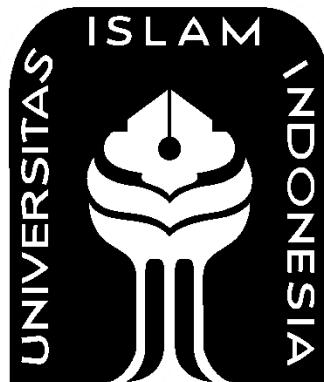


**PELAKSANAAN TUGAS DAN KEWENANGAN
DEWAN KEHORMATAN PENYELENGGARAAN PEMILIHAN UMUM
(DKPP) DALAM PEMILU LEGISLATIF DI KABUPATEN CIANJUR
TAHUN 2014**

TESIS



الجامعة الإسلامية
الاندونيسية

Oleh :

Nama : Budi Wahyono, S.H.
No.Mahasiswa : 12912024
BKU : HTN/HAN
Program Studi : Ilmu Hukum

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

2016



**Pelaksanaan Tugas dan Kewenangan Dewan Kehormatan Penyelenggaraan
Pemilihan Umum (DKPP) Dalam Pemilu Legislatif di Kabupaten Cianjur
Tahun 2014**

Oleh :

Nama : Budi Wahyono, S.H.


No.Mahasiswa : 12912024

BKU : HTN/HAN

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan
kepada Dewan Penguji dalam ujian tesis Program Magister (S2) Ilmu

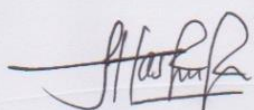
Hukum

Pembimbing I


Zairin, S.H., M.Hum

Yogyakarta, 7 September 2016


Pembimbing II


Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 1-9-2016

Mengetahui,

**Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia**


Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D

Yogyakarta, 7-9-2016



**Pelaksanaan Tugas dan Kewenangan Dewan Kehormatan Penyelenggaraan
Pemilihan Umum (DKPP) Dalam Pemilu Legislatif di Kabupaten Cianjur
Tahun 2014**

Oleh :

Nama : Budi Wahyono, S.H.


No.Mahasiswa : 12912024

BKU : HTN/HAN

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji
Pada tanggal 25 Agustus 2016 dan dinyatakan Lulus

Tim Penguji

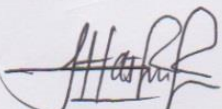
Ketua


Zairin, S.H., M.Hum

Anggota

Yogyakarta,

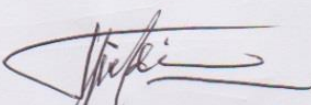
7 Sept 2016


Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.Hum.

Anggota

Yogyakarta,

1-9-2016


Dr. Saifudin, S.H., M.Hum

Yogyakarta,

6/9 2016

Mengetahui,

**Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia**


Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D

Yogyakarta,

7-9-2016

HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN

Jadi diri sendiri, cari jati diri and dapetin hidup yang mandiri

Optimis karena hidup terus mengalir dan kehidupan terus berputar

Sesekali lihat ke belakang untuk melanjutkan perjalanan yang tiada berujung

PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis dengan judul :

**Pelaksanaan Tugas dan Kewenangan Dewan Kehormatan Penyelenggaraan
Pemilihan Umum (DKPP) Dalam Pemilu Legislatif di Kabupaten Cianjur
Tahun 2014**

Benar-benar karya dari penulis, kecuali bagian-bagian tertentu yang telah diberikan keterangan pengutipan sebagaimana etika akademis yang berlaku. Jika terbukti bahwa karya ini bukan karya penulis sendiri, maka penulis siap untuk menerima sanksi sebagaimana yang ditentukan oleh Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta, 30 Juni 2016

Budi Wahyono,S.H.

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, segala puji penulis ucapkan kehadirat Allah SWT., atas segala karunia dan ridho-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis dengan judul “Pelaksanaan Tugas dan Kewenangan Dewan Kehormatan Penyelenggaraan Pemilihan Umum (DKPP) Dalam Pemilu Legislatif di Kabupaten Cianjur Tahun 2014”. Tesis ini penulis susun dalam rangka memenuhi persyaratan menyelesaikan Pendidikan Program Magister Ilmu Hukum pada Program Pascasarjana Universitas Islam Indonesia.

Dalam penyusunan hingga terwujudnya tesis ini tidak terlepas dari bimbingan dan bantuan dari berbagai pihak, untuk itu pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya, terutama kepada yang terhormat :

1. Bapak Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D., selaku Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah memberikan izin, kesempatan serta dorongan yang tidak ternilai harganya kepada diri penulis.
2. Bapak Zairin, S.H., M.Hum., selaku Pembimbing satu yang dengan penuh kesabarannya membimbing penulis, memberikan masukan-masukan, serta arahan-arahan hingga terselesainya tesis ini.
3. Ibu Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.Hum., selaku Pembimbing kedua dalam penyusunan tesis ini yang telah banyak memberikan masukan, dan arahan dalam proses pembimbingan kepada penulis hingga terselesainya tesis ini.

4. Bapak Ridwan,S.H.,M.Hum., yang telah memberikan masukan dan saran pada saat seminar proposal tesis.
5. Seluruh dosen Program Magister Ilmu Hukum pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah membekali penulis dengan ilmu-ilmu yang sangat bermanfaat untuk selangkah lebih maju hingga tesis ini terwujud.
6. Kantor DKPP Jakarta beserta staffnya yang telah mengizinkan penulis untuk melakukan penelitian sehingga penulis mendapatkan sumber bahan yang sangat mendukung dalam proses penulisan tesis ini.
7. Ayahanda Sugiyono dan Ibunda Misnawati tercinta, terimakasih atas doa, kasih sayang, semangat dan atas segala pengorbanan serta maaf yang selalu diberikan.
8. Dyah Ayu Perwitojati Kusumaningrum, surga sebelum surga itu ada di dalam keluarga. Semoga kita mampu meraihnya meski semua tak mudah. Ada ujian dan air mata yang akan kita lewati yang setiap ujian akan menjadikan level diri kita semakin meningkat dihadapan Tuhan Yang Maha Esa.
9. BD1758KZ, yang selalu setia menemani di saat hujan maupun panas untuk menempuh dan meraih gelar ini.
10. Teman-teman angkatan XXVIII Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, khususnya BKU HTN (Syukur, Opick, Sayfudin, Asasudin, Novendri Nggilu, Putra Perdana, Imran, Ajeng

Dewi, Udin Latif, Tegus, Bapak Hari Suryono, dan Bapak Agus), terima kasih atas semangat dan kebersamaannya.

11. Teman-teman seperjuangan Fres Kos, Hari (Suro), David, Panji, Yusuf, Fauzan dan anak-anak rumah Tamantirto K37.
12. Semua pihak yang telah membantu yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.
13. Kota Yogyakarta, terimakasih (matur suwun).

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa dalam penyusunan tesis ini masih jauh dari kesempurnaan, untuk itu pada kesempatan ini penulis mohon kritik dan saran yang bersifat membangun demi perbaikan penyusunan dimasa-masa mendatang. Mohon maaf dengan segala kekurangan dan harapan penulis semoga bermanfaat bagi semua pihak.

Yogyakarta, 30 Juni 2016

Penulis

Budi Wahyono,S.H.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN	iv
PERNYATAAN ORISINALITAS	v
HALAMAN KATA PENGANTAR	vi
HALAMAN DAFTAR ISI	ix
HALAMAN ABSTRAK	x
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	11
C. Tujuan Penelitian	11
D. Manfaat Penelitian	12
E. Kerangka Teori	12
F. Metode Penelitian	18
BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG DEMOKRASI, PEMILIHAN UMUM, PENEGAKAN HUKUM DAN LEMBAGA NEGARA ...	27
A. Demokrasi	27
B. Pemilihan Umum	38
C. Penegakan Hukum	49
D. Lembaga Negara	56
BAB III PELAKSANAAN TUGAS DAN KEWENANGAN	

DEWAN KEHORMATAN PENYELENGGARAAN PEMILIHAN UMUM (DKPP) DALAM PEMILU LEGISLATIF DI KABUPATEN CIANJUR TAHUN 2014	66
A. Kode Etik Penyelenggara Pemilu	66
B. Mekanisme Penegakan Kode Etik Pemilu Apabila Terjadi Pelanggaran	74
C. Studi Kasus Pelanggaran Kode Etik di Kabupaten Cianjur ..	79
1. Deskripsi Kasus	79
2. Penyelesaian Kasus	81
3. Analisis	90
BAB IV PENUTUP	95
A. Kesimpulan	95
B. Saran	97
DAFTAR PUSTAKA	98
LAMPIRAN	

ABSTRAK

PELAKSANAAN TUGAS DAN KEWENANGAN DEWAN KEHORMATAN PENYELENGGARAAN PEMILIHAN UMUM (DKPP) DALAM PEMILU LEGISLATIF DI KABUPATEN CIANJUR TAHUN 2014

Pelaksanaan kewenangan Dewan Kehormatan Penyelenggaraan Pemilihan Umum (DKPP) dalam pelanggaran kode etik dalam pemilihan legislatif Kabupaten Cianjur tahun 2014 untuk mengetahui proses penyelesaian secara hukum atas pelanggaran yang dilakukan oleh anggota penyelenggara pemilu di Kabupaten Cianjur berdasarkan Undang-Undang No.15 tahun 2011 Tentang Penyelenggra Pemilu. Penelitian ini menggunakan pendekatan empiris, pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus dan pendekatan konsep. Dari penelitian ini diketahui bahwa pelaksanaan kewenangan DKPP telah dilaksanakan sesuai Undang-Undang No.15 tahun 2011 Tentang Penyelenggra Pemilu.

Kata kunci : kode etik, pemilu legislatif, Kabupaten Cianjur

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pasal 1 ayat (22) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum bahwa “ Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu selanjutnya disingkat dengan DKPP adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu”. Selanjutnya dalam pasal 109 disebutkan bahwa “ (1) DKPP bersifat tetap dan berkedudukan di ibu kota Negara. (2) DKPP dibentuk untuk memeriksa dan memutuskan pengaduan dan/atau adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU), anggota KPU propinsi, anggota KPU kabupaten/kota, anggota PPK, anggota PPS, anggota PPLN, anggota KPPSLN, anggota Bawaslu, anggota Bawaslu propinsi dan anggota Bawaslu Kabupaten/kota, anggota Panwaslu Kecamatan, anggota Pengawas Pemilu Lapangan dan anggota Pengawas Pemilu Luar Negeri”.

Adapun yang menjadi tugas dan wewenang dari Dewan Kehormatan Penyelenggaraan Pemilihan Umum (DKPP) adalah sebagai berikut;¹

- 1) DKPP bersidang untuk melakukan pemeriksaan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan penyelenggara pemilu;

¹ Pasal 111 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum

- 2) Dalam hal anggota DKPP yang berasal dari anggota KPU atau Bawaslu diadukan melanggar kode etik penyelenggara pemilu, anggota yang berasal dari anggota KPU atau Bawaslu berhenti sementara;
- 3) Tugas DKPP meliputi:
 - a. Menerima pengaduan dan/ atau laporan dugaan pelanggaran kode etik oleh penyelenggara pemilu;
 - b. Melakukan penyelidikan dan verifikasi, serta pemeriksaan atas pengaduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik oleh penyelenggara pemilu;
 - c. Menetapkan putusan; dan
 - d. Menyampaikan putusan kepada pihak-pihak terkait untuk ditindak lanjuti.
- 4) DKPP mempunyai wewenang untuk:
 - a. Memanggil penyelenggara pemilu yang diduga melakukan pelanggaran kode etik untuk memberikan penjelasan dan pembelaan;
 - b. Memanggil pelapor, saksi, dan/atau pihak-pihak yang terkait untuk dimintai keterangan, termasuk untuk dimintai dokumen atau bukti lain; dan
 - c. Memberikan sanksi kepada penyelenggara Pemilu yang terbukti melanggar kode etik.

Sejak dilantik pada 12 Juni Tahun 2012. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP) telah merampungkan tugas-tugas awalnya. Demi

menegakan dan menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas penyelenggara pemilihan umum, Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum mengharuskan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP) menyusun peraturan kode etik dan pedoman beracara. Bahwa plampau, ada 10 september 2012 kedua peraturan telah ditandatangani Ketua Komisi Pemilihan Umum (KPU), sekedar informasi, setiap rumusan dalam butir-butir kode etik dibahas, dirumuskan, dan disepakati antara Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu).

Pembahasannya juga melibatkan para pemangku kepentingan, dalam suatu Kelompok Kerja (Pokja) yang dibentuk Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP). Anggota Pokja ini direkrut dari NGO pemantau pemilihan umum, akademisi, mantan anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu), lembaga penegak etika profesi seperti Badan Kehormatan Dewan perwakilan Rakyat, (DPR), KPPU, KIP, Komisi Yudisial, Divisi Prompam Mabes Polri, Bareskrim, MK, dan Kementrian Hukum dan HAM, disamping masukan dan konsultasi kepada publik, utamanya di Semarang dan Surabaya.

Untuk memenuhi ketentuan Pasal 121 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011, peraturan kode etik dan pedoman beracara Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP) telah dikonsultasikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan pemerintah pada 4-5 september Tahun 2012.

Dengan, demikian Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP) telah menunaikan tugasnya secara tepat waktu. Sejak dilantik per 12 juni 2012, Dewan Kehormtan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP) belum masuk tenggat waktu tiga bulan dari yang digariska undang-undang. Siapa pihak yang dapat mengadukan/melaporkan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu? Menurut ketentuan adalah penyelenggara pemilihan umum, peserta pemilihan umum, tim kampanye, masyarakat, dan/ atau pemilih. Sementara siapa pihak yang dilaporkan/diadukan? Adalah anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU), badan pengawas pemilihan umum,(Bawaslu), dan jajaran dibawah termasuk secretariat pada jenjang masing-masing.²

Dalam rangka mewujudkan visi pembangunan bangsa melalui peningkatan kualitas demokrasi maka diperlukan institusi-institusi Negara untuk mengawal proses penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Pemilu Kada di seluruh Indomesia. Dewan Penyelenggara Pemilihan Umum Republik Indonesia atau disingkat DKPP RI merupakan lembaga yang dibentuk dalam pratek demokrasi modern Indonesia.

DKPP merupakan produk wacana perbaikan kualitas demokrasi khususnya penyelenggaraan pemilu. pemilu seakan-akan menjadi beban sejarah politik tersendiri bagi perubahan, bahkan begitu berharganya pemilu dibutuhkan lembaga khusus permanen melakukan penegakan kode etik guna menghasilkan pemilu yang tidak saja luber jurdil tapi mewujudkan proses dan hasil pemimpin yang betul-betul bermatabat.

² Anonim. 2014. Lembaga, dlam [http://www. Dkpp go.id/ index. Php?mod=static&page=lembaga/](http://www.Dkpp.go.id/index.php?mod=static&page=lembaga/) diakses pada tanggal 4 Maret 2014 pukul 17,00 WIB

Keberadaan DKPP bukan hal baru karena sebelumnya sudah ada yang namanya Dewan Kehormatan Komisi Pemilihan Umum (DK KPU) sejak 2008. DK KPU adalah institusi *ethic* difungsikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu untuk menyelesaikan persoalan pelanggaran kode etik bagi penyelenggara. Namun, wewenangnya tidak begitu kuat, lembaga ini hanya difungsikan memanggil, memeriksa, dan menyidangkan hingga memberikan rekomendasi pada KPU dan bersifat *ad hock*.

DK KPU 2008-2011 dari sisi keanggotaan cukup baik tapi dari aspek struktural kurang *balances* karena didominasi oleh penyelenggara pemilu. DK KPU beberapa kali dipimpin oleh Jimly Asshiddiqin, dan prestasinya pun tidak mengecewakan publik termasuk pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memberikan aspirasi yang positif.

Terobosan memberhentikan beberapa anggota KPUD provinsi/ kabupaten/ kota termasuk salah satu mantan anggota KPU 2010 memberi harapan baru membawa perubahan. Dari prestasi yang baik dan dengan menampilkan performa kelembagaan DK KPU. Pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), lembaga yudikatif dan lembaga-lembaga pemantau pemilu sontak mendorong misi mulia ini dengan meningkatkan kapasitas wewenang dan memastikan institusi ini menjadi tetap dan tidak hanya menangani kode etik pada Komisi Pemilihan Umum (KPU) tapi juga Bawaslu di setiap tingkatan lewat produk hukum Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu.

Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) secara resmi lahir pada tanggal 12 Juni Tahun 2012 dengan komposisi keanggotaan yang cukup

membanggakan. Lima anggota DKPP periode 2012-2017 ini terdiri dari tiga perwakilan unsur Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yakni, Jimly Asshiddiqi, Nur Hidayat Sardini dan Saut Hamonangan Sirait, serta dari unsur pemerintah Abdul Bari Azed dan Valina Subekti, serta dari unsur penyelenggara Komisi Budhiati, dan Nelson Simanjuntak.

Track record kelima tidak diragukan, Jimly Asshiddiqi, sebagai ketuanya misalnya, sejak tahun 2008-2011 jadi ketua DK KPU, Nur Hidayat Sardini pernah jadi ketua Panwas Provinsi terbaik di Indonesia, dan pernah pula jadi ketua Bawaslu, sedangkan Saut Hamonangan Sirait pernah jadi anggota Panwas Provinsi Jateng dan sempat menjadi anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) pusat, sementara Valina Singka Subekti merupakan mantan anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) Tahun 2004, Abdul Bari Azed beberapa kali menjadi dirjen Kemenkuham RI, dan Ida Budhiati mantan anggota Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) Propinsi Jateng serta Nelson Simanjuntak sebelumnya aktif sebagai tenaga asistensi di Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu).³ Data dari Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP) Komisioner Komisisis Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) yang diberhentikan ada 117 orang. Mereka terdiri dari 86 orang selama Tahun 2013 dan 31 orang selama Tahun 2012. Sejumlah 13 orang diberhentikan sementara selama Tahun 2013 dan 130 orang mendapat teguran tertulis. Meskipun begitu satu setengah tahun kerja dapat merehabilitasi 393

³ Anonim. 2014 sejarah, dalam <http://www.dkpp.go.id/index.php?static&page=sejarah/> diakses pada tanggal 4 maret 2014 pukul 17.00 WIB

Penyelenggara Pemilihan Umum. Itu terdiri dari 368 orang pada 2013 dan 2012 sebanyak 25 orang.⁴

Beberapa kasus problematik terhadap keputusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP). Sejak Juni sampai bulan Mei Tahun 2013 setidaknya telah 117 kasus pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu yang telah diputus oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Penyebab dari pelanggaran kode etik tersebut diantaranya karena keperpihakan/ketidak netralan penyelenggara pemilihan umum sebesar 13%, faktor profesionalitas sebesar 20% dan ketidak cermatan dalam penetapan bakal calon sekitar 42,1%⁵.

Parameter pelanggaran dari Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) tidak netral dan berpihak kepada peserta pemilu terutama dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah. Menurut anggota Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Nur Hidayat sardine pelanggaran kode etik dimulai dari tahapan penanganan Daftar Pemilih Tetap (DPT) diskualifikasi tidak terpenuhinya persyaratan, jumlah dukungan, penyalagunaan jabatan, netralitas, hingga imparsialitas.⁶

Para pihak sebagai Penyelenggara Pemilihan Umum baik Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP) merupakan pihak internal sebagai amanat dalam Undang-undang demi kelancaran pemilihan umum tidak

⁴ Jawa Pos, 2 januari 2014. Hal 2

⁵ Anonim. 2013. DKPP Putuskan 117 kasus Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu Hingga Tahun 2013, dalam http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=8247&Itemid=1/ diakses pada tanggal 7 September 2013 pukul 21.00 WIB

⁶ Jawa Pos, 3 Januari 2014, hal 2.

boleh berkooptasi oleh siapa pun dan pihak mana pun dan netralisasi birokrasi⁷ harus dapat di prioritaskan. Akan tetapi menurut penulis ada pihak lain sebagai faktor eksternal yaitu Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) yang ikut berperan besar dalam kesuksesan Pemilihan Umum.

Perlu dicermati bersama dengan adanya tugas dan wewenang dari masing-masing pihak tersebut justru dalam praktek akan menimbulkan polemik sendiri terkait gonjang-ganjing selama proses pemilihan umum. Putusan Komisi Pemilihan Umum (KPU) tidak bersifat final dan mengikat, sehingga setiap keputusannya belum memiliki kekuatan hukum yang kuat dan masih dapat dibatalkan oleh pihak lain.

Hal ini disebabkan masih dapat dirubah dengan keputusan oleh pihak internal lain yaitu dari Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu), dan Badan Kehormatan Pengawas Pemilihan Umum (BKPP). Selain itu dari pihak eksternal juga dapat mempengaruhi keputusan tersebut. Dari Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) telah mengeluarkan keputusan tentang peserta tambahan partai politik setelah adanya keputusan dari Komisi Pemilihan Umum (KPU).

Berdasarkan Pasal 109 ayat (2) Undang-Undang Penyelenggara Pemilu, DKPP diberi wewenang untuk memeriksa dan memutuskan pengaduan dan/atau

⁷ Netralitas birokrasi adalah pertentangan Marx yang memulai mengaborasi konsep birokrasi dengan menganalisis dan mengeritik filsafah Hegel mengenai Negara. Dalam analisis Hegelian mewakili kepentingan umum, lihat dalam Ismail, *Politisasi Birokrasi* (malang: Ash-Shiddiqiy Press, 2009), hal.4

laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu.⁸

Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) akan segera menggelar sidang empat kasus dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu selama pelaksanaan pemungutan suara pemilu legislatif Tahun 2014. Kepastian kasus akan digelar setelah sebelumnya tim verifikasi DKPP dalam rapat pleno yang berlangsung di Gedung DKPP, Jakarta, Selasa (29/4) memutuskan empat pengaduan memenuhi syarat.

“Total pengaduan yang diterima sekretariat DKPP dari tanggal 25-28 April 2014 sebanyak delapan laporan. Setelah kami melakukan verifikasi ada empat perkara pengaduan yang naik sidang. Sisanya dismiss atau ditolak,” ujar Ketua Tim Verifikasi DKPP, Nur Hidayat Sardini, di Jakarta.

Pengaduan yang persidangannya akan digelar masing-masing teradu Ketua KPU Bengkayang, Kalimantan Barat dengan pengadu Ketua Panwaslu Bengkayang, Edy Sumartono. Pokok pengaduan, Panwaslu menemukan beberapa kotak suara Pemilu Legislatif berada di dalam mobil dinas ketua KPU Bengkayang.

⁸ Penyelenggara pemilu yang dimaksud adalah anggota KPU, anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, anggota PPK, anggota PPS, anggota PPLN, anggota KPPS, anggota KPPSLN, anggota Bawaslu, anggota Bawaslu Provinsi dan anggota Panwaslu Kabupaten/Kota, anggota Panwaslu Kecamatan, anggota Pengawas Pemilu Lapangan dan anggota Pengawas Pemilu Luar Negeri. Lihat selengkapnya dalam Pasal 109 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

“Berdasarkan yang kami terima, alat buktinya berupa foto dan isi SMS,” ujar Nur Hidayat Sardini.

Perkara lainnya, teradu Ketua dan Anggota panitia pemilihan Kecamatan (PPK) Cianjur dan Ketua KPU Cianjur, Jawa Barat. Pengadu, Lilis Boy dan Hedi Permadi Boy. Keduanya calon anggota legislatif (caleg) Partai Demokrat. Pokok pengaduan, petugas PPK diduga melakukan kecurangan dalam rekapitulasi suara pemilu legislatif di daerah pemilihan (Dapil) 1, khususnya di Kecamatan Cianjur.

“Berdasarkan laporan yang masuk ke sekretariat DKPP, kecurangan itu berupa penggelembungan suara beberapa caleg dan pengurangan hasil suara Partai Demokrat berdasarkan rekapitulasi pleno tingkat PPS dan tingkat PPK,” ujarnya.

Pokok Pengaduan lainnya, Ketua KPU Cianjur telah melaksanakan pleno rekapitulasi penghitungan hasil pleno PPK yang diduga kuat digelembungkan serta melaksanakan rekapitulasi tingkat KPU secara tertutup

“Berdasarkan laporan, Pengadu menilai bahwa Teradu telah melanggar Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 pasal 31 ayat 2 tentang Penyelenggara Pemilu,” ujarnya.

Pengaduan lain yang akan disidangkan, datang dari Asep Hendra Maulana. Petinggi Forum Masyarakat Peduli Pemilu Jujur dan Adil tersebut melaporkan ketua dan empat anggota KPU Kabupaten Bandung Barat. Pokok Pengaduan, pada saat rekapitulasi ulang di kantor KPU Kabupaten Bandung Barat, pihak teradu tidak melaksanakan rekomendasi dari Panwaslu Kabupaten Bandung Barat

maupun pihak saksi yang telah mengajukan keberatan untuk melaksanakan rekomendasi dari Panwaslu setempat. “Alat buktinya, rekomendasi dari Panwaslu Bandung Barat, C1 dari semua dapil, D1 dari semua dapil dan C1 asli berhologram TPS 01 Sidangkerta Kabupaten Bandung Barat,” ujar Nur Hidayat.⁹ Dari latar belakang masalah tersebut maka peneliti tertarik meneliti tentang.

B. RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana mekanisme penegakan kode etik penyelenggara pemilu di DKPP?
2. Bagaimana penegakan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu di Kabupaten Cianjur.
3. Apakah penegakan kode etik di Kabupaten Cianjur dalam penyelenggaraan pemilu legislatif Tahun 2014 sudah sesuai dengan peraturan DKPP berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan pemilu

C. TUJUAN PENELITIAN

1. Untuk memahami, mekanisme penegakan kode etik penyelenggara pemilu di DKPP
2. Untuk mengetahui, Bagaimana penegakan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu di Kabupaten Cianjur.
3. Untuk mengetahui, penegakan kode etik di Kabupaten Cianjur dalam penyelenggaraan pemilu legislatif Tahun 2014 sudah sesuai dengan

⁹ [http://www.jpnn.com/read/2014/04/29/231514/DKPP-Segera-Sidangkan-Empat-Kasus-Pileg-](http://www.jpnn.com/read/2014/04/29/231514/DKPP-Segera-Sidangkan-Empat-Kasus-Pileg-diakses) diakses pada tanggal 20 Oktober 2015 pukul 17,00 WIB

peraturan DKPP berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu.

D. MANFAAT PENELITIAN

1. Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis dimaksudkan agar hasil penelitian ini dapat menjadikan rujukan secara konseptual untuk memecahkan dan menjawab permasalahan yang berkaitan dengan sistem pemerintahan presidensial yang dianut Indonesia.

2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis dimaksudkan agar hasil penelitian ini dapat dijadikan metode aktual dan konkrit bagi kemajuan serta kestabilan sistem pemerintahan Indonesia sebagai upaya untuk memajukan dan meningkatkan kinerja pemerintahan yang lebih baik.

E. KERANGKA TEORI

Kata teori berasal dari kata *theoria* yang artinya pandangan atau wawasan. Kata teori mempunyai berbagai arti. Pada umumnya, teori diartikan sebagai pengetahuan yang hanya ada dalam alam pikiran tanpa menghubungkan dengan kegiatan-kegiatan yang bersifat praktis untuk melakukan sesuatu. Selain itu teori dapat berarti pendapat yang dikemukakan sebagai keterangan mengenai peristiwa atau kejadian.¹⁰

¹⁰ Sudikno Mertokusumo, *Teori Hukum*, (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2012), hlm. 3.

Setiap teori, sebagai produk ilmu tujuannya adalah untuk memecahkan masalah dan membentuk sistem.¹¹

Dalam memudahkan analisis setiap permasalahan secara komprehensif, maka membutuhkan teori sebagai dasar untuk memecahkan permasalahan secara mendalam dan sistematis. Analisis mengenai pelaksanaan tugas dan kewajiban DKPP dalam pengawasan kode etik dalam pelanggaran pemilu. Dalam pemilu legeslatif Tahun 2014 di kabupaten cianjur merupakan analisis yang memakai teori negara hukum, teori penegakan hukum dan teori lembaga negara.

1. Teori Norma Perilaku Politik

Perilaku politik dapat dirumuskan sebagai kegiatan yang berkenaan dengan proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik. Interaksi antara pemerintah dan masyarakat, antar lembaga pemerintah dan kedua kelompok dan individu dalam masyarakat dalam rangkapembuatan, pelaksanaan, dan penegakan keputusan politik pada dasarnya merupakan perilaku politik.¹²

Sejalan dengan pengertian politik, perilaku politik berkenaan dengan tujuan suatu masyarakat, kebijakan untuk mencapai suatu tujuan, serta sistem kekuasaan yang memungkinkan adanya suatu otoritas untuk mengatur kehidupan masyarakat kearah pencapaian tujuan tersebut.

Dalam pelaksanaan pemilu di suatu Negara ataupun dalam pelaksanaan pilkada langsung di suatu daerah, perilaku politik dapat berupa perilaku

¹¹ *Ibit*, hlm. 5.

¹² Sujijono Satroatmudjo, *Perilaku Politik*, Semarang : Ikip Semarang Press. 1995. Hal 2

masyarakat dalam menentukan sikap dan pilihan dalam pelaksanaan pemilu atau pilkada tersebut hal ini juga yang membuat digunakan teori perilaku politik dapat di bagi dua , yaitu:¹³

1. Perilaku politik lembaga-lembaga dan para pejabat pemerintah.
2. Perilaku politik warga Negara biasa (baik individu maupun kelompok)

Yang pertama bertanggung jawab membuat, melaksanakan dan menegakan keputusan politik, sedangkan yang kedua berhak mempengaruhi pihak yang pertama dalam melaksanakan fungsinya karena apa yang dilakukan pihak pertama menyangkut kehidupan pihak kedua. Kegiatan politik yang dilakukan oleh warga Negara biasa (individu maupun kelompok) disebut partisipasi politik.

Dalam melakukan kajian terhadap perilaku politik, dapat dipilih tiga unit analisis yaitu:

1. Aktor politik (meliputi aktor politik, aktivitas politik, dan individu warga Negara biasa).
2. Agregasi politik (yaitu individu aktor politik secara kolektif seperti partai politik, birokrasi, lembaga-lembaga pemerintahan).
3. Topologi kepribadian politik (yaitu kepribadian pemimpin, seperti otoriter, Machiavelist, dan Demokrat)

Ada 4 (empat) faktor yang mempengaruhi perilaku aktor politik (pemimpin, aktivitas, dan warga biasa) yaitu :¹⁴

1. Lingkungan sosial politik tak langsung seperti sistem politik, ekonomi, budaya dan media massa.

¹³ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta : Grosindo. 1999 hal 16-16

¹⁴ Ramlan Surbakti, *ibid.*, hal 132

2. Lingkungan sosial politik langsung yang membentuk kepribadian aktor seperti keluarga, agama, sekolah, dan kelompok bergaul. Dari lingkungan ini, seorang aktor politik mengalami proses sosialisasi dan internalisasi nilai dan norma masyarakat dan norma kehidupan bernegara.
3. Struktur kepribadian. Hal ini tercermin dalam sikap individu (yang berbasis pada kepentingan, penyesuaian diri dan eksternalisasi).
4. Lingkungan sosial politik langsung beberapa situasi yaitu keadaan yang mempengaruhi aktor secara langsung ketika hendak melakukan suatu kegiatan seperti cuaca, keadaan keluarga, keadaan ruang, kehadiran orang lain, suasana kelompok, dan ancaman dengan segala bentuknya.

2. Teori Pemilu

Pemilihan Umum (Pemilu) sebagai sebuah proses seleksi terhadap lahirnya pemimpin dalam rangka perwujudan demokrasi diharapkan menjadi representasi dari rakyat, karena pemilu merupakan suatu rangkaian kegiatan politik untuk menampung kepentingan masyarakat, yang kemudian dirumuskan dalam berbagai bentuk kebijaksanaan (*policy*). Dengan perkataan lain, pemilu adalah sarana demokrasi untuk membentuk sistem kekuasaan negara yang berkedaulatan rakyat dan permusyawaratan perwakilan yang digariskan oleh Undang-Undang Dasar. Kekuasaan yang lahir melalui pemilihan umum adalah kekuasaan yang lahir dari bawah menurut kehendak rakyat dan dipergunakan sesuai dengan keinginan rakyat.

Pemilihan umum mengimplikasikan terselenggaranya mekanisme pemerintahan secara tertib, teratur dan damai serta lahirnya masyarakat yang dapat menghormati opini orang lain.

Disamping itu lebih lanjut akan lahir suatu masyarakat yang mempunyai tingkat kritisme yang tinggi, dalam arti bersifat selektif atau biasa memilih yang terbaik menurut keyakinannya. Dalam konteks manusia sebagai individu warga negara, maka pemilihan umum berarti proses penyerahan sementara hak politiknya. Hak tersebut adalah hak berdaulat untuk turut serta menjalankan penyelenggaraan negara.¹⁵

Pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak dapat dilepaskan dari pemilihan umum karena pemilihan umum merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi) dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah setiap warga negara berhak ikut aktif dalam proses politik.¹⁶

Di Indonesia, pemilihan umum merupakan penafsiran normatif dari UUD 1945 agar pencapaian masyarakat demokratik mungkin tercipta. Masyarakat demokratik ini merupakan penafsiran dari pelaksanaan kedaulatan rakyat. Dalam hal ini kedaulatan rakyat hanya mungkin berjalan secara optimal apabila masyarakatnya mempunyai kecenderungan kuat ke arah budaya politik partisipan, maupun keharusan-keharusan lain seperti

¹⁵ Miriam Budiarmo, *Hak Asasi Manusia Dalam Dimensi Global*, (Jakarta: Jurnal Ilmu Politik, No. 10, 1990), hlm. 37.

¹⁶ Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, (Yogyakarta: Liberty, 1993), hlm. 94

kesadaran hukum dan keseyogiaan dalam berperilaku untuk senantiasa dapat menakar dengan tepat berbagai hal memerlukan keseimbangan. Harmoni tersebut antara lain berwujud sebagai keserasian antara kepentingan individu dengan masyarakat, antara aspek kehidupan kerohanian dan kebendaan, antara kepentingan pusat dan daerah dan sebagainya.¹⁷

3. Teori Diskresi

Tujuan hakiki dari setiap negara adalah menciptakan kesejateraan dan keamanan bagi warganya, kareana itu, pemerintah harus melakukan pengaturan dan perlindungan terhadap kegiatan-kegiatan masyarakat.¹⁸ Pemerintah turut serta secara aktif dalam urusan masyarakat berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh undang-undang (hukum tertulis). Dengan demikian, sumber formal utama pemberian kewenangan kepada aparatur pemerintah adalah undang-undang, sekaligus penegasan ruang lingkup kewenangan dari tiap jabatan.

Melalui suatu undang-undang pula mengamatkan agar terlaksananya fungsi-fungsi pemerintahan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Disadari bahwa undang-undang adalah sebagai hukum tertulis tidak cukup mampu untuk merumuskan semua aspek kehidupan masyarakat yang kompleks dan perkembangan yang cepat di masyarakat. Agar pemerintah dapat menjalankan tugas penyelenggaraan kesejateraan bagi warga (rakyat), di samping memiliki wewenang berdasarkan hukum

¹⁷ Miriam Budiarmo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT. Gramedia, 1983), hlm. 9.

¹⁸ Samodra Wibawa. 2005, *Reformasi Administrasi: Bunga Rampai Pemikiran Administrasi Negara/Publik* Yogyakarta: Gava Media, hlm. 197.

tertulis, maka pejabat pemerintah (administrasi Negara) memerlukan kemerdekaan untuk bertindak atas inisiatif sendiri. Kemerdekaan bertindak secara mandiri (diskresi), menurut oleh Marcus Lukman, merupakan:¹⁹

“... sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi Negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang”

Fungsi strategis diskresi bagi pejabat pemerintah, yakni kebebasan untuk bertindak atas inisiatif sendiri, terutama untuk menyelesaikan soal-soal genting yang timbul dengan sekonyong-konyong, sedangkan pengaturannya belum ada atau tidak jelas. Esensi, sekaligus ciri khas dari diskresi, adalah kebebasan untuk mengambil (*legal person*) dan mempunyai posisi yang sejajar dengan pribadi atau badan hukum perdata. (dalam hal ini, pemerintah seperti halnya seorang swasta tunduk pada peraturan hukum keperdataan). *Civilrechtelijk is rechtspersoon prosepartij en moet, bij gemeente, de burgemeester aantreden.*²⁰ (dalam hal keperdataan, badan hukum-lah yang menjadi pihak, misalnya pada kabupaten, bupati tampil bertindak mewakili badan hukum-kabupaten).

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder yang

¹⁹ Ridwan HR. 2006. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta; PT. Raja Grafindo, Hlm. 177.

²⁰ F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek. 1985. *Inleiding in het Staats-en Administratief Recht*. Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink, hlm.34

disusun secara sistematis, kemudian ditarik suatu kesimpulan.²¹ Penelitian hukum normatif atau doktrinal research dari pendapat Hutchinson yang artinya yaitu *“Research wich provides a systematic exposition of rules governing a particular legal category, analyses the relathionship between rules,explain areas of difficulty and perhaps,predict future development”*²².

Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder yang disusun secara sistematis, kemudian ditarik suatu kesimpulan.²³ Berdasarkan hal tersebut Penulis menggunakan jenis penelitian hukum normatif atau doktrinal dengan penekanan pada teori-teori hukum untuk memberikan penjelasan yang detail terhadap masalah yang dirumuskan oleh Penulis. Penelitian hukum doktrinal ini akan mampu memberikan deskripsi dan analisa yang tajam terhadap beberapa variable hukum yang terdapat tinjauan pustaka. Dengan penelitian hukum doktrinal ini akan mampu menjawab dengan tuntas terhadap setiap permasalahan hukum yang ada dalam penelitian.

Metode merupakan cara utama yang digunakan untuk mencapai suatu tujuan, untuk mencapai tingkat ketelitian, jumlah dan jenis yang dihadapi. Akan tetapi dengan mengadakan klasifikasi yang berdasarkan pada pengalaman, dapat ditentukan teratur dan terpikirnya alur yang runtut dan baik untuk mencapai suatu maksud. Adapun pengertian penelitian adalah suatu kegiatan yang terencana yang dilakukan dengan metode ilmiah bertujuan untuk mendapatkan data baru guna membuktikan kebenaran dari suatu gejala atau hipotesa yang ada.²⁴

²¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta : UI Press, 2006), hal. 15

²² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Cetakan Kedua* (Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2006), hal.35

²³ Soerjono Soekanto , *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta : UI Press, 2006), hal. 15

²⁴ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta : Rajawali Press), 1991, hal. 21

Metode merupakan cara yang utama yang digunakan untuk mencapai suatu tujuan. Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya.²⁵

Metode penelitian adalah jalan yang dilakukan berupa serangkaian kegiatan ilmiah yang dilakukan secara metodologis, sistematis dan konsisten untuk memperoleh data yang lengkap dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah sehingga tujuan penelitian dapat tercapai. Penelitian hukum merupakan suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.²⁶

Tugas dalam penelitian adalah *Pertama*, mencandra (memberikan) artinya menggambarkan secara jelas dan cermat hal-hal yang dipersoalkan. *Kedua*, menerangkan kondisi-kondisi yang mendasari peristiwa. *Ketiga*, menyusun teori-teori artinya mencari dan memasukan dalil-dalil (hukum atau kausalitas mengenai suatu peristiwa dengan peristiwa yang lain). *Keempat*, membuat prediksi, ramalan, estimasi dan proyeksi peristiwa yang akan bakal terjadi dari gejala-gejala yang akan timbul. *Kelima*, melakukan pengendalian atau pengaraha artinya melakukan tindakan-tindakan guna mengendalikan dan mengarahkan peristiwa-peristiwa atau gejala tertentu yang dikehendaki.²⁷

Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisis dan kontruksi yang dilakukan secara metodologis, sistematis dan konsisten. Metodologis berarti sesuai dengan metode atau cara tertentu, sistematis adalah berdasarkan suatu sistem sedangkan konsisten berarti tidak adanya hal-hal yang bertentangan

²⁵ Soerjono Soekanto *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta : UI Press, 2001), hal. 43

²⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Op.cit*, hal. 35

²⁷ Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia Dari Akhir Abad ke-20* (Bandung, 1994: Alumni), hal. 102-103

dalam suatu kerangka tertentu.²⁸ Berkualitas atau tidaknya sebuah penelitian salah satunya dapat diamati dari kekonsistenan benang merah penelitian mulai dari rumusan masalah, tujuan penelitian, hingga kesimpulan hasil penelitian. Untuk dapat menuntun peneliti dalam melakukan penelitian diperlukan sebuah metode penelitian. Keberhasilan metode penelitian diharapkan dapat menjadi ciri penelitian.²⁹

Menurut Kamus *Webster's*, penelitian adalah penyelidikan terhadap suatu bidang ilmu yang dilakukan secara hati-hati penuh kesabaran dan ketelitian dalam mencari fakta dan prinsip-prinsip. Menurut *Hillway*, penelitian adalah suatu metode studi yang dilakukan seseorang melalui penyelidikan yang hati-hati dan sempurna terhadap suatu masalah, sehingga diperoleh pemecahan yang tepat terhadap masalah tersebut.³⁰ Berdasarkan hal tersebut, maka Penulis menggunakan metode penelitian agar mendapatkan hasil penelitian yang logis dan sistematis. Logis artinya antara judul, rumusan masalah dan pembahasannya mudah dipahami dengan alur berpikir yang kongkrit dan jelas. Sistematis artinya antara bagian yang satu dengan yang lain tidak akan saling terputus dan dapat memberikan penjelasan yang saling berhubungan.

2. Sifat Penelitian

Ilmu hukum mempunyai karakteristik sebagai ilmu yang bersifat preskriptif dan terapan sebagai ilmu yang bersifat deskriptif, ilmu hukum mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas

²⁸ Beni Ahmad Saebeni, *Metode Penelitian Hukum* (Bandung : CV Pustaka Setia, 2008), hal. 13

²⁹ M. Subana dan Sudrajat, *Dasar-Dasar Penelitian Ilmiah* (Bandung : Pustaka Setia, 2001), hal. 88

³⁰ Supranto, *Metode Penelitian Hukum dan Statistik* (Jakarta : PT Rineka Cipta, 2003), hal. 22

aturan hukum, konsep-konsep hukum dan norma-norma hukum.³¹ Menurut Soerjono Soekanto penelitian *preskriptif* adalah penelitian yang dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya. Maksudnya adalah terutama untuk mempertegas hipotesa-hipotesa agar dapat membantu di dalam memperkuat teori-teori lama atau di dalam kerangka menyusun-menyusun teori baru.³²

3. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus dan pendekatan konsep.

1. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*)

Dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan dengan isi hukum yang sedang ditangani. Bagi penelitian untuk kegiatan praktis, pendekatan undang-undang ini akan membuka kesempatan bagi peneliti untuk mempelajari adakah konstitusi dan kesesuaian antara suatu undang-undang dengan undang-undang lain atau undang-undang dengan undang-undang dasar atau antara regulasi dan undang-undang.

Ratio-legis dan dasar ontologis lahirnya undang-undang tersebut. Ratio-legis dan dasar ontologis suatu undang-undang peneliti sebenarnya mampu menangkap kandungan filosofis yang ada dibelakang undang-undang itu. Memahami kandungan filosofis yang ada

³¹ Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit*, hal. 22

³² Soerjono Soekanto, *Op, Cit*, hal.10

dibelakang undang-undang itu, agar dapat menyimpulkan mengenai ada tidaknya benturan filosofis antara undang-undang dengan isu yang dipahami.³³

2. Pendekatan kasus

Metode pendekatan kasus yaitu untuk dapat memahami fakta-fakta materiil dengan cara memperhatikan abstraksi rumusan fakta yang terjadi.³⁴

3. Pendekatan konsep (*Conceptual Approach*)

Pendekatan konseptual dilakukan manakala peneliti tidak beranjak dari aturan hukum yang ada. Hal ini dilakukan karena memang belum atau tidak ada aturan hukum untuk masalah yang dihadapi. Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang didalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu-isu yang dihadapi.³⁵

Kegiatan membangun konsep ini merupakan pengamatan dan pendataan guna memisahkan unsur-unsur hukum yang bersifat esensial dan yang tidak esensial serta mengelompokan berdasarkan persamaan

³³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005, hlm. 133-134

³⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cetakan ke -3, Jakarta, kencana, 2007, hal.119

³⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian.....Op.Cit.,hal.95.*

konsep-konsep hukum tertentu.³⁶ Dari apa yang dikemukakan sebenarnya dalam menggunakan pendekatan konseptual, peneliti perlu merujuk prinsip-prinsip hukum, prinsip-prinsip ini dapat dikemukakan dalam pandangan-pandangan sarjana ataupun doktrin-doktrin hukum. Meskipun tidak secara eksplisit, konsep hukum juga dapat dikemukakan di dalam undang-undang. Hanya saja dalam mengidentifikasi prinsip tersebut, peneliti terlebih dahulu memahami konsep tersebut melalui pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang ada.³⁷

Pendekatan konsep dibutuhkan karena digunakan untuk memperoleh pemahaman yang tepat, sebagai penelitian yang bersubstansikan penalaran hukum, ketepatan penalaran dalam penelitian ini sangat tergantung pada ketepatan promosi-promosi yang diajukan yang ditentukan oleh ketepatan pemahaman akan konsep-konsep yang terkait dengan penelitian ini. Norma hukum positif, yang menjadi objek penelitian ini, berisikan rangkaian konsep. Dengan demikian pendekatan ini digunakan untuk memahami pertanyaan-pertanyaan melalui bahan hukum.

³⁶ Bahder John Nasution, 2008, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, hal.108

³⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian.....Op.Cit.,*hal. 138.

4. Jenis Data

Bagian terpenting lain dalam proses penelitian ialah berkenaan dengan data penelitian. Sebab inti dari suatu penelitian adalah terkumpulnya data atau informasi, kemudian data tersebut diolah dan dianalisis dan akhirnya hasil analisis itu diterjemahkan atau diinterpretasikan.³⁸

Sumber-sumber penelitian hukum dapat dibedakan menjadi sumber-sumber penelitian yang berupa bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum autoritatif yang artinya bahan hukum primer merupakan bahan yang memiliki otoritas atau kekuasaan dalam pelaksanaannya. Yang termasuk bahan hukum primer adalah peraturan perundang-undangan, catatan resmi yang berkaitan dengan hukum. Publikasi hukum tersebut meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.³⁹

Jenis data lain yang penulis pergunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, yaitu data atau informasi hasil menelaah dokumen penelitian serupa yang pernah dilakukan sebelumnya, bahan kepustakaan seperti buku-buku, literature, koran, jurnal, maupun arsip-arsip yang berkesesuaian dengan penelitian yang dibahas. Menurut *Seorjono*

³⁸ M.Subana dan Sudrajat, *Op, Cit*, hal. 115

³⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Op, Cit*, hal. 141

Seokanto, data sekunder dibidang hukum ditinjau dari kekuatan mengikatnya dapat dibedakan menjadi tiga, yaitu:

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat:

Dalam Penulisan Hukum ini penulis menggunakan bahan hukum primer, yaitu

1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum;
3. Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum;
4. Peraturan DKPP, KPU, dan Bawaslu tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum, yaitu:
 - a. Peraturan DKPP Nomor Tahun 2012 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu;
 - b. Peraturan KPU Nomor Tahun 2012 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu;
 - c. Peraturan BAWASLU Nomor Tahun 2012 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu;
5. Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pedoman Beracara Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum.
6. Putusan DKPP

7. Peraturan Perundangan yang berkaitan dengan Undang-undang lainnya.
- b. Bahan hukum sekunder yaitu yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti:
- 1) Hasil karya ilmiah para sarjana dan ahli hukum; dan
 - 2) Hasi-hasil jurnal hukum.
- c. Bahan hukum tersier atau penunjang, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan hukum sekunder, misalnya; bahan dari media internet, kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif dan sebagainya.⁴⁰

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Tehnik pengumpulan bahan hukum dimaksudkan untuk memperoleh bahan hukum dalam penelitian. Tehnik pengumpulan bahan hukum yang mendukung dan berkaitan dengan pemaparan penulisan hukum ini adalah studi dokumen. Studi dokumen adalah suatu alat pengumpulan bahan hukum yang dilakukan melalui bahan hukum tertulis dengan mempergunakan *content analysis*.⁴¹

Pengumpulan data dalam suatu penelitian merupakan hal yang sangat penting dalam penulisan. Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan teknik studi pustaka atau “*collecting by library*” untuk mengumpulkan dan menyusun data yang diperlukan.⁴² *Bernald*

⁴⁰ Soerjono Soekanto, *Op, Cit*, hal. 13

⁴¹ Peter Mahmud Marzuki, *Op.cit*, hal. 21

⁴² Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2001), hal. 216-217

Barelson mengartikan makna "content analysis" yaitu "content analysis is a reaserch technique for the objevtive, systematic and quantitative description of the manifest content of communication". Selanjutnya *Fred N.Kerlinger* mengartikan content analysis yaitu "content analysis is a method of studying and analyzing and quantitative manner to measure variables"⁴³

Dengan demikian Penulis menggunakan berbagai sumber dalam studi pustaka berupa bermacam-macam buku dalam perspektif normatif sebagai bahan yang digunakan Referensi buku tersebut Penulis gunakan sebagai hipotesa awal sebelum nanti akan digunakan lebih lanjut dalam pembahasan dan kesimpulan akhir.

⁴³Abdurrahman, *Metode Penelitian Suatu Pemikiran dan Terapan* (Jakarta: Rineka Cipta, 1999), hal. 12

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG DEMOKRASI, PEMILIHAN UMUM, PENEGAKAN HUKUM DAN LEMBAGA NEGARA

1. DEMOKRASI

Diskursus seputar sistem Negara bernama demokrasi seakan tiada habisnya terbukti, pada abad XXI yang dikenal dengan abad kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, demokrasi masih menjadi pilihan utama berbagai Negara di belahan dunia. Bahkan bisa dikatakan, demokrasi menjadi virus yang mendeklarsikan diri sebagai satu-satunya sistem terbaik yang pernah ada.⁴⁴ Hal ini tidak lepas dari peran Amerika Serikat yang selalu gencar mengampanyekan demokrasi sebagai sistem satu-satunya yang membawa kemaslahatan Negara terhadap rakyatnya. Diterimahnya demokrasi sebagai sistem dari sebuah Negara hanya karena demokrasi mencerminkan kemajemukan semua golongan dan menyerukan hidup saling berdampingan satu dengan yang lainnya tanpa adanya diskriminasi ras, agama, maupun golongan.

Kata “demokrasi” selalu menjadi perbincangan hangat di kalangan masyarakat sipil apalagi di kalangan politisi serta menjadi konsumsi publik sehari-hari di negeri ini. Di samping itu, demokrasi seolah-olah

⁴⁴ Runtuhnya Tembok Berlin sebagai pemisah antara Jerman Barat dan Jerman Timur serta tumbanganya Uni Soviet sebagai pemimpin Blok Timur Sosialis menandakan perang dingin antara Blok Barat dan Blok timur sudah berakhir, sehingga konstelasi politik global pun telah bergeser. Hal ini juga menandakan berakhirnya peraturan ideologi besar dunia dan rebutan pengaruhnya terhadap Negara-negara dunia ketiga. Francis Fukuyama melihat kemenangan Blok Barat yang dipimpin Amerika Serikat sebagai kemenangan ideologi kapasitas dan demokrasi liberal. Lihat: Mohtar Maso'ed, *Negara Kapital dan Demokrasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajae, 1999), hlm. 24

tidak lagi menjadi hal yang ambigu, apalagi kran demokrasi melalui reformasi 1998 dibuka seluas-luasnya, dan siapapun bisa mengakses untuk mengamati dan terjun langsung didalamnya.

Dalam perjalanan sejarah bangsa, demokrasi sebenarnya telah lama dianut sebagai sistem ketatanegaraan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Akan tetapi, dalam perjalanannya kemudian demokrasi tidak jarang menuai beragam hambatan atau bahkan ancaman. Salah satu ancaman terbesar yang sedang dihadapi demokrasi Indonesia saat ini adalah keputusan terhadap demokrasi itu sendiri yang belum berbanding lurus dengan tujuannya, serta melemahnya kekuatan gerakan demokrasi dalam berhadapan dengan kekuatan-kekuatan yang anti demokrasi.

Indonesia mengalami kehidupan politik yang demokratis untuk waktu yang tidak terlalu lama. Kehidupan politik demokratis hanya berlangsung antara tahun 1950-1959.⁴⁵ Lemahnya pra-syarat sosial-ekonomi dan infrastruktur ikut mempengaruhi pendeknya usia demokrasi. Demikian pula, tipologi elit politik yang ada belum tertransformasikan dari *disunified elite* ke *consensually unified elite*-suatu kondisi yang menyulitkan tercapainya kesepakatan-kesepakatan yang dinegosiasikan di antara mereka.⁴⁶

⁴⁵ Ahmad Syafii Maarif, *Islam Dan Masalah Kenegaraan: Studi Tentang Peraturan Dalam Konstituante*, (Jakarta: LP3ES, 1985), hlm. 144

⁴⁶ Laith Kubba, "Reconizing Pluralism" *Demokrasi dan agama: Eksistensi Agama dalam Politik di Indonesia*, dalam buku, *Islam Negara dan Civil Society: Gerakan dan Pemikiran Islam Kontemporer*, (Jakarta: PARAMADINA, 2005), hlm. 167

Perjalanan demokrasi di Indonesia mengalami pasang-surut sejak lahirnya Republik ini hingga sekarang. Secara singkat, pasang-surut demokrasi di Indonesia berkaitan erat dengan tingkah laku para elitnya, apakah mereka berhati lapang, atau malah berhati sempit dan tidak bertanggungjawab. Sikap miopik dan parokial ini terutama bersumber pada kondisi lemahnya kultur ke-negarawan-an yang diindap sebagian besar politisi Indonesia.⁴⁷

Indonesia termasuk bangsa yang beruntung karena sejak awal mayoritas rakyatnya telah memilih sistem demokrasi untuk mengatur Negara yang baru lahir. Penduduknya yang mayoritas muslim hampir tidak ada yang alergi terhadap demokrasi, berkat didikan yang diberikan oleh para pemimpinnya (founding fathers). kenyataan ini merupakan modal penting untuk dikembangkan lebih secara bertanggung jawab. Adapun buahnya masih belum seperti yang diharapkan karena kesalahan dan kelemahan pemimpin negeri ini dalam berpolitik. Upaya perbaikan system ini harus dilakukan oleh penerus tanpa merasa bosan, sekalipun pada hasilnya menyakitkan dan melemahkan.⁴⁸

Genderang reformasi yang ditabuh mahasiswa dan berbagai elemen bangsa pada tahun 1998 adalah perjuangan rakyat melepas kekuatan Orde Baru. Barisan pemuda, khususnya para mahasiswa kala itu, merapatkan barisan dalam aksi demokrasi menentang pemerintah, bahkan kemudian

⁴⁷ Ahmad Syafii Maarif, *Islam dalam Bingkai Keindonesiaan dan Kemanusiaan*, (Bandung: Mizan, 2009), hlm.161.

⁴⁸ *Ibid*, hlm. 162

menggulingkannya.⁴⁹ Salah satunya adalah A. Muhaimin Iskandar dan Akbar Tandjung yang masing-masing mengimplementasikan lewat partai politik. A. Muhaimin Iskandar aktif di Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) yaitu partai politik yang baru lahir pasca reformasi dan Akbar Tandjung menjadi Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) melalui kendaraan politik Golongan Karya (GOLKAR) yang nota bene-pnya penguasah di era Orde Baru.

Pasca reformasi, Presiden BJ. Habibi memiliki jasa yang cukup besar dalam memberi ruang yang luas bagi perkembangan demokrasi. Hal ini tidak terlepas dari desakan sebagian besar rakyat Indonesia akibat akumulasi kekecewaan terhadap rezim otoriter Soeharto. Melalui pintu demokrasi yang terbuka lebar juga, kekuasaan Habibie tidak dapat dipertahankan pada SU-MPR 1999. Reformasi 1998 dengan demokrasi sebagai agenda utamanya telah membuka babak baru sekaligus menjadi titik balik dalam konstelasi politik nasional menuju ke arah yang lebih sehat, demokrasi dan terbuka.

Terpilihnya GUS DUR dan Megawati secara mengejutkan sebagai pasangan Presiden dan Wakil Presiden pada SU MPR 1999 memberikan langgam kepastian bahwa roda demokratisasi akan terus bergerak.⁵⁰ Terlepas dari berbagai manuver politik yang mengkhawatirkan kehidupan demokrasi, tindakan politik GUS DUR selaku Presiden RI sangat

⁴⁹ Majalah Biografi Politik, volume 1. No. 5, September 2008, hlm 147

⁵⁰ A. Muhaimin Iskandar, *Melampau Demokrsai: Merawat Bangsa Dengan Visi Ulama*, (Yogyakarta: KLIK R, 2006), hlm. 95

bermakna dalam mematangkan watak dan gerakan demokrasi di tengah kebuntuan demokrasi dimasa-masa sebelumnya. Kesadaran yang mendalam dari segenap elemen bangsa dalam menjalankan nilai-nilai demokrasi yang baik, telah menyelamatkan bangsa kita dari bahaya disintegrasi akibat perbedaan pandangan politik yang tajam.

Harus diakui, demokrasi yang berjalan di Indonesia telah menghasilkan sejumlah kemajuan yang berarti dipandang dari segi procedural. Pemilu Legislatif pemilu Presiden dan wakil Presiden, hingga Pilkada langsung dapat berjalan dengan bebas, transparan, demokratis, dan dalam suasana damai. Kebebasan berpendapat (freedom of expression), kebebasan berserikat (freedom of assembly) dan kebebasan pres (freedom of press) jauh lebih baik dibandingkan masa Orde Baru.⁵¹

Perubahan-perubahan penting dan mendasar tersebut mengakibatkan terciptanya harapan besar masyarakat untuk adanya peningkatan kualitas demokrasi seiring dengan kemajuan prosedur demokrasi. Masyarakat juga mengharapkan pemerintah yang dihasilkan memalui prosedur demokrasi mampu menangkap dan mengartikulasikan kepentingan publik jauh lebih baik dibanding pada masa sebelumnya (baca orde baru), serta menjauhkan diri dari kepentingan-kepentingan kelompok atau golongan tertentu. Namun demikian, dalam realitas harapan-harapan tersebut belum terwujud secara optimal.

⁵¹ As'ad Said Ali, Negara Pancasila: *Jalan Kemashlahatan Berbangsa*. (Jakarta:Pustaka LP3ES Indonesia, 2009), hlm.99

Muncul keluhan bahwa sistem demokrasi yang sekarang berjalan belum banyak memberikan kontribusi terhadap kesejateraan ekonomi dan sosial. Partisipasi rakyat dalam setiap proses pengambilan keputusan-pun nyaris seperti orde Baru, sementara sirkulasi elit politik nasional banyak mengalami perubahan perilaku yang mendasar. Di sisi lain, tiga belas tahun sudah reformasi bergulir ternyata belum mampu membawa bangsa ini keluar dari jeratan krisis multidimensional. Di era transisi ini, rakyat memang menghirup udara kebebasan berpolitik tanpa harus khawatir adanya intimidasi dari korps berseragam loreng. Dua kali pemilu dilaksanakan dan tiga kali terjadi pergantian Presiden-KH. Abdurrahman Wahid (GUS DUR), Megawati Suekarno Putri, dan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), namun faktanya secara subtansif belum mampu membawa rakyat beranjak dalam taraf kesejateraan.

Rakyat masih saja hidup dibawah garis kemiskinan, angka pengangguran semakin membengkak, utang luar negeri semakin menumpuk dan budaya korupsi masih saja mewarnai kehidupan elite-elite politik negeri ini.⁵² Pada level formal-prosedural proses demokratisasi di Indonesia yang menggelinding sejak reformasi 1998 sudah mengalami peningkatan yang seknifikan. Mulai dari amandenen UUD 1945, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, kepala daerah secara langsung dan pembentukan beberapa institusi demokrasi menjadi landasan yang memadai untuk menompang proses pembaharuan politik dan kelembagaan

⁵² Ibid., hlm.90-100

demokrasi di Indonesia amandemen keempat UUD 1945 telah melahirkan Dewan Perwakilan daerah (DPD) yang diatur dalam BAB VIIA pasal 22C-22D, Mahkamah Konstitusi (MK) diatur dalam BAB IX pasal 24C-25, Komisi Yudisial (KY) diatur dalam BAB IX pasal 24B,⁵³ dan beberapa Komisi Negara lainnya. Tradisi politik yang baru lebih demokratis sudah mulai tumbuh, lembaga-lembaga politik juga mulai ditata lebih baik yang memungkinkan terjadinya percepatan proses konsolidasi demokrasi.

Akan tetapi, lahirnya kultur politik dan institusi-institusi politik demokratis yang tercermin dalam pemilihan presiden langsung, amandemen UUD 1945, dan lain sebagainya tidak berkorelasi dengan meningkatnya kesejahteraan rakyat. Secara substansial, kehidupan masyarakat terutama menyangkut kesejahteraan tidak langsung tidak kunjung membaik. Terbukti dengan angka pengangguran yang tidak bias ditekan, bahkan meningkat.

Sejarah tentang paham demokrasi itu menarik, sedangkan sejarah tentang demokrasi itu sendiri menurut Held membingungkan.⁵⁴ Ada dua fakta historis yang penting

“*pertama*, hampir semua orang pada masa ini mengaku sebagai democrat. Beragam jenis rezim politik di seluruh dunia mendeskripsikan dirinya sebagai demokrasi. Namun demikian, apa yang dikatakan dan diperbuat oleh rezim yang satu dengan yang lain

⁵³ UUD RI 1945 Pasca Amandemen yang Keempat

⁵⁴ David Held, *Models of Democracy*, diterjemakan oleh Abdul Haris, Akbar Tandjung *Institute*, Jakarta, 2007, Hlm. xxiii

sering berbeda secara substansial. Demokrasi kelihatannya menglegitimasi kehidupan politik modern: penyusunan dan penegakan hukum dipandang adil dan benar jika ‘demokratis’. Pada kenyataannya tidak selalu demikian. Dari zaman Yunani kuno hingga sekarang mayoritas teoritikus di bidang politik banyak melontarkan kritik terhadap teori dan praktik demokrasi. Komikmen umum terhadap demokrasi merupakan fenomena yang terjadi baru-baru ini saja.

Kedua, sementara banyak Negara pada saat ini menganut paham demokrasi, sejarah politiknya mengungkap adanya kerapuhan dan kerawanan tatanan demokrasi. Sejarah Eropa pada abad ke-20 sendiri menggambarkan jelas bahwa demokrasi merupakan bentuk pemerintahan yang sangat sulit untuk diwujudkan dan dijaga: Fasisme, Nazisme, dan Stalinisme hampir saja menghancurkannya. Demokrasi telah berkembang melalui perlawanan sosial yang intensif. Demokrasi juga sering dikorbankan dalam perlawanan serupa.”

Demokrasi merupakan asas dan sistem yang paling baik dalam sistem politik dan ketatanegaraan kiranya tidak dapat dibantah. Khasanah pemikiran dan preformasi politik di berbagai Negara samapai pada titik temu tentang ini: demokrasi adalah pilihan terbaik dari pilhan lainnya. Sebuah laporan studi yang disponsori oleh salah satu organ PBB yakni UNESCO pada awal 1950-an menyebutkan bahwa tidak ada satupun tanggapan yang menolak “demokrasi” sebagai landasan dan sistem yang paling tepat dan ideal bagi semua organisasi politik modern. Studi yang

melibatkan lebih dari 100 orang sarjana barat dan timur itu dapat dipandang sebagai jawaban yang sangat penting bagi studi-studi tentang demokrasi.⁵⁵ Permasalahan yang sampai belum pada titik temu di sekitar perdebatan tentang demokrasi itu adalah bagaimana mengimplementasikan demokrasi itu dalam praktek. Berbagai Negara telah menentukan jalurnya sendiri-sendiri yang tidak sedikit di antaranya justru mempratekkan cara-cara atau mengambil jalur yang sangat tidak demokratis, kendati di atas kertas menyebutkan “demokrasi” sebagai asasnya yang fundamental.

Oleh sebab itu, studi-studi tentang politik sampai pada identifikasi bahwa fenomena demokrasi itu dapat dibedakan atas demokrasi normatif dan demokrasi empirik. Demokrasi normatif menyangkut rangkuman gagasan-gagasan atau idealita tentang demokrasi yang terletak di dalam alam filsafat, sedangkan demokrasi empirik adalah pelaksanaannya di lapangan yang tidak selalu paralel dengan gagasan normatifnya.

Ada yang menyebutkan istilah lain untuk demokrasi normatif dan demokrasi empirik yakni sebagai “*essence*” dan demokrasi sebagai “*preformance*” yang di dalam ilmu hukum istilah yang sering dipakai adalah demokrasi “*das sollen*” dan demokrasi “*das sein*”. Karena sering terjadi persilangan antara demokrasi normatif dan demokrasi empirik itulah maka diskusi-diskusi tentang pelaksanaan demokrasi menjadi obyek

⁵⁵ Afan Gaffar, “Kualitas Pemilu Menentukan Kualitas DPR, Sebuah sketsa”, “Pengantar” dalam Dahlan Thaib dan Ni’matul Huda (ed.) *Pemilu dan Lembaga Perwakilan Dalam ketatanegaraan Indonesia*, Jurusan HTN Fakultas Hukum UII, Yogyakarta 1992, Hlm. Vi.

yang senantiasa menarik.⁵⁶ Hampir semua teoritis-bahkan sejak zaman klasik-selalu menekankan bahwa sesungguhnya yang berkuasa dalam demokrasi itu adalah rakyat atau *demos, populous*. Oleh karena itu, selalu ditekankan peranan *demos* yang senyatanya dalam proses politik yang berjalan. Paling tidak, dalam dua tahap utama: *pertama*, agenda *setting*, yaitu tahap untuk memilih masalah apa yang hendak dibahas dan diputuskan, *kedua*, *deciding the outcome*, yaitu tahap pengembalian keputusan.⁵⁷

Berangkat dari pemaknaan yang sama dan karenanya universal, demokrasi substantial, telah memberikan daya pikat normatif. Bahwa dalam demokrasi, mestinya berkembang nilai kesetaraan (egalitarian), keragaman (pluralism), penghormatan atas perbedaan (toleransi), kemanusiaan atau penghargaan atas hak-hak asasi manusia, “kebebasan” tanggungjawab, kebersamaan, atas sebagainya. Secara substantif demokrasi melampaui maknanya secara politis.⁵⁸

Di lain sebagai suatu sistem politik, demokrasi juga mengalami perkembangan dalam implementasinya. Banyak model demokrasi hadir di sini, dan semua itu tidak lepas dari ragam perspektif pemaknaan demokrasi substantial. Yang menjadikan demokrasi berkembang ke dalam banyak model, antara lain karena terkait dengan kreativitas aktor politik di

⁵⁶ *Ibid*

⁵⁷ Afan Gaffar, *Politik Indonesia; Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999, Hlm.6

⁵⁸ Akbar Tandjung, “kata Pengantar” dalam David Held, Op. Cit., Hlm. X.

berbagai tempat dalam mendesain politik Praktik demokrasi prosedural sesuai dengan kultur, sejarah dan kepentingan mereka.

Dalam sejarah teori demokrasi terletak suatu konflik yang sangat tajam mengenai apakah demokrasi harus berarti suatu jenis kekuasaan rakyat (suatu bentuk politik dimana warga Negara terlibat dalam pemerintahan sendiri dan pengaturan sendiri) atau suatu bantuan bagi pembuatan keputusan (suatu cara pemberian kekuasaan kepada pemerintah melalui pemberian suara secara periodik). Konflik ini telah telah memunculkan tiga jenis atau model pokok demokrasi.

Pertama, demokrasi partisipatif atau demokrasi langsung, suatu sistem di mana pengambilan keputusan tentang permasalahan umum melibatkan warga Negara secara langsung. Ini adalah tipe demokrasi “asli” yang terdapat di Athena kuno, di tempat-tempat yang lain (seperti yang diuraikan di atas).

Kedua, demokrasi liberal atau demokrasi perwakilan, suatu sistem pemerintahan yang menggunakan ‘pejabat’ yang dipilih untuk ‘mewakili’ kepentingan atau pendapat warga Negara dalam daerah-daerah yang terbatas sambil tetap menjunjung tinggi ‘aturan hukum’.

Ketiga, demokrasi yang didasarkan atas model atau partai (meskipun sementara orang mungkin meragukan apakah hal ini merupakan suatu model demokrasi juga)

2. Pemilihan Umum (Pemilu)

Pemilihan Umum (pemilu) merupakan salah satu media demokrasi yang digunakan untuk mewujudkan partisipasi rakyat. Pemilu dianggap penting dalam proses dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara, Pemilihan Umum sudah menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari suatu negara negara demokrasi, jika melihat hampir seluruh negara demokrasi melaksanakan pemilihan umum.

Dalam negara hukum yang demokratis, kegiatan memilih orang atau sekelompok orang menjadi pemimpin idialnya dilakukan melalui pemilu dengan berasaskan prinsip pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (LUBERDIL). Namun meskipun prinsip tersebut terus dijadikan pedoman dan asas demokrasi, namun bukan berarti pemilu tidak bebas dari perselisihan-perselisihan lainnya.

Indonesia menjadikan pemilu sebagai bagian yang sangat penting dalam kegiatan bernegara, peraturan tertinggi mengenai pemilu diatur dalam Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 hasil amandemen. Pemilu secara tegas diatur pada UUD 1945 perubahan III, Bab VIIB tentang Pemilihan Umum, pasal 22E, berikut ini isi adalah pasal tersebut.

1. Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.
2. Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

3. Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.
4. Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.
5. Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.
6. Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

Pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dinyatakan pemilihan umum secara langsung oleh rakyat merupakan sarana perwujudan kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Pelaksanaan Pemilu diselenggarakan dalam beberapa tahapan sebagai berikut.⁵⁹

1. Pemuktahiran data pemilih dan penyusunan daftar pemilih.
2. Pendaftaran peserta Pemilu.
3. Penetapan peserta Pemilih
4. Penetapan jumlah kursi dan penetapan daerah pemilihan.

⁵⁹ Ketentuan umum pasal 1 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 *Tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD*.

5. Pencalonan anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD Kabupaten/kota.
6. Masa kampanye.
7. Masa tenang.
8. Pemungutan dan penghitungan suara.
9. Penetapan hasil Pemilu.
10. Pengucapan sumpah/janji anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/kota.

Pelaksanaan seluruh proses pemilihan umum (Pemilu) di Indonesia melibatkan beberapa pihak yang saling berhubungan satu dengan yang lainnya. Berikut ini adalah penjelasan setiap bagian pihak yang terkait dalam pemilu.⁶⁰

1. Komisi Pemilihan umum (KPU) merupakan lembaga penyelenggara Pemilu yang sifatnya nasional, tetap, dan mandiri.
2. KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota merupakan penyelenggara Pemilu ditingkat provinsi dan Kabupaten/Kota.
3. Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) merupakan panitia yang dibentuk oleh KPU Kabupaten/Kota, bertugas untuk menyelenggarakan Pemilu pada tingkat Kecamatan.
4. Panitia Pemungutan Suara (PPS) merupakan panitia yang dibentuk oleh KPU Kabupaten/Kota, bertugas untuk menyelenggarakan pemilu di tingkat Desa/Kelurahan.

⁶⁰ Undang-undang No 2 Tahun 2007 *Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum*.

5. Panitia Pemilihan Luar Negeri (PPLN) merupakan panitia yang dibentuk oleh KPU untuk menyelenggarakan seluruh proses Pemilu di luar negeri.
6. Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) adalah kelompok yang dibentuk oleh PPS untuk menyelenggarakan pemungutan suara di tempat pemungutan suara.
7. Kelompok Penyelenggara Pemungutan suara Luar Negeri (KPPSLN) merupakan kelompok yang dibentuk oleh PPLN untuk menyelenggarakan pemungutan suara di tempat pemungutan suara di luar negeri.
8. Badan Pengawas Pemilu (Panwaslu) merupakan badan yang bertugas mengawasi penyelenggara Pemilu di seluruh Indonesia.
9. Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota merupakan panitia yang dibentuk oleh Banwaslu dan bertugas untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilu di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota.
10. Panwaslu Kecamatan merupakan panitia yang dibentuk oleh Panwaslu Kabupaten/Kota untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilu di tingkat Kecamatan.
11. Pengawas Pemilu Lapangan merupakan petugas yang dibentuk oleh Panwaslu Kecamatan, bertugas untuk mengawasi penyelenggara Pemilu di Desa/Kelurahan.

12. Pemilih adalah warga negara Indonesia yang telah berusia sekurang-kurangnya 17 tahun atau telah/sudah pernah menikah dan tidak sedang dicabut hak pilihnya.

13. Peserta Pemilu difungsikan dalam beberapa waktu, diantaranya.

- a. Pada pemilihan anggota DPR, DPRD tingkat 1, dan DPRD tingkat 2 peserta Pemilu adalah partai politik.
- b. Pada Pemilu anggota DPD, peserta pemilu adalah perorangan.
- c. Pada pemilihan presiden/wakil presiden, peserta Pemilu adalah wakil partai politik.
- d. Sedangkan pada pemilihan kepala daerah/wakil kepala daerah, peserta Pemilu adalah wakil partai politik atau perorangan.

Pemilihan umum mengimplikasikan terselenggaranya mekanisme pemerintahan secara tertib, teratur dan damai serta lahirnya masyarakat yang dapat menghormati opini orang lain. Disamping itu lebih lanjut akan lahir suatu masyarakat yang mempunyai tingkat kritisme yang tinggi, dalam arti bersifat selektif atau biasa memilih yang terbaik menurut keyakinannya.

Memperhatikan hal tersebut berarti pemilihan umum adalah merupakan *conditio sine quanon* bagi suatu negara demokrasi modern, artinya rakyat memilih seseorang untuk mewakilinya dalam rangka keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, sekaligus merupakan suatu

rangkaian kegiatan politik untuk menampung kepentingan atau aspirasi masyarakat. Dalam konteks manusia sebagai individu warga negara, maka pemilihan umum berarti proses penyerahan sementara hak politiknya. Hak tersebut adalah hak berdaulat untuk turut serta menjalankan penyelenggaraan negara.⁶¹

Pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak dapat dilepaskan dari pemilihan umum karena pemilihan umum merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi) dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah setiap warga negara berhak ikut aktif dalam proses politik.⁶²

Pemilihan Umum merupakan salah satu cara untuk menentukan wakil-wakil rakyat yang akan duduk baik dalam jabatan legeslatif maupun eksekutif. Hal ini berarti terdapat berbagai sistem pemilihan umum yang di terapkan di dunia. Landasan berpikirnya bahwa dalam menilai sistem pemilu dapat dilihat dari kedudukan kepentingan rakyat itu sendiri.

Apakah rakyat dipandang sebagai individu yang bebas untuk menentukan pilihannya, dan sekaligus mencalonkan dirinya sebagai calon wakil rakyat, atau rakyat hanya dipandang sebagai anggota kelompok yang sama sekali tidak berhak menentukan siapa yang akan menjadi wakilnya di lembaga perwakilan rakyat, sekaligus juga rakyat tidak berhak untuk mencalonkan dirinya sebagai wakil rakyat.

⁶¹ Miriam Budiarjo, *Hak Asasi Manusia Dalam Dimensi Global*, (Jakarta: Jurnal Ilmu Politik, No. 10, 1990), hlm. 37

⁶² Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, (Yogyakarta: Liberty, 1993), hlm. 94.

Berdasarkan pemikiran tersebut, menurut Jimly, sistem pemilihan umum dapat dibedakan dalam dua macam, yaitu: sistem pemilihan mekanis, dan sistem pemilihan organis. Sistem mekanis mencerminkan pandangan mekanis yang melihat rakyat sebagai individu-individu yang sama. Baik aliran liberalisme, sosialisme dan komunisme sama-sama mendasarkan diri pada pandangan mekanis. Bedanya, liberalisme lebih mengutamakan individu sebagai kesatuan otonom dan memandang rakyat sebagai suatu kompleks hubungan-hubungan antar individu yang bersifat kontraktual.

Sementara sosialisme dan komunisme lebih mengutamakan totalitas kolektif masyarakat dengan mengecilkan peranan individu.⁶³ Sedangkan sistem pemilihan yang organis menempatkan rakyat sebagai sejumlah individu-individu yang hidup bersama dalam berbagai macam persekutuan hidup berdasarkan geneologis, fungsi tertentu, lapisan-lapisan sosial, dan lembaga-lembaga sosial. Kelompok-kelompok dalam masyarakat dilihat sebagai suatu organisasi yang berdiri atas organ-organ yang mempunyai kedudukan dan fungsi tertentu dalam totalitas organisme. Dengan demikian, persekutuan-persekutuan itulah yang diutamakan sebagai penyanggah dan pengendali hak pilih.

Menurut Ismail Sunni, dalam sistem mekanis, lembaga perwakilan rakyat merupakan lembaga perwakilan kepentingan umum rakyat seluruhnya. Sedangkan menurut sistem organis, lembaga perwakilan

⁶³ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II, Sekjend dan Kepaniteraan MK, Jakarta, 2006, hlm.178-179

rakyat kepentingan-kepentingan khusus persekutuan-persekutuan hidup itu masing-masing. Dalam bentuknya yang paling ekstrim, sistem mekanis melahirkan parlemen, sedangkan sistem organis menghasilkan dewan korporasi (korporatif). Kedua sistem ini sering dikombinasikan dalam struktur parlemen dua kamar (bikameral).⁶⁴

Sistem pemilihan mekanis biasanya dilaksanakan dengan dua sistem pemilihan umum, yaitu sistem proporsional dan sistem distrik. Menurut Sri Soemantri, sistem pemilihan proporsional adalah suatu sistem pemilihan dimana kursi yang tersedia di parlemen dibagikan kepada partai-partai politik (organisasi peserta pemilu) sesuai dengan imbalan perolehan suara yang di dapat partai politik peserta pemilu bersangkutan. Oleh karena itu, sistem pemilu ini disebut juga sistem berimbang.⁶⁵

Dalam pemilihan sistem proporsional, wilayah negara merupakan satu daerah pemilihan. Oleh karena itu luasnya wilayah negara dan jumlah warga negara yang cukup banyak, wilayah itu dibagi atas daerah-daerah pemilihan (misalnya beberapa kabupaten/kota digabung menjadi satu daerah pemilihan). Dalam menentukan daerah pemilihan biasanya mempertimbangkan aspek geografis, historis, sosiologis dan kultur. Di dalam satu daerah pemilihan tersebut dibagikan sejumlah kursi untuk diperebutkan sehingga sistem proporsional disebut juga multi *member*

⁶⁴ Ismail Sunny, *Sistem Pemilihan Umum yang menjamin Hak-hak Demokrasi Warga Negara*, dikutip juga dalam Jimly Ashiddiqie, *ibid.*, hlm. 180

⁶⁵ Sri Soemantri M, *Pelaksanaan Pemilu Indonesia (Menelusuri UU Pemilihan dan UU Partai Politik dan Golkar)*, dikutip dalam Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 721

constituency. Di samping itu, dalam sistem pemilihan proporsional sisa suara dari masing-masing peserta pemilu di daerah pemilihan tertentu tidak dapat lagi digabung dengan sisa suara peserta pemilu di daerah lainnya.

Berdasarkan uraian tersebut, maka segi-segi positif dari sistem pemilihan proporsional adalah: (1) suara yang terbuang sangat sedikit; (2) partai-partai politik kecil/minoritas, besar kemungkinan mendapat kursi parlemen. Sedangkan segi-segi negatif dari sistem proporsional di antaranya: (1) sistem ini mempermudah fragmentasi partai politik dan timbulnya partai politik baru, sehingga akan memperbanyak jumlah partai politik dan tidak menjurus ke arah integrasi berbagai macam golongan masyarakat; (2) setiap calon yang terpilih menjadi anggota parlemen merasa dirinya lebih terikat kepada partai politik yang telah memilihnya; (3) banyak partai politik mempersulit dalam membentuk pemerintah yang stabil, lebih-lebih dalam sistem parlementer. Karena pembentukan pemerintah/kabinet harus didasarkan atas koalisi antar dua partai politik atau lebih.⁶⁶

Sistem pemilihan distrik adalah suatu sistem pemilihan yang wilayah negaranya di bagi atas distrik-distrik pemilihan, yang jumlahnya sama dengan jumlah kursi yang tersedia di parlemen. Setiap distrik pemilihan hanya memilih satu orang wakil dari calon-calon yang diajukan oleh masing-masing partai peserta pemilu. Oleh karena itu, sistem ini juga

⁶⁶ Bintan R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1987, hlm. 180

disebut “*single member constituency*”. Untuk menentukan pemenangnya adalah calon yang memperoleh suara terbanyak dalam distrik tersebut.

Berdasarkan uraian tersebut, maka segi-segi positif dari sistem pemilihan distrik adalah: (1) hubungan antara si pemilih dengan wakilnya sangat dekat, sehingga partai politik tidak berani mencalonkan orang yang tidak populer dalam distrik tersebut; (2) sistem ini mendorong bersatunya partai-partai politik, karena kursi yang diperebutkan dan calon yang terpilih hanya satu, sehingga beberapa partai politik terpaksa/dipaksa untuk mencalonkan orang yang populer, berkualitas, dan berbakat; (3) sistem pemilihan ini akan mengakibatkan terjadinya penyerderhanaan jumlah partai politik; (4) organisasi penyelenggara pemilihan akan lebih sederhana karena tidak memerlukan banyak orang yang terlibat didalam kepanitiaan, dan proses perhitungan suara bisa dilakukan dengan cepat karena tidak menghitung sisa suara. Sedangkan segi-segi negatif dari sitem pemilihan distrik diantaranya: (1) kemungkinan akan ada suara yang terbuang, bahkan ada kemungkinan calon terpilih adalah calon yang mendapat suara minoritas karena ada penggabungan beberapa partai politik; (2) sistem akan menyulitkan partai-partai kecil dan golongan-golongan minoritas.

Berdasarkan uraian diatas menunjukkan bahwa setiap sistem pemilu selalu mengandung kelebihan dan kelemahannya sendiri-sendiri, tidak ada yang sempurna. Oleh karena itu, sering terjadi negara-negara yang menganut sistem distrik cenderung berusaha untuk mengadopsi sistem

proporsional, tetapi juga ada negara-negara yang biasa dengan sistem proporsional dan banyak mengalami sendiri kekurangan-kekurangannya, cenderung berusaha untuk menerapkan sistem distrik yang dianggapnya lebih baik. Semua pilihan itu tergantung tingkat kebutuhan riil yang dihadapi setiap masyarakat yang ingin mengembangkan tradisi dan sistem demokrasi dan ketatanegaraan yang diterapkan di masing-masing negara.

Dengan demikian, pemilu dapat berperan sebagai media bagi seluruh rakyat Indonesia yang mempunyai hak untuk menentukan pembaharuan-pembaharuan ketatanegaraan. Hal ini sesuai dengan pendapat C.S.T. Kansil bahwa fungsi pemilu, ialah sebagai alat demokrasi yang penggunaannya untuk:

- a. Mempertahan dan mengembangkan sendi-sendi Demokrasi Indonesia.
- b. Mencapai suatu masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila (Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia).⁶⁷

Jadi, fungsi pemilu merupakan alat, sarana bagi bangsa Indonesia untuk menentukan nasibnya dan menggunakan kedaulatannya untuk memilih wakil-wakilnya yang duduk sebagai penyambung gagasan dan aspirasi masyarakat. Di samping itu, pemilihan umum juga merupakan lembaga dan sekaligus praktik politik yang mempunyai dua dimensi, pemilu umumnya dimengerti sebagai sarana bagi perwujudan kedaulatan rakyat, ia adalah sarana artikulasi kepentingan warga negara untuk menentukan

⁶⁷ C.S.T. Kansil, *Tata Kehidupan Bernegara*, Jakarta, Pradya Paramita, hlm.11.

wakil-wakil mereka. Dalam pengertian ini, pemilu juga merupakan sarana evaluasi sekaligus kontrol, yang langsung maupun tidak langsung terhadap pemerintah dan kebijakan yang dibuatnya.

Disamping dua dimensi tersebut, pemilu juga dapat dijadikan sebagai salah satu sarana untuk memberikan dan memperkuat legitimasi politik pemerintah, sehingga keberadaan, kebijaksanaan dan program-program yang dibuatnya dapat diwujudkan dengan lebih mudah dan mempunyai ikatan sanksi yang kuat.

3. Penegakan Hukum

Proses pembangunan harus diupayakan agar berjalan secara teratur dan berkelanjutan (*sustainable development*) di setiap sektor dan lintas sektoral. Soerjono Soekanto dalam tulisannya mengemukakan “Pembangunan merupakan perubahan terencana dan teratur yang antara lain mencakup aspek-aspek politik, ekonomi, demografi, psikologi, hukum, intelektual maupun teknologi. Salah satu bagian penting dari gerakan pembangunan adalah pembangunan hukum.

Mengenai pembangunan hukum, Otje Salman dan Anton F. Susanto berpendapat bahwa pembangun hukum ini harus mencakup tiga aspek yang secara simultan berjalan melalui langkah-langkah strategis, mulai dari perencanaan pembuatan aturan (*legislation planning*), proses pembuatannya (*law making procces*), sampai kepada penegakan hukum (*law enforcement*) yang dibangun melalui kesadaran hukum (*law awareness*) masyarakat.

Penegakan hukum merupakan hal yang sangat esensial dan substansial dalam negara hukum sebab sebagaimana yang dikemukakan oleh Sudikno Mertokusumo bahwa salah satu unsur untuk menciptakan atau memulihkan keseimbangan tatanan di dalam masyarakat adalah penegakan hukum. Satjipto Rahardjo dalam bukunya yang berjudul “Masalah Penegakan Hukum” menyatakan bahwa: Penegakan hukum pada hakikatnya merupakan penerapan diskresi (kebijakan) yang membuat keputusan hukum tidak secara ketat diatur undang-undang melainkan juga berdasarkan kebijaksanaan antara hukum dan etika. Oleh karena itu pertimbangan secara nyata hanya diterapkan selektif dalam masalah penanggulangan kejahatan.

Wayne La Favre menjelaskan bahwa “penegakan hukum sebagai suatu proses, pada hakikatnya merupakan penerapan diskresi yang menyangkut membuat keputusan yang tidak secara ketat diatur oleh kaidah hukum, akan tetapi mempunyai unsur penilaian pribadi. Abdulkadir Muhammad dalam bukunya yang berjudul *Etika Profesi Hukum* mengungkapkan bahwa “penegakan hukum dapat dirumuskan sebagai usaha melaksanakan hukum sebagaimana mestinya dan jika terjadi pelanggaran memulihkan hukum yang dilanggar itu supaya ditegakkan kembali.” Lebih lanjut dengan mengutip pendapat Notohamidjojo dikatakan bahwa ada empat norma penting dalam penegakan hukum yaitu kemanusiaan, keadilan, kepatutan dan kejujuran.

Dengan demikian dapat dirumuskan bahwa yang dimaksudkan dengan penegakan hukum adalah bagian dari pembangunan hukum yang mengarah pada upaya-upaya menerapkan hukum untuk mengembalikan keseimbangan dalam tatanan kehidupan masyarakat. Penegakan hukum (*law enforcement*) dibangun melalui kesadaran hukum (*law awareness*) masyarakat. Mengenai kesadaran hukum ini, Ewick dan Silbey membagi kesadaran hukum menjadi tiga bentuk yakni *consciousness as attitude* (kesadaran sebagai sikap), *consciousness as epiphenomenon* (kesadaran sebagai epiphenomenon) dan *consciousness as cultural practice* (kesadaran sebagai praktik kultural). Konsep dari kesadaran sebagai sikap menunjukkan bahwa kelompok-kelompok sosial dari semua ukuran dan tipe (keluarga-keluarga, kelompok-kelompok sebaya, kelompok-kelompok kerja, perusahaan-perusahaan, komunitas-komunitas, institusi-institusi hukum dan masyarakat-masyarakat), muncul dari tindakan-tindakan bersama individu-individu.

Konsep *consciousness as epiphenomenon* (kesadaran sebagai epiphenomenon) memandang kesadaran sebagai produk samping dari operasi struktur-struktur sosial, ketimbang agen formatif dalam membentuk struktur-struktur. Sedangkan konsep *consciousness as cultural practice* (kesadaran sebagai praktik kultural) muncul dari hubungan timbal balik dalam suatu proses sosial. Kesadaran hukum terbentuk di dalam dan diubah oleh tindakan sosial masyarakat. Dengan demikian kesadaran hukum merupakan modalitas fundamental dalam penegakan hukum.

Kualitas penegakan hukum yang dituntut masyarakat saat ini bukan sekadar kualitas formal, tetapi terutama kualitas penegakan hukum secara material/ substansial. Kualitas substantif jelas lebih menekankan pada aspek immateriil/ non fisik dari pembangunan masyarakat/ nasional. Pembangunan nasional tidak hanya bertujuan meningkatkan kualitas masyarakat (lingkungan hidup dan kehidupan) secara materiil, tetapi juga secara immateriil. Penegakan hukum pada hakikatnya merupakan bagian integral dari upaya membangun dan meningkatkan kualitas lingkungan hidup yang lebih berbudaya dan bermakna. Oleh sebab itu penegakan hukum bukan hanya berada pada dimensi yuridis saja melainkan pada dimensi sosiologis dan filosofis.

Penyimpangan dalam penegakan hukum yang tidak mendasar sama sekali (penyimpangan negatif), akan nampak sebagai penegakan hukum yang bersifat represif. Akan tetapi dapat saja terjadi penyimpangan penegakan hukum dalam rangka untuk mencapai tujuan hukum yang didasari kepentingan umum, merupakan usaha menciptakan kesejahteraan masyarakat (*social welfare*) sehingga dalam penegakan hukum dapat saja terjadi sebagai *actual enforcement* yang tidak dapat dihindari. Namun demikian *actual enforcement* dalam hal ini dilakukan semata-mata untuk mengisi kekosongan hukum yang ada.

Hukum berubah mengikuti perubahan masyarakatnya. Ketika masyarakat Indonesia berubah dari masyarakat kolonial menjadi masyarakat nasional yang merdeka maka hukumnya pun mestinya berubah. Hukum kolonial tentu

dimaksudkan untuk melayani kolonialisme, sehingga jika masyarakat kolonial diganti oleh masyarakat nasional yang merdeka maka hukum-hukum kolonial juga harus diubah; jika konfigurasi politik berubah maka karakter-karakter hukum juga berubah sesuai dengan konfigurasi politik yang melahirkannya.

Hukum nasional yang difungsikan sebagai sarana rekayasa sosial demi tercapainya pembangunan seringkali sulit dimengerti dan diterima oleh masyarakat. Masyarakat awam merasa bahwa alam kehidupan mereka tidak lagi bersuasana alam kehidupan kedaerahan setempat yang otonom. Apalagi Penegakkan hukum di Indonesia sudah lama menjadi persoalan serius bagi masyarakat di Indonesia. Bagaimana tidak, karena persoalan keadilan telah lama diabaikan Sehingga menimbulkan akibat-akibat yang serius dalam kontek penegakkan hukum. Para hakim yang notabene merupakan produk dari sekolah-sekolah hukum yang bertebaran di Indonesia tidak lagi mampu menangkap inti dari semua permasalahan hukum dan hanya melihat dari sisi formalitas hukum.

Sehingga tujuan hukum yang sesungguhnya malah tidak tercapai. Indonesia sebagai negara hukum, peran lembaga peradilan adalah mutlak diperlukan. Sebab dengan adanya lembaga peradilan akan dapat mewedahi dan mengimplementasikan berbagai persoalan hukum ke dalam bentuk yang nyata. Dengan demikian, interaksi di dalam peradilan itu akan terjadi proses-proses hukum sebagai salah satu wujud legitimasi atas berbagai perilaku baik dalam hubungan-hubungan individu maupun kelompok sosial masyarakat. Dari perjalanan waktu lembaga peradilan di Indonesia mengalami perubahan-perubahan seiring

dengan perkembangan zaman, baik dari kelembagaannya maupun dalam sistem penegakan hukumnya.⁶⁸

Lembaga peradilan memiliki peranan yang sangat penting dalam rangka penegakan hukum Indonesia, karena lembaga peradilan satu-satunya lembaga formal yang diberi wewenang untuk mengelola semua permasalahan hukum bagi warga negara yang mengalami permasalahan hukum. Lembaga peradilan merupakan bagian dari suatu sistem sosial yang bersama-sama dengan masyarakat mengatur dan menyelesaikan berbagai macam permasalahan yang terjadi, sehingga peran lembaga peradilan harus responsif terhadap dinamika masyarakat. Seperti yang dikemukakan oleh Jeremo Frank, tujuan utama membuat institusi peradilan menjadi lebih responsif terhadap kebutuhan-kebutuhan sosial tidak lain merupakan pencapaian untuk mendorong perluasan fungsi sosial dari hukum itu sendiri. Sehingga nalar hukum yang dijalankan dapat mencakup nilai keadilan sosial.⁶⁹

Terwujudnya penegakan hukum secara proposional dibutuhkan wadah yang namanya lembaga peradilan dan didalamnya terdapat sistem peradilan pidana. Sistem peradilan pidana menjadi komponen penting dalam pencapaian tujuan hukum. Karena sangat pentingnya kedudukan sistem peradilan pidana, Daniel S. Lev mengatakan;

“Di mana nilai-nilai dan mitos kultur menekankan pada cara-cara pengaturan serta hubungan sosial politik yang tidak bertolak dari wilayah

⁶⁸ Ahmad Mujahidin, 2007, *Peradilan Satu Atap di Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, hlm. 64

⁶⁹ Philippe Nonet & Philip Selznik, 2007, *Hukum Responsif, ctk. Pertama*, Nusamedia Bandung, hlm. 83

hukum otonom, maka sebagai akibatnya di situ lembaga-lembaga hukum (peradilan) akan kurang dapat mengembangkan kekuasaannya yang mandiri seperti yang dimilikinya di negara-negara Eropa dan Amerika Serikat. Tampilnya kekuasaan-kekuasaan birokrasi yang perkasa sekalipun, yang merupakan unsur-unsur esensial bagi adanya sistem hukum yang kuat, tak akan menciptakan suatu tanggapan umum yang positif terhadap bekerjanya hukum, terutama apabila misalnya nilai-nilai patrimonial juga tetap bercokol dengan kuat.⁷⁰,

Melihat kerangka bangunan hukum, maka bagian yang tidak dapat dipisahkan dari pengamatan adalah aspek penegakan hukum (*law enforcement*), bagaimana penegakan hukum paling tidak pada pengertian penegakan hukum dalam arti luas yaitu meliputi pelaksanaan dan penerapan hukum terhadap setiap pelanggaran atau penyimpangan hukum yang dilakukan oleh subjek hukum, serta dalam arti yang sempit merupakan kegiatan penindakan terhadap setiap pelanggaran atau penyimpangan terhadap peraturan perundang-undangan.⁷¹

Perilaku penegak hukum yang nyaris menurutkan rasa keadilan masyarakat, sudah pasti akan berakibat pada peran lembaga peradilan yang terus menerus mengalami krisis kepercayaan oleh masyarakatnya sendiri. Fenomena yang menyebabkam tidak ada lagi kepercayaan publik misalnya kasus-kasus

⁷⁰ Yudi Ktristiana, 2009, *Menuju Kejaksaan Progresif; Studi Tentang Penyelidikan, Penyidikan dan Penuntutan Tindak Pidana Korupsi*, Antony Lib kerjasama LSHP, Yogyakarta, hlm. 64

⁷¹ Sabian Utsman, 2008, *Menuju Penegakan Hukum Rseponsif*, ctk. Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm 30

hukum yang terjadi seperti kasus putusan bebas Adelin Lis dalam kasus pembalakan liar.⁷² putusan bebas kasus korupsi kepala daerah dan sebagainya

Kegagalan penegakan hukum di era reformasi karena gagalnya pemerintahan era reformasi untuk mewujudkan nilai-nilai hukum tersebut, dapat dikatakan era reformasi hukum masih sangat miskin implementasi terhadap nilai-nilai moral, dan akan berjarak serta terisolasi dari masyarakatnya.

4. Lembaga Negara

1. Istilah dan Defenisi

Lembaga negara bukan konsep yang secara terminologis memiliki istilah tunggal dan seragam. Didalam kepustakaan Inggris, untuk menyebut lembaga negara digunakan Istilah Political Institution, sedangkan dalam terminologi bahasa Belanda terdapat istilah staat Organen. Sementara itu, bahasa Indonesia menggunakan lembaga negara, badan negara, atau organ negara.⁷³

Dalam kamus besar bahasa Indonesia⁷⁴ kata lembaga antara lain diartikan sebagai (1) Asal mula (yang akan menjadi sesuatu); bakal (binatang, manusia, dan tumbuhan); (2) bentuk, rupa, wujud) yang asli; (3) acuan; ikatan (tentang mata cincin dsb); (4) badan (organisasi) yang tujuannya melakukan suatu penyelidikan keilmuan atau suatu usaha ;

⁷² Kompas, Fokus, *Keluar dari Jerat Korupsi*, 28 Juli 2008

⁷³ Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) bekerjasama dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI), *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Jakarta:2005

⁷⁴ Kamus besar Bahasa Indonesia. Prof Has Natabaya S,H. LLM - Lembaga(tinggi)Negara menurut UUD 1945 dalam Refly Harun ,dkk *Menjaga Denyut Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Jakarta; Konstitusi Pers, hlm 60-61 dalam ibid hal 29-30

dan (5) pola perilaku kemanusiaan yang mapan ,terdiri atas interaksi sosial berstruktur disuatu kerangka nilai yang relevan.

Menurut kamus Hukum Fockema Andrea yang diterjemahkan Saleh Adwinata dkk, kata organ diartikan sebagai berikut:⁷⁵

Organ adalah perlengkapan. Alat perlengkapan adalah organ atau majelis yang terdiri dari organ-organ yang berdasarkan undangundang atau anggaran dasar wewenang mengemukakan atau merealisasikan kehendak badan hukum.

Secara defenitif, alat-alat kelengkapan suatu negara yang lazim disebut sebagai Lembaga Negara adalah institusi-institusi yang dibentuk guna melaksanakan fungsi-fungsi negara. Alat kelengkapan negara berdasarkan teori klasik hukum negara meliputi kekuasaan eksekutif, dalam hal ini biasa Presiden atau Perdana Menteri atau Raja, Kekuasaan Legislatif, dalam hal ini biasa disebut parlemen atau Dewan Perwakilan Rakyat, dan Kekuasaan Yudikatif seperti Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi atau Supreme Court.

Setiap alat-alat kelengkapan negara tersebut biasa memiliki organorgan lain untuk membantu pelaksanaan fungsinya. Secara konseptual, tujuan diadakannya lembaga–lembaga negara atau alat-alat kelengkapan negara adalah selain untuk menjalankan fungsi negara, juga untuk menjalankan fungsi pemerintahan secara aktual. Jadi, meskipun dalam praktiknya tipe lembaga-lembaga negara yang

⁷⁵ Ibid hal 30

diadopsi berbeda, secara konsep lembaga-lembaga tersebut harus bekerja dan memiliki relasi sedemikian rupa sehingga membentuk suatu kesatuan untuk merealisasikan secara praktis fungsi negara dan secara ideologis mewujudkan tujuan negara jangka panjang.

Di Indonesia sendiri sekarang telah banyak lahir lembaga-lembaga baru, dalam penjelasannya Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI) menjelaskan bahwa kelahiran institusi-institusi demokratis dan lembaga-lembaga negara dalam berbagai bentuk merupakan sebuah konsekuensi logis dari sebuah negara demokrasi modern yang ingin secara lebih sempurna menjalankan prinsip Check and balances untuk kepentingan yang lebih besar.

Alasan lain yang membuat maraknya pembentukan lembaga-lembaga negara yang baru adalah adanya tekanan internal dan eksternal. tekanan internal ini disebabkan adanya gejolak dari dalam struktur politik dan sosial masyarakat negara yang bersangkutan. Dalam konteks Indonesia, kuatnya reformasi politik, hukum, dan sistem kemasyarakatan secara politis dan hukum telah menyebabkan dekonsentrasi kekuasaan negara dan reposisi atau restrukturisasi dalam ketatanegaraan. Adapun tekanan eksternal dapat dilihat dari fenomena gerakan arus global pasar bebas, demokratisasi, dan gerakan hak asasi manusia internasional.⁷⁶

⁷⁶ Ibid hal 59

Dalam kasus Indonesia, ada beberapa hal yang menjadi inti mempengaruhi banyaknya pembentukan lembaga-lembaga negara baru yang bersifat independen, diantaranya sebagai berikut:⁷⁷

1. Tidak kredibilitasnya lembaga-lembaga yang telah ada akibat asumsi (dan bukti) mengenai korupsi yang sistematis dan mengakar sehingga sulit untuk diberantas;
2. Tidak independenya lembaga-lembaga negara yang telah ada karena satu atau lain halnya tunduk dibawah pengaruh satu kekuasaan negara atau kekuasaan lain;
3. Ketidakmampuan lembaga-lembaga negara yang telah ada untuk melakukan tugas-tugas yang urgen dilakukan dalam masa transisi demokrasi karena persoalan birokrasi, dan Korupsi Kolusi Nepotisme(KKN);
4. Pengaruh global, dengan pembentukan yang dinamakan auxiliary State agency atau watchdog institutions dibanyak negara yang berada dalam sistuasi transisi menuju demokrasi telah menjadi suatu kebutuhan atau bahkan suatu keharusan sebagai alternatif dari lembaga-lembaga yang ada yang mungkin menjadi bagian dari sistem yang harus direformasi; dan
5. Tekanan lembaga-lembaga internasional, tidak hanya persyaratan memasuki pasar global tetapi juga untuk membuat demokrasi sebagai satu-satunya jalan bagi negara-negara yang asalnya berada dibawah kekuasaan yang otoriter.

Adapun jenis-jenis Lembaga negara, berdasarkan beberapa penafsiran:⁷⁸

1. Berdasarkan penafsiran luas, mencakup semua lembaga negara yang nama dan kewenangannya disebut dan dicantumkan dalam UUD NRI 1945 48
2. Penafsiran yang membagi lembaga negara menjadi dua golongan yaitu lembaga negara utama (main state's organ) adalah lembaga negara yang dibentuk dan memperoleh kewenangan dari UUD dan merupakan manifestasi dari paham Trias Poltika, adapun lembaga negara pembantu adalah lembaga negara yang dibentuk dan memperoleh kewenangan selain dari UUD dengan maksud untuk memperkuat tiga proses kekuasaan yakni legislatif, eksekutif, dan yudikatif.
3. Penafsiran gramatikal, dengan merujuk pada ketentuan UUD yang memberikan kewenangan kepada MK untuk

⁷⁷ Pasal 1 ayat (1) UUD 1945

⁷⁸ Lihat Keppres No. 110 Tahun 1999

menyelesaikan sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI 1945.

2. Prinsip-Prinsip Pembentukan Lembaga Negara

Pembentukan lembaga-lembaga negara harus mempunyai landasan pijak yang kuat dan paradigma yang jelas sehingga keberadaannya membawa manfaat bagi kepentingan publik pada umumnya dan bagi penataan sistem ketatanegaraan pada khususnya. Keberadaan dan pembentukan lembaga negara harus mencerminkan:⁷⁹

1. Penegasan prinsip konstitusionalisme

Konstitusionalisme adalah gagasan yang menghendaki agar kekuasaan para pemimpin dan badan-badan pemerintah yang ada dibatasi, sehingga hak-hak dasar warga negara semakin terjamin dan demokrasi semakin terjaga.

2. Prinsip *Cheks and balances*

Prinsip ini menghendaki adanya saling control antara cabang kekuasaan sehingga pemerintahan dijalankan tidak secara totaliter dan menghilangkan praktek-praktek *abuse of power*. Prinsip ini menjadi roh pembangunan dan pengembangan demokrasi.

3. Prinsip Integrasi

Pada dasarnya konsep kelembagaan negara selain harus memiliki fungsi dan kewenangan yang jelas juga harus membentuk suatu kesatuan yang berproses dalam melaksanakan fungsi-fungsi negara dalam sistem pemerintahan secara aktual. Pembentukan lembaga negara tidak biasa dilakukan secara parsial, keberadaannya harus dikaitkan dengan lembaga-lembaga lain yang telah ada dan eksis. Pembentukan lembaga negara harus disusun sedemikian rupa sehingga menjadi suatu kesatuan proses yang saling mengisi dan memperkuat, tidak integralnya pembentukan lembaga-lembaga negara dapat mengakibatkan tumpang tindihnya kewenangan antarorgan yang ada sehingga menimbulkan ketidak efektifan penyelenggaraan pemerintahan.

Secara fungsional setiap lembaga negara harus memiliki keterkaitan dengan lembaga negara lain dan jika harus jelas kepada siapa lembaga-lembaga tersebut bertanggung jawab (Akuntabilitasnya). Harus mempertimbangkan aspek kemanfaatan dan dampaknya bagi masyarakat. Jika tidak, pembentukan lembaga-lembaga negara menjadi sia-sia dan hanya akan menghabiskan anggaran negara.

⁷⁹ Amandemen UUD Negara RI tahun 1945

4. Prinsip kemanfaatan bagi masyarakat

Tujuan pembentukan negara pada dasarnya adalah untuk memenuhi kesejahteraan warganya dan menjamin hak-hak dasar yang dijamin konstitusi. Pembentukan lembaga negara harus mempertimbangkan aspek kemanfaatan dan dampaknya bagi masyarakat. Jika tidak, pembentukan lembaga-lembaga negara menjadi sia-sia dan hanya akan menghabiskan anggaran negara.

1. Jenis Lembaga Negara

Sesuai dengan asas negara hukum, setiap penggunaan wewenang harus mempunyai dasar legalitasnya. Sama halnya dengan lembaga-lembaga negara dimana dalam menggunakan wewenangnya harus mempunyai dasar atau pijakan yang jelas apalagi dasar pembentukannya. Dasar pembentukan lembaga negara jika dilihat dari dasar pembentukannya dapat diklasifikasikan menjadi dua kategori, yaitu: Lembaga negara yang dibentuk dan mendapat kewenangan dari UUD NRI 1945 dan lembaga negara yang mendapat kewenangan dari selain UUD NRI 1945. Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia/
TAP MPRRI;
3. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang/
Perpu;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden; dan
6. Peraturan Daerah
 - a. Peraturan daerah Provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah
Provinsi bersama dengan Gubernur;

b. Peraturan daerah Kabupaten/kota dibuat dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;

Berdasarkan hierarki perundang-undangan diatas, maka landasan yuridis pembentukan dan pemberian wewenang lembaga negara dapat digolongkan menjadi tiga, yaitu:

a. Pembentukan Lembaga Negara melalui UUD NRI 1945. Didalam konstitusi ditentukan lembaga negara serta kewenangannya, baik kewenangan antar lembaga negara secara Horizontal maupun secara Vertikal, yaitu berkaitan dengan penggunaan-penggunaan wewenang tersebut kepada rakyat. Beberapa lembaga/organ/fungsi yang disebut dalam UUD NRI 1945:

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)
- (2) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)
- (3) Dewan Perwakilan Daerah (DPD)
- (4) Presiden
- (5) Mahkamah Agung (MA)
- (6) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)
- (7) Kementerian Negara
- (8) Pemerintah Daerah Provinsi
- (9) Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota
- (10) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi
- (11) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten dan Kota
- (12) Komisi Pemilihan Umum
- (13) Komisi Yudisial
- (14) Mahkamah Konstitusi
- (15) Bank Sentral
- (16) Tentara Nasional Indonesia
- (17) Kepolisian Negara Republik Indonesia

(18) Dewan Petimbangan Presiden

b. Pembentukan Lembaga Negara melalui Undang-Undang Lembaga Negara yang kewenangannya diberikan melalui Undang-Undang:

- (1) Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM)
- (2) Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)
- (3) Komisi Penyiaran Indonesia (KPI)
- (4) Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (KPPU)
- (5) Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasai (KKR)

(6) Komisi Nasional untuk Anak (Komnas Anak)

(7) Komisi Kepolisian

(8) Komisi Kejaksaan

(9) Dewan Pers

(10) Dewan Pendidikan

c. Pembentukan Lembaga Negara melalui Keputusan Presiden

Keputusan Presiden dahulunya masuk dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Keputusan Presiden dapat diklasifikasikan menjadi dua, yaitu keputusan Presiden yang merupakan pelimpahan wewenang dari norma yang lebih tinggi dan keputusan Presiden yang secara langsung berdasarkan atribusi UUD NRI 1945, Bahwa Presiden selaku pemegang kekuasaan eksekutif. Beberapa lembaga negara yang kewenangannya diberikan melalui Keputusan Presiden:

(1) Komisi Ombudsman Nasional

(2) Komisi Hukum Nasional

(3) Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan.

Ada juga komisi yang telah dilebur dengan lembaga lain, yakni Komisi Pengawasan Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN). Selain komisi diatas ada juga dewan dan satuan tugas yang dibentuk melalui Keputusan Presiden. Jimly

Asshiddiqie mengemukakan.⁸⁰ Corak dan struktur organisasi Negara dewasa ini mengalami dinamika perkembangan yang sangat pesat. Setelah reformasi tahun 1998, banyak sekali lembaga-lembaga dan komisi-komisi independen dibentuk. Beberapa diantara lembaga-lembaga atau komisi-komisi independen dimaksud dapat diuraikan, dapat dikelompokkan sebagai berikut:

- a. Lembaga tinggi negara yang sederajat dan bersifat Independen, yaitu:
 1. Presiden dan Wakil Presiden;
 2. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
 3. Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
 4. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);
 5. Mahkamah Konstitusi (MK);
 6. Mahkamah Agung (MA);
 7. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).
- b. Lembaga Negara dan Komisi-komisi negara yang bersifat Independen berdasarkan konstitusi atau yang memiliki *constitutional importance* lainnya seperti:
 1. Komisi Yudisial (KY);
 2. Bank Indonesia (BI) sebagai Bank Sentral;
 3. Tentara Nasional Indonesia (TNI);
 4. Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI);
 5. Komisi Pemilihan Umum (KPU);
 6. Kejaksaan Agung yang meskipun belum ditentukan kewenangannya dalam UUD NRI 1945 melainkan hanya dalam Undang-undang, tetapi dalam menjalankan tugasnya sebagai pejabat penegak hukum di bidang *Pro Justisia*, juga memiliki *Constitutional importance* yang sama dengan kepolisian;

⁸⁰ Mahkamah Konstitusi. Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan MKRI , 2010, Hal 159-161

7. Komisi pemberantasan Korupsi (KPK) juga dibentuk berdasarkan Undang-Undang tetapi memiliki sifat *constitutional importance* berdasarkan Pasal 24 ayat (3) UUD NRI 1945;
 8. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM) yang dibentuk berdasarkan Undang-undang, tetapi juga memiliki *constitutional Importance*.
- c. Lembaga-lembaga independen yang dibentuk
- 1). Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK);
 2. Komisi pengawasan persaingan usaha (KPPU);
 3. Komisi penyiaran Indonesia (KPI)

BAB III

**PELAKSANAAN TUGAS DAN KEWENANGAN DEWAN
KEHORMATAN PENYELENGGARAAN PEMILIHAN UMUM
(DKPP) DALAM PEMILU LEGESLATIF DI KABUPATEN
CIANJUR TAHUN 2014**

A. Kode Etik Penyelenggara Pemilu

Amandemen UUD 1945 merupakan reformasi konstitusi yang telah mengubah struktur ketatanegaraan Indonesia, salah satu tujuan utama amandemen UUD 1945 adalah untuk menata keseimbangan (*checks and balances*) antar lembaga negara. Dalam menata setiap lembaga negara, menurut Saldi Isra, konstitusi memiliki tiga fungsi pokok, yaitu:⁸¹ (1) menentukan lembaga lembaga apa saja yang ada dalam sebuah negara; (2) menjelaskan bagaimana hubungan, kewenangan, dan interaksi antar lembaga negara; dan (3) menjelaskan hubungan antara negara dengan warganya.

Selain bertujuan menata keseimbangan (*checks and balances*) antar lembaga negara, konstitusi juga mengamanatkan untuk membentuk lembaga negara yang bersifat penunjang, yang dalam teori politik atau hukum tata negara disebut *the auxiliary state organ*. Teori ini mengemukakan bahwa dalam perkembangan negara modern, sistem *trias politica* atau pembagian kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif versi

⁸¹ Lihat Keterangan Saksi Ahli Saldi Isra, dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11/PUU-VIII/2010 tentang pengujian UU No. 22 tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu terhadap UUD 1945.

Montesquieu sudah tidak relevan lagi untuk diterapkan, karena lembaga negara utama (*main state organ*) yang terdiri dari eksekutif, legislatif, dan yudikatif tidak mungkin bisa menjalankan tugas-tugas kenegaraan sendirian, sehingga diperlukan lembaga-lembaga negara yang berifat penunjang.

Menurut Jimly Assiddiqie, pembentukan lembaga-lembaga negara adalah sebagai bagian dari ekperimentasi kelembagaan (*institutional exsperimentation*) yang bisa berupa dewan (*council*), komisi (*commission*), komite (*committe*), badan (*board*), atau otorita (*authority*).⁸² Khusus tentang keberadaan lembaga penyelenggara pemilu, diatur dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 menyatakan bahwa, “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri”. *Original intens* Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 tersebut, menurut Jimly Ashiddiqie, ketentuan pasal tersebut tidak secara tegas menyebutkan kelembagaan penyelenggara pemilu.⁸³

Ketentuan tersebut hanya menyebutkan kewenangan pokok *komisi pemilihan umum*, sebagai lembaga penyelenggara pemilu. Nama kelembagaan dalam klausula tersebut tidak secara tegas disebutkan. Klausula *komisi pemilihan umum* tidak disebutkan dengan huruf besar, sebagaimana MPR, DPR, DPD, Presiden. Penamaan kelembagaan penyelenggara pemilu justru dimandatkan untuk diatur dengan undang-

⁸² Jimly Assiddiqie, *Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu, Op. Cit.*, h. 29

⁸³ Jimly Ashiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006, h. 237.

undang sebagaimana disebutkan Pasal 22E ayat (6) UUD 1945. Artinya, undang-undang dapat saja memberi nama lain kepada penyelenggara pemilu, bukan komisi pemilihan umum. Apapun nama lembaga tersebut, tapi memiliki tugas pokok penyelenggaraan pemilu maka dapat disebut sebagai komisi pemilihan umum. Merujuk pada Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11/PUU-VIII/2010 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 terhadap UUD 1945, Mahkamah Konstitusi dalam putusannya telah menempatkan KPU, Bawaslu dan DKPP sebagai lembaga yang mandiri, sebagaimana telah diuraikan dalam Putusan MK Nomor 11/PUU-VIII/2010 tertanggal 18 Maret 2010, yang menyatakan:

“Bahwa untuk menjamin terselenggaranya pemilihan umum yang luber dan jujur, Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 menentukan bahwa, “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri”. Kalimat “suatu komisi pemilihan umum” dalam UUD 1945 tidak merujuk kepada sebuah nama institusi, akan tetapi menunjuk pada fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Menurut Mahkamah, fungsi penyelenggaraan pemilihan umum tidak hanya dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU), akan tetapi termasuk juga lembaga pengawas pemilihan umum dalam hal ini Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap,

dan mandiri. Pengertian ini lebih memenuhi ketentuan UUD 1945 yang mengamanatkan adanya penyelenggara pemilihan umum yang bersifat mandiri untuk dapat terlaksananya pemilihan umum yang memenuhi prinsip-prinsip oleh lembaga independen, akan mengancam prinsip-prinsip luber dan jurdil dalam pelaksanaan Pemilu. Oleh karena itu, menurut Mahkamah, Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) sebagaimana diatur dalam Bab IV Pasal 70 sampai dengan Pasal 109 UU No. 22 Tahun 2007, harus diartikan sebagai lembaga penyelenggara Pemilu yang bertugas melakukan pengawasan pelaksanaan pemilihan umum, sehingga fungsi penyelenggaraan Pemilu dilakukan oleh unsur penyelenggara, dalam hal ini Komisi Pemilihan Umum (KPU), dan unsur pengawas Pemilu, dalam hal ini Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu). Bahkan, Dewan Kehormatan yang mengawasi perilaku penyelenggara Pemilu pun harus diartikan sebagai lembaga yang merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilihan umum. Dengan demikian, jaminan kemandirian penyelenggara pemilu menjadi nyata dan jelas.”

Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, secara kelembagaan DKPP kedudukannya sejajar dengan KPU maupun Bawaslu, sama-sama sebagai lembaga penyelenggara pemilu, yang bersifat nasional, tetap dan mandiri, sebagaimana diatur oleh Pasal 22E Ayat (5) UUD 1945. Selanjutnya, berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang

Penyelenggara Pemilu, DKPP ditempatkan sebagai lembaga yang bersifat tetap dan berkedudukan di ibu kota Negara Selain itu, DKPP adalah lembaga yang tergolong sebagai *state auxiliary organs*, atau *auxiliary institutions* yaitu lembaga negara yang bersifat penunjang.

Karena diantara sekian banyak lembaga-lembaga tersebut adapula yang disebut sebagai *self regulatory agencies*, *independent supervisory bodies*, atau lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi campuran (*mix-funcion*) antara fungsi-fungsi regulatif, administratif, dan fungsi penghukuman yang biasanya dipisahkan, tetapi justru dilakukan secara bersamaan oleh lembaga-lembaga baru tersebut.⁸⁴

Secara struktur keanggotaan DKPP, sebelum adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUUIX/2011 anggota DKPP berjumlah 15 (lima belas) orang. Namun akibat dari putusan MK tersebut, akhirnya keanggotaan DKPP yang semula 15 (lima belas) orang akhirnya menjadi 7 (tujuh) orang, yaitu terdiri dari: 1 (satu) orang unsur KPU, 1 (satu) orang unsur Bawaslu, dan 5 (lima) orang tokoh masyarakat, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 109 ayat (4) Undang Undang Nomor 15 Tahun 2011. Struktur keanggotaan DKPP periode 2012-2017 ada tujuh anggota, yang terdiri dari tiga perwakilan unsur DPR, dua dari unsur pemerintah, dan dua masing-masing dari unsur penyelenggara pemilu (KPU dan Bawaslu).

⁸⁴ Jimly Asshiddiqie, *Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu*, *op cit*, h. 29-30.

KODE ETIK PENYELENGGARA PEMILIHAN UMUM

DASAR HUKUM

1. Undang-Undang RI No. 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu
2. Undang-Undang RI No. 8 Tahun 2012 Tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2014.
3. Peraturan KPU No. 7 tahun 2012 Tentang Tahapan, Program dan Jadwal Pemilu 2014, yang diubah terakhir dengan Peraturan KPU No. 6 tahun 2013.
4. Peraturan Bersama KPU, BAWASLU dan DKPP No. 13 tahun 2012, No. 11 tahun 2012 dan No. 1 tahun 2012 Tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum.

PRINSIP DASAR ETIKA DAN PRILAKU

Penyelenggara Pemilu berkewajiban:

1. beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
2. menjunjung tinggi Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan peraturan perundang-undangan;
3. menjunjung tinggi kepentingan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
4. menunjukkan penghargaan dan kerjasama dengan seluruh lembaga dan aparatur negara untuk kepentingan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
5. menjaga dan memelihara nama baik Negara Kesatuan Republik Indonesia.
6. memelihara dan menjaga kehormatan lembaga Penyelenggara Pemilu;
7. menjalankan tugas sesuai visi, misi, tujuan, dan program lembaga Penyelenggara Pemilu;

8. menjaga rahasia yang dipercayakan kepadanya, termasuk hasil rapat yang dinyatakan sebagai rahasia sampai batas waktu yang telah ditentukan atau sampai masalah tersebut sudah dinyatakan untuk umum sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan;
9. menghargai dan menghormati sesama lembaga Penyelenggara Pemilu dan pemangku kepentingan Pemilu; dan
10. melakukan segala upaya yang dibenarkan etika sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan-undangan sehingga memungkinkan bagi setiap penduduk yang berhak memilih terdaftar sebagai pemilih dan dapat menggunakan hak memilihnya.
11. menjaga dan memelihara tertib sosial dalam penyelenggaraan Pemilu;
12. mengindahkan norma dalam penyelenggaraan Pemilu;
13. menghormati kebhinnekaan masyarakat Indonesia.
14. menjunjung tinggi sumpah/janji jabatan dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan tanggungjawabnya;
15. menjaga dan memelihara netralitas, imparialitas, dan asas-asas penyelenggaraan Pemilu yang jujur, adil, dan demokratis;
16. tidak mengikutsertakan atau melibatkan kepentingan pribadi maupun keluarga dalam seluruh pelaksanaan tugas, wewenang, dan kewajibannya;
17. melaksanakan tugas-tugas sesuai jabatan dan kewenangan yang didasarkan pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, undang-undang, peraturan perundang-undangan, dan keputusan yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu;

18. mencegah segala bentuk dan jenis penyalahgunaan tugas, wewenang, dan jabatan, baik langsung maupun tidak langsung;
19. menolak untuk menerima uang, barang, dan/atau jasa atau pemberian lainnya yang apabila dikonversi melebihi standar biaya umum dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) jam, dalam kegiatan tertentu secara langsung maupun tidak langsung dari calon peserta Pemilu, peserta Pemilu, calon anggota DPR dan DPRD, dan tim kampanye;
20. mencegah atau melarang suami/istri, anak, dan setiap individu yang memiliki pertalian darah/semenda sampai derajat ketiga atau hubungan suami/istri yang sudah bercerai di bawah pengaruh, petunjuk, atau kewenangan yang bersangkutan, untuk meminta atau menerima janji, hadiah, hibah, pemberian, penghargaan, dan pinjaman atau bantuan apapun dari pihak yang berkepentingan dengan penyelenggaraan Pemilu;
21. menyatakan secara terbuka dalam rapat apabila memiliki hubungan keluarga atau sanak saudara dengan calon, peserta Pemilu, atau tim kampanye.

SANKSI PELANGGARAN KODE ETIK

Penyelenggara Pemilu yang melanggar Kode Etik dikenai sanksi, berupa:

- a. teguran tertulis;
- b. pemberhentian sementara; atau
- c. pemberhentian tetap.

B. Mekanisme Penegakan Kode Etik Pemilu Apabila Terjadi Pelanggaran

Etika pada dasarnya mengajarkan manusia dan menekankan setiap individu bagaimana mengikuti dan mengambil ajaran moral atau bagaimana seseorang bisa mengambil sikap dan memastikan tindakan apapun yang ditempuh dengan senantiasa bersandarkan pada nilai-nilai moral. Etika dapat dilihat dari dua pemahaman. Pertama, etika secara umum, dan kedua, etika secara khusus. Etika yang bersifat umum adalah etika yang menggambarkan prinsip-prinsip yang berkembang dalam setiap tindakan dan perilaku manusia, sedangkan etika dalam pengertian khusus ialah etika yang berhubungan dengan prinsip-prinsip yang berlaku dalam berbagai aspek kehidupan manusia.

Etika merupakan elemen penting yang harus ditaati oleh setiap penyelenggara pemilu yang terdiri dari KPU dan Bawaslu beserta jajarannya dari atas sampai bawah, karena merupakan salah satu aspek fundamental dalam mewujudkan pemilu yang demokratis. Sehingga, harapan untuk mewujudkan pemilu yang demokratis dapat tercapai jika penyelenggara pemilu mengedepankan nilai-nilai etika. Begitu juga sebaliknya, apabila penyelenggara pemilu melanggar nilai-nilai etika, maka juga akan berpotensi menghambat terwujudnya pemilu yang demokratis. Berdasarkan fakta-fakta yang terjadi dilapangan, banyak anggota penyelenggara Pemilu yang terbukti melanggar etika dengan bersikap dan bertindak tidak profesional dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

Oleh karena itu, penegakan Kode Etik sangat penting sebagai alat kontrol terhadap pelaksanaan nilai-nilai luhur yang dimuat di dalam aturan Kode Etik, sekaligus menindak tegas setiap perilaku yang terbukti melanggar Kode Etik. Memang sejauh ini disadari bahwa lembaga khusus penegak Kode Etik yang ada di Indonesia masih belum efektif. Diantara sekian banyak lembaga penegak kode etik yang ada, seperti Komisi Yudisial (KY), Dewan Pers, Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), dll mayoritas masih menggunakan model persidangan bersifat tertutup. Namun berbeda dengan DKPP yang menerapkan model persidangan bersifat terbuka dan didesain sebagai badan peradilan etika (*court of ethics*) yang menerapkan semua prinsip layaknya dalam sebuah peradilan.

Apalagi putusan DKPP bersifat final dan mengikat. Sehingga, dengan hadirnya DKPP dapat menjadi model lembaga yang inspiratif untuk lembaga penegak Kode Etik yang lain menuju kearah yang lebih modern. Lebih lanjut, ketua DKPP Jimly Assidique mengatakan, bahwa mekanisme kerja DKPP ini didesain sebagai badan peradilan etika (*court of ethics*) yang menerapkan semua prinsip peradilan modern. Beberapa prinsip penting yang dipraktikkan dalam penyelenggaraan peradilan etik (*court of ethics*) oleh DKPP misalnya, adalah prinsip-prinsip ‘*audi et alteram partem*’, prinsip independensi, imparialitas, dan transparansi. Dengan diberlakukannya prinsip-prinsip tersebut, maka semua pihak yang terkait dengan perkara wajib didengarkan dalam persidangan yang diselenggarakan secara terbuka,

dimana para anggota DKPP bertindak sebagai hakim yang menengahi pertentangan untuk mengatasi konflik dan memberikan solusi yang adil.⁸⁵

Dalam menjalankan tugasnya, DKPP diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 untuk menyusun peraturan tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu serta peraturan yang digunakan sebagai pedoman dalam beracara. Peraturan tersebut kemudian di tuangkan dalam Peraturan Bersama KPU, Bawaslu, dan DKPP Nomor 13 Tahun 2012, Nomor 11 Tahun 2012, dan Nomor 1 Tahun 2012 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu sebagai “hukum materil”-nya, serta Peraturan DKPP No. 2 Tahun 2012 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilu sebagai “hukum formil”-nya. Peraturan Bersama tersebut mengatur tentang penyelesaian perkara di DKPP berkaitan dengan pelanggaran Kode Etik yang diduga dilakukan oleh penyelenggara pemilu yang diproses sebagaimana sebuah peradilan, yaitu peradilan etika (*court of ethics*).

Berkaitan dengan tugas DKPP, secara spesifik dijelaskan dalam Pasal 111 ayat (3) UU Nomor 15 Tahun 2011, yaitu:

- a. Menerima pengaduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik oleh Penyelenggara Pemilu;
- b. Melakukan penyelidikan dan verifikasi, serta pemeriksaan atas pengaduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran Kode Etik oleh Penyelenggara Pemilu;
- c. Menetapkan putusan; dan

⁸⁵ Jimly Asshiddiqie, “*Pengenalan tentang DKPP untuk Penegak Hukum*”, Makalah disampaikan dalam Forum Rapat Pimpinan Kepolisian Republik Indonesia, Jakarta, Februari 2013, h. 6

- d. Menyampaikan putusan kepada pihak-pihak terkait untuk ditindaklanjuti. Sementara itu, dalam rangka menjalankan tugasnya tersebut, berdasarkan Pasal 111 ayat (4) UU Nomor 15 Tahun 2011, DKPP memiliki kewenangan untuk,
- (a) memanggil penyelenggara Pemilu yang diduga melakukan pelanggaran Kode Etik untuk memberikan penjelasan dan pembelaan;
 - (b) memanggil pelapor, saksi, dan/atau pihak-pihak lain yang terkait untuk dimintai keterangan termasuk dokumen atau bukti lain; dan
 - (c) memberikan sanksi kepada penyelenggara Pemilu yang terbukti melanggar Kode Etik.

Sedangkan mekanisme dan tahapan pemeriksaan pengaduan dan/atau laporan dugaan pelanggaran Kode Etik penyelenggara Pemilu, dijelaskan dalam Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilu, yaitu:

1. Verifikasi administrasi, setiap Pengaduan dan/atau Laporan pelanggaran Kode Etik dilakukan penelitian kelengkapan administrasi Pengaduan dan/atau Laporan oleh DKPP.
2. Persidangan, dalam persidangan Kode Etik di DKPP diselenggarakan dengan prinsip cepat dan sederhana. Pengadu diberi kesempatan menyampaikan pokok aduannya, setelah itu kepada Teradu juga diberi kesempatan seluas-luasnya untuk membela diri terhadap Tuduhan yang disampaikan Pengadu. Apabila diperlukan, baik Pengadu maupun Teradu dapat menghadirkan saksi-saksi termasuk keterangan ahli di bawah sumpah serta keterangan pihak terkait lainnya.

3. Pleno penetapan Putusan, dalam penetapan putusan dilakukan dalam rapat pleno DKPP paling lama 3 (tiga) hari setelah sidang pemeriksaan dinyatakan selesai.

4. Putusan, Putusan DKPP yang telah ditetapkan dalam rapat pleno DKPP diucapkan dalam persidangan dengan memanggil pihak Teradu dan/ atau Terlapor dan pihak Pengadu dan/atau terlapor. Amar putusan DKPP dapat menyatakan, apakah:

(1) Pengadu dan/atau Laporan tidak dapat diterima;

(2) Teradu dan/atau Terlapor terbukti melanggar; atau

(3) Teradu dan/atau Terlapor tidak terbukti melanggar. Dalam hal amar putusan DKPP menyatakan Teradu dan/atau Terlapor terbukti melanggar Kode Etik, DKPP memberikan sanksi berupa:

(a) Teguran Tertulis,

(b) Pemberhentian sementara, atau

(c) Pemberhentian tetap.

Dan apabila pengaduan tak terbukti, DKPP melakukan rehabilitasi kepada Teradu dan/atau Terlapor. Oleh karena itu, bagi penyelenggara pemilu yang terbukti melanggar Kode Etik, DKPP dapat memberikan sanksi sesuai dengan tingkat pelanggaran.

C. Studi Kasus Pelanggaran Kode etik Di Kabupaten Cianjur

1. Diskripsi Kasus

Kasus penggelembungan suara di Kabupaten Cianjur cukup fenomenal. Komisi Pemilihan Umum (KPU) Cianjur terbukti mengutak-atik data. Lilis, Hedi, dan sejumlah caleg lainnya yang tidak lolos melaporkan beberapa penyelenggara pemilu atas dugaan kecurangan yang dilakukan dalam Pileg 2014. Keduanya melaporkan dugaan kecurangan yang dilakukan PPK dan KPU Cianjur yang diduga menaikkan suara lawan separtai mereka. Selain itu, KPU Cianjur dituduh telah melakukan pelanggaran karena menggelar rapat pleno tertutup dan tidak mengindahkan rekomendasi Panwaslu Cianjur.

Selain Lilis dan Hedi, terdapat lima caleg lainnya yang melaporkan kinerja buruk penyelenggara Pemilu. Mereka melaporkan lima PPK dan lima komisioner KPU Cianjur. Lima anggota PPK itu yakni Ivan Ruseptian (Ketua PPK Cianjur), Ayi Suhendri, Heni Jamali, Abdul Rochman, dan Panca Tirta Yudha. Sedangkan komisioner KPU yakni Ujang Awaludin, Anggi Sofia Wardhani, Hilman Isnaeni, Iwan Kurniawan, dan kusnadi.

Dalam sidang tersebut, Ketua KPU Cianjur, Ujang Awaludin membantah semua tuduhan para caleg. Dia menegaskan, tidak ada penggelembungan suara ataupun berbagai kecurangan dalam

pelaksanaan pileg di Kabupaten Cianjur. Dia pun membantah adanya aktor intelektual di belakang penggelembungan suara sejumlah caleg.

Surat Pernyataan PPK Kabupaten Cianjur

Sekembalinya ke Cianjur, Lilis mendapatkan kabar dari tim suksesnya, bahwa Ketua PPK Cianjur, Ivan Ruseptian mengajukan surat pengunduran diri. Mendengar kabar tersebut, tiga orang tim Lilis bertemu dengan Ivan. Ivan teman saya saat di gerakan sekitar lima tahun lalu. Sebelum validasi hingga validasi, dia suka curhat kalau kehidupannya tidak aman setelah melakukan kecurangan. Setelah beberapa kali melakukan pertemuan terbersit dalam pikiran kami untuk membuat surat pernyataan, ujar Puja, salah satu tim Lilis.⁸⁶

Dalam pertemuan tersebut, tutur Puja, Ivan dengan sukarela tanpa paksaan membuat surat pernyataan yang berisi pengakuan telah menggelembungkan suara Renzy Kansil sebanyak 3.450 suara dari 984 menjadi 4.434 suara. Hal itu dilakukannya atas desakan Ketua KPU Cianjur, Ujang Awaludin dan Irvan Rivano Muchtar, rival Hedi yang juga putra dari Bupati Cianjur, Tjetjep Muchtar.⁸⁷

Surat tersebut menggemparkan sidang DKPP kedua, di Bawaslu Jabar. Namun surat pernyataan tersebut langsung dibantah dengan surat pernyataan yang dibuat lima komisioner PPK Cianjur dalam

⁸⁶ <http://www.jpnn.com/read/2014/04/29/231514/DKPP-Segera-Sidangkan-Empat-Kasus-Pileg>-diakses pada tanggal 20 Oktober 2015 pukul 22.00 WIB

⁸⁷ <http://m.inilah.com/news/detail/2129360/kecurangan-pileg-2014-cianjur-terbongkar>, Akses 19 September 2015

sidang DKPP ketiga di Jakarta. Saat itu, Ivan Ruseptian tidak menghadiri persidangan karena sibuk bekerja. Di sidang keempat DKPP di Jakarta, DKPP menemukan kecurangan yang dituduhkan. KPU Cianjur tidak melaksanakan tugasnya sesuai perundang-undangan. Di antaranya menggelar rapat pleno secara tertutup dan tidak menindaklanjuti rekomendasi Panwaslu secara utuh. Kemudian memberikan batasan waktu ruang yang jelas, sehingga penghitungan tidak melewati waktu kewajaran. KPU Cianjur pun tidak memberikan kesempatan kepada Panwaslu Cianjur untuk melaporkan dugaan pelanggaran, penyimpangan, dan kesalahan dalam pelaksanaan rekapitulasi hasil penghitungan. Selain itu, validasi data yang diambil alih KPU Jabar memperlihatkan selisih hasil rekapitulasi suara C1, C1 plano, D1, DA, dan DB.⁸⁸

2. Penyelesaian Kasus

Dalam hal pelanggaran kode etik penyelenggara pemilihan umum, kewenangan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu dan pihak-pihak yang memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan pengaduan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilihan umum adalah sebagai berikut:

Ketentuan-ketentuan yang mengatur tentang kewenangan DKPP untuk menegakkan kode etik penyelenggara pemilu adalah sebagai berikut:

⁸⁸ <http://m.inilah.com/news/detail/2129360/kecurangan-pileg-2014-cianjur-terbongkar>, Akses 19 September 2015

1. Ketentuan Pasal 109 ayat (2) UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum:

“DKPP dibentuk untuk memeriksa dan memutuskan pengaduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU, anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, anggota PPK, anggota PPS, anggota PPLN, anggota KPPS, anggota KPPSLN, anggota Bawaslu, anggota Bawaslu Provinsi, dan anggota Panwaslu Kabupaten/Kota, anggota Panwaslu Kecamatan, anggota Pengawas Pemilu Lapangan dan anggota Pengawas Pemilu Luar Negeri”

2. Ketentuan Pasal 111 ayat (3) Tugas DKPP meliputi:
 - a. menerima pengaduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik oleh Penyelenggara Pemilu;
 - b. melakukan penyelidikan dan verifikasi, serta pemeriksaan atas pengaduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik oleh Penyelenggara Pemilu;
 - c. menetapkan putusan; dan
 - d. menyampaikan putusan kepada pihak-pihak terkait untuk ditindak lanjuti.

Ayat (4) UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. DKPP mempunyai wewenang untuk:

- a. Memanggil Penyelenggara Pemilu yang diduga melakukan pelanggaran kode etik untuk memberikan penjelasan dan pembelaan;
 - b. Memanggil Pelapor, saksi, dan/atau pihak-pihak lain yang terkait untuk dimintai keterangan, termasuk untuk dimintai dokumen atau bukti lain; dan
 - c. Memberikan sanksi kepada Penyelenggara Pemilu yang terbukti melanggar kode etik.
3. Ketentuan Pasal 3 ayat (2) Peraturan DKPP Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum “Penegakan kode etik dilaksanakan oleh DKPP”.
 4. Karena pengaduan Pengadu adalah terkait pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu yang dilakukan oleh para Teradu, maka DKPP berwenang untuk memutus pengaduan a quo.
 - a. Berdasarkan Pasal 112 ayat (1) UU Nomor 15 Tahun 2011 jo Pasal 4 ayat (2) Peraturan DKPP Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum, yang dapat mengajukan pengaduan dan/atau laporan dan/atau rekomendasi DPR.
 - b. Ketentuan Pasal 112 ayat (1) UU Nomor 15 Tahun 2011 “Pengaduan tentang dugaan adanya pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu diajukan secara tertulis oleh

Penyelenggara Pemilu, peserta Pemilu, tim kampanye, masyarakat, dan/atau pemilih dilengkapi dengan identitas pengadu kepada DKPP.

c. Ketentuan Pasal 4 ayat (2) Peraturan DKPP Nomor 1 Tahun 2013: “Pengaduan dan/atau laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh:

- 1) Penyelenggara Pemilu;
- 2) Peserta Pemilu;
- 3) Tim kampanye;
- 4) Masyarakat; dan/atau
- 5) Pemilih”.

Status pelapor/pengadu sebagai Anggota PPK Kecamatan Cianjur dalam kasus pelanggaran kode etik yang dilakukan Anggota PPK Kecamatan Cianjur kedudukan hukum (legal standing) untuk mengajukan pengaduan a quo, maka selanjutnya DKPP berwenang untuk menindak lanjuti pokok-pokok pengaduan.

Adapun pokok-pokok pengaduan yang menjadi pertimbangan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) adalah :

1. Menimbang, Bahwa Teradu I sampai dengan Teradu V diduga telah melakukan kecurangan dalam rekapitulasi penghitungan suara hasil pemilu legislatif DPRD Prov.

Khususnya di Kecamatan Cianjur dengan menggelembungkan hasil suara para caleg dan pengurangan suara Partai Demokrat di tingkat pleno rekapitulasi PPK Kecamatan Cianjur.

2. Menimbang Bahwa Teradu XIV yakni ketua KPU Kab. Cianjur melaksanakan rekapitulasi penghitungan suara hasil pleno PPK Cianjur yang diduga telah digelembungkan serta melaksanakan pleno secara tertutup, hal ini melanggar Pasal 31 ayat (2) UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu.
3. Menimbang Bahwa berdasarkan rekapitulasi penghitungan suara pada Panitia Pemilihan Desa (PPS) berdasarkan data D1 hasil pleno tingkat masing-masing ditingkat desa berbeda dengan hasil rekapitulasi data di form C1 saksi.dan DA.1 KWK KPU.
4. Menimbang Bahwa telah terjadi pengurangan perolehan suara partai demokrat dari jumlah perolehan 6.074 suara menjadi 2.674 suara sehingga berkurang 3.400 suara dengan demikian patut diduga terjadinya pengurangan berdasarkan tabel D1 seluruh PPS dan Model DA1 DPRD Kab/Kota.
5. Bahwa berdasarkan keberatan-keberatan sebagaimana tersebut dalam aduan diduga adanya penggelembungan

suara sehingga mencederai kualitas demokrasi yang harus diusut baik secara pidana atau dengan dibatalkannya hasil perolehan penghitungan suara yang telah dilaksanakan pada tanggal 18 April 2014 oleh PPK Kec. Cainjur.

Berdasarkan penilaian atas fakta dalam persidangan, memeriksa keterangan Pengadu, memeriksa jawaban dan keterangan Teradu, memeriksa keterangan para saksi dan bukti-bukti dokumen yang disampaikan Pengadu dan Teradu, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu dalam rapat pleno Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu telah memutuskan DKPP memberhentikan tiga komisioner KPU Cianjur yaitu: Ujang Awaludin selaku Ketua KPU, Iwan Kurniawan selaku divisi teknis, dan Hilman Isnaeni selaku divisi logistik. Sementara dua komisioner lainnya, Kusnadi sebagai divisi sosialisasi mendapatkan peringatan keras dan Anggi Sofia Wardani mendapatkan rehabilitasi.

Bahwa berdasarkan Pasal 27 Huruf d Undang Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu, anggota KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota berhenti antar waktu karena di berhentikan dengan tidak hormat. Pada ayat (2) huruf b dijelaskan bahwa di berhentikan dengan tidak hormat salah satunya karena melanggar sumpah/janji jabatan, dan/atau kode etik dan pada ayat (4) huruf c, pemberhentian anggota yang telah memenuhi ketentuan dilakukan dengan ketentuan KPU Kabupaten/Kota oleh KPU Provinsi

Keputusan pemberian sanksi (pemberhentian) oleh DKPP kemudian disampaikan KPU Provinsi Jawa Barat untuk ditindaklanjuti dan Bawaslu Jawa Barat untuk melakukan pengawasan terhadap tindak lanjut pelaksanaan sanksi tersebut, sebagaimana pasal 111 ayat (3) huruf c UU No. 15 Tahun 2011 bahwa tugas DKPP salah satunya adalah menyampaikan putusan kepada pihak-pihak terkait untuk ditindaklanjuti. Dan putusan tersebut wajib untuk dilaksanakan oleh KPU Provinsi Jawa Barat sebagaimana Pasal 112 ayat 12 UU No. 15 Tahun 2011 bahwa putusan DKPP bersifat final dan mengikat serta pasal 13 yaitu KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, PPLN, KPPS, KPPSLN, Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, PPL dan PPLN wajib melaksanakan putusan DKPP.

Dengan demikian Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) telah melaksanakan kewenangannya sesuai dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dalam menyelesaikan pelanggaran pemilu yang dilakukan Lima anggota PPK itu yakni Ivan Ruseptian (Ketua PPK Cianjur), Ayi Suhendri, Heni Jamali, Abdul Rochman, dan Panca Tirta Yudha. Sedangkan komisioner KPU yakni Ujang Awaludin, Anggi Sofia Wardhani, Hilman Isnaeni, Iwan Kurniawan, dan Kusnadi. Putusan ini dibacakan; pada **hari Senin tanggal Sembilan bulan Juni tahun Dua Ribu Empat Belas** oleh Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H. selaku Ketua merangkap Anggota; Prof. Dr. Anna Erliyana, SH., MH., Dr. Valina Singka Subekti, M. Si., Pdt. Saut Hamonangan Sirait, M.Th., Ir.

Nelson Simanjuntak, Nur Hidayat Sardini, S.Sos., M.Si., Ida Budhiati, S.H., M.H., masing-masing sebagai Anggota, dihadiri oleh Pengadu dan/atau Kuasanya serta dihadiri oleh para Teradu dan/atau kuasanya.

Kronologi Sidang DKPP Kabupaten Cianjur

Sidang dilangsungkan tanggal 7 Mei 2014 di Aula Bawaslu Jawa Barat.



Pengadu

Pengadu menyampaikan bukti-bukti atas dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh jajaran KPU dan PPK di Kabupaten Cianjur.



Teradu

Ketua dan anggota KPU Kabupaten Cianjur menyampaikan sanggahan dalam sidang pemeriksaan pelanggaran Pemilu.



Pengadu

Pengadu menyampaikan laporan dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan jajaran KPU dan PPK di Kabupaten Cianjur.



Majelis Hakim DKPP

Majelis hakim DKPP menggelar sidang pemeriksaan dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan jajaran KPU Kabupaten Cianjur dan Kabupaten Bandung Barat. Sidang DKPP digelar di Aula Bawaslu Provinsi Jawa Barat, Rabu (7/5/2014).

3. Analisis

Menurut hasil penelitian yang telah penulis lakukan mengenai pelaksanaan tugas dan kewenangan DKPP dalam pemilu Legislatif di Kabupaten Cianjur Tahun 2014 berdasarkan Undang-undang No.15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pemilu Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum atau DKPP Adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu. Berdasarkan ketentuan UU No. 15 Tahun 2011, dalam penyelenggaraan Pemilu terdapat 3 (tiga) fungsi yang saling berkaitan yang diinstitutionalisasi dalam 3 (tiga) kelembagaan, yaitu KPU, Bawaslu, dan DKPP. DKPP bukan lembaga penyelenggara Pemilu, tetapi tugas dan kewenangannya terkait dengan para pejabat penyelenggara Pemilu.⁸⁹ Menurut Pasal 22E UUD 1945 lembaga penyelenggara Pemilu adalah “komisi pemilihan umum”, namun oleh undang-undang dijabarkan menjadi 2 (dua) lembaga yang terpisah dan masing-masing bersifat independen, yaitu “Komisi Pemilihan Umum” (KPU) dan “ Badan Pengawas Pemilihan Umum” (Bawaslu).

⁸⁹ Jimly Asshiddiqie, Pengenalan DKPP Untuk Penegakan Hukum, Makalah disampaikan dalam forum Rapat Pimpinan Kepolisian Republik Indonesia di Jakarta, Februari 2013

DKPP merupakan perkembangan lebih lanjut dari lembaga DK-KPU (Dewan Kehormatan Komisi Pemilihan Umum) yang sudah ada sebelumnya yang diatur berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Sejak UU No. 22 Tahun 2007, putusan Dewan Kehormatan dinyatakan bersifat final dan mengikat, sehingga dapat dikatakan memiliki karakter dan mekanisme kerja seperti lembaga peradilan. Oleh karena itu, sejak terbentuknya DK-KPU pertama kali pada tahun 2009, mekanisme kerja Dewan Kehormatan ini didesain sebagai badan peradilan etika yang menerapkan semua prinsip peradilan modern.⁹⁰

Putusan DKPP bersifat final dan mengikat (Pasal 112 ayat 12 UU No.15 Tahun 2011). Final artinya tidak tersedia lagi upaya hukum lain atau upaya hukum yang lebih lanjut sesudah berlakunya putusan DKPP sejak ditetapkan dan diucapkan dalam sidang pleno terbuka DKPP terbuka untuk umum. Mengikat artinya putusan itu langsung mengikat dan bersifat memaksa sehingga semua lembaga penyelenggara kekuasaan negara dan termasuk badan-badan peradilan terikat dan wajib melaksanakan putusan DKPP itu sebagaimana mestinya.⁹¹

Mengenai Tugas dan Wewenang DKPP diatur dalam pasal 111 ayat (3) dan (4)

UU No.15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, yang bunyi :

(3) Tugas DKPP meliputi:

⁹⁰ Jimly Asshiddiqie, Ibid.,

⁹¹ Jimly Asshiddiqie, Ibid

- a. menerima pengaduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik oleh Penyelenggara Pemilu;
- b. melakukan penyelidikan dan verifikasi, serta pemeriksaan atas pengaduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik oleh Penyelenggara Pemilu;
- c. menetapkan putusan; dan
- d. menyampaikan putusan kepada pihak-pihak terkait untuk ditindaklanjuti.

(4) DKPP mempunyai wewenang untuk:

- a. memanggil Penyelenggara Pemilu yang diduga melakukan pelanggaran kode etik untuk memberikan penjelasan dan pembelaan;
- b. memanggil pelapor, saksi, dan/atau pihak-pihak lain yang terkait untuk dimintai keterangan, termasuk untuk dimintai dokumen atau bukti lain;
- c. memberikan sanksi kepada Penyelenggara Pemilu yang terbukti melanggar kode etik.

Selanjutnya dalam Pasal 109 ayat (2) menyatakan bahwa “DKPP dibentuk untuk memeriksa dan memutuskan pengaduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU, anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, anggota PPK, anggota PPS, anggota PPLN, anggota KPPS, anggota KPPSLN, anggota Bawaslu, anggota Bawaslu Provinsi dan anggota Panwaslu Kabupaten/Kota, anggota

Panwaslu Kecamatan, anggota Pengawas Pemilu Lapangan dan anggota Pengawas Pemilu Luar Negeri”.

Dari pasal ini dapat ditentukan siapa saja yang dapat menjadi subjek perkara dan objek yang dapat diperkarakan di DKPP. Sejalan dengan hal tersebut diatas, Peraturan DKPP No.2 Tahun 2012 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilu, Pasal 1 angka 5 menyebutkan “Teradu dan/atau Terlapor adalah anggota KPU, anggota KPU Provinsi, KIP Aceh, anggota KPU Kabupaten/Kota, KIP Kabupaten/Kota, anggota PPK, anggota PPS, anggota PPLN, anggota KPPS, anggota KPPSLN, anggota Bawaslu, anggota Bawaslu Provinsi, anggota Panwaslu Kabupaten/Kota, anggota Panwaslu Kecamatan, anggota Pengawas Pemilu Lapangan, dan/atau anggota Pengawas Pemilu Luar Negeri yang diduga melakukan pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu”. Kemudian yang menjadi pihak pengadu dan/atau pelapor adalah Pengadu dan/atau Pelapor adalah penyelenggara Pemilu, peserta Pemilu, tim kampanye, masyarakat, pemilih, dan/atau rekomendasi DPR yang menyampaikan pengaduan tentang dugaan adanya pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu (Pasal 1 angka 4) . Pada prinsipnya, mekanisme penyelesaian pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu sesuai pedoman beracara kode etik penyelenggara pemilu meliputi, sebagai berikut :

1. Verifikasi Administrasi. DKPP menerima pengaduan dan/atau laporan tertulis untuk dikaji terlebih dahulu oleh sekretariat DKPP mengenai kelengkapan administrasi pengaduan yang meliputi: identitas pengadu dan teradu, uraian alasan pengaduan, serta

permintaan untuk memeriksa dan memutus dugaan pelanggaran kode etik.

2. Verifikasi Materiel dan Registrasi Perkara. Pengaduan yang telah lolos verifikasi administrasi akan dilakukan verifikasi materiel untuk menentukan apakah pengaduan tersebut memenuhi unsur pelanggaran kode etik. Kemudian pengaduan yang telah memenuhi. Pengaduan yang telah memenuhi verifikasi administrasi dan verifikasi materiel akan dicatat dalam buku registrasi perkara dan ditetapkan jadwal sidangnya.
3. Persidangan. Dalam persidangan DKPP, Pelapor menyampaikan pokok laporannya, kemudian Terlapor menyampaikan pembelaan terhadap tuduhan yang disampaikan Pelapor. Apabila diperlukan, baik Pelapor maupun Terlapor dapat menghadirkan saksi-saksi termasuk keterangan ahli di bawah sumpah serta keterangan pihak terkait lainnya.
4. Pleno Penetapan Putusan. Majelis Sidang DKPP akan menilai duduk perkara yang sebenarnya, merumuskan dan menyimpulkannya, hingga akhirnya memberi Putusan.
5. Putusan. Putusan DKPP dibacakan di dalam suatu persidangan dengan memanggil pihak Terlapor dan Pelapor. DKPP bersidang untuk melakukan pemeriksaan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan KPU, Bawaslu, dan jajarannya. Dugaan Pelanggaran kode etik tersebut diproses sebagaimana sebuah peradilan, dengan

menempatkan Peraturan Bersama KPU, Bawaslu, dan DKPP No.13 Tahun 2012, No.11 Tahun 2012, dan No.1 Tahun 2012 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu sebagai "hukum materil"-nya, dan Peraturan DKPP No. 2 Tahun 2012 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilu sebagai "hukum formil"-nya.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian pembahasan di atas, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Sebagaimana amanat UU No. 12 Tahun 2011, pada prinsipnya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU, Bawaslu, dan jajarannya, diproses sebagaimana sebuah peradilan yang kita kenal, dengan menempatkan Peraturan Bersama KPU, Bawaslu, dan DKPP No. 13 Tahun 2012, No. 11 Tahun 2012, dan No. 1 Tahun 2012 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu sebagai "hukum materil"-nya, serta Peraturan DKPP No. 2 Tahun 2012 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilu sebagai "hukum formil"-nya mekanisme penyelesaian pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu meliputi, sebagai berikut:
 - a. Verifikasi administrasi. Ketika menerima pengaduan, DKPP tidak sertamerta menyidangkannya. Tetapi terlebih dahulu akan dikaji oleh sekretariat DKPP.
 - b. Persidangan. Dalam persidangan DKPP, Pengadu diberi kesempatan menyampaikan pokok aduannya. Usai itu kepada Teradu juga diberi kesempatan seluas-luasnya untuk membela diri terhadap Tuduhan yang disampaikan Pengadu. Apabila diperlukan, baik Pengadu maupun Teradu

dapat menghadirkan saksi-saksi termasuk keterangan ahli di bawah sumpah serta keterangan pihak Terkait lainnya.

c. Pleno penetapan Putusan. Majelis Sidang DKPP akan menilai duduk perkara yang sebenarnya, merumuskan dan menyimpulkannya, hingga akhirnya memberi Putusan.

d. Putusan DKPP dibacakan di dalam suatu persidangan dengan memanggil pihak Teradu dan Pengadu. Amar putusan DKPP dapat menyatakan, apakah: (1) Pengaduan tidak dapat diterima; (2) Teradu terbukti melanggar; atau (3) Teradu tidak terbukti melanggar. Apabila amar putusan dinyatakan terbukti melanggar, DKPP menjatuhkan sanksi: Teguran Tertulis, Pemberhentian sementara, atau Pemberhentian tetap. Dan pengaduan tak terbukti, DKPP merehabilitasi pihak Teradu.

2. Pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu legislatif tahun 2014 di Kabupaten Cianjur dalam sidang pemeriksaan pertama yang digelar di Kantor Bawaslu Jawa Barat pada tanggal 7 Mei 2014. Terdapat beberapa pokok pengaduan, antara lain penggelembungan suara oleh pihak PPK, rapat pleno tertutup oleh Kpu Kabupaten dan ditemukannya kotak suara di dekat ruang Ketua Kpu Kabupaten Cianjur.

Pada tanggal 20 Mei 2014 DKPP bersama Tim Pemeriksa Daerah Provinsi Jawa Barat menggelar sidang kedua untuk perkara

Kabupaten Cianjur Jawa Barat. Sidang pemeriksaan dengan agenda mendengarkan keterangan saksi dilakukan di Ruang Sidang DKPP Jakarta. Para pengadu yang berjumlah 6 orang diantaranya yakni Rahmad Bagja (kuasa Djoni Rolin Darmawan), Susane Febriyanti (PDIP), Lilis Boy (Demokrat), Hedi Permadi (Demokrat) dan Ani Permata Sari (PPP). Menghadirkan 11 saksi, mereka adalah Antono, Ade Sanusi, Aseh, Nano, Badru, Banna, Dedu Asep Jumnaha, Adi S. Pamungkas, Hermawan dan Suherman untuk mendapatkan jawaban oleh para teradu.

Sementara teradu adalah ketua dan anggota KPU Kabupaten Cianjur. Ujang Awaludin, Iwan K, Hilman Isnaini, Anggy Sofia dan Kusnadi. Selain itu pengadunya ketua dan anggota PPK di kecamatan Kabupaten Cianjur. Hadir pula anggota Panwaslu di Kabupaten Cianjur sebagai pihak terkait.

Acara pemeriksaan dipimpin oleh anggota DKPP Nur Hidayat Sardini, dengan empat anggota tim pemeriksa daerah Jawa Barat. Keempatnya adalah Harninus Koto dari Bawaslu Jawa Barat, Agus Rustandi dari KPU Jawa Barat, serta Nina Herlina Lubis dan Affan Sulaeman dari unsur masyarakat.

Pada tanggal 28 November 2014 dalam sidang kode etik terbuka untuk umum yang diketuai oleh Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie.S.H, M.H. Dr.Valina Singka Subekti,M.Si., Pdt.Saud Hamonangan Sirait, Nur Hidayat Sardini.S.Sos.M.Si dan Ir.Nelson

Somanjuntak,S.H. Masing-masing sebagai anggota, dihadiri oleh pengadu/atau kuasa serta tidak dihadiri oleh teradu dan/atau kuasanya.

Memutuskan :

1. Mengabulkan Permohonan Pengadu untuk sebagian;
 2. Menjatuhkan sanksi berupa Peringatan kepada Teradu I atas nama Anggy Shofia Wardany, Teradu II atas nama Kusnadi, Teradu III atas nama Baban Marhaenda, Teradu IV atas nama Hilman Wahyudi, Teradu V atas nama Sely Nurdinah masing-masing sebagai Ketua dan anggota KPU Kabupaten Cianjur, sejak putusan ini dibacakan;
 3. Merehabilitasi nama baik Teradu VI atas nama Yayat Hidayat, Teradu VII atas nama Ferdhiman P. Barigunam, Teradu VIII atas nama Endun Abdul Haq, Teradu IX atas nama Nina Yuningsih, Teradu X atas nama Agus Rustandi masing-masing sebagai Ketua dan anggota KPU Provinsi Jawa Barat, sejak dibacakannya putusan ini
 4. Memerintahkan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Jawa Barat untuk melaksanakan Putusan ini;
 5. Memerintahkan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia untuk melaksanakan Putusan ini; dan
 6. Memerintahkan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia untuk mengawasi pelaksanaan putusan ini.
3. Penegakan Kode etik oleh DKPP terhadap anggota KPU Kabupaten Cianjur sesuai dengan peraturan DKPP Nomor 1 Tahun 2012 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu, yaitu sanksi pemberhentian tetap, karena terbukti melakukan penggelembungan suara terhadap salah satu calon anggota legislatif.

B. Saran

1. Pentingnya perbaikan pola rekrutmen penyelenggara pemilu untuk memenuhi sifat mandiri, jujur, dan adil menurut UUD 1945 dengan menghindari penerimaan calon anggota Komisi Pemilihan Umum yang yang tidak memiliki integritas dan kredibilitas.

2. Anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dan anggota Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu sebagai penyelenggara pemilu hendaknya menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitasnya.

DAFTAR PUSTAKA

A. Sumber Buku

- Abdurrahman. 1999. *Metode Penelitian Suatu Pemikiran dan Terapan*. Jakarta: Rineka Cipta
- Abdulkadir Muhammad. 2006. *Etika Profesi Hukum*. Bandung: Citra aditya Bakti
- Adnan Buyung Nasutions, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia, Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1955-1959*, Jakarta : Pustaka Utama Grafiti, 1995
- Aveldoorn, van L. J, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Pradnya Pramita, 1986.
- Astawa, I GDE Pantja Dan Suprin Na'a, *Memahami Ilmu Negara Dan Teori Negara*, Bandung: Refika Aditama, 2009.
- Barda Nawawi Arief. 2008. *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Kejahatan*. Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Bunyamin Alamsyah, *Pemilu Dalam Tata Hukum Islam Dan Implementasinya Di Indonesia*, Batik Press Bandung. 2010
- Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2003.
- B. Hestu Cipto Handoyo. 2009. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Yogyakarta: Universitas Atmajaya
- Bambang Sunggono. 1991. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rajawali Press Liberty, Yogyakarta. 2005
- Beni Ahmad Saebeni. 2008. *Metode Penelitian Hukum*. Bandung: CV Pustaka Setia
- Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*. Yogyakarta: Liberty. 1993.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010.

_____, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pres: Jakarta, 2009.

Soehino. *Hukum Tata Negara Sumber-sumber Huku Tata Negara*,

Soerjono Soekanto. 2005. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press

..... . 2006. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press

Supranto. 2003. *Metode Penelitian Hukum dan Statistik*. Jakarta: PT Rineka Cipta

Ni'matul Huda, 2011. *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*. Yogyakarta: Fh Uii Press

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005.

Surbakti Ramlan . *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta : Grosindo. 1999

Surbakti Ramlan . *Partai, Pemilu dan Demokrasi*. Jakarta : Yogyakarta, Pustaka Pelajar. 1997.

Z. Sayfudin, *Gejolak Politik Hukum vs Dilematika Tata Negara Indonesia (Menuju Pemilu 2014)* . Liberty Yogyakarta. 2014

Jawa Pos, 2 januari 2014

<http://www.jpnn.com/read/2014/04/29/231514/DKPP-Segera-Sidangkan-Empat-Kasus-Pileg>, akses pada tanggal 20 Oktober 2015.

<http://www.dkpp.go.id/index.php?mod=static&page=lembaga>, akses pada tanggal 4 Maret 2014.

<http://www.dkpp.go.id/index.php?mod=static&page=sejarah>, akses pada tanggal 4 maret 2014.

http://dkpp.go.id/_file/publikasi/bukletdkpp_12juni2014_cetak.pdf, akses pada tanggal 10 agustus 2014.

B. Sumber Peraturan Perundang-undangan

1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum;
3. Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum;
4. Peraturan DKPP, KPU, dan Bawaslu tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum, yaitu:
 - a. Peraturan DKPP Nomor 1 Tahun 2012 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu;
 - b. Peraturan KPU Nomor 11 Tahun 2012 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu;
 - c. Peraturan BAWASLU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu;
5. Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pedoman Beracara Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum.