

PEMILU DALAM MEWUJUDKAN PILKADA GELOMBANG KEEMPAT TAHUN 2020 YANG BERINTEGRITAS

Oleh

Mohammad Saihu, S.Sos., M.Si

Tenaga Ahli Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu

Abstrak

Sejarah penyelenggaraan pemilu sudah jamak dengan beragam problematika. Persoalan mendasar yang selalu muncul adalah menyangkut rendahnya integritas pemilu. Rezim pemilu serentak di Indonesia telah berjalan 3 gelombang dan akan berlanjut pada gelombang keempat tahun 2020, yakni; Pilkada Serentak Gelombang Pertama 9 Desember 2015, Pilkada Serentak Gelombang Kedua 15 Februari 2017, Pilkada Serentak Gelombang Ketiga 27 Juni 2018. Juga terselenggara pemilu yang menyerentakkan Pemilihan Umum Calon Anggota DPR RI, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, Pemilihan Umum Calon Anggota Dewan Perwakilan Daerah, dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2019. Penyelenggaraan pesta demokrasi tersebut harus diakui berjalan sukses. Akan tetapi, bukan berarti pesta demokrasi itu tanpa hambatan. Tulisan ini hendak menyoroti pelanggaran pemilu oleh penyelenggara yang memiliki modus dan tipologi pelanggaran yang sama.

Kata Kunci: DKPP, Pemilu, Penyelenggara, Pelanggaran, Kode Etik



PENDAHULUAN

Dalam studi ilmu politik, Pemilihan Umum (Pemilu) dimaknai sebagai sebuah aktivitas politik. Pemilu merupakan lembaga sekaligus juga praktik politik yang memungkinkan terbentuknya sebuah pemerintahan perwakilan (*representative government*). Di dalam negara demokrasi, Pemilu merupakan salah satu unsur sangat vital, karena salah satu parameter mengukur demokratis tidaknya suatu negara adalah dari bagaimana pemilu diselenggarakan.

Masalahnya, sejarah penyelenggaraan pemilu di Indonesia, sudah jamak dengan beragam problematika dalam setiap proses/tahapan penyelenggaraan. Persoalan mendasar yang selalu muncul adalah menyangkut rendahnya integritas Pemilu yang

disebabkan antara lain oleh dua hal; yaitu integritas peserta (kontestan) dan integritas penyelenggara Pemilu. Dari dua hal tersebut, persoalan integritas penyelenggara Pemilu menjadi hal penting yang kemudian ditata dengan suatu perundangan yang di dalamnya menyatakan tentang pentingnya Peraturan Kode Etik bagi Penyelenggara Pemilu. Pada tahun 2008 dibentuk Dewan Kehormatan Komisi Pemilihan Umum (DK KPU) berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu. DK KPU adalah institusi etik, bersifat ad hoc, dan bertugas menyelesaikan persoalan pelanggaran kode etik bagi penyelenggara pemilu di tingkat provinsi dengan fungsi memanggil, memeriksa, dan menyidangkan hingga



memberikan rekomendasi (hanya) kepada KPU. Untuk pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU Kabupaten/Kota dibentuk DK-KPU Provinsi. Sedangkan untuk pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota Bawaslu dibentuk DK Bawaslu. Namun dalam beberapa tahun bekerja, wewenang DK KPU dinilai tidak begitu kuat.

Pada tahun 2011, UU tentang Penyelenggara Pemilu diubah menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Seiring dengan perubahan ini, DK-KPU berganti nama Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Secara kelembagaan (fungsi, peran, dan kewenangan) DKPP lebih luas dan bersifat permanen. Pasal 1 ayat (22) UU Nomor

15 Tahun 2011 menyebutkan, “DKPP adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu. DKPP dibentuk untuk menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas anggota Penyelenggara Pemilu (Pasal 110 ayat (1)).

Sejak dibentuk (12 Juni 2012), DKPP telah banyak memberikan kontribusi terhadap perkembangan demokrasi dan Pemilu di Indonesia. Jika indikator keberhasilan suatu lembaga dilihat dari proses peradilan yang menjadi tugas dan fungsinya, maka DKPP patut menempati posisi sebagai lembaga yang cukup dipercaya publik, khususnya para pencari keadilan dalam Pemilu (*justice Seeker*), dan jika



keberhasilannya dilihat dari keterbukaan suatu lembaga, maka DKPP juga patut menjadi contoh lembaga-lembaga publik lainnya, karena sistem peradilan DKPP terbuka, dan sifat putusannya yang dibuka untuk umum menempatkan DKPP sebagai peradilan modern, DKPP pun patut menjadi contoh sebagai lembaga publik yang hadir dengan bangunan tradisi yang mengutamakan semangat terpenuhinya asas-asas pemerintahan yang baik (*the principles of good governance*), terutama prinsip keterbukaan (*transparency*), daya tanggap (*responsiveness*), dan akuntabilitas (*accountability*)¹. Cara ini pun dapat menjadi jalan bagi cita-cita lembaga dengan fungsi

dan kewenangan yang berkaitan dengan sanksi orang-per orang (individu), tapi juga visioner dalam program pencegahan (*preventif*).

Banyak pihak yang mengapresiasi kinerja sebagai suatu prestasi yang baik. Tentu keberhasilan suatu lembaga peradilan tidak semata diukur dari seberapa banyak kasus yang disidangkan, tetapi seberapa efektif putusan DKPP dalam mewujudkan penyelenggara Pemilu yang kredibel, mandiri, dan berintegritas.

Inilah yang kemudian dijadikan prioritas pengembangan DKPP, bahwa mindset indikator keberhasilan DKPP adalah ke arah efektifitas putusan DKPP dalam mengurangi jumlah pengaduan dan persidangan di DKPP, selain tetap mengutamakan kepercayaan

¹ Nur Hidayat Sardini, Editorial Jurnal Etika dan Pemilu”, Vol 4, No. 2 Juni 2018, Penerbit DKPP Ri, Jakarta, 2018

dan kepuasan *justice seeker*. Inilah keberhasilan sesungguhnya dalam demokrasi pemilu, dan itulah “Pemilu bermartabat”.²

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

Pada 20 Juni 2017, Sidang paripurna DPR mengesahkan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu) sebagai perubahan atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Selanjutnya, pada 16 Agustus 2017, Presiden RI, Ir. Joko Widodo

menandatangani UU tersebut menjadi UU Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182). Dengan disyahrkannya UU No 7 Tahun 2017, maka UU terkait Pemilu sebelumnya dicabut dan dinyatakan tidak berlaku, yaitu : UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil presiden, UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, serta beberapa pasal terkait Pemilu pada UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, yaitu; Pasal 57 dan Pasal 60 ayat (1), ayat (2), serta ayat (4).

UU Pemilu yang baru ini memerintahkan penataan pelaksanaan tugas DKPP

² Istilah “Pemilu Bermartabat” dikutip dari pernyataan anggota DKPP, Prof. Teguh Prasetyo, saat menyampaikan sambutan awal usai dilantik Presiden Jokowi Widodo sebagai anggota DKPP Periode 2017-2022, di hadapan semua jajaran Sekretariat DKPP, di Ruang Sidang DKPP, lantai V, Jl. MH. Thamrin, Jakarta, 13 Juni 2017



menjadi lebih mandiri dan visioner. Beberapa perubahan terjadi, di antaranya terkait definisi penyelenggara Pemilu. Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi Penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara langsung oleh rakyat (Pasal 1 ayat (7). Selanjutnya, Pasal 1 ayat (24) menyebut, “Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu yang selanjutnya disingkat DKPP adalah lembaga yang bertugas

menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu”.

Penjelasan tentang DKPP diatur terinci pada Bab III, Pasal 155 – Pasal 166. Tugas DKPP disebutkan pada Pasal 156 ayat (1), yakni: a. menerima aduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu; dan b. melakukan penyelidikan dan verifikasi, serta pemeriksaan atas aduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu.

DKPP berwenang: a. memanggil Penyelenggara Pemilu yang diduga melakukan pelanggaran kode etik untuk memberikan penjelasan dan pembelaan; b. memanggil pelapor, saksi, dan/atau pihak lain yang terkait untuk dimintai keterangan, termasuk untuk

dimintai dokumen atau bukti lain; c. memberikan sanksi kepada Penyelenggara Pemilu yang terbukti melanggar kode etik; dan d. memutus pelanggaran kode etik (Pasal 159 ayat (2)).

Kewajiban DKPP diuraikan pada Pasal 159 ayat (3), yaitu: a. menerapkan prinsip menjaga keadilan, kemandirian, imparzialitas, dan transparansi; b. menegakkan kaidah atau norma etika yang berlaku bagi Penyelenggara Pemilu; c. bersikap netral, pasif, dan tidak memanfaatkan kasus yang timbul untuk popularitas pribadi; dan d. menyampaikan putusan kepada pihak terkait untuk ditindaklanjuti.

Subjek penanganan perkara DKPP (*subjectum litis*) terdiri atas; Pengadu dan Teradu. Tentang Pengadu

disebutkan pada Pasal 458 ayat (1) yaitu:

1. Peserta Pemilu;
2. Tim kampanye;
3. Masyarakat, dan/atau pemilih yang dilengkapi dengan identitas pengadu kepada DKPP.

Sedangkan Teradu terdiri dari atas 3 unsur, yaitu:

1. Unsur KPU; Anggota KPU, Anggota KPU Provinsi, Anggota KPU Kab/Kota, Anggota KIP Aceh, Anggota KIP Kab/Kota, Anggota Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Anggota Panitia Pemungutan Suara (PPS), Anggota Panitia Pemilihan Luar Negeri (PPLN), Anggota Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) dan Anggota Kelompok Penyelenggara



- Pemungutan Suara Luar Negeri (KPPSLN);
2. Unsur Bawaslu; Anggota Bawaslu, Anggota Bawaslu Provinsi, Anggota Bawaslu Kab/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Desa/Kelurahan, dan Pengawas TPS, dan Anggota Panwaslu Luar Negeri;
 3. Jajaran Sekretariat Penyelenggara Pemilu.

Meskipun teradu adalah semua jajaran penyelenggara Pemilu dari Pusat sampai tingkat paling rendah, pola penanganan dugaan adanya pelanggaran kode etik dilakukan secara berjenjang:

1. Berdasarkan Pasal 155 ayat (2) “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, anggota Bawaslu, anggota Bawaslu Provinsi dan anggota Bawaslu Kabupaten/Kota”;
2. Untuk perkara dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan penyelenggara Pemilu di tingkat PPK, PPS, KPPS, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Desa/Kelurahan, dan Pengawas TPS, DKPP membentuk Tim Pemeriksa Daerah;
 3. Untuk perkara dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota PPLN, anggota KPPSLN, dan Panwaslu LN diselesaikan oleh DKPP.

Tim Pemeriksa Daerah

Penjelasan tentang Tim Pemeriksa Daerah yang selanjutnya disebut TPD, diatur dalam UU No. 7 Tahun 2017 Pasal 164 ayat (1 – 4), yaitu:

1. DKPP dapat membentuk tim pemeriksa daerah untuk memeriksa dugaan adanya pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu di daerah;
2. Tim pemeriksa daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai kewenangan memeriksa pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh KPU Provinsi, KPU Kabupaten/ Kota, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/ Kota;
3. Tim pemeriksa daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai

kewenangan memeriksa dan dapat memutus pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh PPK, PPS, KPPS, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Desa/ Kelurahan, dan Pengawas TPS;

4. Tim pemeriksa daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) unsur keanggotaannya terdiri dari unsur DKPP, KPU Provinsi, Bawaslu Provinsi, dan unsur masyarakat sesuai kebutuhan.

Sifat Putusan DKPP

Putusan DKPP bersifat final dan mengikat (final and binding). Pada tahun 2013, sifat putusan yang diatur sejak DKPP masih menggunakan UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu



ini, pernah di-judicial review di Mahkamah Konstitusi (MK) oleh kelompok masyarakat sipil. Hasilnya, melalui Putusan MK Nomor 31/PUU-XI/2013, MK memutuskan bahwa 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.

Pada UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, “Sifat putusan DKPP yang final dan mengikat” juga tidak berubah (Pasal 458 ayat (10). Adapun proses pengambilan keputusan, diatur dalam Pasal 458 ayat (10 – 12), yaitu:

10) DKPP menetapkan putusan setelah melakukan penelitian dan/atau verifikasi

terhadap pengaduan tersebut, mendengarkan pembelaan dan keterangan saksi, serta mempertimbangkan bukti lainnya.

- 11) Putusan DKPP berupa sanksi atau rehabilitasi diambil dalam rapat pleno DKPP.
- 12) Sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (11) dapat berupa teguran tertulis, pemberhentian sementara, atau pemberhentian tetap untuk Penyelenggara Pemilu.
- 13) Putusan sebagaimana dimaksud pada ayat (10) bersifat final dan mengikat.
- 14) Penyelenggara Pemilu wajib melaksanakan putusan DKPP.



Gambar 3 Grafik, Sifat Putusan DKPP

PEMILIHAN UMUM DAN PENANGANAN PELANGGARAN KODE ETIK BAGI PENYELENGGARA PEMILU

Desain sistem politik Indonesia pasca amandemen UUD 1945³ mengalami perubahan signifikan. Perubahan mendasar terkait dengan Pemilihan Umum

³ Dalam kurun tahun 1999 – 2002 (Pasca reformasi 1998), Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) mengalami 4 kali amandemen (19 Oktober 1999; 18 Agustus 2000; 10 November 2001; dan 10 Agustus 2002)

(Pemilu), dimulai dari Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung dalam amandemen ketiga dan keempat UUD 1945. Perubahan selanjutnya adalah terkait Pemilihan Kepala Daerah secara langsung (Pilkada langsung), yang pengaturannya juga berubah-ubah. Undang-undang yang mengatur Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung (Pilkada Langsung) di Indonesia mengalami beberapa kali perubahan; *Pertama*, Pilkada Langsung diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. *Kedua*, Pilkada Langsung dimasukkan ke dalam UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. *Ketiga*, tahun 2008 pengaturan Pilkada kembali diubah dalam UU Nomor 12 Tahun 2008 Tentang



Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.⁴

Keempat, Pada 2014 terjadi dinamika politik yang menghendaki Pilkada tidak hanya langsung tapi juga serentak yang ditandai dengan ditetapkannya Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota. Kemudian pada awal tahun 2015 keluarlah UU Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota. Pada tanggal 17 Pebruari 2015, UU ini disetujui untuk diubah pada Sidang Paripurna DPR RI.

⁴ Mohammad Saihu, “UU Pilkada, Legislatieve Misbaksel”, Kolom Majalah Forum Keadilan, No. 40, 22 Februari 2015, hal 48-49

Selanjutnya, pada 18 Maret 2015, disahkan Presiden menjadi Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan 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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57). Pengesahan UU ini sekaligus mengawali berlangsungnya Pilkada Langsung dan Serentak di Indonesia Tahap I Tahun 2015.

Kelima, Jelang Pilkada Langsung dan Serentak Tahap II Tahun 2017, pada 1 Juli 2016 Presiden RI Joko Widodo kembali menyetujui dan mengesahkan perubahan undang-undang Pilkada 2015 menjadi 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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 130).

Keluarnya UU Nomor 10 Tahun 2016 mengamanatkan perubahan terkait gelombang penyelenggaraan Pilkada nasional, dari yang semula akan diselenggarakan secara serentak tahun 2027, dimajukan penyelenggaraannya menjadi tahun 2024. Pasal 201, ayat (1-7) menyebutkan, Indonesia akan melanjutkan penyelenggaraan Pilkada Serentak gelombang Kedua, pada tanggal 15 Februari 2017 untuk kepada

Daerah yang berakhir pada Juli sampai dengan Desember tahun 2016 dan yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2017. Gelombang Ketiga, tahun 2018 untuk kepala Daerah yang berakhir pada tahun 2018 dan 2019. Gelombang Keempat, tahun 2020 untuk Kepala Daerah hasil Pilkada 2015. Gelombang Kelima, tahun 2024 adalah gelombang awal Pilkada serentak Nasional.

Pilkada Serentak Gelombang Pertama Tahun 2015, Gelombang Kedua Tahun 2017, Gelombang Ketiga Tahun 2018, dan Pemilihan Umum Tahun 2019 dan Penanganan Dugaan Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu

Pilkada Serentak Gelombang Pertama 9 Desember 2015, diikuti oleh



sebanyak 53 persen atau 269 daerah dari 34 provinsi, 412 kabupaten, dan 93 kota yang tergabung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). 269 daerah tersebut terdiri atas 9 provinsi, 36 kota, dan 224 kabupaten. Adapun 9 Provinsi yang menggelar pemilihan Gubernur dan wakil Gubernur, yaitu; (1) Kalimantan Utara, (2) Kalimantan Tengah, (3) Sumatera Barat, (4) Kepulauan Riau, (5) Bengkulu, (6) Sulawesi Utara, (7) Jambi, (8) Sulawesi Tengah, (9) Kalimantan Selatan.

Pilkada Serentak Gelombang Pertama harus diakui berjalan sukses. Akan tetapi, bukan berarti Pilkada 2015 tanpa hambatan. Beberapa permasalahan yang terjadi di antaranya telah menyebabkan terjadinya penundaan 5 (lima) daerah

yang Pilkadanya tidak dapat dilaksanakan serentak tanggal 9 Desember 2015 karena persoalan hukum. Kelima daerah tersebut adalah Provinsi Kalimantan Tengah, Kabupaten Fakfak, Kabupaten Simalungun, Kota Manado, dan Kota Pematangsiantar.

Pilkada Serentak Gelombang Kedua 15 Februari 2017, diikuti sebanyak 101 daerah yang terdiri atas 7 Provinsi, 18 Kota, dan 76 Kabupaten. Adapun 7 (tujuh) Provinsi yang menggelar Pemilihan Gubernur dan wakil Gubernur, yaitu; (1) Aceh, (2) Bangka Belitung, (3) Banten, (4) DKI Jakarta, (5) Sulawesi Barat, (6) Gorontalo, (7) Papua Barat.

Pilkada Serentak Gelombang Ketiga 27 Juni 2019, diikuti sebanyak 171 daerah, yang terdiri atas 17 provinsi, 39 kota, dan 115

kabupaten. Ketujuh belas provinsi tersebut yaitu; Sumatera Utara Riau Sumatera Selatan, Lampung, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Bali, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara, Maluku, Papua, Maluku Utara.

Pemilu 2019, diselenggarakan pada 17 April 2019 merupakan pemilu pertama di Indonesia yang menyerentakkan Pemilihan Umum Calon Anggota DPR RI, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, Pemilihan Umum Calon Anggota Dewan Perwakilan Daerah, dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia.

Berbagai permasalahan yang terjadi selama Pilkada 2015, Pilkada 2017, Pilkada 2018, dan Pemilu 2019

memiliki modus dan tipologi pelanggaran yang sama oleh penyelenggara pemilu.

Modus dan Tipologi Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu

1. Modus Pelanggaran Kode Etik

Substansi penyelenggaraan Pemilu pada prinsipnya untuk mengalokasi dan mendistribusi kekuatan sosial politik dari level masyarakat ke negara. Semaksimal mungkin alokasi kekuatan sosial politik melalui pemungutan suara berlangsung jujur dan adil. Untuk menjamin hal tersebut berbagai prinsip, mekanisme dan prosedur dibentuk sebagai landasan penyelenggaraan seluruh tahapan Pemilu. Sebaik-baik norma hukum Pemilu dibentuk, selalu menyisahkan celah untuk terjadinya pelanggaran. DKPP



kemudian dibentuk untuk menopang penegakan hukum Pemilu melalui penegakan kode etik penyelenggara Pemilu. Dikatakan demikian oleh karena celah hukum sangat mungkin disiasati oleh penyelenggara Pemilu untuk melakukan perbuatan yang tidak dapat dikwalifikasi sebagai pelanggaran hukum tetapi belum tentu bebas dari pelanggaran kode etik.

Dalam peraturan perundang - undangan kepegiluan, ada berbagai celah hukum yang dapat dimanfaatkan oleh penyelenggara Pemilu untuk bertindak yang menguntungkan pihak tertentu dengan merugikan pihak lainnya. Tidak sedikit celah hukum kemudian dijadikan modus operandi dalam merencanakan kecurangan Pemilu untuk memenangkan

calon tertentu tanpa dapat dipersalahkan secara hukum. Lain halnya dengan modus yang dilakukan tetapi modus dimaksud secara nyata merupakan pelanggaran hukum. Seperti mengubah sertifikat hasil rekapitulasi penghitungan suara, menghilangkan C1 KWK, tidak membagikan petikan atau salinan hasil rekapitulasi suara, penggunaan C6 KWK untuk menambah suara paslon tertentu oleh yang bukan berhak, melakukan rekapitulasi penghitungan di tempat tertutup, politik uang dan lain sebagainya. Secara keseluruhan hal demikian merupakan modus yang digunakan untuk berbuat kecurangan Pilkada yang merupakan tindakan yang dilarang oleh peraturan perundang-undangan. Jika penyelenggara Pemilu terbukti

melakukan perbuatan dimaksud, maka hal tersebut merupakan pelanggaran hukum. Pelanggaran hukum sudah dapat dipastikan merupakan pelanggaran kode etik.

Modus kecurangan yang banyak dilakukan oleh penyelenggara Pemilu dengan bersembunyi pada ketentuan-ketentuan yang bersifat prosedural terutama saat rekapitulasi penghitungan suara. Seperti mengabaikan keberatan saksi dan memerintahkan untuk mengisi form pengaduan pada saat rekapitulasi di tingkat penyelenggara yang lebih tinggi dengan alasan saat rekapitulasi di tingkat penyelenggara yang lebih rendah tidak ada keberatan.

Instrumen - instrumen prosedural lainnya yang banyak dijadikan modus

kecurangan Pemilu adalah pemanfaatan waktu yang terbatas. Hampir dalam seluruh tahapan Pilkada dilakukan dengan terbatas waktu untuk menjamin kepastian hukum setiap tahapan. Hal itu selain dimaksudkan untuk melindungi penyelenggara Pemilu dalam menjalankan tugas, wewenang, dan kewajibannya, juga melindungi hak peserta Pemilu.

Modus waktu yang banyak digunakan penyelenggara Pemilu terkait dengan tindak lanjut laporan pelanggaran Pemilu oleh pengawas Pemilu adalah perilaku yang sengaja mengulur-waktu dengan berbagai cara yang menyebabkan laporan pengaduan menjadi daluarsa dan tidak dapat ditindaklanjuti.



2. Tipologi Pelanggaran
Kode Etik Penyelenggara
Pemilu

Bersumber dari Annual Report DKPP Tahun 2017, secara substansi, berat ringannya jenis sanksi merupakan wujud dari berat dan ringannya pelanggaran. Peringatan, peringatan keras, pemberhentian sementara dan pemberhentian tetap, merupakan jenis-jenis sanksi yang dapat dijatuhkan oleh DKPP terhadap penyelenggara Pemilu. Secara garis besar pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu dapat dibagi dalam beberapa jenis di antaranya pelanggaran formal dan pelanggaran materil, pelanggaran yang bersifat *commision* (aktif melakukan) dan pelanggaran yang bersifat *ommision* (melanggar dengan cara tidak melakukan apa yang seharusnya dilakukan),

pelanggaran yang disengaja (*dolus*) dan pelanggaran karena kelalaian (*culpa*). Pelanggaran formal kode etik adalah suatu rumusan yang dapat dikategorikan sebagai pelanggaran kode etik ketika suatu perbuatan penyelenggara Pemilu memenuhi unsur rumusan perbuatan yang dilarang atau perbuatan yang tidak diperkenankan dilakukan menurut kode etik. Sebagai contoh asas mandiri yang secara *a contrario* berarti melarang atau tidak memperkenankan penyelenggara Pemilu berpihak dan wajib memperlakukan sama setiap peserta pemilih dan peserta Pemilu.

Ketika penyelenggara Pemilu bertemu dengan peserta Pemilu (paslon) di tempat yang bersifat khusus dalam masa tahapan Pemilu maka secara formal dapat dikategorikan

sebagai pelanggaran asas kemandirian kode etik tanpa memperhatikan akibat yang ditimbulkan berupa kerugian bagi peserta pemilih dan peserta Pemilu. Sekalipun demikian pertemuan tersebut dapat menimbulkan prasangka yang dapat mengganggu kehormatan penyelenggara Pemilu. Selanjutnya bentuk pelanggaran materiel kode etik penyelenggara Pemilu merujuk kepada dampak atau akibat yang ditimbulkan oleh suatu pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu. Seperti pelanggaran asas kemandirian yang berakibat keberpihakan penyelenggara yang menguntungkan peserta Pemilu tertentu dan merugikan peserta Pemilu lainnya atas tindakannya mengubah dengan menambah dan/atau mengurangi jumlah suara secara tidak sah. Bentuk

pelanggaran demikian, tidak hanya pelanggaran kode etik tetapi termasuk baik pelanggaran administrasi Pemilu maupun tindak pidana Pemilu.

Jenis pelanggaran kode etik yang bersifat *commision* merujuk kepada suatu perbuatan yang dilakukan secara aktif oleh penyelenggara Pemilu, yang secara nyata dilarang oleh hukum dan kode etik penyelenggara Pemilu. Selanjutnya jenis pelanggaran yang bersifat *ommision* merujuk kepada sikap dan tindakan pembiaran yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilu, terhadap suatu keadaan dan perbuatan yang diketahui sebagai pelanggaran hukum Pemilu dan/atau pelanggaran kode etik. Baik pelanggaran yang bersifat *commission* maupun pelanggaran yang bersifat



omission dapat dikategori sebagai dolus, yakni suatu perbuatan pelanggaran yang disengaja dilakukan oleh penyelenggara Pemilu, sementara pelanggaran yang bersifat kelalaian (*culpa*) adalah jenis pelanggaran yang tidak didasarkan pada kehendak untuk melakukan suatu perbuatan namun karena kurang hati-hatian atau kurang teliti sehingga mengakibatkan kerugian bagi peserta Pemilu .

Sebagaimana telah dipaparkan sebelumnya, keseluruhan cara-cara yang dilakukan di atas telah memberikan sebuah pola pelanggaran sehingga tipologi pelanggaran Pilkada pada akhirnya terkerucut menjadi empat persoalan:

1. Terkait dengan perkara pada tahapan

pemungutan dan perhitungan suara;

2. Terkait tahapan kampanye;
3. Tahapan penetapan pasangan calon;
4. Pada tahapan pencalonan.

PROYEKSI PENEGAKAN KODE ETIK BAGI PENYELENGGARA PEMILU JELANG PILKADA GELOMBANG KEEMPAT TAHUN 2020

Pilkada Tahun 2020 sudah diagendakan pada 23 September 2020 mendatang. Pilkada serentak gelombang keempat ini akan diikuti 270 daerah, terdiri atas 9 provinsi, 224 kabupaten, dan 37 kota. Pilkada Serentak 2020 seharusnya diikuti 269 daerah yang merupakan keberlanjutan dari Pilkada Gelombang Pertama, Desember 2015. Namun menjadi 270 karena



Pilkada Kota Makassar Tahun 2018 diulang pelaksanaannya.

Pilkada Serentak Gelombang Pertama Tahun 2015, Gelombang Kedua Tahun 2017, Gelombang Ketiga Tahun 2018, dan Pemilu 2019 menjadi modal pembelajaran demokrasi Pemilu yang sangat berharga. Tidak dipungkiri bahwa tiga gelombang Pilkada dan Pemilu 2019 tersebut menyisakan banyak masalah yang melibatkan penyelenggara. Namun tetap harus diakui, banyak pula yang menunjukkan dedikasi dan integritas dalam mengawal proses demokrasi itu.

Hal penting juga yang perlu menjadi perhatian, bahwa model-model modus kecurangan yang terjadi pada Pemilu sebelumnya banyak yang terminimalisir melalui berbagai sistem dalam

mengawal setiap tahapan proses Pemilu. Tidak terkecuali dengan kehadiran DKPP sebagai *early warning* bagi penyelenggara untuk lebih berhati-hati dalam bersikap dan bertindak untuk melayani setiap peserta pemilih dan peserta Pemilu. Akibatnya, penyelenggara Pemilu dengan sendirinya mendapat pembelajaran untuk menjaga etika dalam melaksanakan fungsi, tugas dan wewenang yang diemban.

Yang perlu menjadi perhatian dari semua pihak adalah bahwa tegaknya etika penyelenggara Pemilu merupakan modal fundamental bagi tegaknya hukum Pemilu. Tegaknya hukum Pemilu menjadi landasan kemajuan peradaban bangsa. Pembelajaran paling berharga dapat menjadi perhatian serius, tatkala sengketa Pilkada 2015

yang berlanjut hingga ke PTTUN dan mengakibatkan tertundanya pemungutan suara untuk lima daerah karena harus menunggu putusan yang berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewisdje*). Akibatnya, tahapan Pilkada yang telah dijadwalkan terganggu. Persoalan seperti ini hendaknya dapat dideteksi lebih dini.

Secara substansi DKPP hadir tidak semata untuk menjatuhkan sanksi dan memecat penyelenggara Pemilu. Lebih dari itu, kehadiran DKPP untuk menjaga kehormatan dan kepercayaan masyarakat terhadap institusi penyelenggara Pemilu. Rehabilitasi, peringatan, peringatan keras, pemberhentian sementara dan pemberhentian tetap adalah jenis-jenis sanksi untuk

meluruskan etika dan aKhlak penyelenggara Pemilu. Hal ini sangat penting dan memerlukan komitmen yang kuat untuk menjaga keseimbangan kehidupan sosial politik dalam semua sisi kehidupan berbangsa dan bernegara. Sehingga penyelenggaraan Pemilu di masa yang akan datang dapat dilaksanakan dan diawasi oleh penyelenggara-penyelenggara Pemilu terbaik, mandiri, kredibel dan berintegritas.

PENUTUP

Berdasarkan pasal 22E Ayat (1) UUD 1945, Pemilu di Indonesia dilaksanakan berdasarkan Asas; Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur, dan Adil (Luber dan Jurdil). UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu menyatakan bahwa Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang



menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi Penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara langsung oleh rakyat.

Oleh karena itu, Pilkada Gelombang Keempat Tahun 2020 dan masa depan Pemilu/Pilkada selanjutnya bergantung kepada ketiga institusi penyelenggara Pemilu dimaksud. KPU dalam hal pelaksanaan, Bawaslu mengawasi, dan DKPP menjaga marwah penyelenggara sebagai lembaga yang mandiri, berintegritas, dan kredibel.

DAFTAR PUSTAKA

- Sardini, Nur Hidayat, *Mekanisme Penyelesaian Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu*, Penerbit LP2AB, Jakarta, 2015.
- DKPP, *Potret Pemilukada Serentak 2015*, Penerbit Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu, Jakarta 2016.
- DKPP, *Annual Report DKPP Tahun 2017*, Penerbit Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu, Jakarta, 2017.
- DKPP, *Outlook 2016: Refleksi & Proyeksi*, Penerbit Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu, Jakarta 2015.
- DKPP, *Problematika Pemilukada 2015 (Buku 1)*, Penerbit Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu, Jakarta 2016.
- DKPP, *Laporan Penyelenggaraan Pemilu Tahun 2012 – 2017: Evaluasi dan Usulan Perbaikan Pelaksanaan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Tahun 2015*, Penerbit Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu, Jakarta, 2017.

