

Rekayasa Sosial Sistem Integritas Penyelenggara Pemilu

Ida Budhiati

Fakultas Hukum, Universitas Bhayangkara Jakarta Raya
Email: ida.budhiati@dsn.ubharajaya.ac.id

DOI: [dx.doi/sasana.10.59999/v8i1.1059](https://doi.org/10.59999/v8i1.1059)

Received:
7-03-2022

Revised:
29-03-2022

Accepted:
02-04-2022

Abstract: *This article elaborates the dynamics of paradigm-shift in election law through the lense of Roscoe Pound's concept of "law as a tool of social engineering". This article argues that the nature of election should not be reduced to its formal duties, but instead expanding its role as a means to promote credibility and integrity of Indonesian democracy. For such role, this article analyzed the transformation of Indonesian election system as part of social engineering in ensuring the integrity of process and result of the election, as well as the integrity of the election holders. The most notable feature of this transformation is the establishment of Election Holder Board of Ethics (DKPP) as regulated in Election Holder Law 15/2011 and maintained in Election Law 7/2017. This special feature of Indonesia's election holder ethical court system will be highlighted and discussed within the article.*

Keywords: *social engineering, system of integrity, election holders*

License:
Copyright (c)
2022 Ida
Budhiati

This work is
licensed under a
Creative
Commons
Attribution-
NonCommercial
4.0 International
License.



Abstrak: Roscoe Pound menyatakan fungsi hukum adalah sebagai social engineering atau rekayasa sosial. Hukum dapat digunakan sebagai alat oleh hakim atau pembentuk Undang-Undang (UU) untuk mengatur rakyat sehingga tercipta sebuah keadaan yang dikehendaki. Konsepsi Roscoe Pound tentang law as a tool of social engineering sangat relevan untuk menjelaskan perubahan paradigma bahwa Penyelenggaraan Pemilu hendaknya tidak hanya sekedar menggugurkan kewajiban formal melayani hak politik warga negara, namun Pemilu sebagai sarana sirkulasi kekuasaan secara substantif harus didorong membentuk pemerintahan yang kredibel dan berintegritas. Melalui UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, Pemerintah dan DPR melakukan rekayasa sosial merekonstruksi kelembagaan Penyelenggara Pemilu, membentuk Peradilan Etika Penyelenggara Pemilu yang bertujuan mewujudkan Pemilu berintegritas yang dimulai dari Penyelenggara Pemilu. Kebijakan tersebut terus dipertahankan dalam hukum positif yang berlaku saat ini sehingga proses dan hasil Pemilu yang dikelola oleh Penyelenggara Pemilu diterima oleh publik.

Kata kunci: Rekayasa Sosial, Sistem Integritas, Penyelenggara Pemilu

PENDAHULUAN

Pemilu merupakan sarana kedaulatan rakyat untuk memilih wakil-wakilnya serta membentuk pemerintahan demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sesuai regulasi yang berlaku saat ini, Pemilu diselenggarakan untuk memilih Anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden,¹ serta Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.²

Pemilu sebagai pelembagaan konflik menjadi suatu keniscayaan bahwa dalam setiap Penyelenggaraan Pemilu terdapat sengketa baik antar Penyelenggara, peserta dengan Penyelenggara, sesama peserta, tim kampanye maupun masyarakat pemilih. Konflik Pemilu antara lain disebabkan adanya interpretasi ketentuan Undang-Undang Pemilu oleh Penyelenggara Pemilu, perbedaan data hasil Pemilu antara Penyelenggara dengan Peserta Pemilu, profesionalitas Penyelenggara Pemilu yang mengakibatkan hilangnya hak konstitusionalitas warga negara untuk memilih dan dipilih. Dalam rangka melindungi warga negara dari tindakan sewenang-wenang atau penyalahgunaan wewenang oleh pejabat administrasi Pemilu, dibangun mekanisme kontrol yang berfungsi melakukan koreksi dan memulihkan hak-hak warga negara yang dilanggar sebagai akibat tindakan administrator Pemilu yang tidak sesuai dengan norma hukum.

Sistem keadilan pemilu merupakan instrumen penting untuk menjamin penerapan prinsip pemilu yang jujur dan adil. Sistem keadilan pemilu dikembangkan untuk mencegah dan mengoreksi setiap tindakan, prosedur, atau keputusan yang tidak sesuai dengan undang-undang.³ Konsep keadilan pemilu tidak hanya terbatas pada penegakan kerangka hukum, tetapi juga *attitude* Penyelenggara dan segenap pemengku kepentingan utama dalam menjalankan seluruh proses pemilu. Konsep keadilan Pemilu bertujuan agar setiap pelanggaran, kecurangan atau perbuatan pelanggaran kode etik diselesaikan melalui mekanisme yang diatur oleh Undang-Undang. Sistem keadilan Pemilu di Indonesia mengalami evolusi seiring konsep tata kelola pemerintahan yang baik dan benar (*good governance and clean government*). Penyelenggaraan Pemilu merupakan bagian penyelenggaraan pemerintahan, sehingga Penyelenggara Pemilu secara kelembagaan maupun individual harus dapat dikontrol karena pada hakikatnya manusia cenderung korup sebagaimana adagium Lord Acton (1834-1902) "*power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely*".

Sistem keadilan Pemilu di Indonesia mengalami evolusi sejalan dengan perubahan peradaban dunia dalam pengelolalan pemerintahan demokratis yaitu munculnya kesadaran baru bahwa beban hukum semakin berat karenanya masalah pengelolaan negara

¹ UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

² UU No. 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

³ Sistem keadilan pemilu harus berjalan secara efektif, serta menunjukkan independensi dan imparialitas untuk mewujudkan keadilan, transparansi, aksesibilitas, serta kesetaraan dan inklusivitas. Apabila sistem tidak berjalan dengan baik, kredibilitasnya akan berkurang dan dapat mengakibatkan pemilihan atau bahkan menolak hasil akhir pemilu. Dengan demikian, keadilan pemilu yang efektif dan tepat waktu menjadi elemen kunci dalam menjaga kredibilitas proses pemilu. Lihat dalam Jesus Orozco-Henriquez, Ayman Ayoub, Andrew Ellis. *Electoral Justice: The International IDEA-Handbook*. Stockholm-Sweden. 2010. Hlm. 5.

dan pemerintahan tidak dapat diselesaikan dengan hanya mengandalkan pendekatan hukum saja. Pada pertengahan 1990-an Majelis Umum PBB merekomendasikan dibentuknya sistem peradilan etika untuk negara-negara anggota. Indonesia sebagai anggota organisasi dunia telah menindaklanjuti melakukan reform terhadap model peradilan hukum Pemilu yang diimbangi dengan peradilan etika. Model Penegakan Kode Etik Penyelenggara Pemilu (KEPP) lebih efektif daripada Ketentuan Administrasi Pemilu (KAP) maupun Ketentuan Pidana Pemilu (KPP). Jimly Asshiddiqie, menyatakan bahwa penegakan hukum Pemilu sangat penting, tetapi bukan segala-galanya. Kalau bekerjanya hukum hanya prosedural, maka niscaya jauh dari nilai-nilai keadilan. Karenanya sistem *rule of law* perlu dilengkapi *rule of ethics*. Negara kita sudah memiliki regulasi ketetapan MPR yang mengatur Etika Kehidupan Berbangsa dan masih berlaku hingga saat ini.⁴ Dengan demikian, logika hukum tak semata disandarkan pada prinsip *rule of law*, tapi juga *rule of ethics*.⁵ Merespon tuntutan *stakeholders* Pemilu untuk mewujudkan Pemilu yang adil dan berintegritas, maka desain sistem keadilan Pemilu semula hanya menggunakan pendekatan *rule of law* saat ini telah dilengkapi *rule of ethics*. Tulisan ini akan menganalisis evolusi sistem integritas Penyelenggara Pemilu dengan menggunakan teori Roscoe Pound tentang hukum sebagai alat rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*) yang bertujuan mewujudkan Pemilu berintegritas dimulai dari Penyelenggara Pemilu.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode penelusuran regulasi tentang perubahan sistem integritas Penyelenggara Pemilu di era orde lama, orde baru dan reformasi. Data sistem integritas pemilu diolah dan dianalisis menggunakan teori *law as a tool of social engineering* sebagaimana dikemukakan oleh Roscoe Pound.

PEMBAHASAN

Sistem Integritas Pemilu

Global Commission on Election, Democracy, and Security yang dipimpin Kofi Annan menawarkan parameter pemilu demokratis, yaitu integritas pemilu, dalam laporan *Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide*.⁶ Komisi ini mengajukan tiga indikator Pemilu berintegritas.⁷ Pertama, pemilu berdasarkan prinsip demokrasi dengan hak pilih yang berlaku umum dan kesetaraan politik seperti digambarkan dalam Deklarasi Umum HAM dan Perjanjian Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik. Kedua, persiapan dan pelaksanaannya profesional, imparial, dan transparan. Ketiga, kepatutan dan praktik etika menuntun seluruh siklus pemilu.

⁴ Tap MPR Nomor VI/MPR/2001 Tentang Etika Kehidupan Berbangsa.

⁵ Jimly Asshiddiqie, "Mempelopori Pengadilan Etik", makalah Tahun 2014

⁶ Global Commission on Elections, Democracy & Security. *Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide*. The Report of The Global Commission on Elections, Democracy and Security. September 2012.

⁷ Ramlan Surbakti, "Pemilu Berintegritas dan Adil," dalam - <http://www.rumahpemilu.org/in/read/4722/Pemilu-Berintegritas-dan-Adil-oleh-Ramlan-Surbakti> diakses pada 8 Januari 2022.

Menurut Norris, integritas Pemilu sangat penting karena:⁸ *pertama*, kecurangan yang terjadi sebelum, selama dan sesudah pelaksanaan Pemilu, maupun cacat lebih luas dalam proses dan institusi-institusi demokrasi cenderung akan memperkuat kepercayaan publik bahwa proses Pemilu mengalami cacat, tidak jujur, tidak adil, yang akan menurunkan kepercayaan publik atas proses Pemilu. *Kedua*, kepercayaan publik atas integritas Pemilu akan mempengaruhi perasaan lebih luas atas legitimasi politik. Konsep “legitimasi” mempresentasikan penerimaan atas aturan main (*rule of the game*), sehingga semua aktor, bahkan pihak yang kalah, akan menerima secara ikhlas kepemimpinan pihak pemenang. Dan *Ketiga*, kurangnya kepercayaan atas integritas Pemilu sangat mungkin akan mempengaruhi partisipasi politik, yang ditandai dengan menurunnya tingkat partisipasi dan juga secara simultan akan memperkuat kecenderungan bagi banyak orang untuk melakukan tindakan-tindakan radikal.

Penyelenggara Pemilu mempunyai peran strategis dalam mewujudkan Pemilu berintegritas karena seluruh *rule of the game* sebuah kontestasi ditentukan oleh Penyelenggara Pemilu.⁹ Pemilu berintegritas dapat diukur dengan parameter sejauh mana penyelenggaraan Pemilu menerapkan dan menegakkan prinsip-prinsip pemilu demokratis yaitu hak pilih universal dan kesetaraan politik, profesional, imparial dan transparan dalam penyelenggaraan Pemilu.

Membangun kepercayaan publik untuk mewujudkan integritas Pemilu, memperhatikan prinsip-prinsip,¹⁰ (1) menghormati prinsip-prinsip demokrasi *electoral*, (2) perilaku etis, (3) profesional dan akurasi, (4) perlindungan kelembagaan melalui pembagian kewenangan dalam Penyelenggaraan pemilu di antara beberapa lembaga yang berbeda sebagai mekanisme *check and balances*, (5) pengawasan dan penegakkan hukum, dan (6) transparansi dan akuntabilitas.

Desain sistem integritas Pemilu di Indonesia semula hanya dilakukan melalui pendekatan hukum saja melalui mekanisme penegakkan hukum pidana. Seiring berkembangnya tata kelola pemerintahan yang baik, sistem integritas Pemilu dilengkapi mekanisme penyelesaian sengketa administrasi yang bertujuan melindungi warga negara atas pelanggaran asas-asas umum pemerintahan yang baik oleh Penyelenggara Pemilu. Perubahan desain sistem integritas Pemilu ini membawa konsekuensi munculnya lembaga-lembaga baru yang berfungsi menegakkan pelanggaran hukum administrasi Pemilu dan etika Penyelenggara Pemilu

⁸ Rafael Lopez-Pintor. *Assessing Electoral Fraud in New Democracies: A Basic Conceptual Framework*. IFES, Electoral Fraud White Paper Series. Washington. Desember 2010. Hlm. 9.

⁹ Semangat akan pentingnya eksistensi lembaga Penyelenggara Pemilu yang memastikan berlangsung penyelenggaraan secara fair dan tidak berpihak sejalan dengan ketentuan yang tertuang dalam Paragraf 20 General Comment No: 25 (CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 12 Juli 1996)., Lihat juga dalam United Nations Human Rights Office of The High Commissioner. *Human Rights and Elections, A Handbook on International Human Rights Standards on Elections*. New York. 2012. hlm. 58-9.

¹⁰ AEC Electoral Knowledge Network, The AEC Encyclopedia: Electoral Integrity (AEC: 2013), hlm. 11-15.

Tabel 1. Desain Sistem Integritas Pemilu di Indonesia

Periode	Sistem Pemilu	Penyelenggara Pemilu	Penegakan Hukum	Kesimpulan
Orde lama	Proporsional	Pemerintah	Pidana	Sistem integritas Pemilu 1955 hanya melalui pendekatan hukum pidana saja
Orde Baru	Perwakilan dengan stelsel daftar	Pemerintah	Pidana	Sistem integritas Pemilu di Era Orde Baru sama dengan Orde Lama yaitu pendekatan hukum pidana saja
Awal Reformasi 1999	Proporsional	Pemerintah dan Partai Politik	Pidana dan administrasi	Sistem integritas Pemilu di awal reformasi melalui pendekatan hukum pidana oleh penegak hukum dan penegakkan administrasi oleh Panitia Pengawas Pemilu
Pemilu 2004 - Sekarang	Proporsional Daftar Calon Terbuka untuk memilih Anggota DPR dan DPRD Distrik berwakil	Masyarakat Sipil	Sengketa Proses Sengketa administrasi Perselisihan Hasil Pemilu	Sistem Integritas Pemilu tidak hanya menggunakan pendekatan hukum pidana saja namun

banyak untuk memilih Anggota DPD	Penegakkan Kode Etik Penyelenggara Pemilu Pidana Pemilu	dilengkapi penegakkan hukum administrasi dan kode etik Penyelenggara Pemilu
----------------------------------	---	---

Sumber : data diolah pribadi

Tabel di atas menggambarkan adanya perubahan desain sistem integritas Penyelenggara Pemilu yang bertujuan memastikan seluruh jenis pelanggaran Pemilu baik dilakukan oleh Peserta, Penyelenggara, maupun pemilih telah diproses diputus oleh lembaga-lembaga yang berwenang sebelum Komisi Pemilihan Umum (KPU) menetapkan hasil Pemilu. Perubahan desain sistem integritas Pemilu dapat dijelaskan pula dengan teori Roscoe Pound tentang hukum sebagai alat rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*).¹¹ Hukum (UU Pemilu dan UU Penyelenggara Pemilu) digunakan sebagai alat untuk mewujudkan Pemilu berintegritas. Seiring kebijakan reformasi politik dan hukum, melalui amandemen ketiga UUD 1945, dibentuk Penyelenggara Pemilu independen. Selengkapinya ketentuan Pasal 22E ayat (5)¹² menyebutkan Pemilu diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional tetap dan mandiri. Pembentukan lembaga penyelenggara Pemilu independen sebagai koreksi atas kelembagaan Penyelenggara Pemilu Tahun 1999 yang terdiri dari unsur pemerintah dan partai politik telah gagal menetapkan hasil Pemilu, karena partai politik peserta merangkap sebagai Penyelenggara pemilu memiliki konflik kepentingan dengan hasil Pemilu yang hendak ditetapkan. Sehingga hasil Pemilu Tahun 1999 ditetapkan oleh Presiden BJ. Habibie.

Desain kelembagaan Penyelenggara Pemilu diimplementasikan oleh pembentuk undang-undang dengan membentuk KPU yang pengisian keanggotaannya dilakukan melalui seleksi teknokrasi dan politik di DPR. Untuk menjaga kemandirian KPU, pembentuk undang-undang menciptakan lembaga pengawas *ad hoc* yang menjalankan fungsi pengawasan Penyelenggaraan Pemilu. Pembentukan lembaga pengawas Pemilu (Panwaslu) juga bertujuan untuk membangun sistem *check and balances* kelembagaan Penyelenggara Pemilu. Disamping menata kelembagaan Penyelenggara Pemilu, pengamandemen konstitusi juga menyepakati membentuk pengadilan tata negara yaitu Mahkamah Konstitusi (MK) yang salah satu kewenangannya adalah memeriksa dan

¹¹ Gagasan “Hukum sebagai alat rekayasa sosial” muncul untuk menggunakan hukum sebagai sarana untuk memodifikasi masyarakat guna mencapai suatu tujuan tertentu. Konsep ini memperluas fungsi hukum tidak sekedar sebagai alat kontrol semata, melainkan melihat adanya hubungan saling mempengaruhi antar hukum dan masyarakatnya. Dalam konteks tulisan ini, hukum menjadi sarana rekayasa sosial untuk terciptanya integritas penyelenggara maupun penyelenggaraan Pemilu. Dan rekayasa sosial tersebut berlangsung secara bertahap serta bertransformasi, salah satunya dalam hal penegakan kode etik yang mengalami perubahan dari suatu badan yang bersifat ad hoc menjadi lembaga mandiri sebagaimana diulas dalam tulisan ini. Untuk penjelasan lebih jauh tentang hukum sebagai rekayasa sosial dapat dilihat dalam Soetandyo Wignyosoebroto. *Hukum, Paradigma, Metode dan Masalah*. Elsam & Huma. Jakarta. Hlm. 91, 160., Satjipto Rahardjo. *Ilmu Hukum*. Citra Aditya Bakti. Bandung. 2006. Hlm. 206., Ronny Hanitijo Sumitro. *Hukum dan Fungsi-Fungsi Dasar dari Hukum di Dalam Masyarakat, Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 10, No. 4, 1980. Hlm. 378-381.

¹² Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

memutus perselisihan hasil Pemilu¹³. Kemudian undang-undang menambah wewenang MK memeriksa dan memutus perselisihan hasil pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Penyelesaian perselisihan hasil Pemilu oleh Mahkamah konstitusi dimaksudkan untuk menjaga kemurnian suara sebagai kriteria Pemilu berintegritas.

Kedudukan Panwaslu sebagai pengawas Pemilu diperkuat melalui UU no. 3 tahun 1999. Keanggotaan Panwaslu terdiri dari unsur hakim, perguruan tinggi dan masyarakat. Susunan keanggotaan Panwaslu ditetapkan oleh pengadilan. UU No. 3 Tahun 1999 juga mengatur tugas dan wewenang Panwaslu, yaitu mengawasi tahapan Pemilu, menyelesaikan sengketa Pemilu dan menindaklanjuti temuan yang tidak dapat diselesaikan kepada penegak hukum. Namun pengalaman berharga pelaksanaan tugas pengawasan Pemilu 1999 sebagaimana laporan resmi Panwaslu menyatakan tugas pengawasan belum dilaksanakan secara efektif karena kewenangan Panwaslu hanya sebatas menyampaikan rekomendasi dan meneruskan temuan kepada penegak hukum¹⁴ Selain itu sebagian temuan Panwaslu tidak ditindaklanjuti karena adanya perbedaan tafsir, pemahaman dan persepsi antara Panwaslu, kepolisian dan kejaksaan.

Berdasarkan hasil evaluasi Pemilu Tahun 1999, *stakeholders* Pemilu mengusulkan untuk memperkuat kelembagaan Panwaslu. Alhasil pembentuk undang-undang menambah kewenangan Panwaslu untuk menyelesaikan sengketa Pemilu. Selain itu unsur kelembagaan Panwaslu terdiri dari kepolisian, kejaksaan, perguruan tinggi, tokoh masyarakat dan pers.¹⁵ Unsur kepolisian dan kejaksaan dimaksudkan untuk memperkuat kelembagaan Panwaslu agar penegak hukum mempunyai pemahaman yang sama. Upaya mewujudkan integritas Pemilu terus dilakukan dengan mempertahankan Panwaslu pada Penyelenggaraan Pemilu Tahun 2009.¹⁶ Bahkan Panwaslu tidak hanya dipertahankan, namun juga diperkuat kelembagaannya. Hal demikian dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 263, Pasal 264, Pasal 267, Pasal 268 dan Pasal 275 UU No.10 Tahun 2008 yang mengatur ancaman pidana bagi KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota yang tidak menindaklanjuti rekomendasi Pengawas Pemilu.

Fase berikutnya untuk memperkuat kemandirian lembaga Pengawas Pemilu, dilakukan uji materiil terhadap mekanisme rekrutmen Panwaslu sebagaimana diatur dalam UU No. 22 Tahun 2007. MK melalui putusan No.11/PUU-VIII/2010, mahkamah menilai mekanisme rekrutmen dalam UU *a quo* mengakibatkan anggota pengawas Pemilu menjadi tergantung kepada KPU sehingga mengakibatkan kemandirian terganggu dan potensial saling menghambat dalam penentuan anggota pengawas Pemilu antara Bawaslu atau Panwaslu dengan KPU/KPU Provinsi¹⁷ Menurut mahkamah, kemandirian lembaga pengawas Pemilu juga harus ditunjukkan oleh sistem rekrutmen anggotanya. Putusan MK

¹³ Pasal 24C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

¹⁴ Ramlan Surbakti, Hari Fitrianto. *Transformasi Bawaslu & Partisipasi Masyarakat Dalam Pengawasan Pemilu*. Kemitraan. Jakarta. 2015 hlm 17.

¹⁵ Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

¹⁶ Penjelasan umum UU No. 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu menyebutkan “dalam Penyelenggaraan pemilihan umum, diperlukan adanya suatu pengawasan untuk menjamin agar pemilihan umum tersebut benar-benar dilaksanakan berdasarkan asas pemilihan umum dan perturan perundang-undangan.

¹⁷ Putusan MK No 11/PUU-VIII/2010, hlm 113.

ini memberikan tafsir bahwa Penyelenggara Pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 22E ayat (5) tidak hanya KPU namun dilengkapi sistem pengawasan oleh Badan pengawas Pemilu.

Putusan Mahkamah Konstitusi No.11/PUU-VIII/2010 yang meneguhkan kemandirian Penyelenggara Pemilu digunakan sebagai pijakan oleh pembentuk UU untuk memperkuat integritas Pemilu dengan membentuk lembaga baru yaitu Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang ruang lingkup kewenangannya memeriksa dan memutus dugaan pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu. Dibentuknya lembaga ini, maka kelembagaan Penyelenggara Pemilu di Indonesia meliputi KPU, Bawaslu dan DKPP dalam satu kesatuan fungsi. KPU bertugas melaksanakan aspek teknis Pemilu, Bawaslu mengawasi Penyelenggaraan Pemilu dan DKPP melakukan pemeriksaan pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu. Penataan lembaga Penyelenggara Pemilu ini dimaksudkan untuk memastikan penyelenggara Pemilu bekerja secara mandiri untuk menyokong terwujudnya Penyelenggaraan dan hasil Pemilu yang berintegritas. Selanjutnya untuk mempersiapkan Penyelenggaraan Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD serentak dengan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2019, diterbitkan UU No. 7 Tahun 2017 yang muatan materinya antara lain memperkuat kembali peran Bawaslu dalam menjalankan fungsi pengawasan dan penegakkan hukum Pemilu. Menurut undang-undang ini, Bawaslu tidak hanya melaksanakan tugas pengawasan namun juga memutus pelanggaran administrasi Pemilu. Penataan kelembagaan Penyelenggara Pemilu memberi harapan baru bagi terwujudnya pemilu yang demokratis dan berintegritas.

Sistem Integritas Penyelenggara Pemilu

Pemilu diselenggarakan sebagai sarana sirkulasi elit, menghantarkan pergantian kekuasaan secara berkala dan damai. Melalui Pemilu Penyelenggara negara baik pada cabang kekuasaan eksekutif maupun legislatif secara moral mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas yang diamanatkan oleh rakyat untuk mendapatkan legitimasi baru dalam masa jabatan berikutnya. Oleh karenanya integritas pejabat publik menjadi kunci dari kepercayaan masyarakat.

Sistem integritas mengatur aturan main pengelolaan negara untuk itu hampir diseluruh lembaga negara dibangun sistem pengawasan internal untuk mengontrol dan memastikan para pejabat negara melaksanakan tugas sesuai fungsinya memberi pelayanan prima kepada masyarakat.¹⁸ Demikian pula dengan tata kelola pemilu, mensyaratkan para administrator Pemilu melaksanakan tugas melayani hak konstitusional warga negara secara profesional sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan serta kode etik.

¹⁸ Permasalahan ini sempat disinggung pula oleh Jimly Asshiddiqie yang menyatakan bahwa pada dasarnya, telah terdapat sejumlah mekanisme penegakan etika seperti misalnya Ikatan Dokter Indonesia, penegakan kode etik di lingkungan pegawai negeri sipil, maupun etika di lingkungan jurnalis. Akan tetapi masing-masing penegakan sistem etika tersebut masih bersifat tertutup saja. Lihat dalam Jimly Asshiddiqie. *Menggagas Peradilan Etik di Indonesia dalam Hermansyah et al (Peny). Menggagas Peradilan Etik di Indonesia*. Komisi Yudisial Republik Indonesia. Jakarta. 2015. hlm. 15-8.

Integritas Pemilu Penyelenggara Pemilu merupakan suatu tuntutan dalam pesta demokrasi yang jujur dan adil. Integritas menuntut adanya konsistensi terhadap nilai moral dan kebaikan. Integritas dari perspektif etika dimaknai sebagai kejujuran dan kebenaran suatu tindakan. Untuk menghasilkan pemilu berintegritas, diperlukan Penyelenggara Pemilu yang mempunyai kemampuan konseptual dan operasional sistem pemenuhan hak politik warga negara sehingga sikap dan perilaku Penyelenggara Pemilu mencerminkan prinsip-prinsip Pemilu demokratis dan berintegritas.

Penyelenggara Pemilu mempunyai tanggungjawab sosial untuk mewujudkan Pemilu berintegritas, maka Penyelenggara Pemilu harus memiliki modal sosial (*social capital*) dalam istilah Seymour Martin Lipset disebut *the social requisites for democracy* sebagai unsur strategis dalam menegakkan Pemilu demokratis. Unsur tersebut merupakan bagian penting dalam membangun kepercayaan publik terhadap proses dan hasil Pemilu sebagaimana dikemukakan Juan Linz dan Alfred Stepan *democracy survival and breakdown are a question of political crafting*. Dengan cara demikian proses dan hasil pemilu diharapkan bisa menghasilkan pemerintahan dan pemimpin yang baik.¹⁹

Memperhatikan mandat konstitusi untuk mewujudkan Penyelenggara Pemilu yang mandiri, sejak Penyelenggaraan Pemilu era reformasi melalui undang-undang No. 12 Tahun 2003 telah dibentuk lembaga *ad hoc* penegak kode etik Penyelenggara Pemilu (Dewan Kehormatan – KPU) yang berwenang mengawasi dugaan pelanggaran kode etik para anggota KPU. Meskipun bersifat *ad hoc*, berdasarkan kebijakan KPU lembaga ini dibentuk setiap tahun untuk memeriksa dan memutus dugaan pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu. Pemeriksaan dugaan pelanggaran kode etik oleh DK-KPU bersifat terbuka mengadopsi sistem pemeriksaan perkara sebagaimana diterapkan lembaga peradilan umum.²⁰ Meskipun proses pemeriksaan penegakkan kode etik Penyelenggara pemilu oleh DK-KPU secara terbuka dinilai telah memenuhi prinsip transparan, namun keputusan tim pemeriksa dugaan pelanggaran kode etik di daerah belum sesuai harapan karena keputusannya cenderung melindungi bawahan. Faktor penyebabnya antara lain konfigurasi tim pemeriksa dugaan pelanggaran kode etik menurut UU No. 12 Tahun 2003 dan UU No. 22 Tahun 2007 didominasi oleh atasan penyelenggara Pemilu. Pemeriksa pelanggaran kode etik berjumlah 5 (lima) orang yang terdiri atas 3 (tiga) orang anggota KPU dan 2 (dua) orang dari luar anggota KPU. Kondisi ini kemudian dievaluasi dan ditempuh kebijakan oleh pembentuk UU menggunakan hukum sebagai alat rekayasa sosial mengawasi perilaku Penyelenggara Pemilu agar proses dan hasil Penyelenggaraan Pemilu diterima oleh publik. Hasilnya diterbitkan UU No. 15 Tahun 2011 mengubah lembaga penegak kode etik Penyelenggara Pemilu semula merupakan instrumen pengawasan internal bersifat *ad hoc* menjadi pengawas internal yang bersifat permanen yang disebut dengan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Sebuah

¹⁹ Jimly Asshiddiqie. *Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu*. Raja Grafindo. Jakarta. 2014. hlm 141.

²⁰ Perihal penegakan kode etik Penyelenggara Pemilu ini sesungguhnya telah mendapat perhatian termasuk di kalangan pegiat Pemilu. Topo Santoso et al misalnya, pada 2006 sempat menyinggung pentingnya perumusan kode etik Penyelenggara Pemilu sebagai bagian dari penyusunan kerangka hukum Pemilu. Lihat dalam Topo Santoso et al. *Pengakuan Hukum Pemilu, Praktik Pemilu 2004, Kajian Pemilu 2009-2014*. Perludem. Jakarta. 2006. Hlm. 13-4.

keniscayaan bahwa Pemilu berintegritas hanya mungkin terwujud apabila Penyelenggara Pemilu mempunyai integritas yang tinggi.

Tabel 2. Kelembagaan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu

No	Elemen KEPP	UU 12/2003	UU 22/2007	UU 15/2011	UU 7/2017
1.	Kelembagaan	Dewan Kehormatan (DK) KPU bersifat <i>ad hoc</i> .	Dewan Kehormatan (DK) KPU bersifat <i>ad hoc</i> .	DKPP bersifat tetap	DKPP bersifat tetap
2.	Keanggotaan	Dewan Kehormatan KPU sebanyak 3 (tiga) orang terdiri atas seorang ketua dan anggota-anggota yang dipilih dari dan oleh anggota KPU	Dewan Kehormatan KPU dan Bawaslu berjumlah 5 (lima) orang yang terdiri atas 3 (tiga) orang anggota KPU dan 2 (dua) orang dari luar anggota KPU.	DKPP berjumlah 7 (tujuh) orang terdiri atas 1 orang <i>ex officio</i> KPU, 1 orang <i>ex officio</i> Bawaslu, 5 oarang tokoh masyarakat.	DKPP berjumlah 7 (tujuh) orang terdiri atas 1 orang <i>ex officio</i> KPU, 1 orang <i>ex officio</i> Bawaslu, 5 oarang tokoh masyarakat
3.	Wewenang	Memeriksa dan menerbitkan rekomendasi hasil pemeriksaannya kepada KPU	Memeriksa dan menerbitkan rekomendasi bersifat mengikat	Menyusun dan menetapkan Kode Etik; Memeriksa dan memutus pelanggaran kode KPU, Bawaslu pusat sampai Badan <i>ad hoc</i> etik dengan putusan bersifat final dan mengikat.	Menyusun dan menetapkan Kode Etik; Membentuk Tim Pemeriksa Daerah; Memeriksa dan memutus pelanggaran kode etik KPU dan Bawaslu sampai tingkat Kabupaten/Kot a. Badan <i>Ad hoc</i> . Setelah melalui pemeriksaan oleh atasannya dengan putusan bersifat final dan mengikat.
4.	Sidang Pemeriksaan	Diatur oleh KPU (transparan dan akuntabel)	Diatur oleh KPU dan Bawaslu (transparan dan akuntabel)	Diatur oleh DKPP, persidangan bersifat terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan	Diatur oleh DKPP, persidangan bersifat terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan

5.	Sarana Pendukung	Sekretariat Jenderal KPU	Sekretariat Jenderal KPU dan Sekretariat Bawaslu	Biro Administrasi Sekretariat Jenderal Bawaslu	Sekretariat DKPP
6.	Akuntabilitas	Melaporkan hasil pemeriksaan dan rekomendasi kepada KPU	Melaporkan hasil pemeriksaan dan rekomendasi kepada KPU	Pubik	Publik
7.	Sanksi	Teguran tertulis, pemberhentian sementara atau pemberhentian tetap	Teguran tertulis, pemberhentian sementara atau pemberhentian tetap	Teguran tertulis (peringatan, peringatan keras atau peringatan keras terakhir), pemberhentian sementara atau pemberhentian tetap sebagai Ketua dan/atau anggota	Teguran tertulis (peringatan, peringatan keras atau peringatan keras terakhir), pemberhentian sementara atau pemberhentian tetap sebagai Ketua dan/atau anggota
8.	Anggaran	DIPA KPU	DIPA KPU dan Bawaslu	DIPA Bawaslu	Kementerian

Sumber : data diolah pribadi

Menurut Jimly Asshidiqqie, merujuk pada UU No. 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu, DKPP menjalankan fungsi quasi pengadilan dengan ruang lingkup kewenangan memeriksa dan memutus dugaan pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu. DKPP sebagai lembaga peradilan etika menjalankan prinsip-prinsip peradilan “lembaga-lembaga yang bersifat mengadili tetapi tidak disebut sebagai pengadilan itu merupakan bentuk quasi-pengadilan atau semi pengadilan. Beberapa diantaranya berbentuk komisi-komisi negara, tetapi ada pula yang menggunakan istilah badan atau dewan. Lembaga-lembaga ini, disamping bersifat campuran dengan fungsi regulasi dan/atau fungsi administrasi”.²¹

Pengaturan lembaga Penyelenggara Pemilu yang semula diatur dalam UU Nomor 15 Tahun 2011 mengalami perubahan yaitu dengan diterbitkannya UU Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu yang bertujuan mewujudkan kodifikasi regulasi Pemilu. Apabila dilakukan persandingan norma UU Nomor 15 Tahun 2011 dengan UU No. 7 Tahun 2017 yang beberapa materinya mengatur lembaga Penyelenggara Pemilu tidak terdapat adanya perubahan yang signifikan terhadap tugas DKPP untuk menjalankan fungsi *quasi* peradilan dengan putusan bersifat final dan mengikat. Substansi dan formulasi norma dalam ketentuan Pasal 112 ayat (12) UU No. 15 Tahun 2011 yang menyatakan putusan DKPP bersifat final dan mengikat sama dengan rumusan Pasal 458 ayat (3) UU No. 7 Tahun 2017

²¹ Jimly Asshiddiqie, “Pengadilan Khusus Pemilu”, makalah tanpa tanggal. Lebih lanjut dapat dilihat dalam Jimly Asshiddiqie. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*. PT Bhuna Ilmu Populer. Jakarta. 2007.

Politik hukum pembentukan UU Penyelenggara Pemilu dan UU Pemilu diarahkan untuk memperkuat konsep keadilan Pemilu yang secara eksplisit diperintahkan dalam ketentuan Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945 bahwa Pemilu dilaksanakan secara adil. Sebuah Pemilu akan sah dan memperoleh legitimasi bila mana dilaksanakan secara adil. Mengingat UUD NRI 1945 tidak memberi panduan lebih jauh ihwal bagaimana konsep Pemilu yang adil, pembentuk UU yang menjalankan fungsi *legal policy*, berdasarkan hasil refleksi pemenuhan keadilan pada Pemilu sebelumnya memandang perlu meningkatkan derajat keadilan Pemilu untuk mewujudkan pemerintahan yang kredibel. Sesuai konsep keadilan Pemilu, dibentuklah lembaga Bawaslu dan DKPP yang diberi wewenang menjalankan fungsi *quasi* peradilan untuk menyelesaikan sengketa hukum Pemilu dan pelanggaran etika Penyelenggara Pemilu dengan menempuh prosedur transparan dan akuntabel untuk memastikan semua permasalahan pelanggaran Pemilu telah diputus sesuai jadwal waktu yang telah ditetapkan.

Politik Hukum pembentukan lembaga pengawas etika Penyelenggara Pemilu sejalan dengan perubahan peradaban dunia dalam pengelolaan pemerintahan yang demokratis yaitu munculnya kesadaran baru bahwa beban hukum semakin berat karenanya masalah pengelolaan negara dan pemerintahan tidak dapat diselesaikan dengan hanya mengandalkan pendekatan hukum saja. Pada pertengahan 1990-an Majelis Umum PBB merekomendasikan dibentuknya sistem peradilan etika untuk negara-negara anggota. Indonesia sebagai anggota organisasi dunia telah menindaklanjuti melakukan reform terhadap model peradilan hukum Pemilu yang diimbangi dengan peradilan etika. Model Penegakan Kode Etik Penyelenggara Pemilu (KEPP) lebih efektif daripada Ketentuan Administrasi Pemilu (KAP) maupun Ketentuan Pidana Pemilu (KPP).

Berpijak dari aspek filosofis tersebut, untuk mewujudkan keadilan Pemilu sebagaimana dimaksud Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945, Pembentuk UU telah melengkapi sistem penegakan hukum Pemilu dengan sistem penegakkan etika Penyelenggara Pemilu yang dimandatkan kepada Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Sesuai ketentuan UU No. 7 Tahun 2017, DKPP yang menjalankan fungsi *quasi* peradilan yang terikat dengan prinsip-prinsip yang berlaku di dunia peradilan hukum yaitu prinsip transparansi dan keterbukaan peradilan, yang dipraktikkan dalam proses penegakan kode etik Penyelenggara Pemilu. DKPP menurut UU Pemilu mempunyai wewenang menyusun peraturan kode etik sebagai aturan etika materuilnya dan menyusun pedoman beracara proses pemeriksaan sebagai aturan etika formalnya, seperti halnya hukum materuil dan hukum formil (hukum acara) di dunia peradilan hukum.

Sistem Peradilan Etika Penyelenggara Pemilu

Berdasarkan pengalaman berharga Penyelenggaraan Pemilu Tahun 2004 dan 2009, *stakeholders* Pemilu bersepakat untuk mempekuat lembaga Penyelenggara Pemilu. Alhasil diterbitkan UU Nomor 15 Tahun 2011 yang merekonstruksi kelembagaan Penyelenggara Pemilu, tujuannya mempertahankan kepercayaan publik terhadap para wasit Pemilu sehingga proses dan hasil Pemilu diterima oleh masyarakat. Lebih dari itu rekonstruksi kelembagaan Penyelenggara Pemilu juga dimaksudkan agar Penyelenggara Pemilu dapat bekerja secara mandiri, profesional, efektif dan berkesinambungan sebagaimana perintah

Pasal 22E Ayat (5) UUD NRI 1945, yang menyatakan “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri”.

UU No. 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu, mengubah sistem penegakan kode etik semula sebagai instrumen pengendalian internal dalam struktur Komisi Pemilihan Umum dan Bawaslu bersifat *ad hoc*, menjadi sistem penegakan kode etik yang bersifat permanen dengan membentuk lembaga Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Kelembagaan DKPP menurut UU Penyelenggara Pemilu melaksanakan fungsi *quasi* peradilan untuk memeriksa dan memutus dugaan pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu yang mekanisme kerjanya sesuai ketentuan UU menginternalisasi prinsip-prinsip transparan dan akuntabel sebagaimana cara kerja peradilan hukum. Selanjutnya untuk memberi kepastian terjaganya kredibilitas Penyelenggara pemilu serta kredibilitas pemerintahan yang terbentuk dari hasil Pemilu, UU *a quo* mengatur putusan DKPP bersifat *final and binding*.

Bahwa untuk memahami lembaga DKPP yang dikonstruksi oleh UU menjalankan fungsi quasi peradilan, menyitir pendapat Sudikno Mertokusumo 1971,²² beliau berpendapat bahwa peradilan adalah segala sesuatu yang bertalian dengan tugas hakim dalam memutus perkara. Selanjutnya Rohmat Soemito 1978 dalam buku RUU Peradilan Administrasi, berpendapat lembaga peradilan memiliki unsur :

1. Adanya suatu aturan yang abstrak yang mengikat umum yang dapat diterapkan pada suatu persoalan
2. Adanya perselisihan yang konkrit
3. Adanya sekurang-kurangnya dua pihak
4. Adanya suatu aparat peradilan yang berwenang memutuskan perselisihan

Selain unsur-unsur diatas, ditambah hukum formal dalam rangka menerapkan norma (*rechstoepassing*) dan menemukan hukum (*rechtvinding*) untuk menjamin kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan.

Pendapat ahli di atas sangat relevan untuk menjelaskan kedudukan lembaga DKPP yang dikonstruksi oleh UU Pemilu sebagai lembaga yang menjalankan fungsi quasi peradilan. Ketentuan Pasal 161 Ayat (2) UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang memerintahkan DKPP untuk menyusun dan menerbitkan peraturan setelah berkonsultasi kepada DPR dan Pemerintah bertalian dengan ketentuan Pasal 458 UU Nomor 7 Tahun 2017 yang mengatur mekanisme kerja DKPP dalam memeriksa dan memutus perkara. Sebagaimana pendapat Sudikno Mertokusumo, DKPP sebagai pemeriksa dugaan pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu, menerbitkan hukum materiil berupa kode etik dan pedoman perilaku Penyelenggara Pemilu yang mengikat bagi jajaran KPU dan Bawaslu, serta menerbitkan peraturan tentang Pedoman Beracara sebagai hukum formil untuk menerapkan hukum materiil kode etik Penyelenggara Pemilu.

Hukum materiil kode etik Penyelenggara Pemilu dibentuk sebagai pedoman bagi Penyelenggara Pemilu untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Norma etika

²² Sudikno Mertokusumo. *Sejarah Peradilan dan Perundangan Republik Indonesia*. Cahaya Atma Pustaka. Yogyakarta. 2016.

Penyelenggara pemilu bersumber pada nilai-nilai Pancasila dan prinsip-prinsip Penyelenggara Pemilu yang mandiri, jujur, adil, transparan, akuntabel, profesional, efisien dan efektif. Sesuai ketentuan UU No. 15 Tahun 2011, kode etik Penyelenggara Pemilu disusun oleh DKPP bersama KPU dan Bawaslu dengan melibatkan partisipasi masyarakat. Selanjutnya berdasarkan ketentuan UU No. 7 Tahun 2017, kode etik Penyelenggara pemilu sebagai hukum materiil disusun oleh DKPP. Meskipun demikian DKPP tidak menyusun peraturan kode etik Penyelenggara Pemilu secara sepihak, melainkan dengan melibatkan KPU, Bawaslu dan *stakeholder* lainnya. Kode etik dan pedoman perilaku Penyelenggara Pemilu wajib dipatuhi oleh jajaran KPU dan Bawaslu baik yang bersifat permanen maupun *ad hoc* serta jajaran sekretariat yang bekerja di KPU dan Bawaslu.

Selanjutnya guna menegakkan hukum materiil, sesuai ketentuan UU, DKPP menyusun hukum formil berupa pedoman beracara pemeriksaan pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu. Muatan materi pedoman beracara antara lain mengatur *subjectum litis* atau subjek yang berperkara di DKPP. Mengingat cakupan wilayah kerja DKPP yang sangat luas meliputi Penyelenggara Pemilu permanen dan badan *ad hoc* dari Sabang sampai Merauke, sementara kelembagaan DKPP hanya dibentuk ditingkat pusat dengan jumlah anggota DKPP sebanyak 7 (tujuh) orang, DKPP menempuh kebijakan membentuk Tim Pemeriksa Daerah (TPD) yang terdiri dari 1 (satu) orang unsur KPU Provinsi, 1 (satu) orang unsur Bawaslu Provinsi dan 1 (satu) orang unsur Tokoh Masyarakat. Sesuai Peraturan DKPP, TPD membantu DKPP memeriksa dugaan pelanggaran kode etik untuk Penyelenggara Pemilu tingkat Kabupaten/Kota dan Badan *ad hoc*. Inovasi DKPP dalam melengkapi ketentuan UU dinilai memberi kontribusi positif mewujudkan tata kelola penegakkan kode etik Penyelenggara Pemilu yang efisien dan efektif. Oleh karena itu, TPD kemudian diadopsi ke dalam UU No.7 Tahun 2017 dengan jumlah dan kewenangan yang berbeda. Selain itu, untuk memperkuat fungsi pengawasan internal KPU dan Bawaslu, DKPP menempuh kebijakan mendelegasikan kewenangan penanganan dugaan pelanggaran kode etik badan *ad hoc* kepada Penyelenggara Pemilu tingkat Kabupaten/Kota. Dengan demikian DKPP hanya fokus pada penanganan pelanggaran Penyelenggara pemilu yang permanen saja meliputi tingkat pusat, Provinsi dan Kabupaten Kota. DKPP melakukan pemeriksaan dugaan pelanggaran kode etik badan *ad hoc* sepanjang yang bersangkutan dilaporkan bersama-sama dengan jajaran permanen.

Objectum litis atau objek perkara yang ditangani DKPP terbatas pada persoalan pribadi atau orang per orang pejabat dan/atau petugas Penyelenggara Pemilu. Pertanggungjawaban etika Penyelenggara Pemilu ditujukan kepada individu atau orang per orang yang sedang menduduki jabatan bukan kepada KPU dan Bawaslu sebagai institusi. Untuk itu sesuai peraturan DKPP tentang pedoman beracara, Pelapor atau Penggadu diwajibkan untuk menguraikan dan membuktikan sikap dan tindakan orang per orang Ketua dan/atau Anggota KPU dan Bawaslu yang diduga telah melanggar kode etik dan pedoman perilaku Penyelenggara Pemilu.

Sebagai lembaga yang menjalankan fungsi *quasi* peradilan, dalam melaksanakan tugas memeriksa dan memutus perkara, DKPP menerapkan sejumlah asas layaknya peradilan pada umumnya yaitu *speedy trial* atau peradilan yang bekerja secara cepat, sederhana dan tanpa biaya. Sidang dilaksanakan secara terbuka kecuali yang dinyatakan

tertutup. Asas pembuktian yang dibebankan kepada para pihak. Setelah mendengar para pihak, memeriksa alat bukti dan mendengar keterangan saksi, DKPP melakukan rapat pleno putusan. Sesuai ketentuan UU Penyelenggara Pemilu dan UU Pemilu, putusan DKPP bersifat final dan mengikat.

Frasa putusan DKPP bersifat final dan mengikat sebagaimana diatur dalam UU No. 15 Tahun 2011 pernah diajukan sebagai obyek perkara di Mahkamah Konstitusi (MK) dan telah diterbitkan Putusan Nomor 31/PUU-X/2013. Putusan Mahkamah *a quo* memberikan tafsir konstitusional terhadap frasa “bersifat final dan mengikat”. MK berpendapat DKPP memiliki wewenang untuk memberikan putusan atas ada atau tidaknya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh pejabat atau perseorangan Penyelenggara Pemilu tanpa dapat dipengaruhi oleh lembaga manapun termasuk Presiden, KPU maupun Bawaslu. Hal tersebut merupakan wujud dari independensi dan kemandirian DKPP. Putusan DKPP bersifat final dan mengikat bagi Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota maupun Bawaslu.

Tindaklanjut putusan DKPP oleh Presiden, KPU dan Bawaslu berupa Keputusan adalah keputusan Pejabat Tata Usaha Negara (TUN) yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang bersifat individual, konkret dan final. Oleh karena itu, hanya keputusan Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota maupun Bawaslu yang dapat menjadi objek gugatan di peradilan TUN.²³ Putusan MK dalam perkara pengujian UU ini dapat dimaknai bahwa Peradilan TUN tidak mempunyai kompetensi untuk memeriksa dan mengoreksi putusan DKPP. Hal demikian secara konseptual dapat dijelaskan bahwa Peradilan TUN sebagai peradilan hukum tidak berwenang mengoreksi putusan DKPP yang ruang lingkup kewenangannya di bidang etika. Sesuai kewenangannya Peradilan TUN terbatas memeriksa dan memutus apakah Keputusan Presiden KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota maupun Bawaslu telah sesuai dengan putusan DKPP.

Sejak lembaga DKPP dibentuk pada Tahun 2012 sampai dengan sekarang telah melaksanakan tugas dan kewajiban memeriksa dan memutus dugaan pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu yang tidak sekedar menerapkan norma kode etik (*rechtsoepassing*), namun juga menemukan hukum (*rechtvinding*) untuk menjamin kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan yang tidak hanya bertujuan menjaga kemandirian dan kredibilitas lembaga Penyelenggara Pemilu. Guna menjaga kemandirian lembaga, DKPP menyusun instrumen pengawasan internal dengan menerbitkan peraturan DKPP Tentang Kode Etik DKPP, TPD dan Sekretariat yang dilengkapi prosedur pemeriksaan dugaan pelanggaran kode etik oleh anggota DKPP, Anggota TPD dan pegawai Sekretariat dengan membentuk Majelis Kehormatan DKPP.

KESIMPULAN

Pemilu demokratis dan berintegritas mensyaratkan lembaga Penyelenggara Pemilu bekerja secara independen dan seluruh jenis pelanggaran Pemilu termasuk pelanggaran kode etik telah diputus sebelum penetapan hasil Pemilu. Rekayasa sosial desain keadilan Pemilu

²³ Putusan MK No. 31/PUU-XI/2013.

tidak sekedar menghadirkan kepastian hukum namun dilengkapi instrumen penegakkan kode etik dengan membentuk Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) telah berhasil menjaga kemandirian lembaga Penyelenggara Pemilu. Individu atau orang per orang Penyelenggara Pemilu yang terbukti melanggar kode perilaku Penyelenggara Pemilu berdasarkan hasil pemeriksaan yang transparan dan akuntabel oleh DKPP diberi sanksi dengan putusan yang bersifat final dan mengikat. Berdasarkan pelaksanaan tugas DKPP, pembentuk UU telah berhasil melakukan rekayasa sosial untuk mewujudkan integritas Pemilu dimulai dari Penyelenggara Pemilu.

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Publikasi Ilmiah

- ACE Electoral Knowledge Network, The AEC Encyclopedia: Electoral Integrity (AEC: 2013)
- Asshiddiqie, Jimly, Pengadilan Khusus, Makalah Tanpa Tahun.
- Asshiddiqie, Jimly. Mengagas Peradilan etik di Indonesia. Dalam Hermansyah et al (Peny). Menggagas Peradilan Etik di Indonesia. Komisi Yudisial Republik Indonesia. Jakarta. 2015.
- Asshiddiqie, Jimly, Mempelopori Pengadilan Etika, Makalah tahun 2014
- Asshiddiqie, Jimly. Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi. Jakarta PT Bhuana Ilmu Populer. Jakarta. 2007.
- Asshiddiqie, Jimly. Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu. Raja Grafindo. Jakarta. 2014.
- Global Commission on Elections, Democracy & Security. Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide. The Report of The Global Commission on Elections, Democracy and Security. September 2012.
- Lopez-Pintor, Rafael. Assessing Electoral Fraud in New Democracies: A Basic Conceptual Framwork. IFES Electoral Fraud White Paper Series. Washington. Desember 2010.
- Mertokusumo, Sudikno. Sejarah Peradilan dan Perundangan Republik Indonesia. Cahaya Atma Pustaka. Yogyakarta. 2016.
- Orozco-Henriquez, Jesus., Ayoub, Ayman., Ellis, Andrew. Electoral Justice, The International IDEA-Handbook. Stockholm-Sweden. 2010.
- Rahardjo, Satjipto. Ilmu Hukum. Citra Aditya Bakti. Bandung. 2006.
- Santoso, Topo et al. Penegakan Hukum Pemilu, Praktik Pemilu 2004, Kajian Pemilu 2009-2014. Perludem. Jakarta. 2006.
- Sumitro, Ronny Hanitijo. Hukum dan Fungsi-Fungsi Dasar dari Hukum di Dalam Masyarakat, Jurnal Hukum dan Pembangunan, Vol. 10, No. 4, 1980.
- Surbakti, Ramlan., Fitrianto, Hari. Transformasi Bawaslu & Partisipasi Masyarakat Dalam Pengawasan Pemilu. Kemitraan. Jakarta. 2015.

United Nations Human Rights Office of The High Commissioner. Human Rights and Elections, A Handbook on International Human Rights Standards on Elections. New York. 2012.

Wignyosoebroto, Soetandyo. Hukum, Paradigma, Metode dan Masalah. Elsam & Huma. Jakarta.

Laman Internet

Surbakti, Ramlan. “Pemilu Berintegritas dan Adil” dalam <http://www.rumahpemilu.org/in/read/4722/Pemilu-Berintegritas-dan-Adil-oleh-Ramlan-Surbakti> diakses pada 8 Januari 2022

Peraturan Perundang-undangan dan Putusan Pengadilan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2001 Tentang Etika Kehidupan Berbangsa.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

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

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010.

General Comment International Covenant on Civil and Political Rights No: 25 (CCPR/C/21/Rev.1/Add.7) 12 Juli 1996.

