

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Demokrasi dan negara hukum adalah dua konsepsi mekanisme kekuasaan dalam menjalankan roda pemerintahan negara. Kedua konsepsi tersebut saling berkaitan yang satu sama lainnya tidak dapat dipisahkan, karena pada satu sisi demokrasi memberikan landasan dan mekanisme kekuasaan berdasarkan prinsip persamaan dan kesederajatan manusia, pada sisi yang lain negara hukum memberikan patokan bahwa yang memerintah dalam suatu negara bukanlah manusia, tetapi hukum.¹

Abraham Lincoln menyebutkan demokrasi itu sebagai *government of the people, by the people and for the people*. Demokrasi sebagai suatu sistem pemerintahan atau sistem politik dimana kedaulatan rakyat itu tidak dilaksanakan sendiri oleh rakyat (seperti zaman Yunani kuno), tetapi melalui wakil-wakil yang dipilihnya di lembaga perwakilan. Sistem Politik/Pemerintahan yang demokratis ialah dimana kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip

¹ Muntoha, "Demokrasi dan Negara Hukum", *Jurnal Hukum*, Vol. 16, No. 3 (2009), hlm. 379

kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebijaksanaan politik.²

Proses politik yang disebutkan Abraham Lincoln selanjutnya menjadi semangat secara konsep untuk membentuk satu sistem perwakilan. Perwakilan eksekutif maupun legislatif. Baik itu Presiden, DPR, DPD, dan DPRD serta kepala daerah dipilih dalam sistem demokrasi. Sehingga tidak ada kekuasaan yang abadi.

Makna demokrasi dalam sebuah ideologi adalah bahwa ketika sebuah negara sebagai sebuah organisasi tertinggi dalam wilayah tertentu menganut demokrasi, negara tersebut harus mau menyerahkan kekuasaan kepada rakyat, sehingga: 1) Rakyat yang membuat aturan dasar; 2) Rakyat yang membentuk pemerintahan; 3) Rakyat yang membuat kebijakan untuk dilaksanakan oleh pemerintah tersebut; 4) Rakyat yang mengawasi dan menilai pelaksanaan kebijakan tersebut atau kinerja pemerintah.³

Rakyat tersebut merealisasikan dalam pemilihan umum (Pemilu), yang menunjukkan rakyat hadir sebagai penentu dan pemberi mandat kekuasaan. Tidak ada demokrasi tanpa Pemilu, begitupun sebaliknya. Keduanya saling bererat tangan dalam membangun demokrasi.

Pemilu adalah pranata terpenting dalam tiap negara demokrasi terlebih-lebih yang berbentuk Republik seperti Indonesia pranata itu berfungsi

² Azmi, "Demokrasi dalam Negara berdasarkan Hukum Pancasila dan Masyarakat Islam", *ALQALAM*, Vol. 33, No. 2 (Juli – Desember, 2016), hlm. 6.

³ Afifa Rangkuti, Demokrasi Dalam Pandangan Islam Dan Barat, *Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum*, Vol. 5, No. 2 (Desember, 2018), hlm. 52

untuk memenuhi tiga prinsip pokok yaitu demokrasi, kedaulatan rakyat, keabsahan pemerintahan, dan pergantian pemerintahan secara teratur.⁴

Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Makna yang terkandung dalam “kedaulatan berada di tangan rakyat adalah bahwa rakyat memiliki kedaulatan, tanggung jawab, hak dan kewajiban untuk secara demokratis memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan guna mengurus dan melayani seluruh lapisan masyarakat, serta memilih wakil rakyat untuk mengawasi jalannya pemerintahan.⁵

Dari sudut pandang sistem pemilu, melaksanakan pemilu secara serentak sebenarnya bukan suatu keharusan. Pilihan untuk pemilu serentak atau tidak dalam hal ini biasanya didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan lain seperti soal penguatan sistem presidensial atau efektivitas dan efisiensi pemilu.

6

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 menjadi tonggak awal pelaksanaan pemilihan umum serentak di Indonesia, sekalipun sebagian pandangan mengatakan konsep pemilu serentak lima kotak tersebut secara gagasan telah hadir dalam pembahasan-pembahasan perubahan UUD 1945.

⁴ A.Sudiharti Djiwandono, Pemilihan Umum Dan Pendidikan Politik, *Analisa CSIS, No.3*, (April, 2023), hlm 201

⁵ Evi Noviawati, Perkembangan Politik Hukum Pemilihan Umum Di Indonesia, *Jurnal Unigal*, Vol. 7, No.1, (Maret, 2019), hlm.77

⁶ Abdul Basid Fuadi, Politik Hukum Pengaturan Keserentakan Pemilu, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 18, No. 3, (September, 2021), hlm. 705

Pemilu di Indonesia khususnya dilaksanakan secara periodik setiap 5 (lima) tahun sekali. Dalam setiap pemilihan umum yang diselenggarakan, setiap warga negara yang telah memiliki hak pilih akan menentukan wakil rakyat yang akan duduk pada lembaga perwakilan rakyat baik di pusat maupun daerah, serta menentukan pasangan presiden dan/atau wakil presiden. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Undang-Undang Pemilu), pemilu didefinisikan sebagai sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden, dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁷

Sebaik apapun desain Pemilu yang dibangun akan menjadi sia-sia manakala tidak didukung dengan penyelenggara yang berintegritas. Penyelenggara pemilu tersebut harus benar-benar menjiwai semangat menegakan demokrasi yang berkualitas. Demi memastikan integritas penyelenggara Pemilu tidak tercederai, maka dimunculkanlah kelembagaan etik dengan nomenklatur DKPP.

Dewan Kehormatan Pemilihan Umum (DKPP) ialah sebuah lembaga yang di bentuk dengan tujuan untuk menjaga kemandirian, integritas, dan

⁷ Putu Eva Ditayani Antari, "Interpretasi Demokrasi Dalam Sistem Mekanis Terbuka Pemilihan Umum Di Indonesia", *Jurnal Panorama Hukum*, Vol. 3, No. 1, (Juni,2018), hlm.93

kredibilitas KPU dan Bawaslu agar Pemilu tentu berjalan dengan baik dan benar, sebagaimana di jelaskan dalam Pasal 110 ayat (1) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011.⁸

Sejarah Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) bermula dari pembentukan Dewan Kehormatan Komisi Pemilihan Umum (DK-KPU). Lembaga ini dibentuk berdasarkan UU 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. DK-KPU tersebut bersifat ad-hoc, dan merupakan bagian dari KPU.

Tanggal 12 Juni 2012 DK KPU secara resmi berubah menjadi Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu disingkat DKPP berdasarkan UU No.15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. DKPP menjadi bersifat tetap, struktur kelembagaannya lebih profesional, dan dengan tugas, fungsi, kewenangan menjangkau seluruh jajaran penyelenggara pemilu (KPU dan Bawaslu) beserta jajarannya dari pusat sampai tingkat kelurahan/desa. Anggota DKPP dipilih dari unsur masyarakat, profesional dalam bidang kepemiluan, ditetapkan bertugas per-5 tahun dengan masing- masing 1 (satu) perwakilan (*ex officio*) dari unsur anggota KPU dan Bawaslu aktif.

Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) berdasarkan amanat Pasal 159 ayat (1) , ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang penyelenggaraan Pemilihan Umum diberi tugas dan

⁸ M. Lutfi Chakim, “Desain Institusional Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Sebagai Peradilan Etik”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 11, No. 2, (Juni, 2014), hlm. 398-399

wewenang menerima aduan dan laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu serta melakukan penyelidikan dan verifikasi,serta pemeriksaan atas aduan dan laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu. DKPP dalam aturannya berwenang memanggil pengadu/teradu, saksi, dan/pihak-pihak lain yang terkait untuk dimintai keterangan termasuk meminta dokumen, dan alat bukti lain yang berhubungan dengan dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu. DKPP juga diberikan wewenang untuk memberikan sanksi kepada penyelenggara pemilu yang terbukti melanggar kode etik dan memutuskan pelanggaran kode etik yang dalam kajian dan analisis terdapat fakta yang kuat bahwa anggota penyelenggara pemilu tersebut terbukti melanggar kode etik penyelenggara pemilu. DKPP berkewajiban menerapkan prinsip menjaga keadilan, kemandirian, imparialitas, dan transparansi. DKPP juga di beri kewajiban untuk menegakkan kaidah atau norma etika yang berlaku bagi penyelenggara pemilu serta bersikap netral,pasif,dan tidak memanfaatkan kasus yang timbul untuk popularitas pribadi dan menyampaikan putusan kepada pihak terkait untuk di tindak lanjuti.⁹

Hanya DKPP tempat warga Negara Indonesia ataupun juga peserta Pemilu dapat menuntut pertanggungjawaban Penyelenggara Pemilu terhadap dugaan pelanggaran kode etik dan perilaku penyelenggara Pemilu yang

⁹ Maharani Nurdin, S.H., M.H, “Eksistensi Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) dalam Penegakan Etika Penyelenggara Pemilu”, *Jurnal veritas*, Vol.5, No.2, (September, 2019), hlm. 6

menyimpang dan tidak sesuai peraturan yang berlaku. Namun belakangan ini dapat kita lihat bahwa Putusan DKPP terhadap Penyelenggara Pemilu menyebabkan pihak lain dirugikan dalam hal ini lebih sering diterima oleh partai politik atau perseorangan selaku peserta pemilihan umum tanpa proses atau mekanisme diperadialan sebagaimana yang ditentukan oleh norma hukum yang mengaturnya.¹⁰

Keberadaan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) RI sebagai lembaga penegakan kode etik pemilu memberikan dampak besar bagi pelaksanaan penyelenggara pemilu. Pelanggaran kode etik dipandang sebagai pelanggaran nilai. Penyelenggara Pemilu diwajibkan untuk memiliki kemurnian nilai. Pelanggaran etik dianggap sebagai pelanggaran nilai apabila Penyelenggara Pemilu tidak dapat berperilaku dalam Penyelenggaraan Pemilu yang sesuai dengan nilai yang ada kemudian dirinci dalam peraturan DKPP sebagaimana dikemukakan di bawah ini, maka orang/ penyelenggara Pemilu itu akan dikenai sanksi karena berperilaku tidak sejalan, tidak cocok dengan kemurnian nilai, yang diwajibkan bagi Penyelenggara Pemilu. Sanksi pemberhentian misalnya tidak dapat dimaknai sebagai pemberhentian hubungan kerja, namun merupakan tindakan pemurnian nilai dengan cara mengeluarkan Teradu/Terlapor penyelenggara Pemilu yang harus mengawal kemurnian nilai Penyelenggara Pemilu.

Penyelenggara pemilu harus dijaga integritas dan kredibilitasnya,

¹⁰ Nora Feriyani, “Analisis Yuridis Terhadap Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Bagi Komisi Pemilihan Umum Sebagai Penyelenggara Pemilu”, *Badamai Law Journal*, Vol. 4, No. 1, (Maret, 2019), hlm.9

setiap pelanggaran terhadap prinsip-prinsip penyelenggara pemilu yang menjadi kiblat perilaku penyelenggara pemilu dapat merusak integritas dan kredibilitas proses dan hasil pemilu. Maka dari itu, setiap pelanggaran harus ditanggapi secara beradab melalui saluran konstitusional. Mengajukan pengaduan ke DKPP ialah cara yang benar menjaga agar penyelenggara pemilu konsisten dengan kredibilitas dan integritasnya.

Pemilu 2019 dilaksanakan secara bersamaan antara Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dan Pemilu Legislatif. Pada Pemilu Legislatif 2019 di Sulawesi Selatan terjadi pelanggaran yang dilakukan oleh Ekawaty Dewi selaku anggota KPU Kabupaten Jeneponto. Dewan kehormatan penyelenggara pemilu (DKPP) melakukan pemeriksaan kepada Teradu Ekawaty Dewi selaku anggota KPU Jeneponto diduga telah melakukan pelanggaran kode etik berupa gratifikasi terhadap Puspa Dewi Wijayanti sebagai Calon Legislatif di pemilihan umum 2019 yang pada putusan ini berlaku selaku Pengadu.

Prof. James J. Spillane, S.J., berpendapat etika atau ethics jadi pertimbangan tingkah laku manusia dalam pengambilan keputusan moral. Etika mampu menghubungkan penggunaan akal sehat individual dengan objektivitas dalam memilah kebenaran atau kesalahan dan tingkah laku seseorang kepada orang lain.¹¹

Pada tanggal 21 Oktober 2021, DKPP menggelar sidang pemeriksaan kepada Ekawaty mengenai dugaan pelanggaran kode etik

¹¹ Suhrawardi K.Lubis, 2002, *Etika Profesi Hukum*, cet.V, Jakarta, Sinar Grafika, hlm.1

penyelenggaraan pemilu untuk Perkara Nomor 168-PKE-DKPP/X/2021 yang digugat oleh Puspa Dewi Wijayanti selaku Pengadu. Sidang pemeriksaan dilaksanakan di Bawaslu Provinsi Selatan. DKPP memeriksa sejumlah aduan yang dilakukan oleh teradu yang dilakukan oleh pengadu.¹²

Pada saat jelang penetapan daftar calon sementara, Ekawaty selaku komisioner KPU Kab. Jeneponto sering meminta sejumlah uang kepada Calon legislatif DPRD Dapil IV Provinsi Sulawesi Selatan pada pemilu legislatif 2019. Pasca penetapan Daftar Calon Sementara (DCS) Ekawaty selaku penyelenggara pemilu melakukan tindakan tercela diluar dari tugas, wewenang, dan kewajibannya dengan sering meminta sejumlah materi berupa uang kepada Calon legislatif DPRD Dapil IV Provinsi Sulawesi Selatan.

Pasca penetapan daftar calon tetap (DCT) Ekawaty dewi meminta satu unit rumah BTN dan menjanjikan suara kepada Puspa Dewi Wijayanti pada tahap perolehan hasil suara pemilu legislatif 2019. Pada tahap pendaftaran calon komisioner KPU dibuka, Ekawaty mengajak Puspa Dewi bertemu di salah satu hotel di Makassar guna meminta sejumlah alasan agar bisa lolos kembali jadi komisioner dan kembali menjanjikan suara terhadap Puspa Dewi sebagai calon legislatif pada saat perolehan suara pemilu legislatif 2019.

Menjelang hari pemilihan Ekawaty selaku komisioner KPU meminta uang lagi kepada Puspa Dewi. KPU Kab.jeneponto sering mengadakan

¹² M Chaidir Pratama, 2021, *DKPP Periksa Anggota KPU Jeneponto diduga Langgar Kode Etik*, <https://sulsel.bawaslu.go.id/web/dkpp-periksa-anggota-kpu-jeneponto-diduga-langgar-kode-etik/>, (diakses pada 03 Desember 2023,16.00)i

kegiatan, termasuk kegiatan Rancangan Pelaksanaan Pembelajaran (RPP) Panrannuanta KPU kab.Jeneponto. Pada kegiatan tersebut mengundang *stakeholder* pemilu antara lain Bawaslu, Parpol, dan Lembaga kepentingan daerah. Puspa Dewi selaku LO Partai Perindo terkesan dihindari karena pada kegiatan-kegiatan tersebut karena tidak pernah diundang dan mendapatkan informasi tentang kepemiluan terbaru.

Semua fakta diatas dibuktikan dengan bukti-bukti yang diserahkan oleh pengadu. Adapun bukti-bukti tersebut, yaitu: Rekaman suara Ekawaty Dewi meminta uang kepada Puspa Dewi, rekaman suara Ekawaty Dewi meminta rumah unit BTN, rekaman suara Ekaway Dewi mengajak Puspa Dewi ketemuan di Hotel Four Point by Sheraton Makassar, dan Foto Undangan KPU Kab.Jeneponto.¹³

Berdasarkan uraian tersebut DKPP memeriksa dan memutus pengaduan Nomor 166-P/L-DKPP/IX/2021 yang diregistrasi dengan Perkara Nomor 168-PKE-DKPP/X/2021. Dalam amar putusannya DKPP menjatuhkan sanksi pemberhentian tetap kepada Teradu karena terbukti melakukan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu.

Yusril Ihza Mahendra, Ahli Hukum Tata Negara, mengutarakan DKPP hanya memberikan sanksi kepada penyelenggara pemilu yang terbukti melanggar kode etik dalam menjalankan wewenangnya dalam memutuskan perkara dalam sidang putusan DKPP. Dengan itu hal ini menunjukkan bahwa persoalan krisis integritas pada penyelenggara Pemilu di Kabupaten

¹³ Putusan DKPP Nomor 168-PKE-DKPP/X/2021

Jeneponto Provinsi Sulawesi Selatan masih menyisakan persoalan serius. Berdasarkan hal tersebut penulis akan mengangkat penelitian skripsi dengan judul: **“ANALISIS PELANGGARAN KODE ETIK PENYELENGGARA PEMILU LEGISLATIF 2019 DI PROVINSI SULAWESI SELATAN (studi kasus Putusan DKPP Nomor:168-PKE-DKPP/X/2021)”**.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana kronologi dugaan pelanggaran kode etik oleh komisioner KPU Kab.Jeneponto pada Pemilu Legislatif 2019 di Provinsi Sulawesi Selatan?
2. Bagaimana Pelanggaran Kode Etik dan Pertimbangan Hakim terhadap pelanggaran kode etik dalam Putusan DKPP Nomor 168-PKE-DKPP/X/2021?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah diuraikan diatas,maka penelitian ini bertujuan:

1. Untuk mengetahui dan mengkaji kronologi dugaan pelanggaran kode etik oleh komisioner KPU Kab. Jeneponto pada Pemilu Legislatif 2019 di Provinsi Sulawesi Selatan.
2. Untuk mengetahui dan mengkaji pelanggaran kode etik dan pertimbangan hakim dalam Putusan DKPP Nomor 168-PKE-DKPP/X/2021.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara ilmu pengetahuan diharapkan mampu memberikan masukan bagi perkembangan ilmu pengetahuan dan ilmu hukum tata negara pada umumnya dan khusus terkait pemilu.
2. Secara pembangunan diharapkan pimpinan mampu menjadi penentu kebijakan dalam pembinaan untuk pegawainya agar menjadi sumber daya manusia yang bisa melakukan tugas dengan baik dan jujur.