

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Penyelenggara pemilu di Indonesia merupakan salah satu pilar utama dalam sistem demokrasi yang sehat. Dalam proses pemilu yang bebas dan adil, integritas penyelenggara pemilu menjadi kunci utama untuk memastikan transparansi, keadilan, dan akuntabilitas. Penyelenggara pemilu di Indonesia terdiri dari Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), yang masing-masing memiliki fungsi dan peran yang sangat penting. KPU bertugas menyelenggarakan pemilu, Bawaslu bertugas mengawasi jalannya pemilu, sementara DKPP memiliki tugas menegakkan etika dan kode etik penyelenggara pemilu.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk selanjutnya disingkat UUD 1945 dalam Pasal 22E ayat (2) menyebutkan bahwa “Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”. Hal ini menunjukkan bahwa Indonesia merupakan salah satu negara yang melaksanakan pemilihan umum dalam rangka memilih pejabat publik untuk menduduki jabatan tertentu baik eksekutif maupun legislatif.¹ Salah satu aspek penentu demokratis-tidaknya suatu pemilu adalah adanya badan atau lembaga penyelenggara pemilu.

¹ Agus Iptian Dasopang, “Kepastian Hukum Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Atas Sanksi Pemberhentian Anggota Penyelenggara Pemilu”, *Skripsi*, (2021).

Standar internasional menyatakan, bahwa lembaga penyelenggara pemilu harus melakukan semua kegiatan Pemilu secara independen, transparan, dan tidak berpihak.² Dalam menjalankan fungsinya lembaga itu harus taat asas, terukur dan berpijak pada peraturan. Lembaga penyelenggara Pemilu harus mengedepankan profesionalisme, bekerja efektif dan efisien, dan mengambil keputusan cepat dan tepat. Kredibilitas lembaga penyelenggara Pemilu ditentukan oleh keyakinan publik atas apa yang mereka kerjakan sejak tahap pertama Pemilu (pendaftaran pemilih) hingga tahap akhir (pelantikan calon terpilih).³ Adapun kedudukan KPU dan Bawaslu adalah sebagai Lembaga utama sedangkan DKPP sebagai Lembaga pendukung dalam penyelenggara Pemilu.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tersebut, dalam penyelenggara Pemilu terdapat 3 (tiga) fungsi yang saling berkaitan dengan institusionalisasikan dalam 3 (tiga) kelembagaan, yaitu KPU, Bawaslu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Khususnya mengenai DKPP yang menjadi salah satu sorotan dalam penelitian ini diatur pada Bab III Pasal 155 ayat (2) Undang-undang Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 yang menyatakan bahwa “DKPP dibentuk untuk memeriksa dan memutus aduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU, anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota,

² M. Lutfi Chakim. “*Desain Institusional Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Sebagai Peradilan Etik*”. dalam jurnal Konstitusi Volume 11, No. 2 Juni 2014.

³ Didik Supriyanto. 2016. *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu*. Semarang: Perludem, halaman 4.

anggota Bawaslu, anggota Bawaslu Provinsi, anggota Bawaslu Kabupaten/Kota.⁴ Keberadaan DKPP bukanlah hal baru karena sebelumnya sudah ada yang namanya Dewan Kehormatan Komisi Pemilihan Umum (DK KPU) sejak 2008. Namun, wewenangnya tidak begitu kuat, lembaga ini hanya difungsikan memanggil, memeriksa dan menyidangkan hingga memberikan rekomendasi kepada KPU yang bersifat Ad Hoc.⁵ Institusi ini dibentuk dan diberikan kewenangan memberikan keputusan final dan mengikat, sehingga penyelenggara Pemilu yang memberikan sanksi tidak dapat membuat upaya bukan lain selain menerima.

DKPP dibentuk untuk mengawasi perilaku etis penyelenggara pemilu, memberikan sanksi terhadap pelanggaran etika, dan menjaga independensi serta profesionalisme KPU dan Bawaslu. DKPP memiliki kewenangan untuk memeriksa dan memutuskan perkara pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu. Apabila terdapat pelanggaran, DKPP dapat mengeluarkan rekomendasi kepada Presiden, yang bisa mencakup pemecatan atau pemberhentian penyelenggara pemilu yang bersangkutan. Namun, meskipun DKPP memiliki kewenangan yang cukup besar dalam hal pengawasan terhadap etika penyelenggara pemilu, pelaksanaan kewenangannya seringkali menghadapi berbagai tantangan.

⁴ Pasal 155 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

⁵ DKPP, “*Sejarah DKPP*” melalui, <https://dkpp.go.id/sejarah-dkpp/>, diakses pada tanggal 18 April 2021, pkl 05.00 WIB.

Salah satunya adalah bagaimana menegakkan kode etik penyelenggara pemilu yang seharusnya bersifat objektif dan independen, namun seringkali dipengaruhi oleh faktor eksternal yang dapat mengurangi efektivitas pengawasan yang dilakukan oleh DKPP. Selain itu, meskipun DKPP dapat mengeluarkan rekomendasi berupa sanksi terhadap pelanggar kode etik, kekuatan hukum dari rekomendasi tersebut kadang-kadang dipertanyakan, terutama terkait dengan apakah Presiden wajib menindaklanjuti rekomendasi tersebut ataukah keputusan tersebut hanya bersifat saran yang bisa diterima atau ditolak. Keberadaan DKPP diharapkan sedapat mungkin mencegah praktik penyelenggara Pemilu yang menyimpang dari nilai-nilai demokrasi. Pemilu yang luber dan jurdil menjadi tanggung jawab kita semua terutama penyelenggara Pemilu, dan oleh karena itu, DKPP dalam menjalankan fungsi konstitusionalnya tidak gentar meningkatkan bahkan memberhentikan anggota KPU dan Bawaslu yang apabila dalam proses Pemilu terbukti melanggar Kode Etik Penyelenggara Pemilu.

Mahkamah Konstitusi melalui Putusannya Nomor 31/PUU-XI/2013 sifat final dan mengikat dari putusan DKPP haruslah dimaknai final dan mengikat bagi Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, maupun Bawaslu dalam melaksanakan putusan DKPP.⁶ Adapun keputusan Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota maupun Bawaslu adalah merupakan keputusan pejabat TUN yang bersifat konkrit, individual, dan final yang dapat menjadi objek gugatan di PTUN. Berdasarkan Putusan MK

⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-XI/2013

Nomor 31/PUU-XI/2013 tersebut, maka secara mutatis dan mutandis PTUN memiliki kewenangan untuk memeriksa atau menilai kembali putusan DKPP yang menjadi dasar pembuatan pejabat tata usaha negara.

Salah satu hal yang menarik bagi penulis untuk di telaah adalah kekuatan hukum rekomendasi DKPP terhadap Presiden, KPU, dan Bawaslu dan tantangan lainnya adalah adanya potensi ketidakjelasan dalam implementasi keputusan DKPP, yang dapat mempengaruhi kepercayaan publik terhadap mekanisme penyelesaian sengketa etika penyelenggara pemilu, contoh nya adalah putusan Nomor 317-PKE-DKPP/X/2019, yang memutuskan menjatuhkan sanksi pemberhentian tetap kepada Evi Novida Ginting Manik selaku Komisioner Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia langsung ditindak lanjuti oleh Presiden dengan menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 34/P Tahun 2020 tentang Pemberhentian Dengan Tidak Hormat Anggota Komisi Pemilihan Umum Masa Jabatan Tahun 2017-2022. Ibu evi melalui kuasa hukum nya mengajukan keberatan kepada PTUN dengan objek gugatan Keputusan Presiden Nomor 34/P Tahun 2020 tentang Pemberhentian Dengan Tidak Hormat atas dirinya.

Melalui Putusan PTUN Nomor 82/G/2020/PTUN-JKT, hakim membatalkan Keppres nomot 34/P Tahun 2020 tentang Pemberhentian Dengan Tidak Hormat Anggota Komisi Pemilihan Umum Masa Jabatan Tahun 2017-2022 atas nama Dra. Evi Novida Ginting Manik, dikarenakan putusan DKPP telah bertentangan dengan pasal 15 ayat (1) huruf c UU 30/2014 tentang Adminstrasi Pemerintahan yang membatasi wewenang

Pemerintahan atas cakupan bidang atau materi kewenangan.⁷ Oleh karena itu, Hal ini menjadi penting untuk dianalisis lebih mendalam agar dapat menemukan solusi yang dapat memperkuat peran dan kewenangan DKPP dalam menjaga integritas penyelenggaraan pemilu di Indonesia. Dengan latar belakang tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kewenangan DKPP dalam penegakan etika penyelenggara pemilu, termasuk hambatan-hambatan yang dihadapi dalam melaksanakan tugasnya. Penelitian ini juga akan menggali sejauh mana efektivitas pengawasan dan penegakan kode etik yang dilakukan oleh DKPP dapat memperkuat kualitas demokrasi dan pemilu yang lebih transparan, adil, dan terpercaya di Indonesia. Maka dari itu perlu untuk dikaji dan dianalisis dalam bentuk tesis yang berjudul “KEWENANGAN DEWAN KEHORMATAN PENYELENGGARA PEMILU (DKPP) DALAM PENEGAKAN ETIKA PENYELENGGARA PEMILU DI INDONESIA”

⁷ Putusan PTUN Nomor 82/G/20202/PTUN-JKT.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana kedudukan DKPP dalam sistem pemilu di Indonesia ?
2. Bagaimana implikasi hukum ketidakpatuhan atas rekomendasi DKPP yang dilakukan oleh Presiden, KPU, dan Bawaslu terkait pelanggaran kode etik pemilu di Indonesia?

1.3 Tujuan

Setiap Penelitian memiliki tujuan, dan penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut :

1. Untuk memahami kewenangan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu dalam sistem pemilu di Indonesia.
2. Untuk memahami kepastian hukum rekomendasi Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu dalam sistem pemilu di Indonesia.

1.4 Manfaat

1. Bagi Penulis

Penelitian ini diharapkan bermanfaat dan dapat memenuhi bagian dari persyaratan untuk bisa mendapatkan gelar S-2 atau strata dua dalam bidang studi Ilmu Hukum, serta bisa mendapatkan tambahan ilmu dalam konsentrasi Hukum Tata Negara.

2. Bagi Pihak Lain

Sebagai tambahan perbandingan dan menjadi bahan referensi ilmu pengetahuan bagi peneliti yang bermaksud untuk mengkaji masalah-

masalah yang berkaitan dengan kewenangan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu dalam sistem pemilu di Indonesia.

1.5 Keaslian

No	Penulis /Institusi	Judul/Tahun	Pembahasan	Perbedaan
1	Mulyadi Ranto Manalu	Analisis Penanganan Dugaan Pelanggaran Kode Etik Oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) pada Pemilu Tahun 2019 di Provinsi Riau	putusannya DKPP memberikan sanksi peringatan kepada para teradu dalam putusan Nomor 306-PKE-DKPP/X/2019 dan putusan Nomor 206-PKE-DKPP/VIII/2019 serta sanksi peringatan keras dan pemberhentian tetap pada putusan Nomor 107-PKE-DKPP/V/2019	DKPP memberikan sanksi peringatan keras dan sanksi pemberhentian tetap pada putusan Nomor 107-PKE-DKPP/V/2019
2	Muhammad Alfi Zikri	Dugaan Pelanggaran Etika Penyelenggara Pemilu Pada Karnaval HUT Kemerdekaan RI di Kabupaten Brebes	Hasil penelitian menunjukkan bahwa para teradu tidak terbukti melakukan pelanggaran kode etik dan pedoman perilaku penyelenggara pemilu. Pertimbangan hukum DKPP dalam memutuskan dugaan pelanggaran etika oleh KPU pada putusan DKPP No. 262 Tahun 2018 bahwa penyelenggara	Putusan DKPP No. 262 Tahun 2018 bahwa penyelenggara pemilu KPU tidak bersalah, karena pihak yang memberi uang di atas panggung kehormatan kapasitasnya bukan dari partai politik melainkan dari forum komunikasi pimpinan

			pemilu KPU tidak bersalah, karena pihak yang memberi uang di atas panggung kehormatan kapasitasnya bukan dari partai politik melainkan dari forum komunikasi pimpinan daerah (forkompinda) kabupaten Brebes.	daerah (forkompinda) kabupaten Brebes.
--	--	--	---	---

1.6 Metode Penelitian

Metode penelitian adalah suatu cara untuk dapat memecahkan masalah ataupun sebuah cara untuk dapat mengembangkan ilmu pengetahuan dengan menggunakan metode secara ilmiah. Penelitian juga adalah sarana yang dipergunakan oleh manusia untuk bisa memperkuat serta mengembangkan ilmu pengetahuan, dan ilmu pengetahuan sendiri juga dapat digunakan agar bisa lebih mengetahui dan lebih mendalami dengan apa yang diteliti. Dari pengertian itu, dapat kita ketahui bahwa ada sebuah proses sistematis dalam sebuah penelitian yang disebut dengan metode penelitian.⁸

Banyak yang mengkonsepsikan metode penelitian normatif ini sebagai penelitian (*law in book*) atau sesuatu yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan atau sebagai kaidah norma yang merupakan bahan patokan perilaku dari masyarakat tentang apa yang dianggap pantas. Sehingga secara singkat metode penelitian adalah suatu cara untuk dapat

⁸ Jonaedi Efendi dan Johnny Ibrahim, *Metode Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris*, (Jakarta: Kencana, 2016), 3

memecahkan masalah ataupun sebuah cara untuk dapat mengembangkan ilmu pengetahuan dengan menggunakan metode secara ilmiah. Berdasarkan sekilas mengenai penjelasan metode penelitian diatas, penulis memutuskan untuk melakukan penelitian secara kualitatif. Metode kualitatif ini, adalah jenis penelitian yang dilandaskan pada filsafat fenomenologis dari Edmund Husserl yang dikembangkan oleh Max Weber.

Penelitian kualitatif ini, menggunakan pendekatan perundang – undangan (*statute approach*) yang fokus penelitiannya terhadap berbagai aturan hukum yang merupakan tema sentral dalam penelitian ini untuk menjawab atas suatu permasalahan hukum yang konkret serta faktual.⁹ Dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*) yang pendekatannya dimulai dari pandangan-pandangan atau doktrin-doktrin yang berkembang dalam sebuah ilmu hukum.¹⁰

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan yaitu penelitian normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian yang digunakan untuk menemukan kebenaran koherensi, yaitu adakah aturan hukum sesuai norma hukum dan adakah norma yang berupa perintah atau larangan itu sesuai dengan prinsip hukum, serta apakah tindakan (*act*) seseorang sesuai dengan norma hukum (bukan hanya sesuai dengan aturan hukum) atau prinsip hukum. Penelitian hukum normatif merupakan suatu jenis

⁹ Ibid, 3

¹⁰ Peter Mahmud M, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2023), 133

penelitian yang menitikberatkan terhadap peraturan perundang-undangan yang ada maupun norma-norma yang hidup dalam masyarakat.¹¹

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan pada penelitian ini yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*). Pendekatan dengan perundang-undangan yaitu melakukan penelaahan terhadap peraturan perundang-undangan untuk menjawab atas suatu permasalahan hukum yang konkret serta faktual. Pendekatan ini dapat juga diartikan sebagai usaha dalam rangka aktivitas penelitian untuk mengadakan hubungan dengan objek yang akan diteliti dengan metode pendekatan perundang-undangan.¹² Kemudian pendekatan konseptual merupakan sandaran bagi para peneliti dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu dan membangun suatu konsep yang akan dipakai dalam penelitiannya dengan sandaran pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin hukum.¹³

1.6.2 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Metode pengumpulan data ini menjelaskan mengenai urutan tata cara dari pengumpulan data, baik primer maupun sekunder yang

¹¹ Vidya Prahassacitta, “*Penelitian Hukum Normatif dan Penelitian Hukum Yuridis*”, <https://business-law.binus.ac.id/2019/08/25/penelitian-hukum-normatif-danpenelitian-hukum-yuridis/>, diakses pada tanggal 30 Oktober 2024

¹² Salim HS, Arlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan*

¹³ Peter Mahmud M, *Penelitian...*, 177

tentunya sama dengan pendekatan penelitian ini. Adapun jenis pengumpulan data yang digunakan adalah dengan metode pengumpulan data dari dokumen - dokumen tertulis yang berada di Undang – Undang, buku, jurnal ilmiah, dan sejenisnya. Pada penelitian studi kepustakaan ini, akan dikelompokkan sesuai dengan masing-masing rumusan masalah.

Bahan hukum yang mempunyai relevansi dengan pokok permasalahan yang telah terkumpul akan diinventarisasi yang kemudian disistemasi dengan catatan yang berisi analisis secara abstrak yang kemudian dijadikan alat dalam proses pemecahan masalah hukum (*legal problem solving*)¹⁴. Adapun sumber bahan hukum pada penelitian ini yaitu menggunakan sumber hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

a. Bahan Hukum Primer (*primary sources or authorities*)

Merupakan bahan hukum yang bersifat autoratif yang memiliki otoritas khusus¹⁵, adapun bahan hukum primer meliputi:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.
- 3) Peraturan DKPP Nomor 1 Tahun 2022 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara

¹⁴ Titik Triwulan Tutik, “*Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Dalam Sistem Pemilu Menurut Undang-Undang Dasar*” (Unair, Tesis) 2015,27

¹⁵ I Ketut Suardita, *Pengenalan Bahan Hukum*, Bandung, 2017, 7

Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum.

b. Bahan Hukum Sekunder (*secondary sources or authorities*)

bahan-bahan yang memberikan penafsiran dan pemaparan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder berwujud segala publikasi mengenai hukum yang tidak termasuk bukan merupakan dokumen-dokumen resmi.¹⁶ Bahan penelitian hukum sekunder terdiri atas:

- 1) Buku-buku atau literatur tentang hukum;
- 2) Jurnal-jurnal yang berkaitan dengan hukum;
- 3) Komentar atas putusan hakim dalam sebuah pengadilan;
- 4) Doktrin para ahli;
- 5) Hasil kajian atau penelitian, dan hasil dari sebuah karya ilmiah dari para akademisi atau sarjana;
- 6) Artikel;
- 7) Tesis.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan Hukum Tersier, merupakan bahan hukum tambahan yang memberikan petunjuk dan pendukung terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus, internet dan bahan hukum lainnya diluar bahan hukum primer dan sekunder.¹⁷

1.6.1 Metode Analisis Data

Metode analisis data merupakan salah satu cara mengolah data yang telah berhasil dikumpulkan dalam penelitian yang memungkinkan bagi peneliti untuk melakukan analisis sebaik mungkin, dan terdapat

¹⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2023), 195-196.

¹⁷ I Ketut Suardita, *Pengenalan Bahan Hukum*, Bandung, 2017, 7

jenis analisis data yang penulis gunakan dalam penelitian ini:

a. Metode induksi

Merupakan data yang bersifat khusus yang kemudian dianalisis yang pada akhirnya ditarik menjadi sebuah kesimpulan secara umum.

b. Metode deduksi

Dalam hal ini, peneliti akan menguraikan beberapa pendapat beserta analisis dan kesimpulan.¹⁸

¹⁸ Asrina, “*Pemikiran Yusuf Al – Qardhawi Tentang Zakat Saham*”, (IAIN Parepare, Skripsi), 2020, 35