB sampai dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan menimbang:

MENETAPKAN

NAMA : ARNOLDUS YANSEN
NPM : 1306200123
PRODI/BAGIAN : ILMU HUKUM/HUKUM TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : PENEGAKAN KODE ETIK PEMILU OLEH DEWAN KEHORMATAN PENYELENGGARA PEMILU REPUBLIK INDONESIA (Studi Kasus Pelanggaran Kode Etik Pemilu Pada KPUD Tapanuli Tengah)

Dinyatakan : (B/A) Lulus Yudisium dengan Predikat Sangat Baik
 () Lulus Bersyarat, Memperbaiki/Ujian Ulang
 () Tidak Lulus

Setelah lulus, dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dalam Bagian Hukum Tata Negara

PANITIA UJIAN

Ketua

Sekretaris

IDA HANIFAH, SH., M.H
NIDN: 0003036001

FAISAL, SH., M.Hum
NIDN: 0122087502

ANGGOTA PENGUJI:

1. MUKHLIS, SH., M.H
2. Dr. SURYA PERDANA, SH., M.Hum
3. Dr. T. ERWINSYAHBANA, SH., M.Hum
4. FAISAL RIZA, SH., M.H

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.



Unggul, Cerdas, Terpercaya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

FAKULTAS HUKUM

Jl. Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6624-567 Medan 20238 Fax. (061) 662

Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id

Bankir. Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

Pendaftaran Skripsi Sarjana Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Strata – 1 bagi:

NAMA : ARNOLDUS YANSEN
NPM : 1306200123
PRODI/BAGIAN : ILMU HUKUM/HUKUM TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : PENEGAKAN KODE ETIK PEMILU OLEH DEWAN KEHORMATAN PENYELENGGARA PEMILU REPUBLIK INDONESIA (Studi Kasus Pelanggaran Kode Etik Pemilu Pada KPUD Tapanuli Tengah)

PENDAFTARAN : 27 Maret 2018

Dengan diterimanya Skripsi ini, sesudah Lulus dari Ujian Komprehensif Penulis berhak memakai gelar:

SARJANA HUKUM
BAGIAN HUKUM TATA NEGARA

Diketahui Oleh:
Dekan

IDA HANIFAH, SH., M.H
NIDN: 0003036001

Pembimbing I

Dr. T. ERWINSYAHBANA, SH., M.Hum

Pembimbing II

FAISAL RIZA, SH., M.H



Unggul, Cerdas, Terpercaya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

FAKULTAS HUKUM

Jl. Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6624-567 Medan 20238 Fax. (061) 662

Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id

Bankir. Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

LEMBAR PERSETUJUAN SKRIPSI

NAMA : ARNOLDUS YANSEN
NPM : 1306200123
PRODI/BAGIAN : ILMU HUKUM/HUKUM TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : PENEGAKAN KODE ETIK PEMILU OLEH DEWAN
KEHORMATAN PENYELENGGARA PEMILU
REPUBLIK INDONESIA (Studi Kasus Pelanggaran
Kode Etik Pemilu Pada KPUD Tapanuli Tengah)

Disetujui Untuk Disampaikan Kepada
Panitia Ujian

Medan, 20 Maret 2018

Pembimbing I

Dr. T. ERWINSYAHBANA, SH., M.Hum

Pembimbing II

FAISAL RIZA, SH., M.H



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

FAKULTAS HUKUM

Jl. Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6624-567 Medan 20238 Fax. (061) 662

Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id

Bankir. Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : **ARNOLDUS YANSEN**
NPM : 1306200123
Program : Strata – 1
Fakultas : Hukum
Program Studi : Ilmu Hukum
Bagian : Hukum Tata Negara
Judul Skripsi : Penegakan Kode Etik Pemilu Oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Republik Indonesia (Study Kasus Pelanggaran Kode Etik Pemilu Pada KPUD Tapanuli Tengah)

Dengan ini menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang saya tulis ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian / karya saya sendiri. Kecuali bagian – bagian yang dirujuk sumbernya.

Dan apabila ternyata dikemudian hari skripsi ini merupakan hasil plagiat atau merupakan karya orang lain, maka dengan ini saya menyatakan bersedia menerima sanksi akademik dari Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Medan, Maret 2018

Saya yang menyatakan



ARNOLDUS YANSEN



Keagungan, Keindahan dan Kemajuan

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Jalan Kapten Muli Hitar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474
Website: <http://www.umhsu.ac.id> E-mail: rektor@umhsu.ac.id
Bankir: Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

KARTU BIMBINGAN
SKRIPSI MAHASISWA

Nama Mahasiswa : ARNOLDUS YANSEN
NPM : 1306200123
Prodi/Bagian : ILMU HUKUM/HUKUM TATA NEGARA
Judul Skripsi : PENEGAKAN KODE ETIK PEMILU OLEH DEWAN KEHORMATAN PENYELENGGARA PEMILU REPUBLIK INDONESIA (Study Kasus Pelanggaran Kode Etik Pemilu Pada KPUD Tapanuli Tengah)
Pembimbing I : Dr. T. ERWINSYAHBANA S.H., M.Hum
Pembimbing II : FAISAL RIZA, S.H., M.H

TANGGAL	MATERI BIMBINGAN	KONS. LANJUTAN	PARAF
27-09-2017	TERIMA SKRIPSI		
3-10-2017	Tulisan, footnote perbaikan isi harus sesuai judul		
7-10-2017	TERIMA SKRIPSI		
17-10-2017	Perbaikan DOKB III Edit kembali		
24-10-2017	TERIMA SKRIPSI		
28-10-2017	Lamput ke pembimbing Sentu		
21-12-2017	Perbaikan judul dan Rumus Manly		
10-1-2018	Korban studi, Ed III		
26-1-2018	Ace untuk diij		
20-3-2018	Setelah Redak Bsmu		

Diketahui Dekan

IDA HANIFAH, S.H., M.H

Pembimbing I

Dr. T. ERWINSYAHBANA, S.H., M.Hum

Pembimbing II

FAISAL RIZA, S.H., M.H

ABSTRAK

PENEGAKAN KODE ETIK PEMILU OLEH DEWAN KEHORMATAN PENYELENGGARA PEMILU REPUBLIK INDONESIA (STUDY KASUS PELANGGARAN KODE ETIK PEMILU PADA KPUD TAPANULI TENGAH)

**ARNOLDUS YANSEN
NMP: 1306200123**

Penegakan kode etik penyelenggara Pemilu dilakukan dengan baik oleh para penyelenggara Pemilu yang di atur dalam UU No. 15 Tahun 2011 yang secara langsung membatasi setiap gerak dari para penyelenggara Pemilu. Setiap penyelenggaraan pemilu seringkali memunculkan persoalan atau pelanggaran Pemilu. Persoalan-persoalan tersebut muncul karena ketidakpuasan terhadap penyelenggara pemilu dalam hal ini Komisi Penyelenggara Pemilu, seperti terlihat pada khusus yang terjadi di daerah Tapanuli Tengah yang menjerat Ketua KPUD Tapanuli Tengah dan sudah terjadi pengelembungan suara atau menambahkan perhitungan suara dan melanggar ketentuan Pasal 10 huruf a, Pasal 15 huruf a dan huruf b serta Pasal 16 Peraturan Bersama KPU, Bawaslu, dan DKPP Nomor 11 Tahun 2012, Nomor 13 Tahun 2012, dan Nomor 1 Tahun 2012 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu. Hal ini menarik untuk diteliti, yang tujuannya untuk mengetahui pelanggaran etik yang dilakukan Komisi Pemilihan Umum dan peran Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu dalam penegakan Kode Etik terhadap pelanggaran etik Komisi Pemilihan Umum di daerah Tapanuli Tengah.

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif dengan pendekatan terhadap kejadian hukum dan perbandingan. Sifat penelitian deskriptif, dan sumber datanya adalah data sekunder, yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder dan tertier. Teknik pengumpulan data menggunakan metode studi dokumen, sedangkan analisis data dengan teknik analisis kualitatif

Hasil penelitian menunjukkan bahwa DKPP berwenang dalam penegakan kode etik terhadap pelanggaran etik yang dilakukan oleh Ketua KPU Daerah Tapanuli Tengah yaitu dengan pemberhentian tetap terhadap ketua KPU Tapanuli Tengah. Kinerja DKPP memberikan prospek yang baik dalam pengembangan tradisi berdemokrasi, dengan sumbangan putusannya yang menjadi bagian upaya perbaikan berkesinambungan atas penegakan kode etik. Sebagai pemegang amanat penegakan kode etik penyelenggara pemilu, DKPP telah menjalankan kepeloporannya dalam pengadilan etik modern di Indonesia, salah satunya dengan proses pengadilan yang berlangsung terbuka.

Kata Kunci: Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu, Kode Etik, Pemilu

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur saya panjatkan kehadirat Tuhan Yesus Kristus, yang telah melimpahkan berkat dan anugrah-Nya, sehingga Penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul: **“Penegakan Kode Etik Pemilu Oleh DKPP Republik Indonesia (Study Kasus Pelanggaran Kode Etik Pemilu Pada Kpuad Tapteng)”**.

Pada Penyusunan skripsi ini tidak semata-mata hasil penulis sendiri, melainkan juga berkat bimbingan dan dorongan dari pihak-pihak yang tealh membantu. Dengan selesainya skripsi ini, diucapkan terima kasih yang tidak terhingga kepada keluarga terutama orangtua saya, Mariana Elisabet dan ayah Matheus Tolla (Alm) yang telah memberikan ketulusan dan rasa kasih sayang luar biasa dalam membesarkan, sehingga Penulis sampai ke tahap skripsi dan memberikan bimbingan, arahan serta semangat yang terus diucapkan tanpa henti-hentinya dengan penuh kesabaran untuk tidak putus asa dalam menyelesaikan studi ini. kepada teman saya Indah Purnama yang tetap setia, selalu membantu dan memberikan motivasi selama ini.

Ucapan terima kasih yang tidak terlupakan kepada semua pihak yang telah memberikan bantuannya dalam menyelesaikan skripsi ini, terutama kepada Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, Bapak Dr. Agussani, M.AP yang telah memberikan kesempatan dan fasilitas untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan program sarjana ini. Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, Ibu Ida Hanifah, S.H., M.H yang telah

memberikan ilmu dan dan berbagi pengetahuan selama di fakultas. Demikian juga halnya dengan Wakil Dekan I Bapak Faisal, S.H., M.Hum dan Wakil Dekan III Bapak Zainuddin, S.H., M.H.

Ucapan terima kasih juga disampaikan kepada bapak Syukron S.H.,M.H., selaku Kepala Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Terima kasih yang tidak terhingga dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada Bapak Dr. Tengku Erwinsyahbana, S.H.,M.Hum selaku Pembimbing I, dan Bapak Faisal Riza, S.H., M.H selaku Pembimbing II, yang penuh dengan ketelitian, cerdas dan akurat dan juga perhatiannya yang telah memberikan dorongan dan bimbingan serta saran sehingga skripsi ini selesai dengan baik.

Disampaikan juga penghargaan kepada seluruh staf Pengajar dan staf Biro Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, yang telah banyak membantu. Ucapan terima kasih juga disampaikan kepada sahabat dan teman, Bagian Hukum Tata Negara, selanjutnya buat rekan Muhammad Fajar, Faisal Lubis, Zakaria, Rhido yang senantiasa memberikan arahan dan motivasi dalam pengerjaan skripsi ini. Semoga pertemuan dan kebersamaan kita selalu dilindungi dan perpisahan kita yang selalu terpelihara, serta terjaga oleh Tuhan Yesus Kristus, Amin.

Disadari bahwa keberhasilan dalam penyusunan skripsi ini tidaklah semata-mata hasil jerih payah dan usaha dari diri sendiri, tetapi dapat terlaksana berkat dan bimbingan dan bantuan dari berbagai pihak. Penulisan skripsi ini masih

jauh dari sempurna, oleh karena itu kritik dan saran yang membangun untuk kesempurnaannya. Semoga skripsi ini dapat bermanfaat.

Medan, September 2017
Hormat saya,
Penulis,

Arnoldus Yansen

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
ABSTRAK	iii
KATA PENGANTAR	iv
DAFTAR ISI	vii
BAB I : PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
1. Rumusan masalah	6
2. Faedah penelitian	7
B. Tujuan Penelitian	7
C. Metode Penelitian	8
1. Sifat penelitian	8
2. Sumber data.....	9
3. Alat pengumpulan data	10
4. Analisis data	10
D. Defenisi Operasional	10
BAB II : TINJAUAN PUSTAKA	11
A. Demokrasi dan Pemilu.....	12
B. Etika Penyelenggara Pemilu	19
C. Wewenang DKPP dalam Menyelenggarakan Pemilu	27

BAB III :HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	35
A. Penegakan Kode Etik Pemilu oleh DKPP RI	35
B. Pelanggaran Kode Etik Pemilu oleh KPUD Tapanuli Tengah	44
C. Kewenangan DKPP RI dengan Penegakan Kode Etik Pemilu terhadap pelanggaran yang dilakukan KPUD Tapanuli Tengah.....	56
BAB IV :KESIMPULAN DAN SARAN	73
A. Kesimpulan	73
B. Saran	74
DAFTAR PUSTAKA.....	73
LAMPIRAN	

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemilu hakikatnya merupakan sistem penjaringan pejabat publik yang banyak digunakan oleh negara-negara di dunia dengan sistem pemerintahan demokrasi.¹ Berdasarkan Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 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”.

Bagi sejumlah negara yang menerapkan atau mengklaim diri sebagai negara demokrasi (berkedaulatan rakyat), pemilu memang dianggap sebagai lambang sekaligus tolak ukur utama dan pertama dari demokrasi.² Dianutnya sistem demokrasi bagi bangsa Indonesia dituangkan dalam alinea keempat pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yang menyatakan bahwa Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia terbentuk dalam “Susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat” dalam suatu “Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia”. Pernyataan tersebut sekaligus merupakan penegasan bahwa demokrasi dianut bersama-sama dengan prinsip negara konstitusional.

¹Titik Triwulan.2011.Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945.Jakarta: Kencana. halaman 329

²*Ibid.*,

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 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.

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

Pengawas Pemilu DKPP dengan dibentuknya Tim Pemeriksa daerah Kabupaten Tapanuli Tengah Tahun 2004 sudah bekerja secara baik hanya saja KPU tidak maksimal dalam menuntaskan kasus-kasus yang telah direkomendasikan untuk ditangani. Pemilu ketiga di era Reformasi Tahun 2009 dimaksudkan untuk semakin memantapkan Indonesia sebagai negara yang

demokratis. Selain membenahi kekurangan Pemilu sebelumnya, Pemilu Tahun 2009 telah merevisi produk Pemilu sebelumnya. Namun dalam pelaksanaannya berdasarkan data yang dirilis oleh Badan Pengawas Pemilu pada minggu pertama bulan April 2009 ditemukan 2.126 pelanggaran dalam kampanye terbuka. Pelanggaran ini terdiri dari pelanggaran administrasi sebanyak 223 kasus, pelanggaran tindak pidana Pemilu sebanyak 635 kasus dan pelanggaran lain-lain sebanyak 1.370 kasus.

Terdiri dari 253 kasus dalam proses sidik, 146 kasus P 21, 68 kasus SP3 dan 45 kasus divonis.” Ujar wahida untuk kasus yang dihentikan atau ditutup, penyidiknya (SP3), kata Wahidah salah satunya dikarenakan kurangnya bukti. Sedangkan kasus yang sudah P 21 saat ini sedang berada ditangani jaksa dan telah siap untuk dilimpahkan ke pengadilan.³

Pelaksanaan Pemilu Tahun 2009 banyak menyisakan permasalahan, antara lain yang menjadi sorotan adalah kinerja KPU. Menjelang Pemilu Presiden Tahun 2009 dibentuk Panitia Angket Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disingkat DPR) yang sejalan dengan hasil investigasi Komisi Nasional Hak Asasi Manusia selanjutnya disingkat Komnas HAM tentang penyelidikan pelanggaran hak konstitusional warga untuk memilih pada Pemilu tahun 2009. DPR juga sempat membentuk panitia kerja mafia Pemilu 2009. Kondisi yang memprihatinkan juga terjadi dengan adanya disharmonisasi antara pelaksana Pemilu dengan pengawas Pemilu, akibat arogansi KPU yang tidak mengindahkan rekomendasi Bawaslu

³ Anonim, ”Jumlah Pelanggaran Pemilu Mencapai 1.193 Kasus”, melalui www://tempo.co/diakses Senin, 14 Agustus 2017, pukul 17:18 wib.

khususnya pembentukan Dewan Kehormatan atas pelanggaran kode etik oleh Komisioner Pemilu.

Ironisnya, walaupun pemerintah telah berupaya menerbitkan berbagai regulasi yang terkait dengan penyelenggara Pemilu, ternyata tetap saja masih sering terjadi adanya pelanggaran Pemilu yang dilakukan oleh oknum Penyelenggara Pemilu, dan salah satu jenis pelanggaran dimaksud adalah pelanggaran kode etik hal ini dapat dibuktikan berdasarkan kasus yang terjadi di Tapanuli Tengah.

Kasus yang terjadi di daerah Tapanuli Tengah yang menjerat aparatur sendiri yaitu Ketua KPUD Tapanuli Tengah dimana sudah terjadi penggelembungan suara atau menambahkan perhitungan suara dan membiarkan tindakan pelanggaran itu terjadi. Bersikap tidak profesional dalam proses rekapitulasi hasil perhitungan suara sehingga mengakibatkan orang lain kehilangan haknya untuk menjadi anggota DPR. Dan ini telah melanggar ketentuan Pasal 10 huruf a, Pasal 15 huruf a dan huruf b serta Pasal 16 Peraturan Bersama KPU, Bawaslu, dan DKPP Nomor 11 Tahun 2012, Nomor 13 Tahun 2012, dan Nomor 1 Tahun 2012 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu. Maka disini perlu adanya peran DKPP yang lebih baik lagi, sehingga kejadian yang sama tidak terulang.

Bahwa Erik Adtrada merupakan calon Legislatif DPR RI dari Partai Hanura dimana merasa sangat keberatan terhadap hasil pleno yang di tuangkan dalam Berita Acara Rekapitulasi Hasil Perhitungan perolehan suara Model DB yang di lakukan oleh Dewi Elfriana yang merupakan ketua KPUD Tapanuli

Tengah, dimana dari Berita Acara hasil Rekapitulasi Perhitungan perolehan suara tersebut Erik sangat dirugikan khususnya hasil perhitungan perolehan suara di seluruh Kecamatan Tapanuli Tengah berdasarkan formulir DA yang ada di Kecamatan berdasarkan Rekapitulasi PPK. Bahwa Ketua KPUD Tapanuli Tengah tidak mau memproses keberatan Erik tentang adanya penggelembungan suara dan pencurian suara oleh Caleg dalam satu partai antar partai. Maka karena merasa dirugikan oleh hasil Rekapitulasi maka Erik pun mengadukan masalah ini kepada DKPP atas dugaan pelanggaran kode etik dan ini telah melanggar ketentuan Pasal 10 huruf a, Pasal 15 huruf a dan huruf b serta Pasal 16 Peraturan Bersama KPU, Bawaslu, dan DKPP Nomor 11 Tahun 2012, Nomor 13 Tahun 2012, dan Nomor 1 Tahun 20012 tentang Kode Etik Penyelenggara 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 dan khusus pelanggaran kode etik oleh KPUD Tapteng. Sehingga peran DKPP dapat dilihat lebih jelas dalam menangani kasus yang terjadi pada KPUD Tapanuli Tengah.

Berdasarkan uraian di atas maka disusun skripsi ini dengan judul **“Penegakan Kode Etik Pemilu Oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Republik Indonesia (Studi Kasus Kode Etik Pemilu pada KPUD Tapanuli Tengah)”**

1. Rumusan masalah

Sehubungan dengan latar belakang yang diuraikan di atas, maka rumusan masalah yang diajukan dalam penulisan skripsi ini 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?

2. Manfaat penelitian

Penelitian ini diharapkan bermanfaat, baik secara teoritis maupun secara praktis. Adapun manfaat secara teoritis dan praktis yang diharapkan sebagai berikut:

- a. Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi aparat pemerintah, khususnya terkait penyelenggaraan pemilu, dalam kaitannya penegakan kode etik pemilu oleh DKPP Republik Indonesia.
- b. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumbangan pemikiran kepada Pemerintah bagi upaya menegakkan hukum yang terkait dengan penegakan kode etik pemilu oleh DKPP Republik Indonesia.

B. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian adalah mengungkapkan sasaran yang hendak dicapai,⁴ dan yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah:

- a. Untuk mengetahui penegakan kode etik pemilu oleh DKPP R.I.
- b. Untuk mengetahui pelanggaran kode etik pemilu oleh KPUD Tapanuli Tengah.
- c. Untuk mengetahui kewenangan DKPP R.I dengan penegakan kode etik terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh KPUD Tapanuli Tengah.

C. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif, dimana dalam penelitian ini, analisis data tidak keluar dari lingkup *sample*. Bersifat deduktif, berdasarkan teori atau konsep yang bersifat umum diaplikasikan untuk menjelaskan tentang seperangkat data, atau menunjukkan hubungan seperangkat data dengan seperangkat data lainnya.⁵ Maksudnya adalah terutama untuk mempertegas hipotesa-hipotesa, agar dapat membantu di dalam memperkuat teori-teori lama, atau di dalam kerangka menyusun teori-teori baru. Maka disini metode penelitian terdiri dari:

1. Sifat penelitian

Spesifikasi penelitian dapat dilihat dari sudut sifatnya, yang terdiri dari 3 (tiga) jenis yaitu: penelitian eksploratoris, penelitian deskriptif, dan penelitian

⁴ Bambang Dwiloka dan Rati Riana. 2012. *Teknis Menulis Karya Ilmiah*. Jakarta: Rineka Cipta, halaman 28.

⁵ Bambang Sunggono. 2001. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers, halaman 38.

eksplanatoris. Suatu penelitian deskriptif dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya.⁶

Deskriptif berarti bahwa analisis data bersifat deduktif berdasarkan teori atau konsep yang bersifat umum diaplikasikan untuk menjelaskan tentang seperangkat data atau menunjukkan komparasi/hubungan seperangkat data dengan seperangkat data lainnya. Sesuai dengan pembagian jenis penelitian berdasarkan sifatnya seperti ini, maka penelitian ini bersifat deskriptif, maksudnya untuk memberikan gambaran atau keadaan hukum tentang penegakan kode etik pemilu oleh DKPP Republik Indonesia.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara, dengan didukung menggunakan studi dokumen serta studi kepustakaan, dan kemudian setiap data yang diperoleh baik primer maupun skunder langsung diolah dan di analisis dengan tujuan untuk memperjelas maksud dari penelitian ini.

Penelitian ini memperhatikan penelitian terhadap pendekatan kasus yang bertujuan untuk mempelajari penerapan norma-norma atau kaidah hukum yang dilakukan dalam praktik hukum⁷ yaitu terkait dengan Peran Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu dalam Penegakan Kode Etik terhadap Pelanggaran Etik yang di Lakukan Komisi Pemilihan Umum Daerah Tapanuli Tengah.

⁶ Soerjono Soekarno. 1986. Pengantar Penelitian Hukum. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, halaman 9-10.

⁷Jony Ibrahim. 2006. *Teory dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Cetakan Kedua. Malang: Bayumedic Publishing, halaman 321.

2. Sumber data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan normatif ini adalah data skunder, dimana jenis datanya (bahan hukum) meliputi:

- a. Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat terdiri dari perundang-undangan yang mengikat penelitian ini bersifat normatif, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2012 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu.
- b. Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan bahan hukum primer yang relevan dengan materi yang diteliti seperti, buku-buku, jurnal, hasil penelitian terdahulu dan karya ilmiah.
- c. Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum sekunder seperti; kamus besar bahasa indonesia.

3. Alat pengumpulan data

Di dalam penelitian, pada umumnya dikenal tiga jenis alat penumpul data yaitu studi dokumen atau bahan pustaka, dan wawancara atau interview, prosedur pengumpulan data penelitian menggunakan data primer dan data sekunder, data tersebut diperoleh dengan tahapan penelitian kepustakaan yakni penelitian dilakukan untuk memperoleh data sekunder yang dapat dari bahan kepustakaan

yaitu⁸ apabila dilihat dari sudut sifat informasi yang diberikannya, maka bahan pustaka dapat dibagi dalam dua kelompok yaitu sumber primer, sumber skunder.

4. Analisis data

Data yang terkumpul dapat dijadikan acuan pokok dalam melakukan analisis penelitian dan pemecahan masalah. Untuk memperoleh penelitian ini menggunakan analisis kualitatif yakni sebenarnya merupakan salah satu cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif yakni apa yang dinyatakan secara tertulis dan perilaku nyata. Secara sederhana analisis kualitatif dalam penelitian ini yaitu memaparkan, menjelaskan, dan menarik kesimpulan serta memecahkan masalah terkait judul penelitian dari data yang telah terkumpul.

D. Definisi Operasional

Definisi operasional adalah kerangka yang menggambarkan hubungan antara definisi-definisi khusus yang akan diteliti. Sesuai dengan judul penelitian yang diajukan yaitu “Peran Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu dalam menegakkan Kode Etik terhadap pelanggaran Etik yang dilakukan Komisi Pemilihan Umum daerah Tapanuli Tengah”, maka dapat diterangkan definisi operasional penelitian, yaitu:

1. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) dalam Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Kode Etik adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggara pemilu.

⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. 1986. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Rajawali, halaman 34.

2. Komisi Pemilihan Umum Daerah dalam Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Kode Etik adalah penyelenggara pemilu yang bertugas melaksanakan pemilu di kabupaten/kota.
3. Kode etik dalam Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Kode Etik adalah suatu sistem norma, nilai serta aturan profesional secara tertulis dan dengan tugas menyatakan yang baik dan juga benar, serta apa yang tidak benar dan juga tidak baik bagi professional.
4. Pelanggaran etik dalam Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Kode Etik adalah perlawanan yang dilakukan individu terhadap nilai yang menjadi pegangan seseorang atau suatu kelompok dalam mengatur tingkah laku didalam kehidupan berkelompok, yang tentunya memiliki sanksi.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Demokrasi dan Pemilu

Demokrasi berakar pada kata “*demos*” dan “*cratos*” yang berarti “kekuasaan yang ada pada rakyat seluruhnya” untuk membedakan dengan bentuk pemerintahan oligarki, kekuasaan yang ada pada sedikit orang dan monarki kekuasaan yang ada pada sedikit orang. N.D. Arora dan S.S. Aswathy menyatakan kata Demokrasi berakar pada kata “*demos*” dalam bahasa Yunani kuno berarti suatu bentuk pemerintahan oleh suatu populasi yang berlawanan dengan kelompok kaya dan para aristokrat. Karena itu, dalam pengertian Yunani kuno demokrasi adalah kekuasaan oleh orang biasa, yang miskin dan tidak terpelajar sehingga demokrasi pada saat itu, misalnya oleh aristoteles, ditempatkan sebagai bentuk pemerintahan yang merosot atau buruk.⁹

Secara umum dapat dikatakan demokrasi adalah suatu sistem yang merupakan lawan teokrasi. Dalam sistem teokrasi, Tuhan adalah pusat dan patokan dari segala aktifitas yang berkaitan dengan politik. Manusia adalah wakil atau aparat yang melaksanakan keputusan atau Tuhan di bumi. Manusia tidak mempunyai hak membuat hukum. Penguasa, lazimnya para raja, mendapat mandat atau dipilih oleh tuhan.

Rakyat kebanyakan tidak punya hak menentukan siapa yang memerintah mereka. Paham inilah yang lazim dipakai di Eropa pada zaman kegelapan.

⁹ Saleh. 2017. *Hukum Acara Sidang Etik Penyelenggara Pemilu*. Jakarta Timur: Sinar Grafika, halaman 47-48.

Sementara itu, dalam sistem demokrasi yang menentukan pemerintah adalah rakyat. Pandangan ini muncul dan diaplikasikan pada masa Yunani purba sebagaimana yang digambarkan oleh pujangga-pujangga mereka seperti Aristoteles dan Plato. Pada masa renaissance, pola demokrasi Yunani dimunculkan lagi. Filsuf masa renaissance dan pencerahan seperti Machiavelli, Voltaire, Rousseau dan Locke menekankan bahwa yang berkuasa pada prinsipnya adalah rakyat dan bukannya Tuhan.

Kekuasaan mereka kemudian ditransformasikan pada pemerintah melalui suatu sistem pemilihan. Jadi pemerintah mendapat mayoritas dukungan rakyat melalui pemilihan adalah pemerintah yang absah dan memiliki legitimasi yang kuat. Demokrasi dapat berupa demokrasi langsung, hak politik yang utama adalah hak warga Negara berpartisipasi dalam perdebatan dan pengambilan keputusan di majelis umum.

Dalam demokrasi tidak langsung, pembentukan kehendak Negara, yaitu norma umum, dilakukan dalam dua tahap; pertama, pemilihan parlemen dan kepala Negara; dan kedua, pembentukan norma umum atau Undang-Undang baik oleh parlemen sendiri atau bekerjasama dengan kepala Negara. Jadi hak politik utama dalam demokrasi tidak langsung adalah pemungutan suara (*voting*) yaitu hak warga berpartisipasi dalam pemilihan parlemen, kepala Negara, dan organ pembuat hukum lain.

Salah satu ciri negara demokrasi adalah melaksanakan pemilu dalam waktu-waktu tertentu. Pemilu dikenal pertama Indonesia, namun sejarah pembentukan lembaga penyelenggara pemilu sudah dimulai pada 1946 ketika

Presiden Soekarno membentuk Badan Pembaruan Susunan Komite Nasional Pusat, menyusul disahkannya Undang-Undang No. 12 Tahun 1946 tentang pembaruan susunan Komite Nasional Indonesia Pusat (UU No. 12/1946).¹⁰ Pemilu pada hakikatnya merupakan pengakuan dan perwujudan dari pada hak-hak politik rakyat dan sekaligus merupakan pendelegasian hak-hak tersebut oleh rakyat kepada wakil-wakilnya untuk menjalankan pemerintahan.

Definisi pemilihan umum menurut para ahli¹¹:

- a. A.S.S Tambunan, Pemilihan umum merupakan sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat pada hakikatnya merupakan pengakuan dan perwujudan dari pada hak-hak politik rakyat dan sekaligus merupakan pendelegasian hak-hak tersebut oleh rakyat kepada wakil-wakilnya untuk menjalankan pemerintahan.
- b. M. Rusli Karim, "Pemilu merupakan salah satu sarana utama untuk menegakkan tatanan demokrasi (kedaulatan rakyat), yang berfungsi menyempurnakan demokrasi, bukan sebagai tujuan demokrasi".

Terdapat dua jenis atau model demokrasi berdasarkan cara pemerintahan oleh rakyat itu dijalankan, yaitu demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan. Demokrasi langsung dalam arti pemerintahan oleh rakyat itu sendiri dimana keputusan diambil oleh seluruh rakyat yang berkumpul pada waktu dan tempat yang sama, hanya mungkin terjadi pada negara yang sangat kecil, baik dari sisi luas wilayah maupun jumlah penduduk.

¹⁰ Didik Subriyanto. 2007. Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu. Jakarta: Perludem. halaman 33.

¹¹ Saleh, *Op.Cit.*, halaman 48

Demokrasi perwakilan adalah bentuk demokrasi yang dibuat untuk dapat dijalankan dalam jangka waktu yang lama dan mencakup wilayah yang luas. Dalam rangka demokrasi perwakilan, fungsi pemerintah dialihkan dari warga Negara kepada organ-organ Negara. Menurut John Locke, walaupun kekuasaan telah diserahkan kepada organ Negara, masyarakat sebagai kesatuan politik masih dapat menyampaikan aspirasi dan tuntutan. Untuk membentuk sebuah masyarakat politik, dibuatlah undang-undang atau hukum sehingga perlu dibuat badan atau lembaga pembuat undang-undang yang dipilih dan dibentuk oleh rakyat.¹²

Pada titik inilah berjalannya demokrasi perwakilan menghendaki adanya pemilu. Pemilu setidaknya merupakan mekanisme untuk membentuk organ Negara, terutama organ pembentuk hukum yang akan menjadi dasar penyelenggaraan pemerintahan Negara. Karena itu, pemilu merupakan bagian tak terpisahkan sekaligus prasyarat demokrasi perwakilan.

Pemilihan umum adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan adanya ketentuan mengenai pemilu dalam UUD 1945 maka:

1. Akan menjamin waktu penyelenggara pemilu secara teratur setiap lima tahun;
2. Lebih menjamin proses dan mekanisme serta kualitas penyelenggaraan pemilu secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

¹² Zasha Natasya. Pelaksanaan Kewenangan DKPP dalam Menyelesaikan Pelanggaran Pemilihan Umum oleh Anggota Komisi Pemilihan Umum Kota Palopo. <http://repository.unhas.ac.id>. Diakses pada tanggal 09 September 2017.

Mengaitkan pemilu dengan demokrasi sebenarnya dapat dilihat dalam hubungan dan rumusan sederhana sehingga ada yang mengatakan bahwa pemilu merupakan salah satu bentuk dan cara yang paling nyata untuk melaksanakan demokrasi. Jika demokrasi diartikan sebagai pemerintahan itu dilakukan melalui pemilu. Hal ini tidak ada lagi demokrasi langsung atau demokrasi yang dilakukan sendiri oleh rakyat seperti pada zaman polis-polis di Yunani kuno kira-kira 2.500 tahun yang lalu.

Di dalam demokrasi modern, pemilu selalu dikaitkan dengan konsep demokrasi perwakilan atau demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*), yang berarti keikutsertaan rakyat dalam pemerintah dilakukan oleh wakil-wakil rakyat yang dipilih sendiri oleh rakyat secara langsung dan bebas, sehingga hasil pemilu haruslah mencerminkan konfigurasi aliran-aliran dan aspirasi politik yang hidup ditengah-tengah masyarakat.

Pemilu adalah wujud nyata demokrasi prosedural, meskipun demokrasi tidak sama dengan pemilihan umum, namun pemilihan umum merupakan salah satu aspek demokrasi yang sangat penting yang juga harus diselenggarakan secara demokratis. Oleh karena itu, lazimnya di Negara-negara yang menamakan diri sebagai Negara demokrasi mentradisikan pemilu untuk memilih pejabat-pejabat publik dibidang legislatif dan eksekutif baik di pusat maupun daerah. Demokrasi dan pemilu yang demokratis saling merupakan "*qonditio sine qua non*", *the one can not exist without the others*.

1. Tujuan Pemilihan Umum

Pemilu membawa pengaruh besar terhadap sistem politik suatu negara. Melalui Pemilu masyarakat berkesempatan berpartisipasi dengan memunculkan para calon pemimpin dan penyaringan calon-calon tersebut. Pada hakikatnya, di negara mana pun mempunyai esensi yang sama. Pemilu, berarti rakyat melakukan kegiatan memilih orang atau kelompok orang menjadi pemimpin rakyat atau pemimpin negara. Pemimpin yang dipilih itu akan menjalankan kehendak rakyat yang memilihnya.

Menurut Parulian Donald,¹³ ada dua manfaat yang sekaligus sebagai tujuan atau sasaran yang hendak dicapai dengan pelaksanaan lembaga politik pemilu, yaitu pembentukan atau pemupukan kekuasaan yang absah (*otorotas*) dan mencapai tingkat keterwakilan politik (*political representativeness*). Dari sudut pandang tujuan kedua manfaat (tujuan) tersebut merupakan tujuan langsung yang berada dalam skala waktu relatif pendek.

Hal ini mengisyaratkan bahwa manfaatnya dirasakan segera setelah proses pemilu berlangsung. Adapun tujuan tidak langsung dihasilkan dari keseluruhan aktivitas dari semua pihak yang terlibat dalam proses pemilu, baik kontentan, maupun para pelaksana dan pengawas dalam kurun waktu relatif lama, yaitu pembudayaan politik dan pelembagaan politik. Dalam arti lebih sederhana tujuan langsung berkaitan dengan hasil pemilu, sedangkan tujuan tidak langsung berkenaan dengan proses pencapaian hasil tersebut.

¹³ Titik Triwulan Tutik. *Op.Cit.*, halaman 332.

Arbi Sanit menyimpulkan bahwa pemilu pada dasarnya memiliki empat fungsi utama yakni: (1) pembentukan legitimasi penguasa dan pemerintah; (2) pembentukan perwakilan politik rakyat; (3) sirkulasi elite penguasa; dan (4) pendidikan politik.¹⁴

Sebagai sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila dalam Negara Republik Indonesia, maka Pemilu bertujuan antara lain:

- a. Memungkinkan terjadinya peralihan pemerintah secara aman dan tertib;
- b. Untuk melaksanakan kedaulatan rakyat;
- c. Dalam rangka melakukan hak-hak asasi manusia warga negara;

Penggantian pemerintah di negara-negara totaliter berbeda dengan negara-negara demokrasi, di negara-negara totaliter ditentukan oleh sekelompok orang, sedangkan di negara-negara demokrasi ditentukan oleh rakyat melalui pemilu. Karena itu, pemilu bertujuan untuk memungkinkan terjadinya peralihan pemerintahan, tetapi tidak berarti setiap diadakan setiap pemilu harus ada pergantian pemerintah di sebabkan mungkin saja terjadi suatu partai politik dalam sistem parlementer, pemerintahan untuk dua, tiga, atau empat kali, atau seorang presiden di AS untuk dua kali masa jabatan. Selain itu, adanya MPR yang disusun anggotanya sesuai kehendak UUD 1945.

Memang harus diakui bahwa tujuan pemilu secara signifikansi berbeda menurut sistem politik yang ada, begitu juga fungsinya. Bagi sistem politik leberal pemilu memiliki empat tujuan pokok. *Pertama*, membentuk basis konsep demokrasi liberal. Tetapi pemilu, tanpa persaingan terbuka di antara kekuatan

¹⁴ *Ibid.*, halaman 333.

sosial dan kelompok politik dalam menuju kekuasaan politik, maka tidak ada demokrasi. *Kedua*, pemilu melegitimasi sistem politik. *Ketiga*, mengabsahkan kepemimpinan politik. *Keempat*, pemilu sebagai unsur pokok partisipasi politik di negara-negara demokrasi barat.

Sesuai dengan apa yang dicantumkan dalam pembukaan dan Pasal 1 UUD 1945 Indonesia menganut asas kedaulatan rakyat, yang dimaksudkan disini adalah kedaulatan yang dipunyai oleh rakyat itu antara lain tercermin dilaksanakan Pemilu dalam waktu tertentu. Karenanya pemilu adalah dalam rangka untuk memberi kesempatan pada warga negara untuk melaksanakan haknya, dengan tujuan;

- a. Untuk memilih wakil-wakilnya yang akan menjalankan kedaulatan yang dipunyai;
- b. Terbuka kemungkinan baginya untuk duduk dalam badan perwakilan rakyat sebagai wakil yang dipercayakan oleh para pemilihnya.¹⁵

Ditinjau dari sudut kelompok warga negara yang bergabung dalam partai, politik, pemilu sangat besar artinya bagi partai politik karena bermanfaat:

- a. Untuk mengetahui seberapa besar sesungguhnya para pendukungnya;
- b. Jika menang, sebagai media untuk menjalankan programnya.

Dengan demikian, maka pada dasarnya pemilu sangat penting artinya bagi warga negara, partai politik, dan pemerintah itu mendapat dukungan yang sebenarnya dari rakyat, tetapi sebaliknya jika pemilu dilaksanakan tidak dengan jujur, maka dukungan rakyat tersebut hanya bersifat semu.

¹⁵ *Ibid.*, halaman 334.

Dari sudut pemilu sendiri, ketiga tujuan pemilu baru dapat tercapai jika pemilu dilaksanakan secara jujur, sehingga setiap warga negara yang berhak memilih memberikan pilihan sesuai hati nurani.

B. Etika Penyelenggara Pemilu

Etika dalam Kamus Bahasa Indonesia merupakan ilmu pengetahuan tentang asas-asas akhlak (moral)¹⁶. Etika juga adalah ilmu dan termasuk cabang dari filsafat yang paling tua sejak zaman Yunani Kuno. Etika adalah refleksi kritis, metodis, dan sistematis tentang tingkah laku manusia yang berkaitan dengan norma-norma atau tentang tingkah laku manusia dari sudut kebaikannya. Hal yang dibicarakan dan dianalisis dalam etika, adalah tema-tema sentral mengenai hati nurani, kebebasan, tanggung jawab, norma-norma moral yang dipegang oleh seseorang atau sekelompok orang dalam masyarakat untuk mengatur tingkah lakunya.

Pada dasarnya, disatu pihak Kode Etik termasuk kelompok kaidah moral positif yang bertujuan menjaga martabat profesi yang bersangkutan, dan di lain pihak bertujuan melindungi pasien atau klien (warga masyarakat) dari penyalahgunaan keahlian dan/atau otoritas.¹⁷ Oleh sebab itu “etika” selalu menuntun orang agar bersungguh-sungguh menjadi baik, agar memiliki sikap etis.

Terkait dengan Kode Etik Penyelenggara Pemilu, maka terhadap istilah “Kode Etik” diartikan sebagai satu kesatuan landasan norma moral, etis dan filosofis yang menjadi pedoman bagi perilaku penyelenggara pemilihan umum

¹⁶ Suwardi K. Lubis. 2014. *Etika Profesi Hukum*. Sinar Grafika, Jakarta. halaman 1.

¹⁷ H. Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi. 2010. *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti. halaman 92.

yang diwajibkan, dilarang, patut dan tidak patut dilakukan dalam semua tindakan dan ucapan. Adapun tujuan kode etik ini adalah untuk menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas Penyelenggara Pemilu, yaitu: (1) mandiri; (2) jujur; (3) adil; (4) kepastian hukum; (5) tertib; (6) kepastian umum; (7) keterbukaan; (8) proporsionalitas; (9) profesionalitas; (10) akuntabilitas; (11) efisiensi; dan (12) efektivitas.

Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) Peraturan Bersama Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2012 Nomor 11 Tahun 2012 Nomor 1 tahun 2012 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum (selanjutnya disebut saja Peraturan Kode Etik Pemilu), telah ditentukan bahwa Kode Etik Pemilu ini berlandaskan pada: (1) Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Undang-Undang; (3) sumpah/janji jabatan sebagai Penyelenggara Pemilu; dan (4) asas Penyelenggara Pemilu.

Dalam penyelenggara pemilu terdapat beberapa prinsip dasar etika dan perilaku, sehingga penyelenggara pemilu berkewajiban berpegang teguh pada kewaibannya yaitu , yaitu:¹⁸

1. Menjungjung tinggi Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan peraturan perundang-undangan;
2. Menjungjung tinggi kepentingan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia;

¹⁸ Saleh *Op.Cit.*, halaman 83.

3. Menunjukkan penghargaan dan kerjasama dengan seluruh lembaga dan aparaturnegara untuk kepentingan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
4. Menjaga dan memelihara nama baik Negara Kesatuan Republik Indonesia;
5. Memelihara dan menjaga kehormatan lembaga Penyelenggara Pemilu;
6. Menjalankan tugas sesuai visi, misi, tujuan, dan program lembaga Penyelenggara Pemilu;
7. 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 perundang-undangan;
8. Menghargai dan menghormati sesama lembaga Penyelenggara Pemilu dan pemangku kepentingan pemilu;
9. Melakukan segala upaya yang dibenarkan etika sepanjang tidak bertentangan dengan perundang-undangan sehingga memungkinkan bagi setiap penduduk yang berhak memilih terdaftar sebagai pemilih dan dapat menggunakan hak memilihnya;
10. Menjaga dan memelihara tertib sosial dalam penyelenggaraan Pemilu;
11. Mengindahkan norma dalam penyelenggaraan Pemilu;
12. Menghormati kebhinnekaan masyarakat Indonesia;
13. Beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
14. Menjunjung tinggi sumpah/janji jabatan dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, tanggungjawabnya;

15. Menjaga dan memelihara netralitas, imparialitas, dan asas-asas penyelenggaraan Pemilu yang jujur, adil, dan demokratis;
16. Tidak mengikutsertakan atau melibatkan kepentingan pribadi maupun keluarga dalam seluruh pelaksanaan tugas, wewenang, kewajibannya;
17. Melaksanakan tugas-tugas dan kewenangannya yang didasarkan pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, undang-undang, peraturan perundang-undangan, dan keputusan yang berkaitan dengan Penyelenggaraan pemilu;
18. Mencegah segala bentuk dan jenis penyalahgunaan tugas, wewenang, dan jabatan, baik langsung maupun tidak langsung;
19. Menolak untuk menerima uang, barang, dan/atau jasa atau pemberian lainnya yang apabila dikonversi melebihi standar biaya umum dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) jam, dalam kegiatan tertentu secara langsung maupun tidak langsung dari calon peserta Pemilu, peserta Pemilu, calon anggota DPRD, dan tim kampanye;
20. Mencegah atau melarang suami/istri, anak, dan setiap individu yang memiliki pertalian darah/semenda sampai derajat ketiga atau hubungan suami/istri yang sudah bercerai di bawah pengaruh, petunjuk, atau kewenangan yang bersangkutan, untuk meminta atau menerima janji, hadiah, hibah, pemberian, penghargaan, dan pinjaman atau bantuan apapun dari pihak yang berkepentingan dengan penyelenggaraan Pemilu;
21. Menyatakan secara terbuka dalam rapat apabila memiliki hubungan keluarga atau sanak saudara dengan calon, peserta Pemilu, atau tim kampanye;

Dalam Peraturan Kode Etik diatur pula tentang pelaksanaan Prinsip Dasar Etika dan Perilaku bagi penyelenggara Pemilu¹⁹, yaitu:

a. Dalam melaksanakan asas mandiri dan adil, penyelenggaraan Pemilu berkewajiban:

- 1) Bertindak netral dan tidak memihak terhadap partai politik tertentu, calon, peserta pemilu, dan media masa tertentu;
- 2) Memperlakukan secara sama setiap calon, peserta Pemilu, calon pemilih, dan pihak lain yang terlibat dalam proses Pemilu;
- 3) Menolak segala sesuatu yang dapat menimbulkan pengaruh buruk terhadap pelaksanaan tugas dan menghindari dari intervensi pihak lain;
- 4) Tidak mengeluarkan pendapat atau pernyataan yang bersifat partisan atas masalah atau isu yang terjadi dalam proses Pemilu;
- 5) Tidak mempengaruhi atau melakukan komunikasi yang bersifat partisan dengan pemilih;
- 6) Tidak memakai, membawa, atau mengenakan simbol, lambang atau atribut yang secara jelas menunjukkan sikap partisan pada partai politik atau peserta pemilu tertentu;
- 7) Tidak memberitahukan pilihan politiknya secara terbuka dan tidak menanyakan pilihan politik kepada orang lain;
- 8) Memberitahukan kepada seseorang atau peserta Pemilu selengkap dan secemat mungkin akan dugaan yang diajukan atau keputusan yang dikenakannya;

¹⁹ Tengku Erwinsyahbana. *Pelanggaran Kode Etik dan Saksi dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum*. Jurnal DKPP, DKPP RI, halaman 8.

- 9) Menjamin kesempatan yang sama kepada setiap peserta Pemilu yang dituduh untuk menyampaikan pendapat tentang kasus yang dihadapinya atau keputusan yang dikenakannya;
 - 10) Mendengarkan semua pihak yang berkepentingan dengan kasus yang terjadi dan mempertimbangkan semua alasan yang diajukan secara adil;
 - 11) Tidak menerima hadiah dalam bentuk apapun dari peserta Pemilu, calon peserta Pemilu, perusahaan atau individu yang dapat menimbulkan keuntungan dari keputusan lembaga penyelenggara Pemilu;
- b. Dalam melaksanakan asas kepastian hukum, penyelenggaraan Pemilu berkewajiban;
- 1) Melakukan tindakan dalam rangka penyelenggaraan Pemilu yang secara tegas diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan;
 - 2) Melakukan tindakan dalam rangka penyelenggaraan Pemilu yang sesuai dengan yurisdiksinya;
 - 3) Melakukan tindakan dalam rangka penyelenggaraan Pemilu, menaati prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan;
 - 4) Menjamin pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Pemilu sepenuhnya diterapkan secara tidak berpihak dan adil;
- c. Dalam melaksanakan asas jujur, keterbukaan, dan akuntabilitas, penyelenggaraan Pemilu berkewajiban:
- 1) Menjelaskan keputusan yang diambil berdasarkan peraturan perundang-undangan, tata tertib, dan prosedur yang diterapkan;

- 2) Membuka akses publik mengenai informasi dan data yang berkaitan dengan keputusan yang telah diambil sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
 - 3) Menata akses publik secara efektif dan masuk akal serta efisien terhadap dokumen dan informasi yang relevan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - 4) Menjelaskan kepada publik apabila terjadi penyimpangan dalam proses kerja lembaga penyelenggara Pemilu serta upaya perbaikannya;
 - 5) Menjelaskan alasan setiap pengguna kewenangan publik;
 - 6) Memberikan penjelasan terhadap pertanyaan yang diajukan mengenai keputusan yang telah diambil terkait proses Pemilu; dan
 - 7) Memberikan respon secara arif dan bijaksana terhadap kritik dan pertanyaan publik.
- d. Dalam melaksanakan asas kepentingan umum, Penyelenggaraan Pemilu:
- 1) Memberikan informasi dan pendidikan pemilih yang mencerahkan pikiran dan kesadaran memilih;
 - 2) Memastikan pemilih memahami secara tepat mengenai proses Pemilu;
 - 3) Membuka akses yang luas bagi pemilih dan media untuk berpartisipasi dalam proses penyelenggaraan Pemilu;
 - 4) Menciptakan kondisi yang kondusif bagi pemilih untuk menggunakan hak pilihnya atau memberikan suaranya; dan

- 5) Memastikan ketersediaan sarana dan prasarana pendukung bagi pemilih yang membutuhkan perlakuan khusus dalam menggunakan dan menyampaikan hak pilihnya;
- e. Dalam melaksanakan asas proporsionalitas, Penyelenggara Pemilu berkewajiban:
- 1) Mengumumkan adanya hubungan atau keterkaitan pribadi yang dapat ditimbulkan situasi kondusif kepentingan dalam pelaksanaan tugas penyelenggara Pemilu;
 - 2) Menjamin tidak adanya penyelenggara Pemilu yang menjadi penentu keputusan yang menyangkut kepentingan sendiri secara langsung maupun tidak langsung;
 - 3) Tidak terlibat dalam setiap bentuk kegiatan resmi maupun tidak resmi yang dapat menimbulkan konflik kepentingan;
- f. Dalam melaksanakan asas profesionalitas, efisiensi, dan efektivitas, Penyelenggaraan Pemilu berkewajiban:
- 1) Menjamin kualitas pelayanan kepada pemilih dan peserta sesuai dengan standar profesional administrasi penyelenggaraan Pemilu;
 - 2) Bertindak berdasarkan standar operasional prosedur dan substansi profesi administrasi Pemilu;
 - 3) Bertindak hati-hati dalam melakukan perencanaan dan penggunaan anggaran agar tidak berakibat pemborosan dan penyimpangan;
 - 4) Melaksanakan tugas sebagai penyelenggara Pemilu dengan komitmen tinggi;

- 5) Menggunakan waktu secara efektif sesuai aplikasi waktu yang ditetapkan oleh penyelenggara Pemilu;
 - 6) Tidak melalaikan pelaksanaan tugas yang diatur dalam organisasi penyelenggara Pemilu;
 - 7) Menggunakan keuangan yang bersumber dari APBN dan APBD atau yang diselenggarakan atas tanggungjawab Pemerintah dalam melaksanakan seluruh kegiatan penyelenggaraan Pemilu;
- g. Dalam melaksanakan asas tertib, Penyelenggara Pemilu berkewajiban:
- 1) Memastikan seluruh informasi yang disampaikan kepada publik berdasarkan data dan/atau fakta;
 - 2) Memastikan informasi yang dikumpulkan, disusun, dan disebarluaskan dengan cara sistematis, jelas, dan akurat;
 - 3) Memberikan informasi mengenai Pemilu kepada publik secara lengkap, periodik dan dapat dipertanggungjawabkan; dan
 - 4) Memberitahu kepada publik mengenai bagian tertentu dari informasi yang belum sepenuhnya dapat dipertanggungjawabkan berupa informasi sementara;²⁰

C. Wewenang DKPP dalam penyelenggaraan Pemilu

Masyarakat dan para pemangku kepentingan tanpaknya menghendaki adanya Pemilu di Indonesia dimana mereka telah menyaksikan penyelenggara Pemilu pada Tahun 2009. Belakangan, pembentuk Undang-Undang yakni DPR RI dan pemerintah, mengundang Undang-Undang No. 15 Tahun 2011.

²⁰ *Ibid.*, halaman 13.

Dibandingkan dengan Pemilu-Pemilu sebelumnya, kini di introduksi sebuah lembaga baru yang dinamakan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Lembaga ini bersanding dengan lembaga Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai pelaksana administrasi Pemilu dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) sebagai pengawas Pemilu yang telah ada sebelumnya. Secara eksplisit keduanya disebut Lembaga Penyelenggara Pemilu. Bersama lembaga DKPP, KPU dan Bawaslu merupakan satu kesatuan fungsi dalam penyelenggaraan Pemilu di Indonesia. Tidak seperti naskah asli Undang-Undang No. 15 Tahun 2011, setelah diuji materi (*judicial review*) oleh sejumlah pihak di Mahkamah Konstitusi, maka jumlah anggota DKPP adalah sebanyak 7 (tujuh) orang, terdiri atas dua orang dari unsur penyelenggara Pemilu yakni 1 (satu) orang anggota KPU dan 1 (satu) orang Bawaslu; 2 (dua) orang unsur masyarakat yang diajukan oleh Presiden; dan 3 (tiga) orang unsur masyarakat yang diajukan oleh DPR RI. Dua orang dari unsur penyelenggara Pemilu seringkali dinamakan anggota DKPP *ex officio*.

Apabila kita mengikuti pembahasan dan juga naskah akademik (*academic draft*), dan dari *original intent* sehingga lahirnya Undang-Undang No. 15 Tahun 2011, postur DKPP dalam bentuknya yang sekarang, merupakan perbaikan dari format Dewan Kehormatan (DK) KPU, DK Bawaslu, dan DK KPU provinsi menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 2007, yang dinilai pembentukan Undang-Undang sebagai “tidak efektif”²¹ tidak saja mengenai sifatnya yang *ad hoc*, namun kedudukan yang permanen dan berada di ibukota negara. Fungsi dari tujuan

²¹ Nur Hidayat Sardini. 2015. *Mekanisme Penyelesaian Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu*. Jakarta: LP2AB. halaman 19.

dibentuknya DKPP adalah untuk memeriksa dan memutus pengaduan dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu, yang dilakukan anggota KPU, anggota Bawaslu, serta para penyelenggara Pemilu di setiap jenjang dalam kelembagaan penyelenggara Pemilu termasuk jajaran sekretariat. Namun khusus kepada jajaran sekretariat, penerapan sanksinya dilimpahkan kepada pimpinan masing-masing sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian.

Selain itu, sesuai amanat Undang-Undang No. 15 Tahun 2011, DKPP memiliki kewajiban untuk menyusun kerangka kerja DKPP dan keharusan penyusunan dan penetapan suatu kode etik penyelenggara Pemilu. DKPP harus menyelesaikannya dalam waktu paling lambat 3 (tiga) bulan sejak dilantikannya anggota DKPP. Untuk diketahui, anggota DKPP periode 2012-2017, dilantik oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada 12 juni 2012. Kewajiban untuk menyusun dan menetapkan kode etik tersebut adalah untuk menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas penyelenggara Pemilu. Saya suka menyebut kewajiban DKPP yang disebut terakhir ini sebagai “Trilogi Penegak Kode Etik”, terdiri atas “kemandirian”, “integritas” dan “kredibilitas” penyelenggara Pemilu.

Dalam menjalankan mandatnya, pada Pasal 111 Ayat (3) Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 DKPP diamanati oleh Undang-Undang penyelenggara Pemilu dengan tugas-tugas, sebagai berikut:

- (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;
- (c) mendapatkan keputusan; dan
- (d) menyampaikan putusan kepada pihak pihak terkait untuk ditindaklanjuti.

Di samping itu, dalam menjalankan tugas-tugasnya sesuai ketentuan Undang-Undang penyelenggara Pemilu, pada Pasal 111 Ayat (4) Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 DKPP dibekali dengan sejumlah kewenangan, sebagai berikut:

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

Mekanisme penegakan trilogi kode etik bagi penyelenggara Pemilu adalah melalui mekanisme persidangan dengan agenda pemeriksaan, mengadili, dan memutus perkara-perkara kode etik yang diduga dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu sesuai dengan Pasal 111 Ayat (1) Undang-Undang No. 15 Tahun 2011. Dalam melakukan persidangan, DKPP menempuh langkah sebagaimana peradilan pada umumnya, yakni secara terbuka (*publicity*) kecuali dinilai terdapatnya hal-hal yang bersifat khusus maka persidangan dapat dilakukan secara tertutup (*non-publicity*) sesuai dengan Pasal 31 Ayat (3) Peraturan DKPP No. 2 Tahun 2012.

Konsep persidangan DKPP yang terbuka tersebut, pada mulanya dinilai tidak lazim atau aneh, mengingat sejumlah lembaga sejenis atau masyarakat profesi lainnya, yang melakukan sidang-sidangnya secara tertutup. Konsep terbukanya persidangan ini murni pemikiran Guru Besar Ilmu Hukum Tata Negara Universitas Indonesia (UI), Jakarta, sekaligus Ketua DKPP Prof Dr Jimly Asshiddiqie, S.H., yang memandang, tertutupnya persidangan pasti tidak dapat menyelesaikan kerusakan *image* atau citra yang berhubungan erat dengan reputasi

dan kredibilitas seseorang. Adapun yang diputuskan di dalam sidang tertutup pasti menyisakan banyak dugaan. Bahkan dalam praktik, banyak sekali kasus yang menunjukkan bahwa sidang etika yang tertutup itu menjadi alasan untuk adanya penyelesaian secara adat.²²

Lazimnya sebuah peradilan, dalam sistem persidangan DKPP tersedia perangkat keras dan perangkat lunak. Ruang sidang DKPP pun cukup representatif, dengan tata letak (*layout*) ruang sidang baik kunjungan. Dalam ikatan dengan perangkat keras, DKPP membangun ruang sidang yang cukup representatif di Sekretariat DKPP. Sementara itu dalam kaitan dengan perangkat lunak, DKPP menyusun kode etik penyelenggara Pemilu bersama-sama KPU dan Bawaslu sesuai dengan Pasal 122 Ayat (1) Nomor 15 Tahun 2011.

Selain itu, dalam menyusun kode etik tersebut, DKPP juga membahas Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilu. Belakangan kedua peraturan tersebut diundangkan menjadi Peraturan Bersama KPU, Bawaslu, dan DKPP No. 13 Tahun 2012, No. 11 Tahun 2012, dan No. 1 tahun 2012, serta Peraturan DKPP No. 2 Tahun 2012. Kedua peraturan yang disebut terakhir ini merupakan “hukum materiel” dan “hukum formil” dalam kerangka penyelesaian perkara-perkara kode etik penyelenggara Pemilu. Kedua peraturan ditandatangani bersama antara Ketua KPU, Ketua Bawaslu, dan Ketua DKPP, dalam sebuah selebrasi penandatanganan kedua peraturan tersebut, bertempat di Kantor KPU Jakarta, pada 10 September 2012.

²² *Ibid.*, halaman 22-23.

Dalam menyusun kedua peraturan tersebut, selain dengan KPU dan Bawaslu, DKPP juga melibatkan sejumlah kalangan yang berkompeten, baik fungsionaris lembaga-lembaga penegak etik/disiplin sejenis yang ada di Indonesia ini, juga para pemangku kepentingan lainnya, seperti mantan anggota KPU dan Bawaslu periode sebelumnya, aktivis organisasi masyarakat sipil, pemantau Pemilu, dan para individu yang dinilai memiliki kompetensi di bidangnya sesuai dengan Pasal 110 Ayat (2) Undang-Undang No. 15 Tahun 2011. Mereka yang terlibat dalam pembahasan dan penyusunan peraturan kode etik dan pedoman beracara diwadahi dalam suatu Kelompok Kerja (Pokja) DKPP.²³

Sementara DKPP tengah menyusun peraturan kode etik dan peraturan pedoman beracara, sejumlah masyarakat mengadakan beberapa penyelenggara Pemilu yang diduga melakukan pelanggaran kode etik. Untuk mengisi kekosongan ketentuan, maka pada 22 Juni 2012 DKPP menetapkan 2 (dua) keputusan sementara yang cukup penting, yakni (1) Keputusan DKPP No. 001 KEP-Tahun 2012 tentang Penetapan Peraturan KPU No. 31 Tahun 2008 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu sebagai Peraturan tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu; dan (2) Keputusan DKPP No. 002 KEP-Tahun 2012 tentang Penetapan Peraturan KPU No. 38 Tahun 2008 tentang Tata Kerja Dewan Kehormatan KPU dan KPU Provinsi sebagai Peraturan tentang Tata Beracara DKPP.

Langkah tersebut dinilai tepat mengingat pada 20 Juni 2012 pengaduan pertama dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu diajukan oleh Sirra

²³ *Ibid.*, halaman 24.

Prayuna dan RJB Bangkit dari Tim Kampanye Jokowi-Ahok dalam Pemilu Gubernur dan Wakil Gubernur DKI Jakarta Tahun 2012 sehingga dapat diproses dan disidangkan pada 27 Juni 2012. Berbarengan dengan sidang perkara tersebut, belakangan menderas pengaduan dan perkara yang diterima, diverifikasi, serta diperiksa dan diputus oleh DKPP, dengan grafik tertinggi dalam Pemilu Tahun 2014, terdiri atas Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2014, serta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014.

Untuk selengkapnya, periksa tabel dibawah ini.

Tabel I-1

Rekapitulasi Penyelesaian Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu

No.	Tahun	Jumlah Pengaduan Dan Perkara Diproses di DKPP 2012-2015									
		Pengaduan Perkara			Persidangan			Putusan			
		Diterima	Dismissal	Disidang	Diputus	Putusan	Tap	R	TT	PS	PT
1	2012	99	61	30	30	21	3	25	18	-	31
2	2013	606	465	141	141	104	6	383	126	1 3	90
3	2014	879	546	333	365	252	60	661	308	5	187
4	2015	15	11	4	2	2	-	4	2	-	-
Jumlah		1.599	1.083	508	538	379	69	1.073	454	18	308

Sumber : Data Diolah Sekretariat Biro DKPP per 26 Januari 2015.

Keterangan :

1. Tap: Keterangan.
2. R: Rehabilitasi, atau dipulihkan nama baiknya.
3. TT: Sanksi Teguran Tertulis.

4. PS: Sanksi Pemberhentian Sementara.
5. PT: Sanksi Pemberhentian Tetap, atau dipecat.²⁴

Sekadar untuk diketahui, sejak dibentuk per 12 Juni 2012 hingga 26 Januari 2015, DKPP telah menyidangkan perkara lebih dari seribu kali. Sidang-sidang yang digelar di lingkungan DKPP, tidak saja bersifat reguler, namun juga melalui sarana dan prasarana *video-conference*, berkat fasilitas Mabes Polri, Kejaksaan Agung, maupun Sekretariat Bawaslu, melalui perangkat keras (*hardware*) dan perangkat lunak (*software*) di ketiga lembaga tersebut di seluruh Tanah Air.

²⁴ *Ibid.*, halaman 24.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Penegakan Kode Etik Pemilu oleh DKPP R.I

Pemilihan umum adalah (Pemilu) berdasarkan UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu legislatif merupakan pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilakukan secara langsung, umum, bebas, rahasia, serta jujur dan adil (Luber dan Jurdil) dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, dengan tujuan untuk memilih anggota DPR RI, dan DPRD, Presiden dan Wakil Presiden, serta Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, yang kelak mengisi jabatan-jabatan eksekutif baik ditingkat pusat, provinsi, maupun kabupaten/kota, yang disebut para penyelenggara Negara dalam Pasal 1 ayat (1) UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Kode Etik Penyelenggara Pemilu dituangkan dalam bentuk Peraturan Bersama KPU, Bawaslu, dan DKPP. Kode Etik disusun berdasarkan kesadaran internal para penyelenggara Pemilu yang mengikat diri secara suka rela (*voluntary norm imposed from within the consciousness of the subjects*). Sedangkan pedoman Beracara sebagai prosedur hukum acara pemeriksaan dan penegakan kode etik dituangkan dalam bentuk Peraturan DKPP sendiri sebagai '*self-regulatory body*' yang bersifat independen dalam menegakkan kode etik penyelenggara pemilu.

Kode Etik penyelenggara Pemilu berisi ketentuan umum, landasan dan prinsip dasar etik dan perilaku, pelaksanaan prinsip dasar etika dan perilaku,

sanksi, ketentuan peradilan, dan ketentuan penutup. Dari keenam hal itu, yang terpenting adalah:

1. Prinsip Dasar Etika dan Perilaku
2. Pelaksanaan Prinsip Dasar Etika dan Perilaku
3. Ketentuan tentang Sanksi

Kode Etik penyelenggara Pemilu bertujuan untuk menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas anggota penyelenggara pemilihan umum disemua tingkatan dengan berpedoman kepada 12 asas yang ditemukan oleh UU, yaitu:

1. Kemandirian
2. Kejujuran;
3. Keadilan;
4. Kepastian Hukum;
5. Keterbukaan;
6. Proporsionalitas;
7. Profesionalitas;
8. Akuntabilitas;
9. Efisiensi;
10. Efektifitas;

Berdasarkan UU dan Kode Etik Penyelenggara Pemilu, dalam prinsip Dasar Etika dan Perilaku Penyelenggara Pemilu ditentukan bahwa setiap penyelenggara pemilu berkewajiban untuk:

1. Menjunjung tinggi Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan peraturan perundang-undangan;

2. Menjungjung tinggi kepentingan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
3. Menunjukkan penghargaan dan kerjasama dengan seluruh lembaga aparatur Negara untuk kepentingan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan
4. Menjaga dan memelihara nama baik Negara Kesatuan Republik Indonesia;
5. Memelihara dan menjaga kehormatan lembaga Penyelenggara Pemilu;
6. Menjalankan tugas sesuai visid dan misi, tujuan dan program lembaga Penyelenggara Pemilu;
7. 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 perundang-undangan;
8. Menghargai dan menghormati sesama lembaga Penyelenggara Pemilu dan pemangku kepentingan Pemilu;
9. Melakukan segala upaya yang dibenarkan etika sepanjang tidak bertentangan dengan perundang-undangan sehingga dimungkinkan bagi setiap penduduk yang berhak memilih terdaftar sebagai pemilih dan dapat menggunakan hak memilihnya;
10. Menjaga dan memelihara tertib sosial dalam penyelenggara Pemilu;
11. Mengindahkan norma dalam penyelenggara Pemilu;
12. Menghormati kebhinnekaan masyarakat Indonesia;
13. Beriman dan bertaqwa kepada Tuhan yang Maha Esa;

14. Menjungjung tinggi sumpah/janji jabatan dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan tanggungjawabnya;
15. Menjaga dan memelihara netralitas, imparialitas, dan asas-asas penyelenggara Pemilu yang jujur, adil, dan demokratis;
16. Tidak mengikutsertakan atau melibatkan kepentingan pribadi maupun keluarga dalam seluruh pelaksanaan tugas, wewenang, dan kewajibannya;
17. Melaksanakan tugas-tugas sesuai jabatan dan wewenang yang didasarkan pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, Undang-Undang, peraturan perundnag-undangan, dan keputusan yang berkaitan dengan penyelenggara Pemilu;
18. Mencegah segala bentuk dan jenis penyalahgunaan tugas, wewenang, dan jabatan, baik langsung maupun tidak langsung;
19. Menolak dan menerima uang, barang dan/atau pemberian lainnya yang apabila dikonversi melebihi standar biaya umum dalam jangka waktu lama 3 (tiga) jam, dalam kegiatan tertentu secara langsung maupun tidak langsung dari calon peserta Pemilu, peserta Pemilu, calon anggota DPR dan DPRD dan tim kampanye;
20. Mencegah atau melarang suami/istri, anak, dan setiap individu yang memiliki pertalian darah/semenda sampai derajat ketiga atau hubungan suami/istri yang sudah bercerai di bawah pengaruh, petunjuk, atau kewenangan yang bersangkutan, untuk meminta atau menerima janji, hadiah, hibah, pemberian, penghargaan, dan pinjaman atau bantuan apapun dari pihak yang berkepentingan dengan penyelenggara Pemilu; serta

21. Menyatakan secara terbuka dalam rapat apabila memiliki hubungan keluarga atau sanak saudara dengan calon peserta Pemilu, atau tim kampanye.

Selanjutnya sesuatu yang tidak terbantahkan, dalam setiap penyelenggaraan Pemilu, selalu saja terjadi pelanggaran, kecurangan, atau perbuatan yang melawan hukum lainnya. Secara awam pelanggaran dapat didefinisikan sebagai perbuatan seseorang atau sejumlah orang terhadap sesuatu norma atau aturan. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), pelanggaran adalah perilaku yang bertentangan dengan nilai dan norma yang telah disahkan oleh hukum tertulis. Dalam Bahasa Inggris, pelanggaran diistilahkan sebagai “*breach*”, kurang lebih diartikan sebagai suatu perbuatan seseorang atau sejumlah orang yang tidak bersetujuan dengan hukum, aturan, kontrak, atau perjanjian” (*act in disregard of law, rules, contracts, or promises*).

Para pelaku pelanggaran tersebut, tidak hanya dilakukan oleh peserta pemilu, pasangan calon, tim kampanye, calon legislatif atau anggota masyarakat, namun juga dilakukan oleh penyelenggara pemilu. Sesuai ketentuan yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilu. Sesuai ketentuan UU No. 15 Tahun 2011, penyelenggara pemilu dapat diperiksa, diadili, dan diputus melalui persidangan Pemilu.

Penyelenggara pemilu adalah anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu), dan jajarannya termasuk staf atau pejabat sekretariat dilingkungan lembaga penyelenggara Pemilu disetiap jenjang. Mereka terikat dengan kode etik penyelenggara Pemilu, yang merupakan pedoman perilaku yang diwajibkan, dilarang, patut atau tidak patut dilakukan

dalam setiap tindakan dan ucapan mereka sebagai satu-kesatuan norma modal, etis, dan filosofis dalam Pasal 1 Ayat (6) peraturan bersama KPU, Bawaslu, dan DKPP No. 13 Tahun 2012, No. 11 Tahun 2012, dan No. 1 Tahun 2012 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu.

Seperti yang dikemukakan bahwa perlunya penegakan kode etik penyelenggara Pemilu, berangkat dari konsep pentingnya keadilan dalam penyelenggara Pemilu (*electoral justice*). Dalam konsep keadilan Pemilu, setiap pihak yang terlibat dalam Pemilu, seperti peserta Pemilu, pasangan calon, tim kampanye, dan anggota masyarakat, tidak boleh dirugikan atau diperlakukan tidak adil oleh penyelenggara Pemilu. Konsep penyelesaian pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu dimaksudkan untuk menjaga dan menegakkan kemandirian, integritas, dan kredibilitas penyelenggara Pemilu²⁵.

Pendapat para ahli Pemilu, integritas penyelenggaraan Pemilu terdiri atas integritas proses tahapan-tahapan Pemilu dan integritas hasil-hasil Pemilu, sementara untuk mencapai kedua integritas tersebut, prasyarat utamanya adalah integritas para penyelenggara Pemilu.

Bahwa kerap kali terdengar, penyelenggaraan Pemilu tidak berjalan dan/atau tidak berakhir seperti yang diharapkan. Ada saja pihak-pihak yang merasa dirugikan atau diperlakukan tidak adil, seraya dengan menduga bahwa rival peserta Pemilu berbuat kecurangan. Laporan lain menyebutkan, para petahana (*incumbent*) menggunakan jabatan/kewenangan untuk memobilisasi dukungan aparat birokrasi dan menerbitkan kebijakan-kebijakan yang

²⁵ Hasil wawancara bersama Monang Sitorus. Tim Pemeriksa DKPP Sumatera Utara pada Tanggal 21 Agustus 2017.

menguntungkan dirinya di satu sisi, dan merugikan peserta Pemilu lainnya di sisi yang lain. Mereka yang merasa dirugikan dan/atau diperlakukan tidak adil mendalilkan bahwa, alih-alih menindak pelaku kecurangan, justru para penyelenggara Pemilu dinilai pelapor berada dalam kubangan persekongkolan jahat dengan petahanan untuk memenangkan Pemilu. Oleh karena dinilai cacat integritas, maka mereka menolak hasil-hasil Pemilu, karena proses-proses Pemilu dinilai sarat kecurangan, pelanggaran, dan perbuatan melawan hukum lainnya.

Menurut sebagian besar, mereka yang tidak puas dengan proses dan hasil-hasil Pemilu, menyalurkan ketidakpuasan kepada instansi yang berwenang. Kepada Pengawas Pemilu, mereka mengajukan laporan pelanggaran administrasi Pemilu dan tindak pidana Pemilu dengan bukti-bukti yang dimilikinya. Setelah dikaji sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, Pengawas Pemilu meneruskan laporan tersebut kepada KPU dan/atau instansi penegak hukum (kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan) untuk diselesaikan. Sementara itu, untuk sebagian lainnya, mereka yang tidak puas dengan hasil-hasil Pemilu, mengajukan permohonan perselisihan hasil-hasil Pemilu kepada Mahkamah Konstitusi (MK)²⁶.

Demikian halnya, apabila mereka yang diperlakukan dengan tidak adil menilai adanya kecurangan karena perilaku, tindakan, atau perbuatan penyelenggara Pemilu, maka mereka mengajukan keberatan kepada Dewan Kehormatan Penyelenggaraan Pemilu (DKPP). Inilah pentingnya keadilan Pemilu. Konsep keadilan ini dimungkinkan agar setiap pelanggaran, kecurangan,

²⁶ Hasil wawancara bersama Monang Sitorus. Tim Pemeriksa DKPP Sumatera Utara pada Tanggal 21 Agustus 2017.

atau perbuatan melawan hukum lainnya diselesaikan melalui mekanisme yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Khusus mengenai pelanggaran, tindakan kecurangan atau perbuatan melawan kode etik penyelenggara Pemilu, diselesaikan melalui mekanisme persidangan di lingkungan DKPP.

Kontek pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu, yaitu seseorang atau sejumlah orang yang diduga melakukan pelanggaran kode etik, maka kepadanya diancam dengan sanksi-sanksi kode etik. Tentu saja apabila yang bersangkutan diadukan kepada DKPP, lalu DKPP menyatakan memenuhi syarat administrasi dan syarat materiel, untuk kemudian didengar pembelaan dengan didukung bukti, keterangan saksi, atau pendapat ahli, dan sesuai dengan materialitas yang terdapat di dalam norma-norma kode etik penyelenggara Pemilu, maka sanksi dimaksud berupa teguran tertulis, pemberhentian sementara, atau sanksi pemberhentian tetap alias pemecatan sesuai dengan Pasal 112 Ayat (11) No. 15 Tahun 2011. Namun apabila setelah melalui proses-proses tersebut dinyatakan tidak terbukti, maka yang bersangkutan direhabilitasi nama baiknya sesuai dengan Pasal 112 Ayat (10) Undang-Undang No. 15 Tahun 2011.

Pemilu yang akan dilaksanakan begitu memerlukan tentang adanya kontrol kepada KPU dan Bawaslu atas Penyelenggaraan Pemilu dapat berjalan dengan baik. Sistem penyelenggaraan Pemilu merupakan bagian dari aktivitas-aktivitas pemerintah dalam arti umum. Ini sama pengertiannya dengan, para penyelenggara Pemilu terikat dengan asas-asas pemerintahan yang baik dan benar (*good governance and clean government*). Kepada anggota KPU dan Bawaslu serta jajarannya diharuskan untuk dijaga kemandirian, integritas, dan kredibilitasnya.

KPU, Bawaslu, dan jajarannya, baik dalam kapasitas secara individu maupun institusional, untuk dikontrol dengan sebaik-baiknya, karena latar belakang alasan-alasan sebagai berikut:

Pertama, biaya penyelenggara Pemilu sangatlah besar. Untuk Pemilu tahun 2004, telah digunakan anggaran sebesar Rp 9,1 triliun. Untuk Pemilu tahun 2009, di alokasikan anggaran Rp 6,67 triliun sebagai biaya persiapan tahapan Pemilu pada 2009, realisasi mencapai Rp 1,9 triliun, sementara dalam tahun anggaran 2009 sendiri, alokasi anggaran sebesar Rp 13 triliun dengan realisasi Rp 8,5 triliun. Sementara untuk Pemilu tahun 2004, pemerintah mengalokasikan anggaran kepada KPU sebesar Rp 16,2 untuk membiayai Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD serta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dengan rincian: Tahun Anggaran (TA) 2013 sebesar Rp 8,1 triliun dan TA 2014 sebesar Rp 8,1 Triliun. Hal ini adalah angka resmi berdasarkan laporan KPU dan Bawaslu.

Sementara angka tidak resmi dihitung Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat (LPEM) UI Jakarta, Pemerintah mengeluarkan Rp 25,21 triliun, sehingga bergulir saat Pemilu 2014 diperkirakan mencapai Rp 115,3 triliun. Sebagian besar dana berasal dari calon legislative daerah sehingga 62 persen atau Rp 71,22 triliun, sebanyak Rp 10,81 triliun merupakan dana kampanye calon presiden dan wakil presiden, sedangkan setiap calon caleg legislatif Pemilu legislatif 2014 diperkirakan memerlukan biaya kampanye Rp 787 juta hingga Rp 1 miliar x 6.708 calon anggota DPR, dan Rp 320 hingga Rp 481x225.090 caleg DPRD provinsi dan kabupaten/kota, sementara bea tak resmi Pemilu sebesar Rp

55.990 triliun untuk Pemilu tahun 2004 dan sebesar Rp 47,941 triliun untuk Pemilu tahun 2009. Untuk Pemilu tahun 2014 diperiksa Rp 60 hingga 70 triliun.

Pemilu tahun 2014, anggaran KPU adalah Rp 16 triliun, sudah tercapai Rp 9,1 triliun untuk partai, Rp 8,1 triliun di KPU dan Rp 1 triliun di Bawaslu, dan sisanya Rp 6 triliun. Dalam hitungan Indef, dari Rp 115,3 triliun, sedikitnya Rp 90 triliun dibelanjakan saat kampanye sehingga memicu dampak lanjutan atau efek rembesan (*multiplier effect*) yang menggalakan aktivitas perekonomian. Salah satu yang terlihat adalah geliat percetakan surat suara serta alat peraga yang akan meningkatkan aktivitas berkaitan dengan industri kertas, cat, buruh cetak. Terkait dana kampanye partai politik yang dilaporkan ke KPU, diperoleh angka: (1) PDI-Perjuangan Rp 202 Miliar; (2) Partai Bulan Bintang Rp 49,7 miliar; (3) Partai Kebangkitan Bangsa Rp 15,5 miliar; (4) Partai NasDem Rp 139 miliar; (4) Partai Keadilan Sejahtera (PKS) Rp 32 miliar; (5) PKP-Indonesia Rp 19 miliar; (6) Partai Gerindra Rp 306 miliar; (7) Partai Persatuan Pembangunan (PPP) Rp 95,8 miliar; (8) Partai Amanat Nasional (PAN) Rp 107,9 miliar; (9) Partai Hanura Rp 104,7 miliar; (10) Partai Demokrat Rp 129 miliar; dan (11) Partai Golkar Rp 99 miliar.

Seperti dikemukakan diatas,²⁷ tujuan penegakan kode etik penyelenggara Pemilu adalah sebagaimana tujuan-tujuan hukum, yakni mencapai kepastian, keadilan, kemanfaatan, dengan uraian sebagai berikut:

- a. Kepastian hukum (*rechtssicherheit*).

²⁷ Nur Hidayat Sardini. *Op.Cit.*, halaman 15.

Ternyata dalam penyelenggaraan Pemilu, kepastian merupakan hal yang mutlak. Khusus penegakan kode etik penyelenggara Pemilu, kepastian diperlukan agar para penyelenggara Pemilu yang disangka melakukan pelanggaran kode etik, dapat segera ditetapkan status persangkaannya. Sekaligus ia sebagai jawaban benar dan tidaknya persangkaan kepadanya. Jangan sampai seorang anggota KPU, Bawaslu, dan jajarannya, disangka melakukan pelanggaran kode etik, namun tanpa tindakan penyelesaiannya. Kalau demikian yang terjadi, sama saja telah menyenderanya secara social.

selanjutnya itu sidang-sidang DKPP bertujuan untuk mencapai kepastian. Di sini fungsi DKPP semacam sebagai *clearing house*. Karena setelah dibacakan putusan, akan terjawab, apakah penyelenggara Pemilu terbukti salah sebagaimana sangkaan pengadu? Kalau demikian, sanksi patut dijatuhkan kepadanya: teguran tertulis, pemberhentian sementara, atau bahkan pemberhentian tetap. Sebaliknya, bila tuduhan toidak benar, maka kepadanya segera dipulihkan nama baiknya artau direhabilitasi.

Demikian juga bagi para pencari keadilan (*justice seeker*), kepastian mendorong terhindarnya kerugian-kerugian yang dialaminya karena perilaku-perilaku yang tidak sepatutnya, yang didugakan kepada para penyelenggara Pemilu. Bagi pencari keadilan, kepastian juga diperlukan sehingga didapatkan hak-haknya dipulihkan akibat perbuatan melawan norma di dalam kode etik penyelenggara Pemilu.

b. Keadilan (*gerechtigheit*).

Tujuan penegakan kode etik adalah untuk mencapai rasa keadilan. Keadilan buat siapa? Keadilan buat siapa saja. Bagi penyelenggara Pemilu, keadilan diperlukan agar segala sangkaan yang dialamatkan kepadanya segera terpungkasi. Sungguh suatu hal yang dirasakan tidak adil, para penyelenggara Pemilu telah bekerja dengan sebaik-baiknya, namun setiap hari jadi bahan pergunjungan di masyarakat, dituduh sana dan sini, nama baiknya tercederai karena diberitakan secara luas di masyarakat melalui media massa, hal ini termasuk penyerangan terhadap nama baik dan kehormatannya. Karena terlalu sibuknya bekerja menjalankan tugas-tugasnya sebagai penyelenggara Pemilu, sehingga tidak memiliki banyak waktu untuk menangkis setiap tuduhan-tuduhan tersebut, merupakan perlakuan yang dirasakannya tidak adil.²⁸

Penegakan kode etik dalam kenyataannya tidak menoleransi terhadap perbuatan-perbuatan sebagaimana yang disangkakan oleh para pencari keadilan tersebut. Kepada pencari keadilan tersebut juga harus bisa dipulihkan hak-haknya sebagai peserta Pemilu, andaikan terhadap perbuatan apa yang dilakuakn oleh penyelenggara Pemilu benar-benar merupakan perilaku yang menyempal sehingga merugikan peserta Pemilu, misalnya, sehingga mereka merasa diperlakukan tiak adil. Untuk mengatasi terhadap hal-hal demikian, maka mekanisme penyelesaiannya adalah melalui persidangan kode etik di DKPP. Dalam forum persidangan yang terbuka, setiap pihak didengarkan untuk dibuktikan tuduhan-tuduhan yang disangkakan kepada penyelenggara Pemilu.

²⁸ *Ibid.*, halaman 16-18.

c. Kemanfaatan (*zweckmassigkeit*).

Tujuan penegakan kode etik lainnya adalah kemanfaatan. Digelarnya persidangan di DKPP adalah untuk member manfaat. Manfaat bagi siapa ? bagi siapa saja. *Pertama*, bagi penyelenggara Pemilu. Mereka menerima manfaat karena, misalnya, segala tuduhan yang dialamatkan kepadanya dapat segera disudahi karena ternyata setelah melalui proses pembuktian dalam sidang-sidang yang diikuti di DKPP, benar-benar mereka tidak bersalah. Demi keadilan, kepadanya patut direhabilitasi nama baiknya. Perilaku mereka tidak sebagaimana yang disangkakan kepadanya.

Kedua, bagi pencari keadilan itu sendiri. Andaikan pengaduan mereka terbukti benar karena demikian yang menjadi putusan DKPP, maka sanksi layak untuk dijatuhkan yakni berupa teguran tertulis, pemberhentian sementara, atau pemberhentian tetap alias pemecatan. kepadanya juga dipulihkan hak-haknya, karena ternyata terhadap perilaku penyelenggara Pemilu mengakibatkan suatu kerugian kepesertaan dalam Pemilunya. Karenan sebagaimana konsep penegakan hukum dalam Pemilu, ujung-ujungnya adalah pengenaan sanksi (*punitive*) dan/atau berimplikasi terhadap perbaikan (*corrective*) sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

B. Pelanggaran Kode Etik Pemilu Oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah Tapanuli Tengah

Secara awam pelanggaran dapat didefinisikan sebagai perbuatan seseorang atau sejumlah orang terhadap sesuatu norma atau aturan. Dalam Kamus Besar

Bahasa Indonesia (KBBI), pelanggaran adalah perilaku yang bertentangan dengan nilai dan norma yang telah disahkan oleh hukum tertulis. Dalam Bahasa Inggris, pelanggaran diistilahkan sebagai “*breach*”, kurang lebih diartikan sebagai suatu perbuatan seseorang atau sejumlah orang yang tidak bersesuaian dengan hukum, aturan, kontrak, atau perjanjian” (*act in disregard of law, rules, contracts, or promises*).

Sebagai ahli menyamakan *pelanggaran* dan *kejahatan*, sementara sebagian yang lain justru membedakan di antara keduanya. Di dalam *Memorie van Toelichting* dijelaskan bahwa dasar pokok untuk mengadakan perbedaan antara “kejahatan” dan “pelanggaran” adalah karena terdapat perbuatan yang mengandung “*onrecht*” dan karena itu patut dijatuhi hukuman, sedangkan perbuatan-perbuatan yang bersifat “*onrechmatig*” dan karena itu juga kepada pelakunya patut dijatuhi hukuman. Dengan penjelasan ini maka perbuatan yang disebut pertama adalah “*rechtsdelicten*”, mengingat pertentangannya dengan hukuman yang tidak tertulis atau hukum dalam pengertian “*rechtwijgerig*” yang lebih tinggi, sedangkan perbuatan yang disebut kedua tersebut dikategorisasi sebagai “*wetdelicten*”, karena perbuatan-perbuatan tersebut hanya dapat dihukum karena ketentuan undang-undang. Dengan adanya dua perbedaan itulah telah diadakan garis pemisah antara dua jenis perbuatan yang dapat dihukum, yang masing-masing diberi nama “kejahatan” dan “pelanggaran”.

Para ahli bersepakat baik kepada pelaku pelanggaran maupun pelaku kejahatan, patut dikenakan sanksi yang setimpal. Bentuk sanksi yang dikenakan kepada pelaku pelanggaran yang bersifat sanksi sosial (*social sanction*) dan/atau

sanksi moral (*moral sanction*). Pemberian sanksi dalam konteks pelanggaran dimaksud paling kurang dibagi menjadi 2 (dua) kategori.

Pertama, sanksi yang ditentukan oleh masyarakat pada umumnya. Sebagai contoh, seorang pemuda datang kepada seorang pemudi di suatu kampung, padahal ketentuan di komunitas tersebut menyatakan bahwa batas waktu seorang tamu tak boleh melebihi jam 24.00, maka otoritas kampung menegur kepada pemuda tersebut, dan kepadanya bahkan dilarang untuk memasuki suatu kampung, maka itulah sanksi sosial dan moral yang dijatuhkan kepadanya, yang ditentukan oleh komunitas setempat tanpa melibatkan pihak yang berwenang.

Kedua, sanksi yang ditentukan oleh organisasi masyarakat profesi terhadap anggota-anggota profesi. Tentu saja apabila pelanggaran etik ini sebelumnya telah mengikatkan diri dan menjadi anggota dalam sebuah perserikatan masyarakat profesi ini. Apabila yang bersangkutan berbuat atau berperilaku tidak sesuai standar profesi sebagaimana diatur dalam kode etik penyelenggara Pemilu, maka sanksi dapat dijatuhkan setelah yang bersangkutan di dengar pembelaannya di sebuah dewan kehormatan dalam organisasi masyarakat profesi dimaksud.

Bentuk sanksi bagi pelaku kejahatan (*criminal*) adalah hasil-hasil dari rangkaian proses penegakan hukum (*law enforcement*), dimulai dari penyidikan oleh penyidik Polri sebagai tersangka, penuntutan oleh jaksa penuntut umum dalam proses peradilan sebagai terdakwa, sehingga penetapan putusan oleh pengadilan sebagai terpidana. Sanksi bagi pelaku kejahatan adalah bisa dalam

bentuk sanksi bersifat fisik seperti penjara, kurungan, atau ganti rugi, dan seterusnya.

Kontek dalam pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu, seseorang atau sejumlah orang yang diduga melakukan pelanggaran kode etik, maka kepadanya diancam dengan sanksi-sanksi kode etik. Tentu saja apabila yang bersangkutan diadukan kepada DKPP, lalu DKPP menyatakan memenuhi syarat administrasi dan syarat materiel, untuk kemudian didengar pembelaan dengan didukung bukti, keterangan saksi, atau pendapat ahli, dan sesuai dengan materialitas yang dimaktub di dalam norma-norma kode etik penyelenggara Pemilu, maka sanksi dimaksud berupa teguran tertulis, pemberhentian sementara, atau sanksi pemberhentian tetap alias pemecatan sesuai dengan Pasal 112 Ayat (11) No. 15 Tahun 2011. Namun apabila setelah melalui proses-proses tersebut dinyatakan tidak terbukti, maka yang bersangkutan direhabilitasi nama baiknya sesuai dengan Pasal 112 Ayat (10) Undang-Undang No. 15 Tahun 2011²⁹.

Selanjutnya dapat di lihat dalam kasus yang terjadi di Tapanuli Tengah yang menjerat beberapa orang diantaranya adalah Ketua KPU Provinsi Sumatera Utara dimana duduk perkara disini Pengadu telah mengajukan kepada DKPP dengan Nomor Pengaduan 109/I-P/L-DKPP/2014 tanggal 29 April 2014 yang diregistrasi dengan Nomor Perkara 53/DKPP/KPKE-III/2014 dimana ada sikap manipulasi yang di lakukan oleh pihak penyelenggara Pemilu, di Kecamatan Sarudik bahwa lampiran perolehan suara Rufinus Hotmaulana Hutapuruk No. urut 10 Partai Hanura berjumlah 908, model DA-1 DPR selanjutnya dicocokkan

²⁹ Hasil wawancara bersama Monang Sitorus. Tim Pemeriksa DKPP Sumatera Utara pada Tanggal 21 Agustus 2017.

dengan model C1 jumlah suaraurut 10 sebanyak 908, selanjutnya di lihat pada pleno Berita Acara Rekapitulasi Hasil Perhitungan perolehan suara model DB-1 DPR perolehan suara bertambah menjadi 4247, maka $908-4247= 3339$ suara, sehingga dugaan Penggelembungan suara pada model DB-1 DPR sebanyak 3339;

Kecamatan Sirandorung, bahwa dalam Berita Acara Rekapitulasi Hasil Perhitungan suara model DA-1 DPR Lampiran perolehan suara Rufinus Hotmaulana Hutauruk, No. urut 10 partai Hanura berjumlah 991, model DA-1 lampiran dicocokkan dengan model C1 jumlah suara No. urut 10 sebanyak 991, selanjutnya dilihat pada pleno Berita Acara Rekapitulasi Hasil Perhitungan suara model DB perolehan suara No. urut 10 bertambah menjadi berjumlah 3195, maka terdapat selisih $991-3195=2204$, sehingga dugaan Penggelembungan suara model DB-1 DPR terdapat No. urut 10 tersebut 2204 suara.

Kecamatan Barus, bahwa Berita Acara Rekapitulasi Hasil Perhitungan perolehan suara model DA-1 DPR jumlah 708 suara Rufinus Hotmaulana Hutauruk, No. urut 10 perolehan suara terseut dicocokkan dengan model C1 suara No. urut 10 masih tetap banyak 708, selanjutnya setelah melihat maka hasil perhitungan suara model DB-1 suara No. urut 10 menjadi 3474, maka jika dihitung Penggelembungan suara pada model DB-1 DPR suara caleg No. urut 10 adalah $3474-708= 2766$ suara.

Kecamatan Sibabangun bahwa Berita Acara Rekapitulasi Hasil Perhitungan perolehan suara model DA-1 DPR jumlah perolehan suara Rufinus Hotmaulana Hutauruk, No. urut 10 sebanyak 724, dicocokkan denagn model C1 masih tetap sebanyak 724 suara. Bahwa Berita Acara Rekapitulasi Hasil

Perhitungan perolehan suara model DB menjadi sebanyak 3471 suara, maka jika dihitung Penggelembungan suara pada model DB- DPR caleg No. urut 10 adalah $3471-724= 2747$ suara.

Kecamatan Sorkam, bahwa Berita Acara Rekapitulasi Hasil Perhitungan perolehan suara model DA-1 DPR jumlah perolehan suara Rufinus Hotmaulana Hutauruk, No. urut 10 sebanyak 2940, dicocokkan telah sesuai dengan C1. Bahwa Berita Acara Rekapitulasi Hasil Perhitungan perolehan suara pada model DB-1 DPR suara caleg No. urut 10 bertambah dan menjadi sebanyak 4832 suara, maka jika dihitung Penggelembungan suara pada model DB-1 DPR caleg No. urut 10 adalah $2940-4892= 1892$ suara. Dan bahwa Kecamatan Sorkam berdasarkan Rekapitulasi Perhitungan suara model DA-1 DPR jumlah suara Pelapor 16, akan tetapi berdasarkan hasil rekapitulasi model DB-1 DPR jumlah suara Pelapor tinggal 4, jadi jika dihitung suara pelapor yaitu $16-4= 12$ suara Pelapor yang hilang.

Kecamatan Badiri, bahwa Barita Acara Rekapitulasi Hasil Perhitungan perolehan suara model DA-1 DPR jumlah perolehan suara Rufinus Hotmaulana Hutauruk, No. urut 10 partai Hanura sebanyak 1155 suara, masih sesuai dengan model C-1. Bahwa Berita Acara Rekapitulasi Hasil Perhitungan perolehan suara model DB-1 DPR menjadi sebanyak 5825 suara, maka jika dihitung penggelembungan suara model DB-1 DPR caleg No. urut 10 adalah $1155-5825= 4670$ suara. Dan dari model DA-1 DPR jumlah suara Pelapor 33, akan tetapi berdasarkan hasil rekapitulasi model DB-1 DPR jumlah suara Pelapor tinggal 21, jika dihitung pelapor yaitu $33-21= 12$ suara Pelapor yang hilang.

Kecamatan Manduamas, bahwa Berita Acara Rekapitulasi Hasil Perhitungan perolehan suara model DA-1 DPR jumlah perolehan suara Rufinus Hotmaulana Hutaaruk, No. urut 10 dari partai Hanura sebanyak 755 suara, masih sesuai berdasarkan C1. Bahwa Berita Acara Rekapitulasi Hasil Perhitungan perolehan suara model DB-1 DPR menjadi sebanyak 2045 suara, maka jika dihitung penggelembungan suara pada model DB-1 DPR caleg No. urut 10 adalah $2045-755= 1290$ suara.

Kecamatan Lumut, bahwa Berita Acara Rekapitulasi Hasil Perhitungan perolehan suara model C-1 DPR jumlah perolehan suara Rufinus Hotmaulana Hutaaruk, No. urut 10 dari partai Hanura sebanyak 219 suara, masih sesuai berdasarkan C1. Bahwa Berita Acara Rekapitulasi Hasil Perhitungan perolehan suara model DB-1 DPR menjadi sebanyak 1389 suara, maka jika dihitung penggelembungan suara pada model DB-1 DPR caleg No. urut 10 adalah $1389-219= 1170$ suara.

Kecamatan Pinang Sori, bahwa Berita Acara Rekapitulasi Hasil Perhitungan perolehan suara model DA-1 DPR jumlah perolehan suara Pelapor 9, akan tertapi berdasarkan hasil rekapitulasi model DB-1 DPR jumlah suara Pealpor tinggal 8, jika dihitungb suara pelapor yaitu $9-8= 1$ Pelapor yang hilang.

Kecamatan Kolang, bahwa model C-1 yang diperoleh Pelapor melalui web/site KPU www.pemilu2014.kpu.go.id jumlah TPS di Kecamatan Kolang sebanyak 36 TPS dan yang sudah masuk kedalam situs KPU C-1 sebanyak 32, dari total sebanyak yang telah masuk tersebut perolehan suara Rufinus Hotmaulana Hutaaruk No. urut 10 dari partai Hanura sejumlah 1828 masih ada 4

TPS yang belum masuk. Dicocokkan dengan DB-1 DPR jumlah perolehan suara Rufinus Hotmaulana Hutauruk No. urut 10 dari partai Hanura sebanyak 3771, sehingga diduga penggelembungan suara yang dilakukan Terlapor perhitungan yang pada pokoknya menguraikan sebagai berikut:

1. Bahwa Pengadu dalam sidang DKPP tanggal 12 Mei 2014 dan 19 Mei 2014 Republik Indonesia pada Pemilihan Umum yang telah dilaksanakan pada tanggal 9 April 2014, hal mana Pelapor diusung oleh Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura) dengan nomor urut 8 (delapan).
2. Bahwa Pengadu/pelapor sebagai calon Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Daerah Pemilihan (Dapil) Sumatera Utara 2 (dua) yang meliputi Kabupaten Labuhanbatu Utara, Kabupaten Labuhanbatu, Kabupaten Labuhanbatu Selatan, Kabupaten Padang Lawas Utara, Kabupaten Padang Lawas, Kota Padang Sidempuan, kabupaten Tapanuli Selatan, Kabupaten Mandailing Natal, Kota Sibolga, kabupaten Tapanuli Tengah, Tapanuli Utara, Kota Gunung Sitoli, Kabupaten Nias, kabupaten Nias Utara, Kabupaten Nias Selatan, Kabupaten Nias barat, Kabupaten Toba Samosir, dan Kabupaten Humbang hasundutan;
3. Bahwa amanah Undang-Undang Dasar (UUD) Republik Indonesia Tahun 1945 i.c Pasal 22 E, secara tegas mengisyaratkan pemilihan umum dilaksanakan secara Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, serta Jujur dan Adil. Bahwa dengan adanya Landasan Konstitusi tersebut Pelaksanaan Pemilihan Umum, dilaksanakan dengan mengedepankan kejujuran dan keadilan, sebagai Penyelenggaraan Pemilihan Umum tersebut telah dibentuk Terlapor, untuk

menyelenggarakan Pemilu dimaksud, sebagaimana amanah Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum;

4. Bahwa berdasarkan undang-undang Nomor 11 tahun 2011 tentang pemilihan Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/kota, maka Pelapor telah ikut sebagai peserta, dalam pemilihan Legislatif pada Pemilihan Umum tanggal 9 April 2014, bahwa dengan ikutnya Pelapor sebagai seorang Calon Pelapor, mempunyai kedudukan hukum (*Legal Standing*) untuk mengajukan Pelaporan *aquo*;
5. Bahwa Pengadu/Pelapor sangat keberatan terhadap hasil Pleno yang dituangkan dalam Berita Acara Rekapitulasi Hasil Perhitungan Perolehan Suara model DB yang dilakukan oleh Terlapor (KPUD Tapteng), dimana dari Berita Acara hasil Rekapitulasi Perhitungan perolehan suara tersebut Pelapor sangat dirugikan khususnya hasil perhitungan perolehan suara di seluruh Kecamatan se-Kabupaten Tapanuli Tengah berdasarkan formulir DA yang ada di Kecamatan berdasarkan rekapitulasi PPK. Bahwa Pelapor sangat keberatan dengan Rekapitulasi yang dilakukan oleh KPU SUMUT yang tidak mau memproses keberatan Pelapor tentang adanya penggelembungan suara dan pencurian suara oleh Caleg dalam satu partai dan antar partai. Hal ini telah dilaporkan kepada Panwaslu Kabupaten dalam setiap tingkatan perhitungan suara, tetapi tidak ditindak lanjuti oleh Panwaslu Kab. Tapteng.
6. Bahwa Kabupaten Tapanuli Tengah terdapat 20 (dua puluh) Kecamatan, jumlah dalam DPT 2000.480 orang, jumlah surat suara yang dipergunakan

158.406 pemilih, suara tidak sah sebanyak 12.453 surat suara, perolehan suara partai Pelapor sejumlah 45.957 suara. Tetapi tidak jujur dan kenyataan di lapangan bahwa perolehan suara Partai HANURA se Kabupaten Tapteng tidak sampai sejumlah yang ditetapkan oleh KPUD Tapteng yang tertera dalam Formulir DB;

7. Bahwa keruguan yang dialami oleh Pengadu/Pelapor di sebabkan adanya dugaan penggelembungan suara yang dilakukan oleh Terlapor diperuntukkan buat rekan sesama Calon satu Partai HANURA bernama Rufinus Hotmaulana Hutauruk, S.H., M.M., M.H calon Legislatif No. Urut 10 dari Partai Hanura dapil Sumut II dan dugaan pengurangan perolehan suara Pelapor yang dilakukan Terlapor dapat dilihat dari beberapa kecamatan, di Kabupaten Tapanuli Tengah yang didasarkan pada lampiran model C1 dan lampiran model DA.
8. Bahwa dugaan telah terjadi penggelembungan suara Pelapor meneliti dan melihat perbedaan dilihat sertifikat Rekapitulasi hasil perhitungan perolehan suara dari setiap desa/Kelurahan di Kecamatan Badiri berdasarkan formulir Model DA-1 DPR halaman yang dikeluarkan oleh PPK ada dua versi, yang kedua versi tersebut terdapat perbedaan yang mengenai uraian data penggunaan surat suara, selanjutnya kedua versi Rekapitulasi Model DA-1 DPR di Kecamatan Badiri tersebut dicocokkan dengan Rekapitulasi Perhitungan perolehan suara Terlapor dari Model DB-1 DPR pada halaman 2-1 tentang uraian penggunaan surat suara tetap ada perbedaan. Sebagaimana dalam uraian data pengguna surat suara sebagai berikut:

Versi Pertama DA-1 yang Diproleh Saksi Partai di Kecamatan Badiri

No	Data Penggunaan Surat Sura	Jumlah akhir
1	Jumlah Surat Suara yang diterima termasuk Cadangan 2% (3+3+4)	16.930
2	Jumlah Surat Suara dikembalikan oleh pemilih karena rusak dan/atau keliru coblos	5
3	Jumlah Surat Suara yang tidak digunakan	5369
4	Jumlah Surat Suara yang digunakan	11.560

No	Data Suara Sah dan Tidak Sah	Jumlah Akhir
1	Jumlah Surat Suara Sah Seluruh Partai Politik	10.979
2	Jumlah Suara Tidak Sah	589
3	Jumlah Suara Sah dan Tidak Sah	11.568

Versi kedua DA-1 di Kecamatan Badiri

No.	Data Penggunaan Surat Suara	Jumlah Akhir
1	Jumlah Surat Suara yang diterima termasuk Cadangan 2% (2+3+4)	16.930
2	Jumlah Surat Suara dikembalikan oleh oleh pemilih karena rusak dan/atau keliru coblos	4
3	Jumlah surat suara yang tidak digunakan	1901
4	Jumlah surat suara yang digunakan	15.130

No.	Data Suara Sah Dan Tidak Sah	Jumlah Akhir
1	Jumlah Surat Suara Sah Seluruh Partai Politik	14.633
2	Jumlah Suara Tidak Sah	497
3	Jumlah Suarasah dan Tidak Sah	15.130

Versi KPU Rekap DB-1 di Kecamatan Badiri

No.	Data Pengguna Surat Suara	Jumlah Akhir
1	Jumlah Surat Suara yang diterima termasuk Cadangan 2% (2+3+4)	16.930
2	Jumlah surat suara dikembalikan oleh pemilih karena rusak dan/atau keliru coblos	4
3	Jumlah surat suara yang tidak digunakan	1.718
4	Jumlah surat suara yang digunakan	15.208

No.	Data Suara Sah dan Tidak Sah	Jumlah Akhir
1	Jumlah Surat Suara Sah Seluruh Partai Politik	14.551
2	Jumlah Suara Tidak Sah	657
3	Jumlah Suara Sah dan Tidak Sah	15.208

9. Bahwa Model C-1 dari hasil perhitungan suara di setiap TPS (Tempat Pemungutan Suara) telah ada pada setiap partai politik dan telah pula dimasukkan dalam situs/wesite resmi KPU www.pemilu2014.kpu.go.id, sehingga setiap orang dapat melihat situs/website tersebut:

10. Bahwa dari uraian diatas Pelapor sangat keberatan terhadap berita acara rekapitulasi hasil perhitungan perolehan suara Model DB yang telah diplenokan Terlapor pada tanggal 22 April 2014 di Kabupaten Tapanuli Tengah, sehingga sangat merugikan terhadap perolehan perhitungan suara Pelapor dan merupakan perbuatan pelanggaran Pemilu yang dilakukan Terlapor;
11. Bawa dugaan adanya pengelembungan suara sangat jelas ketika media membeberkan adanya pemecatan terhadap PPK Kecamatan oleh Camat Kecamatan Pasaribu Tobing yang tidak mau menandatangani berita acara Rekapitulasi hasil perhitungan suara yang kosong;
12. Bahwa selain telah terjadi Pengelembungan suara yang dilakukan oleh Terlapor, berdasarkan berita salah satu media Harian Rakyat Tapanuli pernyataan Sintong DA-1 yang dibacakan PPK tidak sesuai dengan di Kecamatan;
13. Bahwa berdasarkan uraian tersebut di atas, Terlapor memohon kepada Badan Pengawas Pemilu Umum (Bawaslu) Provinsi Sumatera Utara membuat rekomendasi untuk melakukan perhitungan suara ulang di Kabupaten Tapanuli Tengah.

1. Tata Cara Penangkapan

Pada pokoknya tata cara pengaduan dalam mekanisme penegakan kode etik penyelenggara Pemilu yang dilakukan oleh DKPP adalah, memuat hal-hal sebagai berikut:

- a) Mengisi formulir pengaduan

Sesuai ketentuan UU No. 15 Tahun 2011, pengaduan dapat mengusahakan pengaduannya, dibuktikan melalui surat kuasa yang disertakan sebagai bagian dari pengadu yang diserahkan kepada DKPP.

b) Kuasa pengaduan

Pengadu dapat menguasakan kepada seseorang atau kelompok orang baik sebagai individu maupun dalam kerangka keberacaraan secara hukum kepada lembaga profesional. Penguasaan tersebut dinyatakan dengan surat kuasa tersendiri.

c) Teradu

Kadangkala jumlah teradu lebih dari satu orang, bahkan DKPP pernah memeriksa dan memutus untuk perkara kode etik sebanyak 32 (tiga puluh dua) orang teradu.

d) Peristiwa yang diadukan

e) Saksi-saksi

Yaitu mereka yang menyaksikan, mendengar, atau mengalami sendiri terhadap peristiwa yang dilakukan oleh teradu, penyelenggara Pemilu. Dalam baris ini dapat juga ditambahkan pihak lain yang dinamakan *Terkait*, yakni para kolega sesama penyelenggara Pemilu, atasan atau bawahan teradu, yang mengetahui atau pertimbangan-pertimbangan lain untuk menghadirkan terkait. Di samping itu, teradu ataupun pengadu dapat menghadirkan *Ahli*, yakni mereka yang memiliki kualifikasi keahlian di bidangnya, untuk kelak didengar pendapatnya dipersidangan DKPP menurut kapasitas keahliannya.

f) Uraian singkat kejadian

Yaitu kontruksi peristiwa atau perbuatan perilaku dilakukan oleh penyelenggara Pemilu.

1. Kontruksi Peradilan Kode Etik Penyelenggara Pemilu

Secara umum lembaga DKPP penyelenggara peradilan kode etik penyelenggara Pemilu di lingkungan fungsionalitas penyelenggara Pemilu. Perkara-perkara yang ditangani DKPP, selain menyangkut perilaku anggota KPU, Bawaslu, dan Sekretariat jajaran lembaga penyelenggara Pemilu, juga bertugas untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara-perkara kode etik bagi penyelenggara Pemilu tersebut.

a. Kontruksi Peradilan

Lahirnya DKPP dilatarbelakangi oleh keprihatian yang mendalam terhadap penyelenggara Pemilu kita sebelumnya. Terutama puncaknya dalam Pemilu 2009, kinerja penyelenggara Pemilu dinilai belum begitu menggembirakan. Hal ini ditangkap oleh para pembentuk undang-undang sehingga mereka merumuskan format penyelenggara Pemilu dalam bentuknya yang sekarang, yang digariskan di dalam undang-undang penyelenggara Pemilu. Di dalam bagian penjelasan, pemerintah dan DPR RI menyatakan bahwa kesiapan cukup waktu dan sikap profesionalitas penyelenggara Pemilu, memungkinkan terciptanya penyelenggaraan Pemilu yang lebih baik.

Disamping itu, Pemilu mewujudkan kedaulatan rakyat dijamin menghasilkan pemerintahan demokratis dan berasaskan Luber dan Jurdil, hanya memungkinkan terwujud apabila penyelenggara Pemilu mempunyai integritas yang tinggi. Para penyelenggara Pemilu juga dituntut untuk memahami dan

menghormati hak-hak sipil dan politik warga Negara penyelenggara Pemilu yang lemah berpotensi menghambat terwujudnya Pemilu yang berkualitas dan ini tercantum dalam paragraf pertama UU No. 15 Tahun 2011. Karena itu DKPP diberi tugas dan wewenang untuk menjaga dan menegakkan kemandirian, integritas, dan kredibilitas penyelenggara Pemilu yang terdapat dalam Pasal 110 Ayat (1) UU No. 15 Tahun 2011. sebagai bagian dari penyelesaian perkara-perkara dalam Pemilu, DKPP memiliki kekhasannya tersendiri. Walaupun sebagai satu-kesatuan fungsi di dalam Pemilu, konstruksi DKPP adalah sebagai “sebagai lembaga peradilan”.

Ingin ditegaskan disini bahwa, DKPP bukanlah lembaga peradilan umum, yang ada dalam komponen sistem peradilan di lingkungan kekuasaan kehakiman kita. Namun DKPP merupakan peradilan khusus etika, yang memiliki tugas dan wewenang untuk memeriksa dan memutus pelanggaran etik bagi penyelenggara Pemilu, sebagaimana yang diatur di dalam UU No. 15 Tahun 2011. Menurut guru besar tata Negara Universitas Indonesia (UI) Jimly Asshiddiqie, DKPP adalah quasi pengadilan atau lembaga semi pengadilan, karena memiliki fungsi-fungsi peradilan:

“lembaga-lembaga yang bersifat ‘mengadili’ tetapi tidak disebut sebagai pengadilan itu merupakan bentuk *quasi-pengadilan* atau *semi-pengadilan*. Beberapa diantaranya berbentuk komisi-komisi negara, tetapi ada pula yang menggunakan istilah badan atau pun dewan. Lembaga-lembaga ini, di samping bersifat mengadili, seringkali juga memiliki fungsi-fungsi yang bersifat administrasi”.

Pendapat Jimly Asshiddiqie di atas sejalan dengan konstruksi kelembagaan DKPP sebagaimana diatur di dalam sejumlah ketentuan UU No. 15 Tahun 2011.

b. Asas-Asas Peradilan Etik Penyelenggara Pemilu

Sebagai sebuah peradilan, pengadilan kode etik yang dijalankan oleh DKPP pun menerapkan sejumlah asas selayaknya sebuah peradilan umumnya, sebagai berikut:

1) Pra Peradilan

- a) *Independency of judiciary*. Peradilan dalam penegakan kode etik penyelenggara Pemilu dijamin kemandirian dan kemerdekaan. Tidak saja kebebasan untuk para pihak yang berperkara di dalam sidang-sidang kode etik, namun kemerdekaan bagi majelasi pemeriksa dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara.
- b) *Nullum delictum noella poena sine praevia lege poenali*, atau asas legalitas. Suatu asas yang kurang lebih menyatakan bahwa, tidak ada suatu perbuatan yang dapat dijatuhi sanksi kepada penyelenggara Pemilu sebelum diawali dengan pemberlakuan ketentuan peraturan;
- c) *Presumption of innocent*. Suatu asas praduga tak bersalah. Betapapun setiap anggota penyelenggara Pemilu diadukan sejumlah pihak dan menjalani proses-proses persidangan di DKPP, namun mereka tidak layak untuk disebut telah melanggar kode etik penyelenggara Pemilu sehingga dibacakannya putusan DKPP untuk menentukan status perkaranya.
- d) *Eidereen wordt geacht de wette kennen*. Suatu asas yang menyatakan setiap penyelenggara Pemilu dianggap telah mengetahui norma-norma di dalam kode etik penyelenggara Pemilu. Selain telah diundangkan dan

dimuat dalam berita dan lembaran negara, kode etik dan penegakannya telah disosialisasikan oleh KPU, Bawaslu, dan DKPP dalam banyak kesempatan, sehingga menepikan alasan ketidaktahuan untuk tidak mengetahui kode etik penyelenggara Pemilu.

- e) *The rule of law, equality before the law*. Suatu asas yang menyebut, setiap penyelenggara Pemilu dalam kaitannya dengan sidang-sidang DKPP dianggap sama kedudukannya. KEPADANYA BERHAK UNTUK DIPERLAKUKAN SECARA ADIL DAN MERATA DI DEPAN SIDANG DKPP.
- f) *Speedy administration of justice, speedy trial*. Suatu peradilan yang cepat untuk memeriksa sehingga terwujud kepastian hukum bagi mereka yang diadukan. Persidangan Kode Etik diselenggarakan dengan prinsip cepat dan sederhana, namun dengan tertib, khidmat, aman, lancer, dan berwibawa.
- g) Asas sidang terbuka untuk umum. Suatu asas yang menyatakan bahwa sidang-sidang kode etik penyelenggara Pemilu digelar secara terbuka untuk umum, kecuali dinyatakan sebaliknya. “Sidang DKPP dipimpin oleh Ketua Majelis setelah terlebih dahulu menyatakan sidang dibuka dan terbuka untuk umum”.

2) Prosesi Sidang

Setelah pembacaan tata tertib sidang, hadir dan duduknya Ketua dan anggota majelis dinyanyikan lagu kebangsaan Indonesia Raya, maka kendali sidang sepenuhnya berada di tangan Ketua Majelis Sidang.

3) Pembuktian

Sama seperti dalam persidangan atau peradilan lazmnnya, pembuktian merupakan inti persidangan penyelesaian perkara kode etik Penyelenggara Pemilu sendiri. Tujuan dari pembuktian ini adalah untuk mencari kebenaran materiel.

Selanjutnya bahwa pembuktian dimulai sejak verifikasi administrasi dan verifikasi materiel sebelumnya, namun bedanya dengan pembuktian dalam persidangan, merupakan peneguhan terhadap ada atau tidaknya tindakan/perbuatan/perilaku pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu sebagaimana materi pengaduan yang diajukan Pengadu, sekaligus untuk membuktikan terdapat atau tidak terdapatnya materialitas pelanggaran kode etik yang sudah ditempuh dalam verifikasi bekas sebelumnya. Pembuktian dalam sidang untuk menentukan terangnya peranan benarkah Teradu melakukan tindakan/perbuatan/perilaku sebagaimana yang dituduhkan.

4) Penutupan Sidang

Apabila dalam suatu sidang terdapat perlunya penundaan karena suatu dan lain hal, Ketua Majelis dengan saran dan masukan anggota Majelis Sidang, dapat menunda dengan ditandai mengetuk 1 (satu) kali dengan menyebut lamanya waktu penundaan, sementara itu apabila sidang akan dilanjutkan kembali maka Ketua Majelis Sidang mengetuk 1 (satu) kali tanda dimulainya sidang yang ditunda tersebut.

Sebelum ditutupnya sidang, Ketua Majelis Sidang memberikan kesempatan kepada terutama kepada Pengadu dan Teradu untuk menyimpulkan secara pernyataan akhir atau penutup (*closing statement*). Pernyataan kata akhir

ini semacam penegasan kembali terhadap materi pengaduan dan materi penyangkalan oleh Teradu.

5) Putusan

Setelah persidangan dinyatakan selesai, proses penyelesaian pelanggaran kode etik berikutnya di DKPP adalah pembacaan Putusan perkara kode etik penyelenggara Pemilu. Sebelum membaca Putusan, terlebih dahulu dilakukan selambat-lambatnya dalam waktu 7 (tujuh) hari setelah sidang pemeriksaan tersebut dinyatakan selesai, sementara pembacaan Putusan dilakukan paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak rapat pleno penetapan Putusan dilakukan.

Berdasarkan penilaian atas fakta dalam persidangan sebagaimana diuraikan diatas sebelumnya, setelah memeriksa keterangan korban, dan memeriksa jawaban dan keterangan para korban, memeriksa saksi dan pihak terkait, memeriksa bukti-bukti dokumen yang disampaikan korban dan terdakwa, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu menyimpulkan bahwa DKPP berwenang mengadili pengaduan korban.

Putusan DKPP bersifat final dan mengikat dimana dalam ketentuan Pasal 112 Ayat (9) UU No. 15 Tahun 2011 didapati hasil pemeriksaan yang bersifat terbuka oleh DKPP, terbukti bahwa Ketua KPUD Tapanuli Tengah telah melanggar kode etik, maka atas dasar itu ia diberhentikan. Memerintahkan kepada Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sumatera Utara dan Badan Pengawas Pemilu Sumatera Utara untuk menindaklanjuti Putusan ini sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dan memerintahkan kepada Badan Pemilu Republik Indonesia untuk mengawasi pelaksanaan Putusan ini.

C. Kewenangan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Republik Indonesia dengan Penegakan Kode Etik Pemilu Terhadap Pelanggaran Etik Yang Dilakukan Komisi Pemilihan Umum Daerah Tapanuli Tengah

Berdasarkan ketentuan UU tentang Pemilu, dalam Penyelenggaraan Pemilu terdapat 3 (tiga) fungsi yang saling berkaitan yang di institusi dalam 3 kelembagaan yaitu KPU, Bawaslu, dan DKPP. DKPP atau Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum bukan lembaga penyelenggara pemilu, tetapi tugas dan wewenangnya terkait dengan para pejabat penyelenggara pemilu. Lembaga penyelenggara pemilu menurut Pasal 23E UUD 1945 adalah “komisi pemilihan umum”, tetapi oleh Undang-Undang dijabarkan menjadi terbagi ke dalam 2 kelembagaan yang terpisah dan masing-masing bersifat independen, yaitu “Komisi Pemilihan Umum” atau KPU, dan Badan Pengawas Pemilihan Umum” atau Bawaslu.

Tugas kewenangan DKPP berkaitan dengan perorang pejabat penyelenggara Pemilu, baik KPU maupun Bawaslu. Dalam arti sempit, KPU hanya terdiri atas para Komisioner di tingkat pusat, provinsi, dan ditingkat kabupaten/kota. Demikian pula dalam arti sempit, Bawaslu hanya terdiri atas pimpinan atau anggota Bawaslu tingkat pusat, dan Bawaslu tingkat provinsi. Namun, dalam arti luas, penyelenggara Pemilu itu, baik dalam lingkungan KPU maupun Bawaslu, menyangkut pula para petugas yang bekerja secara tetap ataupun yang bekerja secara tidak tetap atau adhoc.

Pegawai yang bekerja secara tidak tetap, misalnya pegawai negeri sipil yang bekerja di KPU atau yang bekerja di Bawaslu. Sedangkan yang bekerja

secara tidak tetap atau adhoc, misalnya ketua dan Anggota Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu).di tingkat kabupaten/kota ataupun petugas pengawas di tingkat operasional di lapangan dan panitia pemungutan suara dan para petugas pelaksana operasional KPU di lapangan sampai ke tingkat Panitia Pemungutan Suara (TPS). Menurut UU, semua itu termasuk ke dalam pengertian penyelenggara pemilu. Hanya saja, khusus bagi pegawai negeri sipil- sebagai bagian etika yang diatur dan harus tunduk pula kepada ketentuan UU kepegawaian.

Subjectum litis atau subjek yang dapat menjadi pihak yang berperkara di DKPP dapat mencakup pengertian luas dan dapat pula menyangkut pengertian sempit. Namun, dalam Peraturan tentang Pedoman Beracara DKPP, pengertian pihak yang dapat berperkara tersebut dibatasi, sehingga penanganan kasus-kasus dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu dapat secara realistis ditangani dan diselesaikan DKPP. Lagi pula, DKPP juga perlu memberikan dukungan penguatan kepada KPU dan Bawaslu sendiri untuk menjalankan fungsinya tanpa harus menangani semua urusan dugaan pelanggaran kode etik sendiri. Hal-hal yang dapat diselesaikan sendiri oleh KPU dan Bawaslu atau pun hal-hal yang semestinya ditangani dan diselesaikan lebih dulu oleh KPU dan Bawaslu, tidak boleh secara langsung oleh DKPP dengan mengabaikan mekanisme internal KPU dan Bawaslu sendiri lebih dulu.

Karena itu idealnya, kasus-kasus dugaan pelanggaran kode etik 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. Sedangkan untuk kasus-kasus pelanggaran yang

dilakukan di tingkat kabupaten/kota lebih dulu harus diklarifikasi dan ditangan oleh KPU Pusat atau Bawaslu pusat. Jika pun laporan atau pengaduan terkait diajukan langsung oleh masyarakat, oleh partai politik atau pun oleh penyelenggara Pemilu tingkat lokal kepada DKPP, maka laporan atau pengaduan tersebut akan diperiksa dan diselesaikan oleh KPU atau Bawaslu melalui anggota KPU atau anggota Bawaslu yang duduk sebagai anggota DKPP.

Selanjutnya ada *objectum litis* dimana objek perkara yang ditangani oleh DKPP terbatas hanya kepada persoalan perilaku pribadi atau orang per orang pejabat atau petugas penyelenggara Pemilu. Objek pelanggaran etika yang dapat diperkarakan serupa dengan kualifikasi tindak pidana dalam sistem peradilan pidana, yaitu menyangkut sikap dan perbuatan yang mengandung unsur jahat dan melanggar hukum yang dilakukan oleh perseorangan individu secara sendiri-sendiri atau pun bersama-sama yang dipertanggung-jawabkan juga secara individu per orang.

Dengan kata lain, yang dapat dituduh melanggar kode etik individu, baik secara sendiri-sendiri atau pun secara bersama-sama, bukan sebagai institusi, melainkan sebagai orang per orang. Yang dapat dituduh melanggar kode etik, buak KPU atau Bawaslu sebagai institusi, tetapi orang per orang yang kebetulan menduduki jabatan ketua atau anggota KPU atau Bawaslu tersebut. Karena itu, pihak yang melapor atau yang mengadu harus mampu membuktikan apa saja yang telah dilakukan oleh orang per orang individu ketua atau anggota KPU atau Bawaslu yang dianggap telah melanggar kode etik penyelenggara Pemilu sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Semenjak Pemilu Tahun 1999, Pelanggaran Pemilu dibedakan dalam Pelanggaran Administrasi Pemilu, Pelanggaran Pidana Pemilu, dan Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu. Menurut Jenedjri M. Gaffar, “Pelanggaran administratif adalah pelanggaran terhadap ketentuan Undang-Undang Pemilu yang bukan merupakan ketentuan pidana pemilu dan ketentuan yang lain yang diatur oleh KPU”.

Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu adalah kesatuan landasan norma moral, etis dan filosofis yang menjadi pedoman bagi perilaku penyelenggara pemilihan umum yang diwajibkan, dilarang, patut atau tidak patut dilakukan dalam semua tindakan dan ucapan. Dasar hukum kode etik penyelenggara pemilihan umum meliputi :

1. Undang-Undang RI Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu
2. Undang-Undang RI Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD.
3. Peraturan KPU Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Tahapan, Program dan Jadwal Pemilu 2014, yang diubah terakhir dengan Peraturan KPU, BAWASLU, Nomor 6 Tahun 2013.
4. Peraturan bersama KPU, BAWASLU, dan DKPP Nomor 13 Tahun 2012, Nomor 11 Tahun 2012 dan Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum.

Kewenangan DKPP tidak lepas dari adanya pengawas yang menuding yaitu Tim Pemeriksa Daerah Pemeriksa yang diberikan kewenangan untuk lebih memperlihatkan kinerja dari DKPP di daerah yaitu khusus Daerah Tapanuli

Tengah sendiri mengingat DKPP tidak secara langsung menangani masalah pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Ketua KPUD Tapanuli Tengah.³⁰ Tugas tim ini menjalankan satu kewenangan DKPP untuk memeriksa adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh jajaran KPU dan Bawaslu di 33 provinsi Indonesia. Secara hukum, pembentukan Tim Pemeriksaan di Daerah memiliki dasar hukum yang jelas. Seperti terdapat dalam Pasal 113 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, bahwa apabila dipandang perlu, DKPP dapat melakukan pemeriksaan di daerah.

Pasal 18 dari Ayat (1 s/d 6) Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2012 yang telah diubah menjadi Peraturan DKPP Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilu dijelaskan mengenai Tim Pemeriksa di Daerah. Menindaklanjuti amanat dua ketentuan hukum itu, akhirnya DKPP menerbitkan Peraturan Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pemeriksaan Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu di Daerah.

Selanjutnya sudah ada dua pertimbangan kenapa dibentuk Tim Pemeriksa di Daerah. Pertama adalah pertimbangan internal DKPP sendiri. Secara internal, kelembagaan DKPP sangat terbatas. DKPP secara lembaga hanya ada satu dan berada di ibu Kota negara, sementara tugasnya bersifat nasional. Jumlah anggotanya pun hanya tujuh orang, dibantu jajaran staf sekretariat yang tidak lebih dari 50 orang. Ini jelas tidak sebanding jika melihat pada pertimbangan kedua, yakni melihat kondisi eksternal. Untuk Pemilu Legislatif 2014 seperti diketahui KPU telah menetapkan sebanyak 2.453 daerah pemilihan (Dapil).

³⁰ Hasil wawancara bersama Monang Sitorus. Tim Pemeriksa DKPP Sumatera Utara tanggal 21 Agustus 2017.

Katakanlah, semisal dari satu Dapil ada satu pengadu saja, sudah pasti DKPP akan kewalahan.³¹

DKPP dalam menegakkan kode etik tetap berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu maka tidak heran bahwa DKPP tetap menjalankan tugas, Fungsi dan wewenang DKPP dilakukan dengan baik sebagaimana dibahas pada halaman sebelumnya. Jadi faktor eksternal lain adalah kondisi geografis Indonesia yang sangat luas dan berpulau-pulau. Yang membuat DKPP dalam menegakkan kode etik terkendala sehingga tidak memungkinkan dapat mengawasi semua mengingat DKPP hanya berada di kota besar saja. Seringkali kondisi ini membuat penanganan pelanggaran kode etik kurang efisien. Dan bahwa DKPP tidak secara langsung menangani masalah tersebut, DKPP itu cuma memberikan putusan.

Secara internal kewenangan yang dilakukan DKPP yaitu pada Pasal 109 ayat (2) UU No. 15 Tahun 2011 tentang penyelenggaraan Pemilu “ DKPP dibentuk untuk memeriksa dan memutuskan pengadu dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU, anggota KPU provinsi, anggota KPU kabupaten/kota, anggota KPU, anggota PNS, anggota PPLN, anggota KPPS, anggota KPPSLN, anggota Bawaslu, anggota Bawaslu provinsi, anggota Panwaslu kabupaten/kota, anggota Panwaslu kecamatan, anggota Panwaslu Pemilu Lapangan dan anggota Pengawas Pemilu Luar Negeri³².

Ketentuan Pasal 111 ayat (4) UU nomor 15 Tahun 2011 tentang penyelenggaraan Pemilu. Bahwa DKPP nanti akan memanggil penyelenggaran

³¹ Hasil wawancara oleh Syafrida Ketua Bawaslu Sumatera Utara tanggal 11 September 2017.

³² Hasil wawancara bersama Monang Sitorus. Tim Pemeriksa DKPP Sumatera Utara pada Tanggal 21 Agustus 2017.

Pemilu yang diduga melakukan pelanggaran kode etik untuk memberikan penjelasan dan pembelaan, selanjutnya memanggil Pelapor, saksi, dan/atau pihak-pihak lain yang terkait untuk dimintai dokumen atau bukti lain dan memberikan sanksi kepada penyelenggara Pemilu yang terbukti melanggar kode etik.

Kinerja DKPP memberikan prospek yang baik dalam pengembangan tradisi berdemokrasi, dengan sumbangan putusannya yang menjadi bagian upaya perbaikan berkesinambungan atas penegakan kode etik. Sebagai pemegang amanat penegakan kode etik penyelenggara pemilu, DKPP telah menjalankan kepeloporannya dalam pengadilan etik modern di Indonesia, salah satunya dengan proses pengadilan yang berlangsung terbuka. DKPP dalam penegakan kode etik terhadap pelanggaran etik yang dilakukan oleh Ketua KPU Daerah Tapanuli yang telah terbukti melakukan pelanggaran dimana adanya penggelembungan suara sehingga dapat dikenakan sanksi yaitu dengan pemberhentian tetap terhadap ketua KPU Daerah Tapanuli Tengah.

Ketentuan Pasal 3 ayat (2) Peraturan DKPP Tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilu “Penegakan kode etik dilaksanakan oleh DKPP”.

Secara eksternal untuk menghindari jadian yang kesekian kali maka ada baiknya melakukan kampanye pencegahan kepada para pemangku kepentingan. Rangkaian sosialisasi DKPP terhadap anggota KPU dan Bawaslu di banyak kota, sosialisasi kepada partai politik, kalangan perguruan tinggi, Ormass, dan para pihak lain gencar pun telah dan akan terus dilakukan DKPP. Dalam rangka

pengecehan pula, DKPP menempuh suatu konsep yang disebut sosialisasi berbasis tatap muka dan sosialisasi berbasis media massa.

Bahwa dapat dilihat dari sosialisasi yang telah dilakukan DKPP di banyak provinsi, antusiasme pemangku kepentingan luar biasa. Para pemangku kepentingan antara lain meliputi penyelenggara Pemilu, peserta Pemilu, perguruan tinggi, pegiat Pemilu, sama-sama berharap agar DKPP dengan kewenangan yang kuat tersebut dapat difaedahkan bagi penyelenggaraan Pemilu yang makin Luber dan Jurdil. Pada forum-forum sosialisasi yang digelar, mereka banyak menanyakan mekanisme penyelesaian pelanggaran yang dilakukan anggota KPU dan Bawaslu serta jajaran di daerah-daerah. Detil sekali mereka menanyakan lingkup operasional DKPP ini. Dan selalu saja mereka menyimak apa yang disampaikan DKPP, bahkan tak beranjak dari kursi duduknya, dari awal hingga ketika forum ditutup.³³

Secara teoritis baik KPU, Bawaslu dan Panwaslu, maupun sekretariat penyelenggara Pemilu memiliki peluang yang sama untuk dapat diduga/dinilai melanggar kode etik penyelenggara Pemilu. Namun dari 64 perkara yang telah dan sedang ditangani DKPP, pengaduan didominasi jajaran KPU di daerah, sisanya Panwaslu, dan secara bersama-sama antara komisioner dengan pihak sekretariat. Karena ternyata, sebuah pelanggaran jarang bisa dilakukan oleh seorang namun hasil kolaborasi antara penyelenggara dengan bagian sekretariat.

³³ Anonim. *Kegiatan Sosialisasi dan Kerjasama Antara DKPP dengan Universitas HKBP Nommensen Medan*. Diakses melalui www.dkpp.go.id pada Rabu, 27 September 2017. Pukul 13.52.

Upaya yang dilakukan DKPP dapat dilihat dari wewenang DKPP sendiri memberikan putusan adalah dapat dilihat pada pada Pasal 11 Ayat (3) UU No. 15

Tahun 2011 yaitu:

(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; (c) menetapkan putusan; dan (d) menyampaikan putusan kepada pihak-pihak terkait untuk ditindaklanjuti.

Jelas sudah terlihat upaya yang dilakukan oleh DKPP dalam menegakkan kode etik terhadap pelanggaran etik yang dilakukan oleh komisi pemilihan umum daerah Tapanuli Tengah.

Perlu disini adanya kontrol dari pihak KPU dan Bawaslu agar pelanggaran dapat diminimalisir dengan baik. Dan disinilah akan muncul nantinya tujuan penegakan kode etik penyelenggara Pemilu yaitu sebagaimana tujuan-tujuan hukum, yakni mencapai kepastian, keadilan, dan kemanfaatan.

2. Kedudukan DKPP

Amandemen UUD 1945 merupakan reformasi konstitusi yang telah mengubah struktur ketatanegaraan Indonesia, salah satu tujuan utama amandemen UUD 1945 adalah untuk menata keseimbangan (*checks and balances*) antara lembaga negara. Dalam menata setiap lembaga negara, menurut Saldi Isra, konstitusi memiliki tiga fungsi pokok, yaitu: (1) menentukan lembaga lembaga apa saja yang ada dalam sebuah negara; (2) menjelaskan bagaimana hubungan, kewenangan, dan interaksi antar lembaga negara; dan (3) menjelaskan hubungan antara negara dengan warganya.

Selain bertujuan menata keseimbangan (*cheeks and balances*) antar lembaga negara, konstitusi juga mengamanatkan untuk membentuk lembaga negara yang bersifat penunjang, yang dalam teori politik atau hukum tata negara disebut *the auxiliary state organ*. Teori ini mengemukakan bahwa dalam perkembangan negara modern, sistem *trias politica* atau pembagian kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif versi *Montesquieu* sudah tidak relevan lagi untuk diterapkan, karena lembaga negara utama (*main state organ*) yang terdiri dari eksekutif, legislatif, dan yudikatif tidak mungkin bisa menjalankan tugas-tugas kenegaraan sendirian, sehingga diperlukan lembaga-lembaga negara yang bersifat penunjang.

Menurut Jimly Assiddiqie, pembentukan lembaga-lembaga negara adalah sebagai bagian dari ekperimentasi kelembagaan (*institutional experimentation*) yang bisa berupa dewan (*council*), komisi (*commission*), komite (*committe*), badan (*board*), atau otorita (*authority*). Khusus tentang keberadaan lembaga penyelenggara pemilu, diatur dalam Pasal 22 E ayat (5) UUD 1945 menyatakan bahwa, “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri”.

Original intens Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 tersebut, menurut Jimly Ashiddiqie, ketentuan Pasal tersebut tidak secara tegas menyebutkan kelembagaan penyelenggara pemilu. Ketentuan tersebut hanya menyebutkan kewenangan pokok Komisi Pemilihan Umum, sebagai lembaga penyelenggara pemilu.

Nama kelembagaan dalam klausula tersebut tidak secara tegas disebutkan. Klausula komisi pemilihan umum tidak disebutkan dengan huruf besar,

sebagaimana MPR, DPR, DPD, Presiden. Penamaan kelembagaan penyelenggara pemilu justru dimandatkan untuk diatur dengan undang-undang sebagaimana disebutkan Pasal 22E ayat (6) Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Artinya, undang-undang dapat saja memberi nama lain kepada penyelenggara pemilu, bukan komisi pemilihan umum. Apapun nama lembaga tersebut, tapi memiliki tugas pokok penyelenggaraan pemilu maka dapat disebut sebagai komisi pemilihan umum. Merujuk pada Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11/PUU-VIII/2010 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Mahkamah Konstitusi dalam putusannya telah menempatkan KPU, Bawaslu dan DKPP sebagai lembaga yang mandiri, sebagaimana telah diuraikan dalam Putusan MK Nomor 11/ PUU-VIII/2010 tertanggal 18 Maret 2010, yang menyatakan:

Bahwa untuk menjamin terselenggaranya pemilihan umum yang *luber* dan *jurdil*, Pasal 22E ayat (5) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menentukan bahwa, “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri”, Kalimat “suatu Komisi Pemilihan Umum” dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 tidak merujuk kepada sebuah nama institusi, akan tetapi menunjuk pada fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.

Menurut Mahkamah, fungsi penyelenggaraan pemilihan umum tidak hanya dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU), akan tetapi termasuk juga lembaga pengawas pemilihan umum dalam hal ini Badan Pengawas

Pemilihan Umum (Bawaslu) sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.

Pengertian ini lebih memenuhi ketentuan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang mengamanatkan adanya penyelenggara pemilihan umum yang bersifat mandiri untuk dapat terlaksananya pemilihan umum yang memenuhi prinsip-prinsip *luber* dan *jurdil*. Penyelenggaraan Pemilihan Umum tanpa pengawasan oleh lembaga independen, akan mengancam prinsip-prinsip *luber* dan *jurdil* dalam pelaksanaan Pemilu. Oleh karena itu, menurut Mahkamah, Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) sebagaimana diatur dalam Bab IV Pasal 70 sampai dengan Pasal 109 Undang-Undang No. 22 Tahun 2007, harus diartikan sebagai lembaga penyelenggara Pemilu yang bertugas melakukan pengawasan pelaksanaan pemilihan umum, sehingga fungsi penyelenggaraan Pemilu dilakukan oleh unsur penyelenggara, dalam hal ini Komisi Pemilihan Umum (KPU), dan unsur pengawas Pemilu, dalam hal ini Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu).

Selanjutnya bahwa Dewan Kehormatan yang mengawasi perilaku penyelenggara Pemilu pun harus diartikan sebagai lembaga yang merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilihan umum. Dengan demikian, jaminan kemandirian penyelenggara pemilu menjadi nyata dan jelas.

Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, secara kelembagaan DKPP kedudukannya sejajar dengan KPU maupun Bawaslu, sama-sama sebagai lembaga penyelenggaraan pemilu, yang bersifat nasional, tetap dan mandiri, sebagaimana diatur oleh Pasal 22E Ayat (5) Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Selanjutnya, berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, DKPP ditempatkan sebagai lembaga yang bersifat tetap dan berkedudukan di ibu kota negara.

DKPP adalah lembaga yang tergolong sebagai *state auxiliary organs*, atau *auxiliary institutions* yaitu lembaga negara yang bersifat penunjang. Karena diantara sekian banyak lembaga-lembaga tersebut ada pula yang disebut sebagai *self regulatory agencies, independent supervisory bodies*, atau lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi campuran (*mix-funcion*) antara fungsi-fungsi regulatif, administratif, dan fungsi penghukuman yang biasanya dipisahkan, tetapi justru dilakukan secara bersamaan oleh lembaga-lembaga baru tersebut.

Secara struktur keanggotaan DKPP, sebelum adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUUIX/2011 anggota DKPP berjumlah 15 (lima belas) orang. Namun akibat dari putusan MK tersebut, akhirnya keanggotaan DKPP yang semula 15 (lima belas) orang akhirnya menjadi 7 (tujuh) orang, yaitu terdiri dari: 1 (satu) orang unsur KPU, 1 (satu) orang unsur Bawaslu, dan 5 (lima) orang tokoh masyarakat, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 109 ayat (4) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011. Struktur keanggotaan DKPP periode 2012-2017 ada tujuh anggota, yang terdiri dari tiga perwakilan unsur DPR, dua dari unsur pemerintah, dan dua masing-masing dari unsur penyelenggara pemilu (KPU dan Bawaslu).

Pelanggaran yang terjadi di daerah Tapanuli Tengah dimana dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum, maka jika ditemukan alasan yang sesuai dengan disertakan bukti maka akan diberikan sanksi berupa pemberhentian sementara

atau pemberhentian tetap. Sanksi-sanksi dalam Pelanggaran Kode Etik Pemilu, namun perlu diperhatikan bahwa antara sanksi pelanggaran hukum dengan sanksi pelanggaran etik adalah berbeda. Sebagai contoh dalam menegakkan kode etik menurut *Amerikan Speech Language Hearing Association (ASHS)*, bentuk sanksi yang dapat diterapkan adalah:³⁴

1. *Reprimand* atau teguran
2. *Censure* atau pernyataan atau mosi tidak percaya yang dinyatakan secara terbuka dan dipublikasikan di media asosiasi untuk diketahui oleh sesama anggota dan masyarakat luas;
3. *Revocation* atau pencabutan status keanggotaan untuk waktu tertentu, yaitu selama 5 (lima) tahun atau dapat pula dijatuhkan untuk seumur hidup (sampai meninggal dunia);
4. *Suspension* atau penangguhan keanggotaan untuk sementara waktu;
5. *Withholding* atau sanksi penangguhan proses registrasi keanggotaan; dan
6. *Cease and desist orders* atau sebagai tambahan bentuk sanksi lain;

Sehubungan dengan bentuk sanksi yang disebutkan di atas, Jimly Asshiddiqie juga menyatakan bahwa fungsi sanksi etika lebih bersifat pencegahan, selain juga penindakan. Sanksi etik biasanya ditentukan berupa teguran tertulis atau teguran ringan atau teguran keras. Bahkan kadang-kadang ditentukan pula bahwa teguran itu dapat dijatuhkan secara bertahap atau bertingkat misalnya teguran pertama, teguran kedua, dan teguran tingkat terakhir. Tingkat sanksi paling keras karena tingkat keseriusan atau beratnya pelanggaran

³⁴Jimly Asshiddiqie, *Peradila Etik dan Etika Konstitusi. Perspektif baru tentang Rule of Law and Rule of Ethics & Constitutional Law and Constitutional Ethics*, Sinar Grafika, Jakarta. 2014, halaman 78.

etik yang dilakukan oleh seseorang aparat atau pemegang jabatan publik (*ambts-dragger*), adalah sanksi pemberhentian atau pemecatan seseorang dari jabatan publik yang bersangkutan, tetapi khusus terhadap pelanggaran kode etik Pemilu, maka dalam Peraturan Kode Etik Pemilu, telah ditentukan bahwa sanksi pelanggaran Kode Etik Pemilu, terdiri dari: (1) teguran tertulis; (2) pemberhentian sementara; atau (3) pemberhentian tetap.

Peristiwa yang terjadi di daerah Tapanuli Tengah diberikan sanksi dimana hakim memutuskan merehabilitasi nama baik atas nama Mulia Banurea selaku Ketua KPU Provinsi Sumatera Utara. Dan menjatuhkan sanksi berupa pemberhentian tetap pada Dewi Eilfriana selaku Ketua/Anggota KPU Kabupaten Tapanuli Tengah serta nama Pohan Hutabarat selaku Ketua/Anggota Panwaslu Kabupaten Tapanuli Tengah terhitung sejak dibacakannya putusan ini;

Memerintahkan kepada Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sumatera Utara dan Badan Pengawas Pemilu Sumatera Utara untuk menidaklanjuti Putusan ini sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Setelah dilakukan analisis terhadap hasil (temuan) penelitian, maka dapat disimpulkan bahwa:

1. Penegakan Kode Etik Pemilu RI dilakukan oleh aparaturnya yang terdiri dari KPU, DKPP dan jajaran termasuk staf dan sekretariat dilingkungan lembaga penyelenggara Pemilu. Keterikatan terhadap kode untuk membatasi setiap perlakuan dan tindakan dalam melakukan setiap tugas dalam menyelenggarakan Pemilu.
2. Pelanggaran kode etik Pemilu oleh KPUD Tapanuli Tengah bahwa ketua KPUD telah melakukan pengelembungan suara atau menambahkan perhitungan suara sehingga mengakibatkan orang lain kehilangan haknya dan ketua KPUD sendiri membiarkan pelanggaran itu sendiri sehingga mengakibatkan pihak yang dirugikan melaporkan hal itu kepada DKPP.
3. Kewenangan DKPP dalam penegakan kode etik terhadap pelanggaran etik yang dilakukan Komisi Pemilihan Umum daerah Tapanuli Tengah adalah memanggil Penyelenggara Pemilu yang diduga melakukan pelanggaran kode etik yang bertujuan untuk mendapatkan penjelasan pembelaan, memanggil pelapor, saksi, dan/atau pihak-pihak untuk dimintai keterangan, dan memberikan putusan kepada Ketua KPU Tapanuli Tengah yaitu pemberhentian.

B. Saran

1. Bahwa DKPP dalam hal ini belum menyadari betul bagaimana kode etik membatasi gerak mereka, mengingat banyak sekali para penyelenggara Pemilu yang dengan beraninya lakukan pelanggaran dan itu dilakukan oleh individu maupun dengan bersama. Dan ini sangat disayangkan jika terus terjadi karena bukan hanya pemerintah yang rugi tapi masyarakat juga merasakan dampak yang sama.
2. Bahwa pelanggaran yang terjadi harus ditindak lanjuti dan diberikan sanksi yang sesuai dan meningkatkan pengawasan oleh DKPP yang dibantu Tim Pemeriksa Daerah dengan baik dan lebih menyiapkan diri pada pemilu berikutnya agar tidak terjadi hal yang sama.
3. Bahwa wewenang DKPP itu sudah bagus sehingga sudah banyak yang di tangkap yaitu orang yang melakukan pelanggaran kode etik namun, diharapkan kepada DKPP untuk tetap melakukan penyelidikan lebih lanjut terkait dengan khusus yang menjerat Ketua KPU Tapanuli Tengah dan memberikan sanksi yang seadil-adilnya sehingga sebuah pelajaran bagi kita semua dan para penyelenggara Pemilu pastinya.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU-BUKU

- Bambang Dwiloka dan Rati Riana. 2012. *Teknis Menulis Karya Ilmiah*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Bambang Sunggono. 2001. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers,
- Didik Subriyanto. 2007. *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu*. Jakarta: Perludem.
- H. Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi. 2010. *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Jimly Asshiddiqie, *Peradila Etik dan Etika Konstitusi. Perspektif baru tentang Rule of Law and Rule of Ethics & CInstitutional Law and Constitutional Ethics*, Sinar Grafika, Jakarta. 2014.
- Jony Ibrahim. 2006. *Teory dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Cetakan Kedua. Malang: Bayumedic Publishing.
- Nur Hidayat Sardin. 2015. *Mekanisme Penyelesaian Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu*. Jakarta: LP2AB
- Saleh. 2017. *Hukum Acara Sidang Etik Penyelenggara Pemilu*. Jakarta Timur: Sinar Grafika.
- Soerjono Soekanto. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. 1986. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Rajawali,
- Suhrawardi K. lubis, 2014. *Etika Profesi Hukum*. Jakarta. Sinar Grafika.
- Titik Triwulan Tutik, 2010, *Konstitusi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Kencana, Jakarta

B. Karya Ilmiah Dan Karya Tulis Lainnya

Tengku Erwinsyahbana. *Pelanggaran Kode Etik dan Saksi dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum*. Jurnal DKPP, DKPP RI

C. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2012 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu

D. Website/Situs Internet

Anonim, "Jumlah Pelanggaran Pemilu Mencapai 1.193 Kasus", melalui [www://tempo.co](http://www.tempo.co) diakses Senin, 14 Agustus 2017, pukul 17:18 wib.

Anonim. *Kegiatan Sosialisasi dan Kerjasama Antara DKPP dengan Universitas HKBP Nommensen Medan*. Diakses melalui www.dkpp.go.id pada Rabu, 27 September 2017. Pukul 13.52.

Zasha Natasya. Pelaksanaan Kewenangan DKPP dalam Menyelesaikan Pelanggaran Pemilihan Umum oleh Anggota Komisi Pemilihan Umum Kota Palopo. <http://repository.unhas.ac.id>. Diakses pada tanggal 09 September 2017