

**JURIDICIAL REVIEW OF AUTHORITY OF ELECTORAL HUMAN RESOURCES
(DKPP) IN CREATING DEMOCRATIC ELECTIONS IN INDONESIA**

**TINJAUAN YURIDIS KEWENANGAN DEWAN KEHORMATAN PENYELENGGARA
PEMILU (DKPP) DALAM MENCIPTAKAN PEMILU YANG DEMOKRATIS DI
INDONESIA**

Jihan Anjanía Aldi*, Elma Putri Tanbun, Xavier Nugraha*****

jihananja@gmail.com

(Diterima pada:01-06-2019 dan dipublikasikan pada:01-09-2019)

ABSTRACT

The General Elections Administrator's Council (DKPP) is one of the electoral triumvirats in Indonesia. The legal policy of Election in Indonesia on status quo gives coercive authority to DKPP related to the enforcement of the code of ethics. However, the coercive authority that DKPP have raised a fundamental question, which are: 1. How is the correlation between the code of conduct and the implementation of democratic elections in Indonesia? 2. How is the correlation between the authority of DKPP with the creation of democratic elections? This research is a legal esearch, which use statute approach, conceptual approach, and case approach to answer the problem. Based on this research, it has been found that the electoral code of ethics correlated as an embodiment of the rules of the game that were formed together to create honest and fair Elections in order to create substantial democratic Elections, not just procedural. In addition, it has been found that the coercive authority of the DKPP was to ensure that the Election Management Body adheres to the Code of Ethics which is the rules of the game during the Election process. If DKPP does not have the coercive authority, DKPP will become "a tiger without fangs" that will lead to Elections that do not reflect substantive democracy.

Keywords: Democracy, General Elections Administrator's Council, Election

ABSTRAK

Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) merupakan salah satu dari triumvirat penyelenggara pemilu di Indonesia. Politik hukum pemilu di Indonesia dalam status a quo memberikan kewenangan yang begitu koersif kepada DKPP terkait dengan penegakkan kode etik. Namun, begitu koersifnya kewenangan yang DKPP sejatinya menimbulkan pertanyaan mendasar, yaitu terkait dengan : 1.Bagaimana korelasi kode etik dengan penyelenggaraan Pemilu yang demokratis di Indonesia?2.Bagaimana korelasi kewenangan DKPP dengan terciptanya Pemilu yang demokratis?Penelitian ini merupakan penelitian yuridis yang menggunakan pendekatan statute approach, conceptual approach, dan case approach untuk menjawab problematika tersebut. Berdasarkan penelitian ini, ditemukan bahwa Kode Etik pemilu berkorelasi sebagai perwujudan aturan main yang dibentuk bersama agar terciptanya pemilu yang jujur dan adil agar terciptanya pemilu yang demokratis secara substansial, bukan hanya prosedural. Selain itu, ditemukan bahwa kewenangan DKPP yang koersif adalah untuk menjamin agar Penyelenggara Pemilu mentaati Kode Etik yang merupakan aturan main dalam penyelenggaraan Pemilu. Ketika DKPP tidak memiliki wewenang yang koersif tersebut, akan membuat DKPP seolah menjadi harimau tanpa taring yang akan menyebabkan terjadinya pemilu yang tidak mencerminkan demokrasi yang substantif.

Kata Kunci : Demokrasi ,Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu, Pemilu.

* Fakultas Hukum-Universitas Airlangga

** Fakultas Hukum-Universitas Airlangga

*** Fakultas Hukum-Universitas Airlangga

A. Pendahuluan

Pemilihan Umum (Pemilu) merupakan salah satu mekanisme transisi kekuasaan yang lahir bersamaan dengan demokrasi. Sejarah demokrasi kuno diawali pertama kali di Athena pada abad ke-5 SM.¹ Secara etimologis “demokrasi” terdiri dari dua kata yang berasal dari bahasa Yunani yaitu “*demos*” yang berarti rakyat, dan “*kratos/cratein*” yang berarti pemerintahan², sehingga dapat diartikan bahwa demokrasi adalah pemerintahan rakyat, atau yang lebih kita kenal pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Hal ini menunjukkan bahwa diselenggarakannya Pemilu merupakan konsekuensi logis dari negara yang menganut paham demokrasi.

Hal ini sebagaimana pendapat Affan Gaffar, yang menjelaskan mengenai ciri-ciri negara demokratis, yaitu:³ (a) **Akuntabilitas**, yaitu setiap orang yang terpilih sebagai pemimpin mampu mempertanggungjawabkan kinerja yang hendak dan telah ditempuhnya. (b) **Rotasi Kekuasaan**, yaitu ada pergantian kekuasaan yang dilakukan secara teratur dan damai. (c) **Rekrutmen Politik secara terbuka**, dimana selama masa pergantian kekuasaan maka harus disertai sistem recruitment secara terbuka. (d) **Pemilihan Umum** yang dilaksanakan secara teratur dan setiap warga negara yang sudah dewasa mempunyai hak untuk memilih dan dipilih dan bebas menggunakan haknya tersebut sesuai dengan kehendak hati nuraninya. Dalam hal ini, setiap warga negara berhak untuk menentukan partai atau calon mana yang akan didukungnya, tanpa ada rasa takut atau paksaan dari orang lain. Selain itu, pemilihan umum harus melibatkan partisipasi masyarakat secara aktif dalam

rangka memanfaatkan hak memilih dan dipilih. Proses tersebut harus dilakukan secara mandiri dan tanpa paksaan dari siapapun. Dan (e) **Menikmati Hak-Hak dasar**, yaitu setiap warga masyarakat dapat menikmati hak-hak dasar mereka secara bebas, mencakup hak untuk menyatakan pendapat (*freedom of expression*), hak untuk berkumpul dan berserikat (*freedom of assembly*), dan hak untuk menikmati pers yang bebas (*freedom of the press*).

Sebagai negara yang menganut demokrasi sebagaimana termaktub dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945)⁴, Indonesia juga menerapkan Pemilu sebagai mekanisme transisi kekuasaan. Hal ini dapat dilihat di dalam pasal-pasal UUD NRI 1945 diantaranya, Pasal 6A yang mengatur mengenai pemilihan Presiden dan wakil presiden secara langsung, Pasal 18 Ayat (3) dan (4) yang mengatur mengenai pemilihan DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota, serta pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Penegasan Demokrasi juga bisa dilihat dalam Pasal 19 Ayat (3) UUD 1945 yang mengatur mengenai pemilihan umum anggota DPR dan Pasal 22C Ayat (1) pemilihan umum untuk anggota DPD.

Dalam rangka menjamin bahwa pemilu yang dilaksanakan benar-benar merefleksikan kehendak rakyat secara substansial, maka diatur asas-asas pemilu di dalam Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945. Adapun asas-asas tersebut adalah langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Hal ini pun ditegaskan oleh Mahkamah Konstitusi, sebagai *the sole*

¹Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, Jakarta: Kencana, 2016, h. 63.

²Didik Sukriono, “Menggagas Sistem Pemilihan Umum di Indonesia”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 2, Nomor 1, 2009, h. 15.

³Afan Gaffar, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000, h. 7-9.

⁴ Penggunaan frasa UUD NRI 1945 untuk menunjukkan, bahwa yang dimaksud adalah Undang-Undang Dasar setelah amandemen, lebih lanjut lihat lihat Xavier Nugraha, dkk, “Rekonstruksi Batas Usia Minimal Perkawinan Sebagai Bentuk Perlindungan Hukum Terhadap Perempuan (Analisa Putusan Mk No. 22/Puu-Xv/2017)”, *Lex Scientia*, Volume 3, Nomor 3, 2019, hlm. 41

*intepreter of constituion*⁵, misal di dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, dimana di dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa:⁶

“Norma konstitusi tersebut mengandung arti bahwa pemilihan umum yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali itu diamanatkan...”

Dari putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, dapat dilihat bahwa syarat pemilu yang demokratis secara substansial⁷, menurut Mahkamah Konstitusi adalah harus dilaksanakan berdasarkan enam asas tersebut.

Untuk mewujudkan pemilu yang demokratis secara substansial, maka politik hukum Indonesia menempatkan Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) sebagai satu kesatuan lembaga yang melakukan penyelenggaraan⁸ Pemilu yang bersifat

permanen, sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU No. 7/2017).⁹ Ketiga lembaga tersebut memiliki tugas pokok dan fungsi (tupoksi) yang berbeda namun saling melengkapi dalam rangka menjaga terlaksannya Pemilu secara sempurna agar hasil Pemilu benar-benar merefleksikan kehendak rakyat. Hal ini sesuai dengan postulat *id perfectum est quod ex omnibus suis partibus constant*¹⁰, yang artinya sesuatu tidak akan pernah dikatakan sempurna, kecuali tiap bagiannya komplit. Sehingga adanya *triumvirat* yang terdiri dari KPU, Bawaslu, dan DKPP diharapkan menjadi setiap bagian yang mampu mewujudkan Pemilu yang demokratis secara substansial.

Salah satu dari *triumvirat* penyelenggara pemilu tersebut adalah DKPP. DKPP bertugas untuk memeriksa dan memutuskan pengaduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik oleh Penyelenggara Pemilu. Dalam menjalankan tugasnya, DKPP memiliki kewenangan seperti, memanggil Penyelenggara Pemilu yang diduga melakukan pelanggaran kode etik, memanggil saksi dan/atau pihak lain yang terkait untuk dimintai keterangan, termasuk untuk dimintai dokumen atau bukti lain. Bahkan DKPP berwenang memberikan sanksi pemberhentian kepada Penyelenggara Pemilu yang terbukti melanggar kode etik.

Begitu koersifnya kewenangan yang DKPP miliki sejatinya menimbulkan pertanyaan mendasar, yaitu terkait dengan korelasi Kode Etik bagi penyelenggara pemilu dengan

⁵ Mahkamah Konstitusi sebagai *the sole intepreter of constitution* memiliki arti, bahwa Mahkamah Konstitusi adalah Penafsir tunggal terhadap konstitusi, lebih lanjut lihat Nanang Sri Darmadi, “Kedudukan Dan Wewenang Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia”, Jurnal Pembaharuan Hukum, Volume 2, Nomor 2, 2015, hlm. 265.

⁶ Pertimbangan [3.11] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, hal. 73

⁷ Demokrasi substansil adalah demokrasi yang benar-benar merepresentasikan kehendak rakyat secara substansial, bukan hanya semacam mekanisme procedural yang akhirnya tidak merepresentasikan kehendak rakyat, selebihnya lihat Munawar Noor, “Antara Demokrasi Prosedural-Substansial”, Mimbar Administrasi, Volume 2, Nomor 1, 2018, hlm. 83-84.

⁸ Ketika frasa yang digunakan adalah penyelenggaraan pemilu berarti yang dimaksud adalah proses pelaksanaan tahapan Pemilu, sesuai Pasal 1 angka 2 U UU No. 7/2017, sedangkan ketika frasa yang digunakan adalah penyelenggara pemilu, berarti yang dimaksud adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu sesuai Pasal 1 angka 7 U UU No. 7/2017

⁹Dewi Haryanti, “Konstruksi Hukum Lembaga Penyelenggara Pemilihan Umum di Indonesia Ditinjau dari Teori Sutefnbau, Jurnal Pembaharuan Hukum, Volume II, Nomor 2, 2015, h. 270.

¹⁰Legal Dictionary, <https://legal-dictionary.thefreedictionary.com/Id+perfectum+est+quod+ex+omnibus+suis+partibus+constat>, diunduh 24 Agustus 2019.

terciptanya pemilu yang demokratis. Karena jangan sampai ternyata tidak ada korelasi antara eksistensi Kode Etik Penyelenggara Pemilu dengan terciptanya Pemilu yang demokratis. Selain itu, apakah sejatinya relevansi kewenangan yang dimiliki oleh DKPP dengan terciptanya Pemilu yang demokratis? Karena jangan sampai tidak ada *ratio legis* terkait korelasi besarnya kewenangan yang diberikan kepada DKPP dengan terciptanya Pemilu yang demokratis.

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka rumusan masalah yang akan dikaji dalam tulisan ini adalah:

1. Bagaimana korelasi kode etik dengan penyelenggaraan Pemilu yang demokratis di Indonesia?
2. Bagaimana korelasi kewenangan DKPP dengan terciptanya Pemilu yang demokratis?

B. Korelasi Kode Etik dengan Penyelenggaraan Pemilu yang Demokratis di Indonesia

Pemilu merupakan realisasi kedaulatan rakyat untuk menghasilkan pemerintahan yang demokratis berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945. Standar demokratis pemilu mengharuskan adanya penyelenggaraan pemilu yang berintegritas (*election with integrity*), dimana salah satu standar tersebut adalah para Penyelenggara Pemilu (*electoral management body*) yang berintegritas pula.¹¹ *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA) dalam buku *Improving Electoral Practices: Case Studies and Practical Approaches*, menyatakan bahwa dalam rangka demokrasi yang kuat, proses Pemilu harus didasari oleh dua standar dasar: kredibilitas dan integritas, yakni

kredibilitas dari Penyelenggara Pemilu maupun integritas dari keseluruhan proses penyelenggaraan Pemilu itu sendiri.¹²

Hal ini dikarenakan Penyelenggara Pemilu memiliki peran yang sangat penting dan strategis dalam menjaga jalannya demokrasi di Indonesia. Penyelenggara Pemilu merupakan pihak yang mengatur jalannya Pemilu, mulai dari merancang tahapan-tahapan penyelenggaraan Pemilu hingga pelaksanaannya serta melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Pemilu tersebut. Oleh karenanya, berhasil tidaknya Pemilu mewujudkan tujuan-tujuan idealnya sangat ditentukan oleh performa para Penyelenggara Pemilu. Melihat peran Penyelenggara Pemilu yang demikian pentingnya maka setiap langkah dan tindakan Penyelenggara Pemilu harus senantiasa berpedoman pada peraturan perundang-undangan dan kode etik yang berlaku.

Kode etik merupakan aspek yang turut diperhatikan selain peraturan perundang-undangan. Berbeda dengan aturan hukum positif yang menjadikan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan sebagai pedoman berperilaku, kode etik merujuk pada etika sebagai nilai-nilai moral yang menjadi acuan utama. Menurut Aristoteles, etika merupakan sarana orientasi bagi manusia untuk mengukur benar atau salahnya tindakan manusia.¹³ Ketika dikaitkan dengan profesi, maka kode etik memiliki fungsi untuk mengatur perilaku seseorang berkaitan dengan profesi yang diembannya,¹⁴ Salah satu

¹¹ Mudiayati Rahmatunnisa, "Mengapa Integritas Pemilu Penting?", *Jurnal Bawaslu*, Volume 3, Nomor 1, 2017, hlm. 9.

¹²Ifah N, "Upaya Pencegahan Politik Uang Demi Mewujudkan Pemilu yang Berintegritas", *Jurnal Bawaslu*, Volume 3, Nomor 3, 2017, h. 410.

¹³Haryo Kunto Wibisono (et.al), "Dimension of Pancasila Ethics in Bureaucracy: Discourse of Governance" dalam buku *Filsafat, ETika dan Kearifan Lokal* yang disusun oleh Siti Syamsiyatun dan Nihayatul Wafiroh, Geneva: Globethics, 2013, h. 19.

¹⁴ Ada tiga fungsi kode etik menurut Bigs dan Blocher, yaitu (1). Melindungi suatu profesi dari campur tangan pemerintah. (2). Mencegah terjadinya pertentangan

bentuk pengaturan yang ingin diberikan melalui kode etik ini adalah agar seseorang dalam menjalankan profesinya tidak memiliki *conflict of interest* atau konflik kepentingan yang dapat menghilangkan keobjektivitasannya di dalam menjalankan suatu profesi tertentu.¹⁵

Kode etik juga memiliki fungsi sebagai *morale control* yang sanksinya bersifat psikologis dan kelembagaan, menuntut terbentuknya intergritas moral dikalangan pengemban profesi. Hal ini berkonsekuensi terhadap martabat dan jati diri organisasi profesi karena kualitas organasasi profesi tersebut ditentukan oleh kualitas pemberdayaan etik pengemban profesi itu sendiri. Dengan demikian, bukan hanya kepentingan profesi yang diartikulasikan hak-haknya, melainkan kepentingan negara secara umum yang harus dijaga.¹⁶

Pentingnya eksistensi kode etik juga diperlukan bagi Penyelenggara Pemilu. Penyelenggara Pemilu dalam menjalankan tugasnya selain mentaati peraturan perundang-undangan juga harus mentaati kode etik yang ada dan yang telah mereka buat bersama. Hal ini pun sejalan dengan pendapat Mochtar Kusumaatmadja yang menyatakan bahwa setiap profesi menempatkan seseorang dalam suatu keadaan yang khusus, baik karena kekuasaan luar biasa yang dipercayakan kepadanya maupun karena nasib orang yang berkepentingan yang dipercayakan kepadanya. Oleh karena itu, pengemban profesi tersebut dalam menjalankan

tugasnya harus didasarkan pada etika tertentu.¹⁷

Dalam penyelenggara Pemilu, etika berperan sebagai pedoman perilaku (*code of conduct*) bagi para Penyelenggara Pemilu. Pedoman perilaku tersebut dituangkan dalam bentuk Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilu (Peraturan DKPP No. 2/2017). Kode Etik tersebut disusun berlandaskan kesadaran internal para penyelenggara Pemilu yang mengikatkan diri secara sukarela (*voluntary norms imposed from within the consciousness of the subjects*).¹⁸ Hal ini pun sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 157 ayat (2) UU No. 7/2017, yang dalam menyusun kode etik, DKPP mengikutsertakan KPU dan Bawaslu. Sehingga logis, ketika kode etik ini dibuat bersama oleh DKPP, KPU, dan Bawaslu, maka mereka wajib menaati aturan yang telah mereka bentuk bersama.

Menurut Pasal 1 angka 4 Peraturan DKPP No. 2/2017, Kode Etik Penyelenggara Pemilu adalah “suatu kesatuan asas moral, etika, dan filosofi yang menjadi pedoman perilaku bagi Penyelenggara Pemilu berupa kewajiban atau larangan, tindakan dan/atau ucapan yang patut atau tidak patut dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu.

Selanjutnya dalam Pasal 5 ayat (1) dijelaskan bahwa Kode Etik Penyelenggara Pemilu berlandaskan pada:

- (a) Pancasila dan UUD NRI 1945;
- (b) TAP MPR RI No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa;
- (c) sumpah/janji Anggota sebagai Penyelenggara Pemilu;

internal dalam suatu profesi. (3). Melindungi para praktisi dari kesalahan praktik suatu profesi yang mana inti fungsi kode etik menurut Bigs dan Blocher adalah untuk melindungi seseorang terkait profesi yang diembannya, lebih lanjut lihat Biggs dan Blocher, *The Cognitive Approach to Ethical Counseling*, Albany: Suny, 1986, hlm. 10.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Muhammad Nuh, *Etika Profesi Hukum*, Bandung: Pustaka Setia, 2011, h. 125-126

¹⁷Mochtar Kusumaatmadja, “Pembaharuan Pendidikan Hukum dan Pembinaan Profesi”, *Majalah Hukum dan Pegetahuan Masyarakat “Padjajaran”*, Jilid V, Nomor 3-4, 1974, h. 18.

¹⁸Jimly Asshidiqie, “Dasar Konstitusional Peradilan Etik”, *Jurnal Etika & Pemilu*, Volume 1, Nomor 1, 2015, h. 102.

- (d) asas Pemilu; dan
 (e) prinsip Penyelenggara Pemilu.

Kode Etik bagi Penyelenggara Pemilu sejatinya dapat dikatakan sebagai aturan main bagi Penyelenggara Pemilu dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, yang bersifat mengikat serta wajib dipatuhi oleh Penyelenggara Pemilu. Mengingat Pemilu merupakan mekanisme transisi kekuasaan yang mengandung banyak kepentingan didalamnya, maka setiap orang akan berjuang untuk mendapatkan kekuasaan bahkan dengan menghalalkan segala cara. Adanya Kode Etik sebagai fungsi kontrol moral dan pengawasan perilaku menuntut terbentuknya integritas moral dikalangan pengemban profesi, dalam hal ini yaitu Penyelenggara Pemilu¹⁹ sehingga diharapkan mampu mencegah terjadinya kecurangan dan pelanggaran dalam suatu pemilihan seperti jual-beli suara, penyuapan, kelalaian, kecerobohan, *electoral fraud* dan/atau *electoral corruption*.

Adanya Kode Etik Penyelenggara Pemilu, sejatinya juga berkonsekuensi logis terselenggaranya Pemilu yang demokratis sebagaimana diatur dalam Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945 yaitu Pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Kode etik bertujuan untuk menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas seluruh jajaran Penyelenggara Pemilu sehingga Pemilu dapat terlaksana berdasarkan asas-asas tersebut, khususnya asas **jujur dan adil**.

Asas jujur dan adil merupakan asas Pemilu yang diintegrasikan dengan asas langsung, umum, bebas dan rahasia (Luber) pasca reformasi.²⁰ Sepanjang

sejarah Negara Indonesia berdiri tercatat terdapat dua kali perubahan asas Pemilu di Indonesia. Diawali pada tahun 1955, Pemilu diselenggarakan berdasarkan asas jujur dan kebersamaan, langsung, umum, bebas dan rahasia. Pada era orde baru yaitu pada Pemilu 1971, terdapat perubahan pertama terkait asas Pemilu menjadi asas langsung, umum, bebas dan rahasia (Luber). Pasca orde baru dan digantikan era reformasi, asas Pemilu mengalami perubahan kedua dengan menambahkan asas baru yaitu jujur dan adil. Sehingga penerapan Pemilu di Indonesia dilaksanakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Ditambahkannya asas jujur dan adil sebagai salah satu asas dalam penyelenggaraan Pemilu yang demokratis bukanlah tanpa alasan. Asas “jujur” mengandung arti bahwa dalam penyelenggaraan Pemilu, setiap pihak yang terkait dengan penyelenggaraan Pemilu mulai dari penyelenggara Pemilu, aparat Pemerintah, peserta Pemilu, pengawas Pemilu, pemantau Pemilu dan pemilih harus bersikap dan bertindak jujur.²¹ Oleh karena itu jujur dimaknai bagi semua pihak, bukan hanya bagi pemilih. Jujur menjadi hal penting sebagai bagian dari integritas pelaksanaan Pemilu karena itulah yang menentukan kualitas demokrasi. Hal ini pun diamini dalam *Universal Declaration on Democracy* yang menyatakan bahwa unsur pemerintahan yang demokratis yaitu pemilihan yang bebas dan jujur dengan kebebasan setiap orang untuk memilih serta dengan menjunjung nilai-nilai akuntabilitas.²²

Selanjutnya, diadopsinya asas “adil” dalam norma konstitusi terkait Pemilu menunjukkan bahwa

¹⁹Muhammad Nuh, *Etika Profesi Hukum*, Bandung, Pustaka Setia, 2011, h. 125-126 sebagaimana dikutip dalam Yovita Arie Mangesti, *Konstruksi Kode Etik Profesi Dalam Bingkai Nilai Keindonesiaan*, Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Dan Sekretari, Universitas Surakarta, 2017, h. 12.

²⁰Sun Fatayati, “Relevansiasas-Asas Pemilu Sebagai Upaya Menciptakan Pemilu Yang Demokratis Dan Berintegritas”, *Jurnal Tribakti*, Volume 28, Nomor 1, 2017, h. 148.

²¹Arifudin, “Pemilihan Kepala Daerah Sebagai Wujud Implementasi Kedaulatan Rakyat”, *Jurnal Bawaslu*, Volume 3, Nomor 3, 2017, h. 397.

²²Cheriff Basiouni, *Democracy: Its Principles and achievement*, Geneva: Intra Parliamentary Union, 1998, h.6-7.

perwujudan Indonesia sebagai negara hukum yang demokratis sebagaimana termaktub dalam Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI 1945 haruslah dilakukan dan dilaksanakan secara berkeadilan. Pelaksanaan kedaulatan rakyat melalui Pemilu yang demokratis tidak boleh dilakukan secara tidak *fair*. Dengan kata lain, kehendak atau suara rakyat dalam pemilu jangan sampai dikhianati dengan cara-cara membelokkannya menjadi kehendak elit secara curang. Keadilan menjadi prinsip sekaligus mandat yang harus terefleksikan dalam penyelenggaraan Pemilu.²³ Hal ini dikarenakan penyelenggaraan Pemilu sebagai pintu gerbang transisi kekuasaan akan menentukan nasib bangsa untuk beberapa periode waktu kedepan sehingga harus diselenggarakan dengan seadil-adilnya. Penyelenggaraan Pemilu secara adil tidak hanya sebatas bagaimana menciptakan aturan main yang adil dan berkepastian hukum melainkan juga menjamin hak setiap warga negara dari berbagai kemungkinan terjadi kecurangan.²⁴

Berkaitan dengan pentingnya asas jujur dan adil ini pun sejatinya telah termaktub dalam Putusan Mahkamah Kontitusi No. 01/PHPU-PRES/XVII/2019 yang menyatakan bahwa pilar utama dari sebuah negara demokrasi adalah diselenggarakannya Pemilu secara jujur dan adil sebagaimana telah diamanatkan oleh konstitusi. Kejujuran dan keadilan merupakan norma yang meletakkan kewajiban positif kepada penyelenggaraan negara dalam mengemban amanah publik. Kejujuran dan keadilan yang dituangkan secara normatif dalam konstitusi harus

ditransformasikan menjadi kejujuran dan keadilan substantif dalam penyelenggaraan Pemilu.

Dengan demikian Kode Etik menjamin bahwa penyelenggaraan Pemilu tidak hanya dilaksanakan berdasarkan asas Langsung, Umum, Bebas dan Rahasia melainkan juga Jujur dan Adil sehingga tercipta Pemilu yang demokratis secara substansial, yaitu yang benar-benar mencerminkan kehendak rakyat. Adanya pelanggaran terhadap Kode Etik akan ditindak secara tegas berupa pemberian sanksi. Hal ini menjadi penting dikarenakan kepatuhan terhadap kode etik (*code of ethics*) atau kode perilaku (*code of behavior*) merupakan jaminan bagi kualitas (*quality assurance*) penyelenggaraan Pemilu yang demokratis secara substansial dan suatu Pemilu yang berjalan secara berintegritas (*election with integrity*).²⁵

C. Korelasi Kewenangan DKPP dengan Terciptanya Pemilu yang Demokratis

DKPP bermula dari pembentukan Dewan Kehormatan Komisi Pemilihan Umum (DK-KPU). Lembaga ini dibentuk berdasarkan UU 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD. DK-KPU tersebut bersifat *ad-hoc*, dan merupakan bagian dari KPU.²⁶ DK-KPU secara resmi berubah menjadi DKPP pada tanggal 12 Juni 2012 berdasarkan UU No.15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum (UU No. 15/2011). UU No. 15 Tahun 2011 kemudian diganti dengan UU No. 7/2017. Berdasarkan Pasal 155 ayat (1) UU No. 7/2017, DKPP bersifat tetap, independen dan berkedudukan di ibukota negara. Struktur kelembagaannya lebih

²³Khairul Fahmi, "Menelusuri Konsep Keadilan Pemilihan Umum Menurut UUD 1945", Jurnal Cita Hukum, Volume 4, Nomer 2, 2016, h. 168.

²⁴Mohammad Syaiful Aris, "Penataan Sistem Pemilihan Umum yang Berkeadilan untuk Penguatan Sistem Presidensial di Indonesia", Yuridika, Volume 33, Nomor 2, 2019, h. 299 .

²⁵Nur Hidayat Sardini, "Studi Perbandingan Integritas Penyelenggara Pemilu dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur Jawa Tengah dan Maluku Tahun 2013, Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan, Volume 1, Nomor 1, 2015, h.12.

²⁶Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu, "Sejarah DKPP", <http://dkpp.go.id/sejarah-dkpp/>, diunduh 25 Agustus 2019.

professional dengan tugas, fungsi dan kewenangan menjangkau seluruh jajaran Penyelenggara Pemilu beserta jajarannya dari pusat sampai tingkat kelurahan/desa termasuk Penyelenggara Pemilu yang bersifat *ad-hoc* seperti PPK, PPS, KPPS, bahkan KPPS Luar Negeri. Keanggotaan DKPP sebagaimana daitur dalam Pasal 155 ayat (4) UU No. 7/2017, terdiri dari 1 (satu) orang anggota unsur KPU, 1 (satu) orang anggota unsur Bawaslu dan 5 (lima) orang tokoh masyarakat.

DKPP merupakan lembaga negara penunjang atau *states auxiliary organ*²⁷ yang bertugas menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu. Keberadaan DKPP sebagai *state auxiliary organ* pun mendapat legitimasi melalui Putusan Mahkamah Konstitusi No. 005/PUU-I/2003, dimana dalam pertimbangannya Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa “dalam sistem ketatanegaraan Indonesia lembaga negara tidak selalu dimaksudkan sebagai lembaga negara yang disebutkan dalam UUD NRI 1945 yang keberadaannya atas dasar perintah konstitusi, tetapi juga ada lembaga negara yang dibentuk atas perintah UU.”²⁸

Selain itu menurut Mahkamah Konstitusi, terbentuknya lembaga negara tersebut merupakan konsekuensi logis dari sebuah negara demokrasi modern yang ingin secara sempurna menjalankan prinsip *check and balances* untuk kepentingan publik yang lebih besar. Keberadaan DKPP kembali ditegaskan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11/PUU-VIII/2010 dan Putusan Mahkamah Konsitusi No. 81/PUU-IX/2011, yang menyatakan bahwa kedudukan DKPP sejajar dengan KPU maupun Bawaslu.²⁹ Ketiga lembaga yang sejajar tersebut

menjadi *triumvirat* yang merupakan kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.

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

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

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

- a. memanggil Penyelenggara Pemilu yang diduga melakukan pelanggaran kode etik untuk memberikan penjelasan dan pembelaan;
- b. memanggil pelapor, saksi, 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.
- d. Memutus pelanggaran kode etik.

Berdasarkan Pasal 159 ayat (2) huruf c UU No. 7/2017 jo. Pasal 21 Peraturan DKPP No. 2/2017, DKPP berwenang menjatuhkan sanksi terhadap Penyelenggara Pemilu yang terbukti melanggar Kode Etik Penyelenggara Pemilu. Lebih lanjut dalam Pasal 22 Peraturan DKPP No. 2/2017, sanksi dapat berupa teguran tertulis, pemberhentian sementara atau bahkan pemberhentian

²⁷Dyan Puspitasari, “Peran Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu dalam Menjaga Kemandirian dan Integritas Penyelenggara Pemilihan Umum di Indonesia”, Jurnal Lentera Hukum, Volume 5, Nomor 3, 2018, h. 384.

²⁸Putusan Mahkamah Konstitusi No. 005/PUU-I/2003

²⁹Dyan Puspitasari, *Loc. Cit.*

tetap. Teguran tertulis dapat berupa berupa peringatan atau peringatan keras. Sementara, pemberhentian tetap dapat berupa pemberhentian tetap dari jabatan ketua atau pemberhentian tetap sebagai anggota.

Hal ini menunjukkan adanya kewenangan dan sanksi yang koersif terhadap Penyelenggara Pemilu yang melanggar Kode Etik. Penegakkan Kode Etik Penyelenggara Pemilu menjadi hal yang substansial dalam pembangunan dan pemahaman kesadaran etik bagi Penyelenggara Pemilu agar menjalankan tugas dan fungsinya secara profesional dan independen. Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, Kode Etik bagi Penyelenggara Pemilu menjadi penting untuk mewujudkan Pemilu yang demokratis. Oleh karenanya, kehadiran DKPP untuk menegakkan Kode Etik (*code of ethics* atau *code of conduct*) dan menjaga kemandirian, integritas dan kredibilitas Penyelenggara Pemilu sangat dibutuhkan.

Adanya kewenangan DKPP dan sanksi yang koersif tersebut sejatinya adalah untuk menjamin agar Penyelenggara Pemilu mentaati Kode Etik yang merupakan aturan main dalam penyelenggaraan Pemilu. Hal ini logis, mengingat tujuan yang ingin dicapai dalam pelaksanaan Pemilu adalah terpilihnya wakil rakyat yang benar-benar sesuai kehendak rakyat. Ketika kewenangan yang dimiliki oleh DKPP tersebut tidak koersif, maka tujuan yang demikian tidak akan tercapai. Misal ketika, DKPP tidak memiliki kewenangan untuk memberikan sanksi, maka kode etik tersebut hanya akan menjadi sebuah norma yang tidak sempurna karena tidak dapat ditegakkan. Hal ini dikenal juga dengan sebutan sebagai *lex imperfecta / imperfect norm*.³⁰

Tapi tentunya, dalam menciptakan pemilu yang demokratis secara substansial, selain penting untuk menjaga

marwah Penyelenggara Pemilu dari pelanggaran Kode Etik, tentunya jangan sampai Penyelenggara Pemilu tersebut ternyata melanggar ketentuan yang ada di peraturan perundang-undangan, misal ternyata penyelenggara pemilu menggalakan pemungutan suara, maka sesuai dengan Pasal 517 UU No. 7/2017, maka dapat *dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak 60 juta rupiah*.

Oleh karena itu, dalam rangka menciptakan sistem demokrasi yang substansial maka tidak bisa hanya sekedar bersifat *procedural* menurut hukum, melainkan didukung oleh “*the rule of ethics*” dan “*the rule of law*” secara bersamaan. *The Rule of Law* bekerja berlandaskan *Code of Law*, sementara *the Rule of Ethics* bekerja berlandaskan *Code of Ethics*. Dalam rangka penegakkan *Code of Law* dilakukan melalui proses peradilan yang independen, imparial, dan terbuka, yaitu peradilan hukum (*Court of Law*), sementara penegakkan *Code of Ethics* dilakukan melalui peradilan etik (*Court of Ethics*). Dengan begitu sistem demokrasi yang tercipta di abad ke-21 tidak hanya bersifat formal sesuai dengan peraturan perundang-undangan, melainkan juga berintegritas menurut standar etika (*election with integrity*).

D. Kesimpulan

Adanya Kode Etik bagi Penyelenggara Pemilu, sejatinya dapat dikatakan sebagai aturan main bagi Penyelenggara Pemilu dalam menjalankan tugas dan fungsinya selama penyelenggaraan Pemilu. Kode Etik yang bersifat mengikat serta wajib dipatuhi oleh Penyelenggara Pemilu. Adanya Kode Etik Penyelenggara Pemilu, berkonsekuensi logis terselenggaranya Pemilu yang demokratis sebagaimana telah diamanatkan dalam Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945 yaitu Pemilu

³⁰ Ramses A. Wessel, “Lex Imperfecta: Law and Integration in European Foreign and Security Policy”, European Papers, Volume 1, Nomer 2, 2016, h. 449.

dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Kode etik bertujuan untuk menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas seluruh jajaran Penyelenggara Pemilu sehingga Pemilu dapat terlaksana berdasarkan asas-asas pemilu tersebut, khususnya asas jujur dan adil, sehingga tercipta Pemilu yang demokratis secara substansial, yaitu yang benar-benar mencerminkan kehendak rakyat.

Dalam rangka menegakkan kode etik tersebut, maka lahir DKPP yang merupakan salah satu *triumvirat* penyelenggara pemilu. Adanya Kewenangan yang koersif yang dimiliki oleh DKPP tersebut adalah untuk menjamin agar Penyelenggara Pemilu mentaati Kode Etik yang merupakan

aturan main dalam penyelenggaraan Pemilu. Hal ini logis, mengingat tujuan pelaksanaan Pemilu adalah terpilihnya wakil rakyat yang benar-benar sesuai dengan kehendak rakyat. Ketika DKPP tidak memiliki wewenang yang koersif tersebut, akan membuat DKPP seolah menjadi harimau tanpa taring yang akan menyebabkan Pemilu yang tidak mencerminkan demokrasi secara substansial. Dengan adanya DKPP sebagai penegak *Code of Ethics* maka sistem demokrasi yang tercipta di abad ke-21 ini diharapkan tidak hanya sebas prosedural (formal) semata berdasarkan ketentuan hukum, melainkan juga berintegritas menurut standar etika (*election with integrity*).

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Biggs dan Blocher, *The Cognitive Approach to Ethical Counseling*, Albany: Suny, 1986.
- Gaffar, Afan, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000.
- Ilmar, Aminuddin, *Hukum Tata Pemerintahan*, Jakarta: Kencana, 2016.
- Nuh, Muhammad, *Etika Profesi Hukum*, Bandung: Pustaka Setia, 2011.
- Syamsiyatun, Siti dan Nihayatul Wafiroh, *Filsafat, Etika dan Kearifan Lokal*, Geneva: Globethics, 2013.

Jurnal

- Arie, Yovita Mangesti, "Konstruksi Kode Etik Profesi Dalam Bingkai Nilai Keindonesiaan", *Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Dan Sekretari*, Volume 1, Nomor 2, 2014.
- Asshidiqie, Jimly, "Dasar Konstitusional Peradilan Etik", *Jurnal Etika & Pemilu*, Volume 1, Nomor 1, 2015.
- Haryanti, Dewi, "Konstruksi Hukum Lembaga Penyelenggara Pemilihan Umum di Indonesia Ditinjau dari Teori Sutefnbau", *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Volume II, Nomor 2, 2015.

- Hidayat, Nur Sardini, “Studi Perbandingan Integritas Penyelenggara Pemilu dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur Jawa Tengah dan Maluku Tahun 2013”, *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, Volume 1, Nomor 1, 2015.
- Kusumaatmadja, Mochtar, “Pembaharuan Pendidikan Hukum dan Pembinaan Profesi”, *Majalah Hukum dan Pegetahuan Masyarakat “Padjajaran”*, Volume 5, Nomor 3-4, 1974.
- Nugraha, Xavier dkk, “Rekonstruksi Batas Usia Minimal Perkawinan Sebagai Bentuk Perlindungan Hukum Terhadap Perempuan (Analisa Putusan Mk No. 22/Puu-Xv/2017)” , *Lex Scientia*, Volume 3, Nomor 3, 2019.
- Puspitasari, Dyan, “Peran Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu dalam Menjaga Kemandirian dan Integritas Penyelenggara Pemilihan Umum di Indonesia”, *Jurnal Lentera Hukum*, Volume 5, Nomor 3, 2018.
- Rahmatunnisa, Mudiwati, “Mengapa Integritas Pemilu Penting?” , *Jurnal Bawaslu*, Volume 3, Nomor 1, 2017.
- Sri, Nanang Darmadi, “Kedudukan Dan Wewenang Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia”, *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Volume 2, Nomor 2, 2015.
- Sukriono, Didik, “Menggagas Sistem Pemilihan Umum di Indonesia”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 2, Nomor 1,2009.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilu

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 005/PUU-I/2003