

## LIMITASI ETIKA PEMILU

Evolusi dan Tantangan Penanganan Pelanggaran Etika Pemilu

**Dimas Ramadhan**

Manajer Policy Research, Populi Center

dimsramadhan@gmail.com

**Bayu Mardinta Kurniawan**

Peneliti, Dignity Indonesia

bayumardintakurniawan@gmail.com

### Abstrak

Kontestasi dan etika dalam pemilihan merupakan dua bahasan yang tidak dipisahkan. Pada beberapa aspek, pemilu membahas persoalan terkait dengan kontestasi kandidat, sedangkan dalam setiap kontestasi, selalu akan ada persoalan etika di sana, terlebih kontestasi politik. Penyelenggara pemilu memiliki peran penting dalam upaya menjaga integritas pemilu (proses) ataupun memastikan integritas penyelenggaranya (aktor). Meski demikian, menempatkan standar etika pada aturan dan mengeksekusinya dengan tepat bukanlah perkara mudah. Etika menjadi ruang kontestasi antara tarikan moralitas maupun aturan. Bagaimanapun juga, pelanggaran etika pemilu oleh penyelenggara dapat memiliki dampak yang serius bagi pada legitimasi penyelenggaraan pemilu. Pertemuan antara penyelenggara pemilu dengan kandidat saja, dapat menjadi persoalan serius, terutama bagi penyelenggara di tingkat pusat. Hal ini berbeda, apabila penyelenggara pemilu di tingkat lokal, sanksi dapat diberikan langsung mengingat penyelenggara di tingkat lokal diangkat oleh penyelenggara di tingkat pusat. Tulisan ini hendak melihat evolusi penanganan pelanggaran etika pemilu, serta hendak melihat dampaknya bagi penyelenggaraan pemilu, terutama dari aspek legitimasi. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, serta memanfaatkan data sekunder berupa dokumen, jurnal, maupun artikel sebagai data utama. Hasil studi menunjukkan bahwa secara kelembagaan terdapat perbaikan upaya menjaga etika penyelenggara pemilu. Meski demikian, perlu upaya untuk mendorong partisipasi warga negara di masa mendatang, terutama untuk mengatasi persoalan yang berkaitan dengan integritas ataupun etika pemilu, seperti politik uang.

**Kata Kunci:** Etika Pemilu, Penyelenggara Pemilu, Kelembagaan

### Abstract

*Contestation and ethics in elections are two inseparable topics. In some cases, elections discuss issues related to the contestation of candidates, while in every contestation, there will always be ethical issues, especially political contestation. Election organizers have an important role in maintaining the integrity of the election (process) or ensuring the integrity of the organizers (actors). However, putting ethical standards on the rules and executing them appropriately is not an easy matter. Ethics becomes a contestation space between the pull of morality and rules. However, violations of election ethics by the organizers could have serious implications for the legitimacy of the election organizers. The encounter between election organizers and candidates could be a serious problem, especially for the organizers at the central level. It would be different, if the election organizers are at the local level, sanctions can be given directly considering that the organizers at the local level are appointed by the organizers at the central level. This paper intends to look at the evolution of handling violations of election ethics, and want to see the impact on the implementation of elections, especially from the aspect of legitimacy. This study uses a qualitative approach and utilizes secondary data in the form of documents, journals, and articles as the main data. The results of the study indicate that institutionally, there are improvements in efforts to maintain the ethics of election administrators. Nevertheless, efforts are needed to encourage citizen participation in the future, especially to overcome problems related the integrity or election ethics, such as money politics.*

*Keywords :* elections ethic; elections organizers; institutional

## Latar Belakang

Sebagai salah satu negara yang menerapkan sistem demokrasi, Indonesia telah dan terus melakukan berbagai upaya untuk memperbaiki kualitas demokrasinya melalui perbaikan pelaksanaan pemilihan umum (pemilu).<sup>1</sup>Perbaikan pelaksanaan menjadi salah satu kunci penting untuk menjawab banyak persoalan, mulai dari persoalan kualitas representasi dalam demokrasi, persoalan bagaimana menjaga kepercayaan publik terhadap pelaksanaan kontestasi yang bebas dan adil (*free and fair election*), hingga persoalan integritas penyelenggaraan maupun penyelenggara pemilu. Hal ini menjadi penting, mengingat prosedur pemilu yang berkualitas menjadi salah satu tolak ukur dari kualitas demokrasi (Diamond & Morlinon, 2004). Penyelenggaraan pemilu yang berkualitas pada umumnya berkaitan langsung dengan tingkat penerimaan atau legitimasi masyarakat pemilih terhadap produk atau hasil pemilu. Apabila kualitas pemilu dapat dipertahankan, maka demokrasi dapat memiliki makna lebih, tidak hanya sebagai mekanisme pemilihan elite, tetapi juga memiliki makna sebagai aturan yang harus ditaati bersama. Ketika aturan

sudah dapat diterima oleh masyarakat secara umum dan menjadi nilai yang telah terinternalisasi di dalam masyarakat, maka aturan tersebut telah menjadi norma (aturan tidak tertulis).<sup>2</sup>Ketika aturan demokrasi telah disepakati oleh masyarakat maupun pemerintah, maka dapat dikatakan demokrasi menjadi satu-satunya aturan yang berlaku (*the only game in town*), atau dengan kata lain telah terdapat konsolidasi demokrasi (Linz & Stepan, 1996).

Berkaitan dengan hal tersebut, hadirnya penyelenggara pemilu<sup>3</sup> yang kredibel dan profesional<sup>4</sup> sangat penting dalam menentukan kualitas demokrasi suatu negara (Mewoh, 2015).Oleh sebab itu, dibutuhkan adanya penyelenggaraan atau tata kelola pemilu yang berjalan sesuai peraturan perundangan kepemiluan yang bersifat mengikat, serta telah

<sup>1</sup>Diskursus utama dalam bahasan terkait dengan pemilu, menempatkan pembahasan pada paling tidak dua arus utama, yakni pemilu dari aspek prosedural dan substantif. Pada pemilu prosedural, tata cara pemilu menjadi bahasan yang penting, hal ini untuk membedakan negara-negara yang demokratis dan non demokratis. Ketika negara tersebut melaksanakan pemilu, maka negara tersebut dapat dikatakan sebagai negara demokratis, sedangkan apabila tidak melaksanakan pemilu, maka negara tersebut tidaklah demokratis. Pembahasan terkait dengan aspek prosedural ini banyak dibahas oleh salah satunya Larry Diamond (1999, 1989). Adapun pembahasan terkait dengan aspek substantif, banyak dibahas oleh pemikir demokrasi dengan cara pandang kiri, seperti Chantal Mouffe (2000, 2014) ataupun Ernesto Laclau (2005, 2014). Kedua pemikir ini melihat kekuasaan dari cara pandang *post-strukturalis* dengan penekanan pada relasi kuasa. Kedua pendekatan ini perlu untuk digunakan untuk membaca persoalan kepemiluan di Indonesia.

<sup>2</sup> Perlu dipahami bahwa perbincangan terkait dengan pelembagaan selalu menyangkut dua aspek utama, yakni pelembagaan formal (*formal institutional*) maupun informal (*informal institutional*). Ketika perbincangan demokrasi telah menjadi budaya dari masyarakat di wilayah tersebut, maka pada dasarnya budaya demokrasi telah terinternalisasi dalam masyarakat. Kajian terkait dengan hal ini semula dibahas oleh Alexis de Tocqueville (2015) tentang demokrasi di Amerika Serikat, sebelum pembahasan terkait hal ini dibahas oleh Gabriel Almond dan Sydney Verba (2015) yang membahas terkait budaya demokrasi, serta bahasan demokrasi kontemporer yang membasiskan pada jejaring, seperti karya Robert Putnam (1994, 2000) terkait pentingnya asosiasi dan budaya demokrasi.

<sup>3</sup> Keberadaan lembaga penyelenggara pemilihan umum disebut tegas dalam Pasal 22E UUD 1945, kedudukannya sebagai penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri, mau tidak mau menjadi sangat penting artinya, dan keberadaannya dijamin dan dilindungi secara konstitusional dalam 1945. Inilah salah satu contoh lembaga Negara yang dikatakan yang memiliki *constitutional importance*, terlepas dari apakah ia diatur secara eksplisit atau tidak dalam undang-undang dasar (Asshiddiqie, 2017)

<sup>4</sup> The International IDEA telah menetapkan 7 prinsip yang berlaku umum untuk menjamin legitimasi dan kredibilitas penyelenggara pemilu. Prinsip-prinsip tersebut yaitu: *independence, impartiality, integrity, transparency, efficiency, professionalism* dan *service-mindedness* (Wall, 2006)

dirumuskan oleh para pemangku kebijakan, mulai dari DPR, pemerintah, akademisi, dan masyarakat pada umumnya. Hal ini menjadi penting mengingat setiap tahapan yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu berpotensi memunculkan gugatan atau bahkan persengketaan (Nuryanti & Hanafi, 2020). Dalam konteks ini, bahkan pelanggaran etika dapat menjadi pemicu dari warga negara untuk menggugat penyelenggaraan pemilihan umum. Delegitimasi pemilu semacam ini telah banyak terjadi, termasuk pada kasus di Indonesia.<sup>5</sup>

Salah satu upaya dalam mewujudkan pemilu yang berkualitas ialah dengan cara memastikan adanya sebuah mekanisme pengawasan dan penegakkan kode etik penyelenggara pemilu. Hal ini bukan tanpa alasan, berkaca pada perhelatan pilkada mulai dari tahun 2012 hingga 2018 misalnya, data aduan terkait pelanggaran kode etik jumlahnya mencapai lebih dari sepuluh ribu orang penyelenggara di berbagai tingkatan. Pelanggaran ditujukan baik kepada badan penyelenggara yang bersifat tetap maupun badan *ad hoc*, mulai dari penyelenggara di tingkat kabupaten/kota hingga tingkat Tempat Pemungutan Suara (TPS).

**Tabel 1.**  
**Data Aduan Kode Etik Tahun 2012-2018**

Penyelenggara Pemilu	Jumlah Teradu
KPU Kabupaten/ Kota	6.759 penyelenggara
Panwas Kabupaten/Kota	1.744 penyelenggara
KPU provinsi	1.575 penyelenggara
PPK/PPD	1.022 penyelenggara
KPU di tingkat PPS	998 penyelenggara

Sumber: Saihu, M. (2018), *Editorial*, Jurnal Etika dan Pemilu, Vol. 4, Nomor 1- Juni 2018

Memang tidak semua kasus dugaan pelanggaran benar-benar terbukti. Meski demikian, data pada tabel 1 seharusnya dapat menjadi peringatan awal (*early warning*) bagi banyak pihak. Terlebih, pada 2024 Indonesia akan menyelenggarakan pemilu nasional dan pilkada secara serentak yang sudah pasti jauh lebih kompleks dibandingkan pemilu sebelumnya. Dibutuhkan ketelitian dan profesionalitas bagi penyelenggara sehingga potensi gugatan, mulai dari aspek penghitungan dan rekapitulasi, aspek teknis administrasi berupa pengisian berbagai formulir di tiap tingkatan penghitungan suara, hingga masalah yang berkaitan dengan aspek moralitas, dapat dihindarkan dalam pelaksanaan pemilu mendatang.

<sup>5</sup>Pada kasus di Indonesia, terdapat beberapa kali upaya delegitimasi proses pemilihan umum. Pada pemilu presiden 2014 dan 2019, terdapat gugatan dari Prabowo Subianto yang pada penekannya ada pada ada upaya pelanggaran/kecurangan secara Terstruktur, Sistematis, dan Masif (TSM). Meski pada akhirnya gugatan tersebut tidak dikabulkan dalam peradilan (CNN Indonesia, 13/06/2019).

Berkaitan dengan hal tersebut, tulisan ini hendak melihat evolusi penanganan pelanggaran etika pemilu, serta hendak melihat dampaknya bagi penyelenggaraan pemilu, terutama dari aspek legitimasi. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, serta memanfaatkan data sekunder berupa dokumen, jurnal, maupun artikel sebagai data utama. Harapannya, tulisan ini dapat memberikan kontribusi pada kajian terkait dengan etika penyelenggara pemilu, termasuk secara praktis memberikan masukan pada penguatan dimensi etika penyelenggara pemilu, serta memantik kajian lebih lanjut terkait etika pemilu.

### **Evolusi Lembaga Penegak Kode Etik**

Secara teoritik Norris dan Nai (2017) menyebut paling tidak terdapat tiga model lembaga penyelenggara pemilu, yaitu model *government*, model *mixed*, dan model *agency*.<sup>6</sup> Pada masa Orde Baru, desain kelembagaan penyelenggara pemilu dilakukan dengan model *government*, ketika Lembaga Pemilihan Umum (LPU) sebagai penyelenggara pemilu saat itu berada dalam Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri). Kelemahan model ini ialah

<sup>6</sup> Secara umum, perbedaan antara ketiga model ini ada pada manajemen pemilu. Pada model *government*, penyelenggaraan dilakukan oleh pemerintah, biasanya berada dalam satu organisasi pemerintahan/kementerian tertentu. Mulai dari proses perencanaan hingga eksekusi dilakukan oleh pemerintah. Model ini hanya dapat diterapkan di negara dengan tingkat kepercayaan (*trust*) yang tinggi dari warga negara kepada pemerintahnya. Pada model *agency*, pengelolaan ada pada lembaga terpisah dari negara. Dalam model ini, perencanaan dan pelaksanaan dilakukan oleh lembaga yang berada di luar pemerintahan. Model ini biasanya diterapkan pada konteks negara yang sedang mengalami transisi demokrasi. Tingkat kepercayaan publik terhadap pemerintahan masih coba dibangun kembali pasca rezim otoritarian. Adapun pada model *mixed*, perencanaan dan anggaran berada di pemerintah, namun pelaksanaan dilakukan oleh lembaga yang berada di luar pemerintahan (Norris & Nai, 2017)

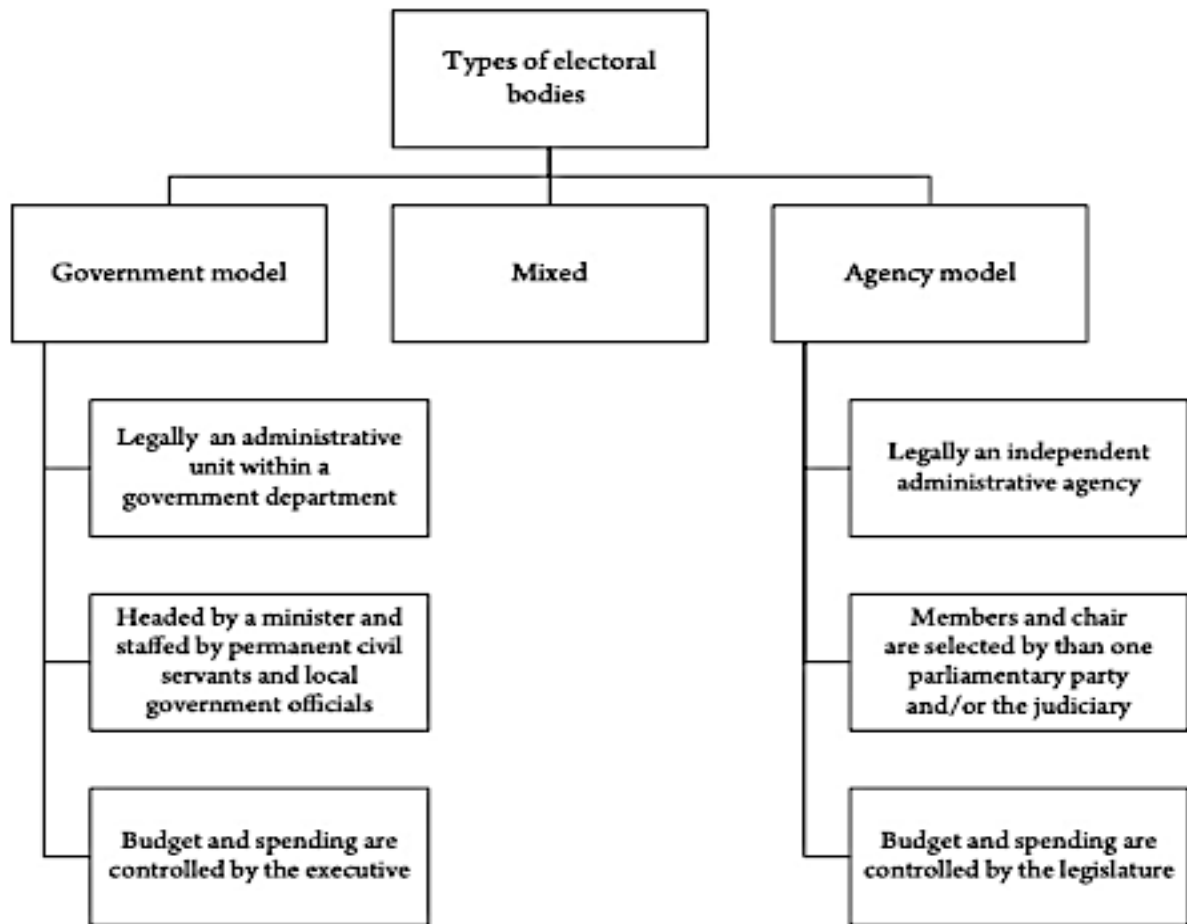
tingginya potensi intervensi terhadap hasil pemilu yang cenderung menguntungkan pihak atau kelompok yang sedang berkuasa. Selain itu model ini juga tidak ideal, sebab seluruh personel penyelenggara ditunjuk dan ditetapkan oleh pemerintah, serta minimnya partisipasi dan pengawasan oleh publik (Norris & Nai, 2017).

Pola yang sedikit berbeda mulai terlihat saat pemilu transisi tahun 1999. Tidak lama setelah paket Undang-Undang (UU) Partai politik, Pemilu, dan Susunan dan Kedudukan (Susduk) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) disahkan, pemerintah segera membentuk Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang anggotanya terdiri dari wakil pemerintah serta wakil dari partai-partai politik peserta pemilu. Meskipun secara umum pemilu transisi berjalan dengan baik tanpa adanya konflik atau kekerasan politik di masyarakat, namun permasalahan muncul saat perhitungan suara dan penetapan hasil. Dari 48 perwakilan partai politik, 27 di antaranya menolak menandatangani hasil perhitungan suara dengan alasan pemilu tidak berjalan secara jujur dan adil (*free and fair election*) serta dugaan manipulasi suara dan sebagainya. Kejelasan mengenai hasil pemilu baru selesai ketika KPU membawa permasalahan ini ke B.J Habibie, Presiden RI pada saat itu (Tobing, 29/01/2019).

Belajar dari pengalaman di masa lalu, desain pembentukan KPU sebagaimana diatur UU 12/2003 dimaksudkan bebas dari campur tangan baik dari pemerintah maupun peserta pemilu. Calon anggota KPU tidak diperbolehkan menjadi bagian dari partai politik. Jumlah anggota ialah sebanyak 7 orang, yang disaring oleh Tim Seleksi, untuk kemudian dipilih oleh DPR setelah melalui

tahapan uji kelayakan dan kepatutan (*fit and proper test*). Sejak saat itu hingga kini, desain kelembagaan KPU telah beralih dari model *government* menjadi model *agency*. KPU pun kemudian menjadi lembaga yang independen, tidak langsung berada di bawah sebuah cabang kekuasaan eksekutif, dan para anggotanya disaring melalui seleksi secara terbuka, tidak lagi berasal dari perwakilan pemerintah atau pun partai politik.

**Gambar 1.**  
**Model-Model Lembaga Penyelenggara Pemilu**



Sumber: Norris, P., & Nai, A. (Eds.). (2017). *Election Watchdogs: Transparency, Accountability and Integrity*. Oxford University Press.

Selain melembagakan badan penyelenggara pemilihan umum yang lebih independen, dibentuk pula Dewan Kehormatan Komisi Pemilihan Umum (DK-KPU). Tujuannya ialah untuk memeriksa pengaduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU dan anggota KPU Provinsi. Untuk pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU Kabupaten/Kota, dibentuk DK-KPU Provinsi. DK-KPU bersifat *ad hoc*, dengan jumlah 3 orang yang anggotanya dipilih dan oleh anggota KPU. Dalam UU ini diatur bahwa DK-KPU berwenang memeriksa dan menerbitkan rekomendasi hasil pemeriksaan kepada KPU. Sidang pemeriksaan yang dilakukan DK-KPU diatur oleh KPU secara transparan dan akuntabel. Adapun jenis sanksi yang berlaku atas pelanggaran kode etik ialah teguran tertulis, pemberhentian sementara, hingga pemberhentian tetap. Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, DK-KPU secara kelembagaan menginduk pada Sekretariat Jenderal (Sekjen) KPU, dengan pendanaan atau anggaran operasional yang berasal dari Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) KPU.

Pada perkembangan selanjutnya, KPU tidak lagi menjadi aktor tunggal dalam mengemban tugas penyelenggaraan pemilu. Melalui UU 22/2007, tentang Penyelenggara Pemilu, dibentuklah sebuah lembaga pengawas yang bersifat tetap yang dinamakan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dengan mekanisme pemilihan anggotanya yang tidak jauh berbeda dengan KPU. Sejak itu, KPU dan Bawaslu merupakan dua lembaga formal yang disebut sebagai lembaga penyelenggara pemilu. Dalam menjalankan tugasnya, KPU dan Bawaslu merupakan lembaga pelaksana undang-undang, sehingga langkah-langkah kelembagaan yang diambil harus senantiasa

berdasarkan ketetapan formal. Meski demikian, potensi penyalahgunaan wewenang oleh anggotanya tetap ada. Hal ini tidak lain disebabkan dalam prosesnya, penetapan anggota KPU dan Bawaslu sedikit banyak masih bermuatan politis karena adanya keterlibatan DPR.

Oleh sebab itu, keberadaan DK-KPU meskipun bersifat *ad hoc*, masih tetap dibutuhkan, dan karenanya tetap diatur dalam UU 22/2007. Dalam UU tersebut, DK-KPU berjumlah 5 orang, yang terdiri dari 3 orang anggota KPU, dan dua orang dari luar anggota KPU, biasanya akademisi atau tokoh masyarakat. Untuk memperkuat penegakkan kode etik penyelenggara pemilu, rekomendasi hasil pemeriksaan DK-KPU mengenai dugaan pelanggaran kode etik kini lebih bersifat mengikat. Kehadiran lembaga Bawaslu turut merubah DK-KPU secara kelembagaan, dimana sarana penunjang DK-KPU ditopang oleh Sekjen KPU dan Sekjen Bawaslu. Dalam hal anggaran, UU saat itu menyebutkan operasional DK-KPU berasal dari dana DIPA KPU dan Bawaslu.

Perubahan yang paling signifikan terkait lembaga penegak kode etik penyelenggara pemilu ialah saat UU 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilu. DK-KPU yang sebelumnya bersifat *ad hoc* menjadi lembaga yang bersifat tetap dengan nama Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Lembaga ini bertugas untuk menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas penyelenggara agar pemilu dapat dijalankan dengan baik, dengan ruang lingkup mulai dari anggota KPU, anggota Bawaslu, dan segenap jajarannya. Jumlah anggota DKPP bertambah menjadi 7 orang, terdiri dari unsur KPU dan Bawaslu masing-masing 1 orang, dan unsur tokoh masyarakat sebanyak 5 orang.

Dalam UU tersebut disebutkan bahwa wewenang DKPP ialah menyusun dan menetapkan kode etik, memeriksa dan memutus pelanggaran kode etik KPU dan Bawaslu Pusat, sampai badan *ad hoc* (Panitia Pemilihan Kecamatan/PPK, Panitia Pemungutan Suara/PPS, dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara/KPPS), dengan putusan yang bersifat final dan mengikat. Sanksi yang dikeluarkan terdiri dari teguran tertulis (berupa peringatan, peringatan keras atau peringatan keras terakhir), serta pemberhentian sementara atau tetap sebagai ketua dan/atau sebagai anggota. Penyempurnaan DKPP sebagai lembaga penegak kode etik diakomodir dalam UU 7/2017 tentang Pemilihan Umum, dimana DKPP dapat membentuk satuan unit yang bekerja di daerah dengan nama Tim Pemeriksa Daerah (TPD). Kehadiran TPD berfungsi sebagai hakim di daerah untuk membantu dan/atau menjadi hakim pendamping anggota DKPP dalam melakukan pemeriksaan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu di daerah ([dkpp.go.id](http://dkpp.go.id), t.t.). Desain kelembagaan DKPP juga menjadi lebih mandiri dengan adanya Sekretariat sendiri sehingga tidak lagi bergantung pada Biro Sekretariat Bawaslu, sementara untuk operasional DKPP kini menginduk pada Kemendagri<sup>7</sup>.

### **Kewenangan Penegakkan Kode Etik**

Sejak disahkannya UU 15/2011 tentang penyelenggara pemilu, perubahan terkait kelembagaan penyelenggara pemilu terasa begitu kuat. Dalam UU tersebut, KPU,

Bawaslu, dan DKPP ialah satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu. Untuk KPU dan Bawaslu diadapuk sebagai penyelenggaraan pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Adapun DKPP yang sebelumnya adalah DK-KPU menjadi lembaga yang permanen, bersifat tetap, struktur kelembagaan lebih profesional dan berkedudukan di Ibu Kota Negara (IKN).

Perubahan aturan dan penataan kelembagaan penyelenggara pemilu terus dilakukan agar masing-masing lembaga penyelenggara pemilu bekerja secara optimal. Sebagaimana pada UU 15/2011 merupakan tindak lanjut dari ketentuan Pasal 22E UUD 1945 yang saat itu berfungsi menggantikan UU 22/2007. Saat ini, UU 15/2011 digantikan oleh UU 7/2017 tentang Pemilihan Umum. Alasan perubahan perundang-undangan satu diantaranya juga didasari atas perbaikan dari kendala dan peristiwa lampau. Sebagai contoh, dalam penyelenggaraan pemilu DPR, DPD, dan DPRD serta Presiden/Wakil Presiden tahun 2019, KPU mendapat kritik akibat akurasi Data Penduduk Potensial Pemilih Pemilu (DP4), Daftar Pemilih Sementara (DPS) hingga penetapan Daftar Pemilih Tetap (DPT) yang berubah-ubah sampai 3 (tiga) kali. Permasalahan ini mendorong munculnya desakan agar anggota KPU mundur atau diberhentikan dari jabatan. Persoalan data pemilih memang terus menjadi persoalan serius dari satu pemilu ke pemilu lainnya (Hayati, N. N., 12/09/2018). Namun, upaya tersebut ternyata sulit dilakukan karena terbentur aturan perundang-undangan. Pada saat itu, berdasarkan Pasal 29 ayat (1) UU 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu, pemberhentian antar waktu anggota KPU hanya dapat dilakukan apabila, meninggal dunia, mengundurkan diri atau diberhentikan. Mekanisme hukum untuk mengoreksi kinerja

<sup>7</sup>KPU dan Bawaslu sebagai penyelenggara lebih rentan terhadap desakan-desakan politik, termasuk kaitannya dalam hal penganggaran yang ditetapkan oleh DPR. Dengan memiliki sekretariat sendiri, dan secara operasional pendanaan terpisah dari Bawaslu, DKPP relative independen dari tekanan-tekanan politis, dan bisa lebih fokus menangani masalah penegakan etika penyelenggara.

dan dugaan pelanggaran KPU tidak cukup efektif (Yulianto&Mellaz, 2010).

Membangun sistem pengawasan internal dan eksternal selalu menjadi perhatian banyak kalangan. Perubahan aturan pun menguatkan kelembagaan penyelenggara pemilu, terutama Bawaslu dan DKPP. Sejak tahun 2017, melalui UU 7/2017, DKPP diamanatkan untuk memiliki kesekretariatan yang dipimpin langsung oleh seorang sekretaris. Begitu pula dengan Bawaslu, kelembagaan pengawas yang awalnya *ad hoc* (UU 12/2003), kemudian menjadi bersifat tetap (UU 22/2007). Bawaslu diperkuat lagi sifat kelembagaannya dengan dibentuk secara permanen di tingkat provinsi (UU15/2011). Selain itu diperkenalkan juga Majelis Khusus Tindak Pidana Pemilu yaitu Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Sentra Gakkumdu), serta Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) sebagai wadah untuk mengatasi persoalan pemilu. Saat ini, UU 7/2017 semakin memperkuat aspek kelembagaan pengawasan di tingkat Kabupaten/Kota menjadi permanen. Maka dari itu, kewenangan Bawaslu menangani pelanggaran administrasi pemilu tidak hanya sebagai pemberi rekomendasi kepada KPU, namun juga menjadi lembaga pemutus perkara (ajudikasi). UU ini selain menguatkan pada sisi

kelembagaan, juga memperkenalkan pula pengaturan pelanggaran administrasi yang bersifat terstruktur, sistematis dan massif (Pasal 463). Adapun norma pengaturan tentang bentuk-bentuk tindak pidana pemilu kembali mengalami kenaikan menjadi 66 pasal (Pasal 488-554) (Bawaslu RI, 09/04/2020). Ketiga lembaga ini, KPU, Bawaslu, DKPP, menjadi aktor penting penegakkan kode etik.

### **Penanganan Kode Etik Pemilu**

Pada praktiknya, pengaduan atas dugaan pelanggaran kode etik tidak terpusat pada DKPP, sebab KPU dan Bawaslu juga dapat menegakkan kode etik badan *ad hoc* yang di tingkat bawah masing-masing. Meski demikian, menurut anggota DKPP, Ida Budhiati, pada umumnya kerja-kerja DKPP banyak dibantu juga oleh Bawaslu yang secara hakikat sama-sama mengemban tugas pengawasan. Selain itu, Bawaslu secara kelembagaan lebih mampu menjangkau masyarakat karena memiliki organ hingga tingkat kabupaten/kota. Tujuannya tidak lain ialah mendekatkan pelayanan terhadap masyarakat dalam hal pengaduan dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara. Dengan demikian, dapat dipahami bahwa pengaduan oleh masyarakat dapat langsung disampaikan ke DKPP maupun ke Bawaslu.



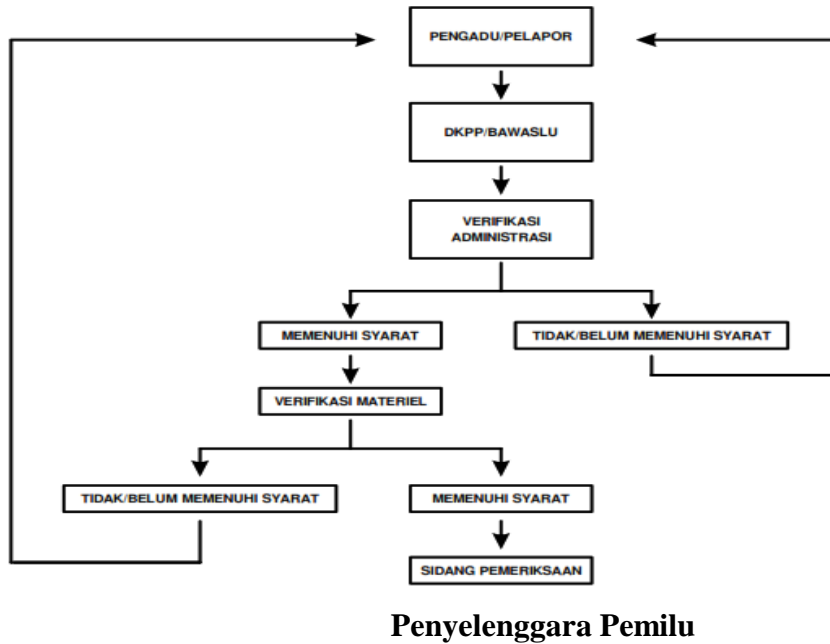
**Tabel 2.**  
**Pihak Yang Dapat Melapor dan Dilaporkan**

<b>Pengadu/pelapor</b>	<b>Teradu/yang dapat dilaporkan</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penyelenggara pemilu</li> <li>• Peserta pemilu</li> <li>• Tim kampanye</li> <li>• Masyarakat umum</li> <li>• Pemilih</li> <li>• Rekomendasi DPR</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anggota KPU, KIP Aceh, KPUD Provinsi, KPUD Kabupaten/Kota, KIP Kabupaten/Kota, anggota PPK, PPS, KPPS, KPPSLN (luar negeri)</li> <li>• Anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Desa/Kelurahan, pengawas pemilu luar negeri, pengawas TPS</li> <li>• Jajaran kesekretariatan penyelenggara pemilu</li> </ul>

Sumber: Buku Saku Pengaduan DKPP RI, 2020

Aduan yang masuk kemudian diperiksa kelengkapannya secara administratif, mulai dari identitas, baik pengadu maupun teradu, serta kronologi lengkap terkait dugaan pelanggaran kode etik oleh penyelenggara pemilu. Aduan yang tidak lengkap akan dikembalikan lagi kepada pengadu untuk diperbaiki. Namun, apabila aduan tersebut dianggap telah memenuhi syarat, kasus dugaan pelanggaran kode etik tersebut dilanjutkan ke tahap verifikasi materiil. Dalam tahap ini, aduan yang diterima akan diperiksa berdasarkan adanya alat bukti yang cukup. Alat bukti yang dimaksud disini dapat berupa surat/dokumen, saksi, keterangan ahli, ataupun data informasi berupa gambar, rekaman suara atau video. Alat bukti yang diajukan akan diperiksa relevansinya dengan pokok permasalahan yang mengarah pada pelanggaran kode etik oleh penyelenggara. Apabila aduan dianggap memiliki alat bukti yang cukup, maka tahap terakhir ialah sidang, yang dijalankan berdasarkan prinsip cepat, terbuka, sederhana, dan tanpa biaya. Tidak seperti hukum persidangan pada umumnya, proses penegakan hukum pemilu memang harus cepat untuk melindungi proses demokrasi itu sendiri (Kemitraan, 2011).

**Gambar 2.**  
**Alur Pengaduan Dugaan Pelanggaran Kode Etik**



Sumber: Buku Saku Pengaduan DKPP RI, 2020

Sejak perubahan kelembagaan, kiprah DKPP terbilang cukup mendapat apresiasi oleh banyak pihak. Melihat rekapitulasi pengaduan dugaan pelanggaran kode etik dari tahun 2012-2020 setidaknya ada 3.837 aduan yang masuk ke DKPP. Dari jumlah tersebut, sebanyak 1.644 jumlah perkara yang disidangkan. Dari tabel 3 dapat dilihat bahwa tidak semua aduan yang tercatat kemudian disidangkan oleh DKPP, karena ada tahapan sebelum akhirnya masuk ke meja hijau. Seperti halnya di tahun 2018 dan 2019, dari total 1.027 aduan, terdapat 650 aduan atau sekitar 63,3 persen yang layak disidangkan, dan itu terbagi atas 319 aduan pada 2018 dan 331 aduan di tahun 2019 (DKPP, 14/12/2019). Dari tahun 2012-2018 (Per 2 Agustus 2018), pelanggaran kode etik yang berujung pada persidangan DKPP sebanyak 2.986 pengaduan. Adapun jumlah aduan tersebut diantaranya terdapat 14.271 teradu, dan yang lolos dalam persidangan DKPP hanya 4.231 (Saihu, 2018).

**Tabel3.**  
**Rekapitulasi Pengaduan Sejak Tahun 2012-2020**

Tahun	Jumlah pengaduan	Jumlah perkara naik sidang
2012	99	30
2013	606	141
2014	879	333
2015	478	115
2016	323	163
2017	275	140
2018	521	319
2019	506	331
2020	121	7
<b>Total</b>	<b>3.837</b>	<b>1.644</b>

Sumber : Budhiati, I., (2020)

Pengaduan pelanggaran kode etik oleh penyelenggara tidak selalu berkaitan dengan pelanggaran terkait kontestasi pemilu, beberapa diantaranya justru menyoal bahasan terkait dengan persoalan yang lebih bersifat personal, seperti perbuatan asusila. Adapun data pada tabel 4 menunjukkan bahwa masih terdapat beberapa pelanggaran yang sifatnya prosedural, seperti pemecatan tenaga Komisi Independen Pemilihan (KIP), hingga menghilangkan hak seseorang untuk dapat menjadi calon yang berkontestasi. Sejauh penelusuran yang ada saat ini, memang tidak terdapat persoalan yang cukup serius, namun di masa mendatang, apabila integritas personal tidak dapat dijaga, maka akan memiliki potensi yang berdampak pada integritas kelembagaan.<sup>8</sup>

**Tabel 4.**  
**Penanganan Kode Etik DKPP tahun 2022**

Kasus	Pelanggaran	Teradu
17-PKE-DKPP/III/2022	Konteks: pemecatan tenaga KIP.	Ketua, Anggota dan Sekretaris KIP Kabupaten Aceh Timur
16-PKE-	Laporan terkait sengketa hasil	Ketua dan empat

<sup>8</sup> Penyelenggara perlu belajar dari pengalaman pemilu 2019, di mana salah satu komisioner KPU saat itu Wahyu Setiawan ditetapkan sebagai tersangka oleh KPK karena menerima suap untuk memuluskan langkah Harun Masiku sebagai calon anggota DPR terpilih dari dapil Sumsel I dengan status Pergantian Antar Waktu. Hal ini membuat publik mempertanyakan hasil pemilu secara keseluruhan, bahwa bukan tidak mungkin terdapat kasus seperti Harun Masiku lainnya yang juga melibatkan penyelenggara pemilu. Salah satu yang menyuarakan soal ini ialah Pakar Hukum Tata Negara Refly Harun (Detik, 04/08/2020).

DKPP/III/2022	pemilu. Konteks: Pemulihan nama baik.	Anggota KPU Kabupaten Yalimo.
No. 14 Tahun 2022	Konteks pelanggaran: Pelanggaran wewenang, prosedur, dan substansi penanganan pelanggaran Pilkada.	Bawaslu Prov. Sumut dan Bawaslu Kab. Nias Selatan.
No. 15 Tahun 2022	Konteks: rangkap jabatan.	Maria Aribeni, Ketua KPU Kab. Kampar
No. 10 Tahun 2022	Konteks: rangkap jabatan.	Irwan, Ketua Bawaslu Kab. Dompu.
No. 13 Tahun 2022	Konteks: Menghilangkan hak seseorang untuk menjadi Cagub/ cawagub, cabup/cawabup, cawalkot/ calon wakil walikota.	Ketua & Anggota Bawaslu Kab. Boven Digoel.
No. 12 Tahun 2022	Konteks: Perbuatan asusila dengan Staf Sekretariat KPU Kab. Parigi Moutong.	Abdul Chair, Anggota KPU Kab. Parigi Moutong.
No. 11 Tahun 2022	Konteks: perselingkuhan, perzinahan dan penyalahgunakan wewenang.	Deslie D. Sumampouw, Ketua KPU Kota Bitung.
No. 6 Tahun 2022	Konteks: rangkap jabatan, penggunaan fasilitas kantor untuk bisnis, dan pembuatan surat perjanjian dengan Ketua Partai Demokrat Kab. Nagan Raya.	Muhajir Hasballah, Anggota KIP Kab. Nagan Raya.
No. 9 Tahun 2022	Konteks: perselingkuhan, perzinahan.	Herman Joseph Kelbulan, Anggota KPU Kab. Kepulauan Tanimbar.
No. 8 Tahun 2022	Konteks: pelanggaran administrasi domisili dan melakukan tindakan tidak jujur dengan memberikan keterangan yang tidak benar mengenai diri sendiri.	KPU-Bawaslu Kab. Sumba Barat Daya.
No. 4 Tahun 2022	Konteks: Pemulihan nama baik Anggota Bawaslu Kota Surabaya & Bawaslu RI.	Anggota Bawaslu Kota Surabaya & Bawaslu RI.
No. 7 Tahun 2022	Konteks: tidak hadir sebanyak 3 (tiga) kali berturut-turut pada Rapat Pleno Rutin.	Andreas Arinda Anantha Kusuma, Anggota KPU Kab. Mahakam Ulu.

No. 5 Tahun 2022	Konteks: penangkapan Ketua KIP didugabermainjudi	Sanusi, Ketua KIP Kab. Aceh Barat Daya.
No. 2 Tahun 2022	Konteks: keterlibatan dalam timses dan memberikan keterangan palsu terkait persyaratan menjadi Anggota Bawaslu Kabupaten Kerinci.	Mohd. Taufik Harun, Anggota Bawaslu Kab. Kerinci.
No. 3 Tahun 2022	Konteks: Pemulihan nama baik dan Menolak Pengaduan Pengadu.	Irpanadi, Anggota KPU Kab. Kaur.
No. 1 Tahun 2022	Dugaan pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu (KEPP). Konteks: Ketidacermatan KPU kab. Dalam menyelenggarakan pemilu.	Ketua, Anggota dan Sekretaris KPU Kab. Lanny Jaya.

Sumber: Putusan DKPP RI Tahun 2022 (Sumber diolah)

Pada banyak hal, telah terdapat penguatan kelembagaan dari penyelenggaraan pemilu. Beberapa persoalan etika penyelenggara pemilu telah ditindak. Dalam perspektif etika, Prof. Muhammad mengatakan bahwa persoalan hukum semestinya hanya wilayah masuk wilayah hukum, persoalan hukum tidak seharusnya ditangani oleh DKPP. Seharusnya DKPP hanya membahas terkait dengan etika. Meski demikian, DKPP melihat bahwa persoalan administrasi pemilu merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari profesionalitas. Bagaimanapun juga, persoalan etika dalam beberapa hal berkaitan dengan administrasi pemilu. Oleh sebab itu, persoalan etika tetap memiliki implikasi hukum (dkpp.go.id, 31/08/2020).

Apabila dilihat dari aspek kelembagaan, terdapat perbaikan signifikan pada upaya untuk mendorong tata kelola pemilu yang lebih baik, terutama aspek kontrol dan pengawasan (*Check and Balances*). Persoalan-persoalan yang ditangani oleh DKPP menunjukkan bahwa sejauh ini dari berbagai persoalan yang sampai ke persidangan, belum ada kasus yang berkaitan secara langsung dengan persoalan etika serius, seperti anggota KPU yang bertemu dengan calon pada kontestasi pemilu. Meski demikian, perlu mekanisme lain yang perlu diperhatikan oleh DKPP, yakni bagaimana keterlibatan masyarakat dalam memastikan kualitas pelaksanaan pemilu di Indonesia. Salah satu persoalan serius dalam pemilu di Indonesia ada pada politik uang (Erviantono, 2017; Sjafrina, 2019; Ananingsih, 2016). Persoalan etika yang ada selama ini, mayoritasnya ada pada aspek persoalan pendaftaran calon atau hal-hal lain pasca kontestasi. Perlu dipikirkan bagaimana selama kontestasi berlangsung, masyarakat sipil dapat mengambil peran untuk turut mengawasi etika penyelenggara dan persoalan politik uang, mengingat politik uang sangat dimungkinkan tidak hanya beredar kepada pemilih, tetapi juga pada penyelenggara.

## Penutup

Salah satu upaya untuk terus meningkatkan kualitas demokrasi di Indonesia ialah menciptakan adanya aturan yang dapat menjamin para penyelenggara pemilu menjalankan tugasnya berdasarkan ketentuan perundang-undangan, dan di saat yang bersamaan, menekan semaksimal mungkin adanya penyalahgunaan wewenang. Adanya kode etik yang berlaku bagi penyelenggara menjadi kunci penting, terutama untuk mengikat perilaku penyelenggara baik di tingkat pusat maupun daerah. Hasil studi menunjukkan bahwa secara kelembagaan terdapat perbaikan upaya menjaga etika penyelenggara pemilu. Evolusi kelembagaan DKPP sebagai pengawas etik penyelenggara yang telah berjalan selama ini harus dimaknai sebagai upaya untuk menjaga kepercayaan publik terhadap proses dan hasil pemilu. Meski demikian, perlu upaya untuk mendorong partisipasi warga negara di masa mendatang, terutama untuk mengatasi persoalan yang berkaitan dengan integritas ataupun etika penyelenggara, terutama politik uang. Hal ini menjadi penting, sebab ke depan tantangan pelaksanaan pemilu akan semakin kompleks, bukan saja dari sisi teknis penyelenggaraannya yang serentak antara nasional dan daerah,

melainkan juga interaksi warga saat sosialisasi/kampanye seiring bertambahnya ruang digital dan perkembangan teknologi.

Terkait jelang pemilu 2024, ada beberapa hal yang bisa disiapkan oleh penyelenggara pemilu agar tidak mudah jatuh dalam dugaan pelanggaran kode etik, terutama penyelenggara di tingkat kabupaten/kota. Pertama ialah terus melakukan penguatan Sumber Daya Manusia (SDM) terutama berkaitan dengan pemahaman aturan pemilu. Kejadian di masa lalu terkait perbedaan pemahaman antara KPU dan Bawaslu mengenai mantan koruptor maju sebagai caleg tidak boleh terulang. Kedua, perlu dibuka ruang partisipasi masyarakat untuk mengawasi para penyelenggara. Termasuk komunikasi kepada publik untuk menjaga integritas penyelenggara dan penyelenggaraan pemilu. Terakhir ketiga, wacana pelibatan kembali penyelenggara di badan *ad hoc* yang pernah bertugas pada pemilu 2019 perlu dipertimbangkan. Sebab sedikit banyak mereka telah mengetahui apa yang menjadi kode etik penyelenggara, sehingga potensi pelanggaran etik pada pemilu 2024 dapat ditekan. Pelibatan kembali ini tentu dengan sejumlah kriteria persyaratan sebagaimana aturan perundangan.

## REFERENSI

- Almond, G. A., & Verba, S. (2015). *The civicculture*. In *The CivicCulture*. Princetonuniversitypress.
- Ananingsih, S. W. (2016). Tantangan Dalam Penanganan Dugaan Praktik Politik Uang Pada Pilkada Serentak 2017. *Masalah-Masalah Hukum*, 45(1), 49-57.
- Asshiddiqie, J. (2017). Perkembangan dan konsolidasi lembaga negara pasca reformasi. <https://repo.iainbatusangkar.ac.id/xmlui/handle/123456789/10171>
- Bawaslu RI, 9 April 2020, Selayang Pandang Penguatan Kewenangan Bawaslu dalam Lima Fase, <https://bawaslu.go.id/id/berita/selayang-pandang-penguatan-kewenangan-bawaslu-dalam-lima-fase>
- Budhiati, I., (2020), Penanganan Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu, <http://perludem.org/wp-content/uploads/2020/07/Penanganan-Pelanggaran-Kode-Etik-Diskusi-Perludem-24-Juli-2020.pdf>
- CNN Indonesia, 13 Juni 2019, Gugatan Prabowo ke MK di 2014 dan 2019, Serupa tapi Tak Sama, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190612132836-32-402673/gugatan-prabowo-ke-mk-di-2014-dan-2019-serupa-tapi-tak-sama>.
- Detik, 4 Agustus 2020.Terkait Pemilu, Kasus Harun Masiku Dinilai Lebih Bahaya dari Djoko Tjandra, <https://news.detik.com/berita/d-5119309/terkait-pemilu-kasus-harun-masiku-dinilai-lebih-bahaya-dari-djoko-tjandra>
- DeTocqueville, A. (2015). *Democracy in America-Vol. I. and II*. ReadBooks Ltd.
- Diamond, L. (1999). *Developing Democracy: Toward Consolidation*. JHU Press.
- Diamond, L. J., Linz, J. J., & Lipset, S. M. (Eds.). (1989). *Democracy in developing countries: Latin America (Vol. 4)*. London: Rienner.
- Diamond, L., & Morlino, L. (2004). The qualityofdemocracy: An overview. *Journal of democracy*, 15(4), 20-31.
- dkpp.go.id, (2020), Buku Saku Pengaduan DKPP, <https://dkpp.go.id/publikasi/buku-saku-pengaduan-dkpp/>
- dkpp.go.id, (t.t.), Putusan, <https://dkpp.go.id/putusan/>
- dkpp.go.id, (t.t.), Sejarah DKPP, <https://dkpp.go.id/sejarah-dkpp/>
- dkpp.go.id, 14 Desember 2019, DKPP Terima 1.027 Aduan dan Berhentikan 144 Penyelenggara Terkait Pemilu 2019, <https://dkpp.go.id/dkpp-terima-1-027-aduan-dan-berhentikan-144-penyelenggara-terkait-pemilu-2019/>
- dkpp.go.id, 31 Agustus 2020, Prof. Muhammad: Jangan Pertentangkan Antara Hukum Dan Etika, <https://dkpp.go.id/prof-muhammad-jangan-pertentangkan-antara-hukum-dan-etika/>
- Erviantono, T. (2017). Budaya Politik, Uang, dan Pilkada. *Jurnal Transformative*, 3(2), 60-68.
- Hayati, N. N., 12 September 2019, Daftar Pemilih Ganda, Masalah yang Itu-itu Melulu dalam Pemilu, <https://nasional.kompas.com/read/2018/09/12/13082951/daftar-pemilih-ganda-masalah-yang-itu-itu-melulu-dalam-pemilu?page=all>.
- Kemitraan, (2011), Penanganan Pelanggaran Pemilu, <https://media.neliti.com/media/publications/45206-ID-penanganan-pelanggaran-pemilu.pdf>
- Laclau, E. (2005). *On populistreason*. Verso.
- Laclau, E., & Mouffe, C. (2014). *Hegemonyandsocialiststrategy: Towards a radicaldemocraticpolitics (Vol. 8)*. Verso Books.
- Linz, J. J., & Stepan, A. (1996). *Problemsofdemocratictransitionandconsolidation: Southern Europe, South America, andpost-communistEurope*. JHU Press.
- Mewoh, A. R. M, (2015), Mengurai Kembali Tahapan Yang Kusut, Mewujudkan Keadilan Pemilu, dalam *Pemilu Dalam Prespektif Penyelenggara, Perludem*

- Mouffe, C. (2000). *The democraticparadox. verso.*
- Norris, P., & Nai, A. (Eds.). (2017). *Electionwatchdogs: transparency, accountabilityandintegrity.* Oxford UniversityPress.
- Nuryanti, S., & Hanafi, R.I. (2020). *Evaluasi Penyelenggara dan Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019.* Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Putnam, R. D. (2000). *Bowlingalone: America'sdecliningsocialcapital.* In *Cultureandpolitics* (pp. 223-234). PalgraveMacmillan, New York.
- Putnam, R. D., Leonardi, R., &Nanetti, R. Y. (1994). *Making democracywork.* In *Making democracywork.* Princetonuniversitypress.
- Saihu, M. (2018), Editorial, *Jurnal Etika dan Pemilu*, Vol. 4, Nomor 1- Juni 2018
- Sjafrina, A. G. P. (2019). Dampak politik uang terhadap mahalnya biaya pemenangan pemilu dan korupsi politik. *Integritas: Jurnal Antikorupsi*, 5(1), 43-53.
- Tobing, J., 29 Januari 2019, Pemilihan Umum, <https://www.kompas.id/baca/utama/2019/01/29/pemilihan-umum-5/>
- Wall, A. (2006). *Electoralmanagementdesign: The international IDEA handbook.* International InstituteforDemocracyandElectoralAssistance (International IDEA).
- Yulianto, V. J., &Mellaz, A. (2010). *Memperkuat Kemandirian Penyelenggara Pemilu (Rekomendasi Revisi Undang-Undang Penyelenggara Pemilu).* Position Paper Hasil Diskusi dan Analisa Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), Jakarta, 29.