

**Rekontruksi Keanggotaan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu
Untuk Menguji Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilihan
Umum**

***Reconstruction of the membership of the Honorary Board of Election
Organizers to Test Violations of the Code of Ethics for Election
Organizers***

Zaini

Universitas Islam Madura (UIM) Pamekasan

E-mail: zinipmks@gmail.com

Abstrak

Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu merupakan tindak lanjut dari maraknya aksi pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu pada pelaksanaan Pemilu di Indonesia dan keberadaannya untuk mengimbangi dan mengawasi (check and balance) kinerja dari KPU dan Bawaslu. Pelanggaran kode etik kerap kali dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu yang kita tahu untuk memenuhi hasrat peserta pemilu. Maka penting keberadaan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu dilakukan rekontruksi keanggotaannya demi menciptakan penyelenggaraan Pemilu yang berintegritas, cepat, dan efisien. Penelitian yang digunakan adalah normatif.

Kata Kunci, Rekontruksi, Dewan Kehormatan, Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum

Abstract

The Election Organizer Honorary Board is a follow-up to the rampant violations of the code of ethics carried out by the Election Organizer in the implementation of Elections in Indonesia and its existence to balance and supervise (check and balance) the performance of the KPU and Bawaslu. Violations of the code of conduct are often carried out by Election Organizers whom we know to fulfill the desires of election participants. It is important that the existence of an Honorary Board of Election Organizers be reconstructed its membership in order to create an election that has integrity, fast, and efficient. The research used is normative.

Keywords, Reconstruction, Honorary Board, Code of Ethics for Election Organizers.

PENDAHULUAN

Bergulirnya reformasi pada tahun 1998 menghadirkan ragam perkembangan dan perubahan sistem ketatanegaraan di Indonesia. Sistem kenegaraan yang awalnya bergerak kaku akibat adanya dominasi kekuasaan negara kini menjadi lebih progressif dengan kebijakan penyetaraan lembaga tinggi negara dengan lingkup kekuasaan sebagaimana kewenangannya masing-masing, meliputi kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Dengan sistem yang demikian, kinerja lembaga negara bisa berlangsung secara efisien dan optimal.¹

Perkembangan yang tidak kalah penting pasca digulirkannya Reformasi ialah adanya perubahan konstitusi sebagai landasan ketatanegaraan di Indonesia. Tercatat telah terjadi 4 (*empat*) kali perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang membuat keberadaannya sebagai konstitusi negara Indonesia menjadi lebih sempurna dalam mengatur sistem ketatanegaraan serta menjamin hak-hak konstitusional warga negaranya, sebagaimana komitmen konstitusi melalui Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 yang memberikan menyatakan kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

Berkat perubahan ini, sistem kekuasaan yang awalnya tidak secara leluasa memberikan kesempatan bagi setiap warga negara dalam memilih pemimpinnya, berubah menjadi sistem yang memberikan kesempatan terbuka bagi setiap warga negara dalam memilih dan menentukan pemimpin kenegaraannya, baik di tingkat pusat hingga di tingkat daerah. Puncak dari sistem tersebut ialah dilaksanakan pemilihan presiden secara

¹ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, (Yogyakarta: UII Press, 2007), hlm. 45.

langsung pada tahun 2004, serta pemilihan kepala daerah yang juga dipilih secara langsung oleh rakyat pada tahun 2005.²

Bisa dibilang, kebijakan penyelenggaraan pemilihan langsung dalam konsep Pemilihan Umum (Pemilu) ini merupakan implementasi dari hak-hak yang memang selayaknya dimiliki oleh setiap warga negara untuk turut serta dalam menentukan kepemimpinan nasional, serta ikut serta dalam proses pembangunan nasional sebagaimana cita luhur dari kemerdekaan negeri ini. Pemenuhan hak-hak rakyat ini merupakan komitmen nyata dari sistem demokrasi yang telah dipilih oleh bangsa ini dalam penyelenggaraan sistem kenegaraannya.³ Artinya, kebijakan penyelenggaraan Pemilu secara langsung merupakan komitmen pemerintah dalam membangun sistem demokrasi di negeri ini.

Guna mendukung komitmen tersebut, dibentuklah beberapa lembaga dan/atau badan negara yang dikhususkan untuk menyelenggarakan pemilihan umum secara langsung di Indonesia.⁴ Lembaga dan/atau badan negara yang dikhususkan untuk menyelenggarakan Pemilu tersebut ada yang dibentuk oleh UUD NRI 1945 serta telah diperinci melalui beberapa undang-undang. Pembentukan beberapa lembaga dan/atau badan negara tersebut dimaksudkan agar pelaksanaan Pemilu sebagai pengejawantahan prinsip demokrasi dapat dijalankan dengan baik dan maksimal. Beberapa lembaga penyelenggara Pemilu yang dimaksud ialah:

a) Komisi Pemilihan Umum (KPU)

Lembaga ini Berwenang menyelenggarakan pemilihan umum di Indonesia, baik DPR, DPD, DPRD, serta Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia. Lembaga ini berkedudukan mulai di tingkat

² Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006), hlm. v.

³ Afan Ghaffar, *Politik Indonesia. Transisi Menuju Demokrasi*, (Jakarta: Pustaka Pelajar, 2006, hlm. 17.

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit*, hlm. 233.

nasional, provinsi, dan kabupaten/kota di seluruh Indonesia, tentunya dengan model dan mekanisme penyelenggaraan yang berbeda-beda sesuai dengan jenjangnya. Keberadaan KPU mulai dari pusat hingga daerah itu dimaksudkan agar pelaksanaan Pemilu dapat diselenggarakan dengan baik, terstruktur, dan dapat dipertanggungjawabkan segala proses pelaksanaannya. Tentunya muara dari itu semua ialah sebagai upaya dalam mewujudkan Pemilu yang berintegritas sebagai bagian dari pelaksanaan kedaulatan rakyat.⁵

b) Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu)

Badan ini merupakan kelanjutan dari beberapa panitia (*ad hoc*) yang sebelumnya telah difungsikan sebagai lembaga pengawas Pemilu.⁶ Dimulai dari suatu Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu (Panwaslak Pemilu), kemudian disusul dengan dibentuknya kelembagaan Pengawas Pemilu melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003. Menurut UU ini dalam pelaksanaan pengawasan Pemilu dibentuk sebuah lembaga *ad hoc* terlepas dari struktur KPU yang terdiri dari Panitia Pengawas Pemilu, Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, dan Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan. Selanjutnya kelembagaan pengawas Pemilu dikuatkan melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu dengan dibentuknya sebuah lembaga tetap yang dinamakan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Adapun aparatur Bawaslu dalam pelaksanaan pengawasan berada sampai dengan tingkat kelurahan/desa dengan urutan Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan, dan Pengawas Pemilu Lapangan (PPL)

⁵ Ansori, *Op.Cit.*, hlm. 261-262.

⁶ Tengku Erwinsyahbana, "Penyelenggaraan Kode Etik dan Sanksi dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum", Makalah disampaikan pada forum Rapat Kerja Teknis Badan Pelaksanaan Pemilihan Umum Sumatera Utara, 6-8 November 2015, hlm. 2.

di tingkat kelurahan/desa. Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, sebagian kewenangan dalam pembentukan Pengawas Pemilu merupakan kewenangan dari KPU. Namun selanjutnya berdasarkan Keputusan Mahkamah Konstitusi terhadap judicial review yang dilakukan oleh Bawaslu terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, rekrutmen pengawas Pemilu sepenuhnya menjadi kewenangan dari Bawaslu. Kewenangan utama dari Pengawas Pemilu menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 adalah untuk mengawasi pelaksanaan tahapan pemilu, menerima pengaduan, serta menangani kasus-kasus pelanggaran administrasi, pelanggaran pidana pemilu, serta kode etik.

Dinamika kelembagaan pengawas Pemilu ternyata masih berjalan dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Secara kelembagaan pengawas Pemilu dikuatkan kembali dengan dibentuknya lembaga tetap Pengawas Pemilu di tingkat provinsi dengan nama Badan Pengawas Pemilu Provinsi (Bawaslu Provinsi). Selain itu pada bagian kesekretariatan Bawaslu juga didukung oleh unit kesekretariatan eselon I dengan nomenklatur Sekretariat Jenderal Bawaslu.

c) Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP)

Keberadaan DKPP sebenarnya merupakan tindak lanjut dari maraknya aksi pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh para penyelenggara Pemilu pada pelaksanaan Pemilu di Indonesia. Puncaknya ialah sejak dilaksanakan pemilihan kepala daerah (Pilkada) secara langsung oleh rakyat dimana para penyelenggara Pemilu banyak melakukan pelanggaran kode etik. Pelanggaran kode etik ini tetap dilakukan sekalipun revisi UU Pemilu kerap kali

dilakukan revisi demi terwujudnya perbaikan tatanan penyelenggaraan Pemilu di Indonesia.⁷

DKPP adalah suatu lembaga yang dikhususkan untuk mengimbangi dan mengawasi (*check and balance*) kinerja dari KPU dan Bawaslu serta jajarannya. DKPP bertugas memeriksa dan memutuskan pengaduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilu. DKPP dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu. DKPP resmi dibentuk pada 12 Juni 2012, terdiri dari 7 anggota yang berasal dari unsur KPU dan Bawaslu masing-masing satu orang, serta dari unsur tokoh masyarakat yang diajukan oleh DPR dan Pemerintah.⁸

Pada dasarnya fungsi DKPP hanyalah mengawasi pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu. Namun, bisa saja pengertian pelanggaran kode etik itu merambah ke mana-mana, sehingga lembaga itu juga akan ikut mengurus pelaksanaan pemilu (yang menjadi domain KPU) dan pengawasan pemilu (yang menjadi domain Bawaslu). Gejalanya sudah muncul ketika DKPP menjatuhkan sanksi kepada Ketua KPU DKI Jakarta, serta beberapa sanksi serupa kepada komisioner KPU di daerah lainnya.⁹

PEMBAHASAN

Pada bagian ini akan diurai mengenai kajian kepustakaan berkaitan dengan konsep kode etik penyelenggara pemilihan umum di Indonesia, kajian ini dirunut sejak adanya konsep pengawasan kode etik hingga

⁷ Tengku Erwinsyahbana, *Op.Cit*, hlm. 2.

⁸ Sejarah Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum, <http://dkpp.go.id/index.php?a=artikel&id=3&dm=2>, diunduh pada 12 April 2018.

⁹ Didik Supriyatno, Veri Junaidi, Devi Darmawa, *Penguatan Bawaslu; Optimalisasi Posisi, Organisasi dan Fungsi dalam Pemilu Tahun 2014*, (Jakarta: Perludem, 2015).

ditentukannya lembaga penguji kode etik penyelenggara Pemilu di Indonesia.

1. Sistem Pemilihan Umum di Indonesia

Pemilu pada Pasal 1 angka (1) Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945.

Dengan definisi yang demikian, Pemilu dapat diartikan sebagai proses demokratisasi suatu bangsa. Pemilu mampu menjembatani dan mnyalurkan keinginan masyarakat untuk memberikan pendapatnya pada penyelenggaraan pemerintahan suatu negara. Berkat Pemilu keinginan masyarakat untuk ikut serta dalam pembangunan negaranya dapat disalurkan dengan baik sehingga dengan tersebut dapat dilahirkan sistem kepemimpinan yang dalam kebijakannya menempatkan kepentingan rakyat di atas kepentingan pribadi penguasa dan/atau golongannya. Dengan Pemilu juga, sistem pemerintahan yang dijalankan akan terhindar dari praktik-praktik bernegara yang bertindak sewenang-wenang terhadap warganya.

Pada sebuah kesempatan, **R. William Liddle** pernah menyatakan bahwa Pemilu sering dianggap sebagai penghubung antara prinsip kedaulatan rakyat dan praktik pemerintahan oleh sejumlah elit politik. Setiap warga negara yang telah dianggap dewasa dan memenuhi persyaratan menurut aturan hukum yang berlaku, dapat memilih wakil-wakil mereka di parlemen, termasuk para pimpinan pemerintahan. Kepastian bahwa hasil pemilihan itu mencerminkan kehendak rakyat diberikan oleh seperangkat jaminan

yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Pemilu.¹⁰

Sementara itu **Indria Samego** menyatakan Pemilu dapat diibaratkan sebagai pasar politik tempat individu atau masyarakat berinteraksi untuk melakukan kontrak sosial (perjanjian masyarakat) antara peserta Pemilu (partai politik – parpol) dengan pemilih (rakyat) yang memiliki hak pilih setelah terlebih dahulu melakukan serangkaian aktivitas politik yang meliputi kampanye dsb. guna meyakinkan pemilih sehingga pada pencoblosan dapat melakukan pilihannya terhadap salah satu parpol yang menjadi peserta Pemilu untuk mewakilinya dalam badan legislatif maupun eksekutif.¹¹

Keberadaan Pemilu bagi setiap negara adalah suatu kebutuhan yang tidak mungkin diabaikan untuk mewujudkan proses demokratisasi suatu negara. Sebagaimana disampaikan oleh **Sigit Pamungkas**, Urgensi Pemilu dalam negara demokratis ialah:

- a. Pemilu menjadi mekanisme terpenting bagi keberlangsungan demokrasi perwakilan. Pemilu juga merupakan mekanisme terancang yang ditemukan agar rakyat tetap berkuasa atas dirinya.
- b. Pemilu menjadi indikator negara demokrasi. Bahkan, tidak ada satupun negara yang mengklaim dirinya demokratis tanpa melaksanakan Pemilu sekalipun negara itu pada hakikatnya bersistem otoriter.
- c. Pemilu penting dibicarakan juga terkait dengan implikasi-implikasi yang luas dari Pemilu. Dalam gelombang ketiga demokratisasi, Pemilu menjadi suatu cara untuk memperlemah dan menghakhiri rezim-rezim otoriter.”

¹⁰ Efriza, *Political Explore*. (Bandung: Alfabeta, 2012), hlm. 234.

¹¹ Toni Andrianus Pito, dkk, *Mengenal Teori-teori Politik*. (Bandung: Nuansa Cendekia, 2012), hlm. 3-4.

2. Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum di Indonesia

Etika merupakan 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 kebbaikannya. Hal yang dibicarakan dan dianalisis dalam etika, adalah tema-tema sentral mengenai hati nurani, kebebasan, tanggung jawab, norma, hak dan kewajiban, serta nilai-nilai kebaikan.

Lazimnya pengertian etika dirumuskan sebagai nilai-nilai dan norma-norma moral yang dipegang oleh seseorang atau sekelompok orang dalam masyarakat untuk mengatur tingkah lakunya, yang bertujuan untuk menciptakan hubungan antar manusia dalam masyarakat secara harmonis, dan oleh sebab itu “etika” selalu menuntun orang agar bersungguh-sungguh menjadi baik, agar memiliki sikap etis.¹²

Bila dihubungkan dengan Kode Etik Penyelenggara Pemilu, “Kode Etik” ini dapat diartikan sebagai satu 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. Adapun tujuan kode etik ini adalah untuk menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas Penyelenggara Pemilu, yang sesuai dengan asas Penyelenggaraan Pemilu, yaitu mandiri, jujur, adil, kepastian hukum, tertib, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi, dan efektivitas.¹³

Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) Peraturan Bersama Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum, dan Dewan

¹² Jimly Asshiddiqie, *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hlm. 3.

¹³ *Ibid*, hlm. 3-4.

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 bahwa Kode Etik Pemilu ini berlandaskan pada:

- i. Pancasila dan UUD NRI 1945;
- ii. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Undang Undang;
- iii. Sumpah/janji jabatan sebagai Penyelenggara Pemilu; dan
- iv. Asas Penyelenggara Pemilu.

Pada Peraturan Kode Etik Pemilu, disebutkan ada 21 (*dua puluh satu*) prinsip dasar yang merupakan kewajiban Penyelenggara Pemilu, yaitu:

- 1) Menjunjung tinggi Pancasila, UUD NRI 1945, dan peraturan perundang-undangan;
- 2) Menjunjung tinggi kepentingan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 3) Menunjukkan penghargaan dan kerjasama dengan seluruh lembaga dan aparatur negara 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, dan 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 sesuai jabatan dan kewenangan yang didasarkan pada UUD NRI 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 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 penyelenggaraan Pemilu;
- 21) Menyatakan secara terbuka dalam rapat apabila memiliki hubungan keluarga atau sanak saudara dengan calon, peserta Pemilu, atau tim kampanye.

3. Badan Pengawas Pemilihan Umum sebagai Pengawas Penyelenggaraan Pemilihan Umum di Indonesia

Kelembagaan Pengawas Pemilu baru muncul pada pelaksanaan Pemilu 1982, dengan nama Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu (Panwaslak Pemilu). Pada saat itu sudah mulai muncul distrust terhadap pelaksanaan Pemilu yang mulai dikooptasi oleh kekuatan rezim penguasa. Pembentukan Panwaslak Pemilu pada Pemilu 1982

dilatari oleh protes-protes atas banyaknya pelanggaran dan manipulasi penghitungan suara yang dilakukan oleh para petugas pemilu pada Pemilu 1971. Karena pelanggaran dan kecurangan pemilu yang terjadi pada Pemilu 1977 jauh lebih masif. Protes-protes ini lantas direspon pemerintah dan DPR yang didominasi Golkar dan ABRI.

Pada akhirnya muncullah gagasan untuk memperbaiki undang-undang yang bertujuan meningkatkan 'kualitas' Pemilu 1982. Demi memenuhi tuntutan PPP dan PDI, pemerintah setuju untuk menempatkan wakil peserta pemilu ke dalam kepanitiaan pemilu. Selain itu, pemerintah juga mengintroduksi adanya badan baru yang akan terlibat dalam urusan pemilu untuk mendampingi Lembaga Pemilihan Umum (LPU).¹⁴

Perkembangan prestisius seputar penyelenggaraan Pemilu sebenarnya mulai menemukan formatnya ketika era reformasi digulirkan seiring dengan tumbangannya kekuasaan Presiden Soeharto yang sebelumnya telah memimpin negeri ini selama 32 (tiga puluh dua) tahun. Bersamaan dengan beragama tuntutan perbaikan dan pembangunan bangsa ini ke arah yang lebih demokratis dan transparan, tuntutan pembentukan penyelenggara Pemilu yang bersifat mandiri dan bebas dari kooptasi penguasa juga menjadi salah satu utama yang disuarakan rakyat pasca reformasi ini digulirkan.

Untuk itulah dibentuk sebuah lembaga penyelenggara Pemilu yang bersifat independen yang diberi nama Komisi Pemilihan Umum (KPU). Hal ini dimaksudkan untuk meminimalisasi campur tangan penguasa dalam pelaksanaan Pemilu mengingat penyelenggara Pemilu sebelumnya, yakni LPU, merupakan bagian dari Kementerian

¹⁴ Erik Kurniawan, *Membaca Kebutuhan Kelembagaan Pengawas Pemilu*, Makalah disampaikan pada diskusi media kode inisiatif, Jakarta 17 November 2016, hlm. 1.

Dalam Negeri (sebelumnya Departemen Dalam Negeri). Di sisi lain lembaga pengawas pemilu juga berubah nomenklatur dari Panwaslak Pemilu menjadi Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu).

Perubahan mendasar terkait dengan kelembagaan Pengawas Pemilu baru dilakukan melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003. Menurut UU ini dalam pelaksanaan pengawasan Pemilu dibentuk sebuah lembaga adhoc terlepas dari struktur KPU yang terdiri dari Panitia Pengawas Pemilu, Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, dan Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan. Selanjutnya kelembagaan pengawas Pemilu dikuatkan melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu dengan dibentuknya sebuah lembaga tetap yang dinamakan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Adapun aparatur Bawaslu dalam pelaksanaan pengawasan berada sampai dengan tingkat kelurahan/desa dengan urutan Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan, dan Pengawas Pemilu Lapangan (PPL) di tingkat kelurahan/desa. Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, sebagian kewenangan dalam pembentukan Pengawas Pemilu merupakan kewenangan dari KPU.

Namun selanjutnya berdasarkan Keputusan Mahkamah Konstitusi terhadap judicial review yang dilakukan oleh Bawaslu terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, rekrutmen pengawas Pemilu sepenuhnya menjadi kewenangan dari Bawaslu. Kewenangan utama dari Pengawas Pemilu menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 adalah untuk mengawasi pelaksanaan tahapan pemilu, menerima pengaduan, serta menangani kasus-kasus pelanggaran administrasi, pelanggaran pidana pemilu, serta kode etik.

Dinamika kelembagaan pengawas Pemilu ternyata masih berjalan dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Secara kelembagaan pengawas Pemilu dikuatkan kembali dengan dibentuknya lembaga tetap Pengawas Pemilu di tingkat provinsi dengan nama Badan Pengawas Pemilu Provinsi (Bawaslu Provinsi). Selain itu pada bagian kesekretariatan Bawaslu juga didukung oleh unit kesekretariatan eselon I dengan nomenklatur Sekretariat Jenderal Bawaslu. Selain itu pada konteks kewenangan, selain kewenangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, Bawaslu berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 juga memiliki kewenangan untuk menangani sengketa Pemilu

Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) sebagai lembaga penyelenggara pemilu yang bertugas melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemilu memiliki wewenang antara lain mengawasi pelaksanaan tahapan-tahapan pemilu, menerima laporan-laporan dugaan pelanggaran pemilu, dan menindaklanjuti temuan atau laporan kepada instansi yang berwenang.

Terdapat beberapa teori yang dijadikan kerangka berpikir dalam penulisan penelitian ini, beberapa diantaranya ialah:

1. Teori Negara Hukum

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) telah menasbihkan bentuk negara ini sebagai negara hukum. Implikasi hukum atas pengaturan yang demikian maka secara konstitusional bentuk negara Indonesia adalah negara hukum yang segala tindakan kekuasaan kenegaraannya harus didasarkan pada aturan-aturan hukum yang berlaku.

Konsep Negara Hukum dikembangkan antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain di Eropa Kontinental dengan menggunakan istilah Jerman, yaitu “*rechtsstaat*”. Menurut **Julius Stahl**, konsep Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah ‘*rechtsstaat*’ itu mencakup empat elemen penting, yaitu:¹⁵

- a) Perlindungan hak asasi manusia.
- b) Pembagian kekuasaan.
- c) Pemerintahan berdasarkan undang-undang.
- d) Peradilan Tata Usaha Negara.

Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika, konsep Negara Hukum dikembangkan atas kepeloporan **A.V. Dicey** dengan sebutan “*The Rule of Law*”. **Jimly Asshiddiqie** menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap Negara Hukum, yaitu¹⁶:

- a) *Supremacy of Law.*
- b) *Equality before the law.*
- c) *Due Process of Law.*

2. Teori Demokrasi

Secara umum demokrasi diartikan sebagai suatu sistem ketatanegaraan yang berciri utama “dari, oleh, dan untuk rakyat”. Maksud dari adagium tersebut ialah bahwa segala sesuatu yang berkaitan dengan tata laksana pemerintahan suatu negara haruslah didasarkan oleh kehendak rakyat dengan tujuan agar melalui kehendak itu rakyat bisa menyelenggarakan sistem pemerintahan yang segala kebijakannya untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran bagi tiap-tiap warga negara.

¹⁵ Jimly Asshiddiqie. *Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer*. Makalah disampaikan pada orasi ilmiah dalam rangka wisuda sarjana Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, 23 Maret 2006, hlm. 1.

¹⁶ *Ibid*, hlm. 1.

Berbagai negara telah menerapkan definisi dan kriterianya mengenai demokrasi, yang tidak sedikit diantaranya justru mempraktekkan cara-cara atau jalur yang sangat tidak demokratis, meskipun di atas kertas menyebut “demokrasi” sebagai dasarnya yang fundamental. Oleh sebab itu, studi-studi mengenai politik sampai pada identifikasi bahwa fenomena demokrasi dapat dibedakan menjadi demokrasi normatif dan demokrasi empirik. Demokrasi normatif menyangkut rangkuman gagasan-gagasan atau idealisme tentang demokrasi yang terletak di dalam alam filsafat, sedangkan demokrasi empirik adalah pelaksanaannya di lapangan tidak selalu paralel dengan gagasan normatifnya.¹⁷

Terdapat beberapa ahli yang memberikan definisi terhadap demokrasi, antara lain sebagaimana diungkapkan oleh **Robert A. Dahl**, yang mendefinisikan demokrasi sebagai suatu gagasan politik yang di dalamnya terkandung beberapa kriteria khusus, meliputi:

- a) Persamaan hak pilih dalam menentukan keputusan kolektif yang mengikat;
- b) Partisipasi efektif, yaitu kesempatan yang sama bagi semua warga negara dalam proses pembuatan keputusan secara kolektif;
- c) Pembeberan kebenaran, yaitu adanya peluang yang sama bagi setiap orang untuk memberikan penilaian terhadap jalannya proses politik dan pemerintahan secara logis;
- d) Kontrol terakhir terhadap agenda, yaitu adanya keputusan eksklusif bagi masyarakat untuk menentukan agenda mana yang harus dan tidak harus diputuskan melalui proses

¹⁷ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), hlm. 260.

pemerintahan, termasuk mendelegasikan kekuasaan itu pada orang lain atau lembaga yang mewakili masyarakat;

- e) Pencakupan, yaitu terliputnya masyarakat mencakup semua orang dewasa dalam kaitannya dengan hukum.

3. Teori Lembaga Negara

Keberadaan teori lembaga negara yang digunakan dalam penelitian ini ialah didasarkan pada asumsi dasar bahwa antara kewenangan dengan lembaga negara merupakan satu kesatuan yang menyebabkan lahirnya suatu tindakan hukum. Kewenangan tidak mungkin ,hadir jika tidak ada lembaga yang menjalankannya, sementara lembaga tidak akan bisa meakukan sesuatu apapun jika tidak diberikan kewenangan dalam menjalankan segala aktifitas kelembagaannya. Dalam lingkup tesis ini. Hubungan antar kedua teori ini merupakan hubungan timbal balik dimana tidak mungkin ada kewenangan jika tidak ada lembaga yang menjalankannya dalam hal memutus perkara perceraian akibat murtad, begitu juga sebaliknya, tidak akan ada lembaga Pengadilan Agama jika yang berhak memutus perkara perceraian akibat tidak ada kewenangan yang melekat terhadapnya.

Sementara istilah lembaga negara juga dapat dilihat pengertiannya dalam Kamus Hukum Belanda-Indonesia 3, yang didalamnya tertulis dengan kalimat/kata “staatsorgaan”, yang diterjemahkan sebagai alat perlengkapan negara.¹⁸ Pengertian lembaga negara sebagaimana dinyatakan dalam Kamus hukum Fockema Andreae yang diterjemahkan oleh Saleh Adiwinata dkk, bahwa kata organ juga diartikan sebagai perlengkapan. Jimly Asshiddiqie dalam Natabaya memberikan pandangannya, bahwa

¹⁸ Marjanne Termorshuizen, *Kamus Hukum Belanda-Indonesia cet-2*, (Jakarta: Djambatan, 2002), hlm. 390.

penyusunan UUD 1945 sebelum perubahan, cenderung konsisten menggunakan istilah badan negara, bukan lembaga negara atau organ negara. Sedangkan UUD Tahun 1945 setelah perubahan keempat (tahun 2002), melanjutkan kebiasaan MPR sebelum masa reformasi dengan tidak konsisten menggunakan peristilahan lembaga negara, organ negara, dan badan negara.¹⁹

4. Teori kewenangan

Istilah wewenang atau kewenangan teramat sering disejajarkan dengan istilah Belanda "*bevoegdheid*" (yang berarti wewenang atau berkuasa). Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintahan (Hukum Administrasi), karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Pengertian kewenangan dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia diartikan sama dengan wewenang, yaitu hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu.

Menurut **Philipus M. Hadjon**, dalam bukunya Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, dinyatakan bahwa "Istilah wewenang disejajarkan dengan istilah "*bevoegdheid*" dalam istilah hukum Belanda. Kedua istilah ini terdapat sedikit perbedaan yang terletak pada karakter hukumnya, yaitu istilah "*bevoegdheid*" digunakan baik dalam konsep hukum publik maupun dalam konsep hukum privat, sementara istilah wewenang atau kewenangan selalu digunakan dalam konsep hukum publik.²⁰ Sebagai konsep hukum publik, wewenang (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechsmacht*), dimana konsep tersebut diatas, berhubungan pula dalam pembentukan *besluit* (keputusan pemerintahan) yang harus didasarkan atas suatu wewenang. Dengan kata lain, bahwa

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit*, hlm. 28

²⁰ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia Introduction to Indonesian Administrative Law*, (Yogyakarta: Gadjadara University Press, 2002). hlm.1

keputusan pemerintahan yang dikeluarkan oleh organ yang berwenang harus didasarkan pada wewenang yang secara jelas telah diatur, dimana wewenang tersebut telah ditetapkan dalam aturan hukum yang terlebih dulu ada.²¹

Sementara menurut pandangan **H. D Stout**, dalam **Ridwan H.R**, menyebutkan bahwa :

"Bevoegdheid is een begrip uit bestuurlijke organisatierecht, wat kan worden omschreven als het geheel van regels dat betrekking heeft op de verkrijging en uitoefening van bestuursrechtelijke bevoegheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuursrechtelijke rechtsverkeer". (Wewenang merupakan pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan atura-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik)²²

Lebih lanjut **F.P.C.L. Tonnaer** menyampaikan pendapatnya sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR, menyatakan bahwa :

"Overheidsbevoegdheid wordt in dit verband opgevat als het vermogen om positiefrecht vast te stellen en aldus rechtsbetrekking tussen burgers onderling en tussen overheid en te scheppen". (Kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu, dapat dirincikan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara).²³

21 Sutarman, *Kerjasama Antar Daerah Dalam Pelayanan Perizinan Dan Penegakan Hukum Penangkapan Ikan Di Wilayah Laut*, Disertasi Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya.2007.hlm.110

22 Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002). hlm.101.

23 Ridwan HR. *Ibid.* hlm. 101-102

KESIMPULAN

Pemilu dan penyelenggaraan pemilu yang kompleks di Indonesia, semakin jauh dari penyederhanaan; sebaliknya, bertambah rumit. Pembuat undang-undang mengembangkan logika linier: karena pemilu semakin kompleks, maka penyelenggaranya juga harus semakin banyak. Inilah cara berpikir manajerial konvensional: semakin banyak pekerjaan, semakin butuh banyak pekerja; semakin banyak jenis pekerjaan, semakin butuh banyak jenis pekerja. Dengan demikian, logika berpikir yang demikian hanya akan memperkeruh proses pelaksanaan Pemilu dan membuat pelaksanaannya tidak efisien karena harus melewati serangkaian pengawasan dan penyelesaian persoalan Pemilu yang memang membutuhkan waktu yang cukup panjang. Belum lagi persoalan pengawasan kode etik Pemilu yang tidak bisa disederhanakan menjadi wewenang Bawaslu karena persoalan kode etik telah dipasrahkan sepenuhnya kepada DKPP.

Demi menciptakan penyelenggaraan Pemilu yang berintegritas, cepat, dan efisien, maka diperlukan adanya penyederhanaan fungsi pengawasan Pemilu dengan harapan segala pelanggaran penyelenggaraan Pemilu dapat diselesaikan oleh satu lembaga. Peluang paling dominan terhadap gagasan penyederhanaan ini ialah Bawaslu yang kemudian diperluas kewenangannya pada persoalan-persoalan yang berkaitan dengan pelanggaran kode etik penyelenggaraan Pemilu, dengan harapan agar pelaksanaan Pemilu di negeri ini tidak terkesan berbelit dan membutuhkan waktu yang relatif lama.

Untuk mewujudkan penyederhanaan tersebut, diperlukan kajian ilmiah yang khusus mengkaji rencana strategis merekonstruksi keanggotaan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu untuk menguji pelanggaran kode etik penyelenggaraan pemilu di Indonesia. Sehingga judul penelitian dalam proposal ini ialah Rekonstruksi Keanggotaan Dewan Kehormatan

Penyelenggara Pemilu Untuk Menguji Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum.

DAFTAR PUSTAKA

- Afan Gaffar, *Politik Indonesia; Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005.
- Amiruddin, Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- Ansori, “**Legalitas Hukum Komisi Pemilihan Umum Daerah dalam Menyelenggarakan Pilkada**, *Jurnal Konstitusi*”, Vol. 14 No. 3, 2017.
- Bagir Manan, “**Wewenang Propinsi, Kabupaten dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah**”, Makalah pada Seminar Nasional *Pengembangan Wilayah dan Pengelolaan Sumber Daya Alam di Kawasan Pesisir dalam Rangka Penataan Ruang*, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran Bandung, 13 Mei 2000.
- Lutfi Hakim, “**Constitutional Organ dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia**”,
<http://www.lutfichakim.com/2011/12/constitutional-organ-dalam-sistem.html>. diakses pada Hari Jumat, 9 Agustus 2016.
- Didik Supriyatno, Veri Junaidi, Devi Darmawa, *Penguatan Bawaslu; Optimalisasi Posisi, Organisasi dan Fungsi dalam Pemilu Tahun 2014*, Jakarta: Perludem, 2015.
- Efriza, *Political Explore*. Bandung: Alfabeta, 2012.
- Erik Kurniawan, “**Membaca Kebutuhan Kelembagaan Pengawas Pemilu**”, Makalah disampaikan pada diskusi media kode inisiatif, Jakarta 17 November 2016.
- Erwin Muhammad, *Pendidikan Kewarganegaraan Republik Indonesia*, Bandung: PT Refika Aditama, 2011.

- H.D. van Wijk, *Hoofdstukken van administratief recht*, Utrecht: itgeveru Lemma BV, 1995.
- Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York: Russell & Russell, 1961.
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Sinar Harapan, 1991.
- Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung: PT. Alumni. 2005.
- Jean Jacques Rousseau, *Du Contract Social; Perjanjian Sosial*, Cetakan Pertama, (Jakarta, Visimedia, 2007.
- Jimly Asshiddiqie, *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2014.
- Jimly Asshiddiqie, *Lembaga-Lembaga Negara, Organ Konstitusional Menurut UUD 1945*, Makalah tanpa tahun.
- Jimly Asshiddiqie, *Menjaga Denyut Nadi Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2004.
- Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Amandemen*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006.
- Jimly Asshiddiqie. *Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer*. Makalah disampaikan pada orasi ilmiah dalam rangka wisuda sarjana Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, 23 Maret 2006.
- Marjanne Termorshuizen, *Kamus Hukum Belanda-Indonesia cet-2*, Jakarta: Djambatan, 2002.
- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2009.
- Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, Yogyakarta: UII Press, 2007.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Medua, 2014.
- Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia_Introduction to Indonesian Administrative Law*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2002.
- Philipus M. Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, Pidato Peresmian

- Penerimaan Jabatan Guru Besar Dalam Ilmu Hukum Pada Fakultas Hukum Airlangga., 1994.
- Prajudi Atmosudirdjo, **Hukum Administrasi Negara**, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981.
- R. Nazriyah, **"Kemandirian Penyelenggara Pemilihan Umum; Kajian terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi No. 81/PUU-IX/2011"**, *Jurnal Hukum* No. Edisi Khusus Vol. 18 Oktober 2011.
- Ridwan HR. **Hukum Administrasi Negara**. Yogyakarta, UII Press, 2003.
- Sejarah Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum, <http://dkpp.go.id/index.php?a=artikel&id=3&dm=2>, diunduh pada 12 April 2018.
- SF, Marbun, **Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia**, Yogyakarta: FH UII Press 2011.
- Sutarman, **Kerjasama Antar Daerah Dalam Pelayanan Perizinan Dan Penegakan Hukum Penangkapan Ikan Di Wilayah Laut**, Disertasi Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya. 2007.
- Tatiek Sri Djatmiati, **Prinsip Izin Usaha Industri di Indonesia**, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2004.
- Tengku Erwinsyahbana, **"Penyelenggaraan Kode Etik dan Sanksi dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum"**, Makalah disampaikan pada forum Rapat Kerja Teknis Badan Pelaksanaan Pemilihan Umum Sumatera Utara, 6-8 November 2015.
- Tim ICCE UIN Jakarta, **Pendidikan Kewarganegaraan; Civic Education: Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani**, Jakarta: Kencana Prenada Media, 2003.
- Tim Penyusun, **Laporan Kinerja 2017; Menegakkan Keadilan Pemilu, Memaksimalkan Pencegahan**, Jakarta: Badan Pengawas Pemilihan Umum, 2018.
- Toni Andrianus Pito, dkk, **Mengenal Teori-teori Politik**. Bandung: Nuansa Cendekia, 2012.