

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Konseptual

1. Tinjauan Umum Tentang Penyelenggara Pemilu

Pemilihan adalah fitur dari negara yang demokratis. Kekuatan mana yang berasal dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Menurut UU No. 15 tahun 2011 dan diubah sebagai UU No. 7 tahun 2017 tentang penyelenggara pemilu, pemilu itu adalah sarana untuk menerapkan kedaulatan rakyat secara langsung, terbuka, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam penyatuan kembali Republik Indonesia. Berdasarkan Konstitusi Pancasila dan Republik Indonesia tahun 1945. Menurut teori partai politik, pembagian kekuasaan negara dibagi menurut fungsinya: Pertama, menetapkan kekuatan hukum legislatif, menegakkan kekuasaan eksekutif/ administratif hukum, dan menuntut kekuasaan yudisial.¹¹

Penerapan yang sama juga di terapkan dalam proses pemilu dimana menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 dan telah direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum terdapat pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan pemilu yaitu terbagi menjadi tiga(3) Lembaga yang menjalankan fungsi dan tugasnya dalam proses kepemiluan ,di awali dengan lembaga pertama yaitu Komilis Pemilihan umum (KPU) yang memiliki tugas dan tanggung jawab dalam melaksanakan proses berjalannya pemilu, di lanjutkan dengan yang kedua yaitu Badan Pengawas Pemilihan Umum (BAWASLU) memiliki tugas

¹¹ www.Jimly.com/Jurnal/menegakkan-etika-penyelenggara-pemilu diunduh pada tanggal 20 Juli 2019 Pukul 19.00 Wib

mengawasi dan menindak pelanggaran yang terjadi dalam pemilu serta melakukan tindakan pencegahan, selanjutnya ketiga Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang menindak penanganan pelanggaran kode etik terhadap kedua lembaga sebelumnya yaitu Bawaslu dan KPU.

Peran penyelenggara pemilu sangat penting dalam pelaksanaan Pemilu.

Dinamika penyelenggara pemilu telah bergulir mulai dari Pemilu 1955 hingga saat ini. Awal pelaksanaan Pemilu hingga masa Orde Baru, penyelenggaranya tidak dapat terlepas dari partai politik dan pemerintah.

Tetapi setelah memasuki gerbang Reformasi penyelenggara pemilu dibentuk sebagai suatu lembaga yang bersifat independen diluar dari pengaruh partai politik dan pemerintah. Amandemen UUD 1945 sebagai

salah satu proyek Reformasi yang berdampak banyak munculnya lembaga negara baru yang dibentuk sesuai dengan perkembangan ketatanegaraan Indonesia. Salah satu lembaga yang dibentuk setelah amandemen tersebut

yaitu komisi pemilihan umum sebagai penyelenggara pemilu di Indonesia.

Tentunya amandemen tersebut dipertimbangkan atas dasar pemikiran bahwa wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang sangat luas, apalagi

dengan jumlah penduduk yang begitu besar dan tersebar di seluruh nusantara serta memiliki kompleksitas nasional menuntut perlu adanya penyelenggara pemilihan umum yang profesional dan memiliki

kredibilitas yang dapat dipertanggungjawabkan. Dalam rangka mewujudkan sebuah pemilu yang sukses, dalam hal ini yang memenuhi unsur pemilu umum, bebas, rahasia, jujur, langsung, dan adil tentunya di

perlu ada suatu lembaga yang benar-benar menjalankan dan melaksanakan

segala tugas, wewenang serta fungsi secara baik. Tujuan penyelenggara pemilu yaitu:

- a. Sistem demokratis yang menguat dalam ketatanegaraan kita;
- b. Melahirkan pemilihan umum yang berintegritas dan adil.
- c. Adanya kepastian hukum serta tidak pencegahan terkait duplikasi dalam penyelenggaraan pemilu.
- d. Melahirkan Pemilu yang sukses.

Lembaga penyelenggara pemilu telah diatur dalam Undang-Undang

Dasar 1945 pasca amandemen, dikatakan dalam Pasal 22E ayat (5) tentang pemilu *“bahwa pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri dapat*

disampaikan beberapa hal.” Pertama-tama berkaitan dengan penyelenggaraan pemilihan umum, di butuhkan kewenangan yang cukup luas dalam menjalankan fungsi yang meliputi pelaksanaan, perencanaan,

dan perorganisasian serta pengawasan internal-vertikal. Pembahasan yang kedua, tentang terminologi kata *“suatu komisi pemilihan umum”*, kalimat ini mengartikan sebuah fungsi kelembagaan bukan mengacu kepada nama

suatu lembaga (nomenklatur). Pembahasan tiga, tentang kalimat *“bersifat nasional”*, kalimat ini menegaskan ruang lingkup kewenangan dan tugas yang mencakup seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik

Indonesia. Pembahasan empat, tentang kalimat *“bersifat tetap”*, kalimat ini menegaskan suatu institusi atau lembaga penyelenggaraan pemilihan umum merupakan lembaga yang keberadaannya bersifat permanen. Pembahasan

lima, tentang kalimat *“bersifat mandiri”*, kalimat ini diartikan sebagai sebuah

perlindungan dari segala macam campur tangan pengaruh pemerintahan dan/atau kekuatan politik. Kelima, bersifat mandiri dimaksudkan untuk melindungi penyelenggara pemilu dari intervensi berbagai kekuatan politik dan/atau dari pengaruh pemerintah. Selain dari pada itu kalimat “bersifat mandiri” memiliki keterbatasan berkaitan dengan hal kewenangan dan pelaksanaan tugas. Keterbatasan yang di maksud hanya terbatas kepada proses pengambilan keputusan dan/atau kebijakan yang secara bebas dari campur tangan pihak manapun.

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu yang tertuang dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU/VIII/2010 memberikan pertimbangan hukumnya yaitu bahwa Pasal 22E ayat (6) UUD 1945 menyatakan *“ketentuan lebih lanjut mengenai pemilihan umum diatur dengan undang-undang. Secara de facto dan de jure”*, Undang-Undang 22 Tahun 2007 telah mengatur dan merumuskan *“bahwa suatu komisi pemilihan umum yang menyelenggarakan pemilihan umum dimaksud meliputi, kesatu, lembaga penyelenggara pemilihan umum yang dikenal sebagai KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota; dan kedua, lembaga pengawasan pemilu yang dikenal sebagai Badan Pengawas Pemilihan Umum, Panwaslu Provinsi dan Kabupaten/ Kota.”*

Pandangan Mahkamah Konstitusi tersebut memberikan penekanan bahwa keberadaan lembaga penyelenggara pemilu memang harus ada dengan tiga komponen utama yaitu KPU, Bawaslu, dan Dewan Kehormatan. Oleh karena, itu tentu akan menjadi perhatian dalam pengaturan tentang penyelenggara pemilu harus memenuhi tiga unsur

tersebut meskipun disadari pengawasan tidak harus bersifat eksternal-horisontal. Selain itu, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum telah merumuskan keberadaan KPU, Bawaslu dan DKPP dalam satu nafas harmonis yang menyatu sebagai satu kesatuan dalam menjalankan fungsi dan tugas penyelenggaraan pemilu.. Ketiga lembaga yang di sebutkan diatas merupakan amanat dari undang-undang dalam menjalankan penyelenggaraan pemilu dengan tugas, fungsi, dan kewenangannya masing-masing.. Setelah adanya perubahan undang-undang penyelenggara Pemilu dari Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum yang telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan umum, dinyatakan dalam Pasal 1 Angka (7) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum bahwa: *“Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi Penyelenggara Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara langsung oleh rakyat.”*

2. Tinjauan Umum Tentang Komisi Pemilihan Umum

Sejarah dalam penyelenggaraan pemilihan umum sejak pemilu 1971 hingga pemilu 1997 di laksanakan dan di pertanggungjawabkan oleh Lembaga Pemilihan Umum (LPU). Pada era reformasi terjadi perubahan terkait penyelenggaraan pemilu yaitu di laksanakan dan di

pertanggungjawabkan oleh Komisi Pemilihan Umum(KPU).KPU pertama kali di bentuk pada tahun 1999-2001 yang di bentuk dengan Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1999 dengan anggota 53 orang yang masing-masing terdiri dari 48 orang dari unsur partai politik dan 5(lima) orang dari unsur pemerintahan,dan pertama kali di lantik oleh Presiden ke-3 B.J.Habibie.

Berdasarkan tugas dan fungsinya KPU sendiri termasuk cabang kekuasaan yang menjalankan kekuasaan eksekutif, yaitu yang bertugas memberikan bantuan kepada presiden dalam penyelenggaraan pemilu di Indonesia.Dilihat secara fungsional KPU merupakan organ penunjang (*auxiliary organs*) untuk membantu tugas utama yakni Presiden Republik Indonesia.Maka dapat di simpulkan bahwa organ utama (*primary constitutional organs*) dalam hal penyelenggaraan pemilihan umum di Negara Kesatuan Republik Indonesia yaitu Kepala Negara (Presiden),yang di atrubusikan oleh UUD 1945 kepada komisi pemilihan umum (KPU), Namun KPU bukan merupakan lembaga negara yang kewenangannya diatur langsung dalam UUD 1945. Karena yang diatur dalam UUD 1945 adalah fungsinya, tidak menyangkut pada lembaganya.

Secara konstitusional KPU sebagai penyelenggara Pemilu diatur dalam Pasal 22E ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan "*bahwa pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.*"¹² Nama Komisi Pemilihan Umum (KPU) lahir pada saat di undangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun

¹² Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 22E

2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum.. Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya disingkat KPU adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri dalam melaksanakan pemilu. KPU terdiri atas: (a) KPU; (b) KPU Provinsi; (c) KPU kabupaten/Kota; (d) PPS; (e) PPK; (f) KPPSLN; (g) KPPS; dan (h) PPLN.

Terdapat perubahan dalam struktur keanggotaan KPU dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Pasal 6 dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 menyebutkan *“bahwa, jumlah anggota KPU sebanyak 7 (tujuh) orang; KPU Provinsi sebanyak 5 (lima) orang; dan KPU Kabupaten/Kota sebanyak 5 (lima) orang. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 jumlah anggota KPU sebanyak 7 (tujuh) orang; KPU Provinsi sebanyak 5 (lima) atau 7 (tujuh) orang; dan KPU Kabupaten/Kota sebanyak 3 (tiga) atau 5 (lima) orang. Penetapan jumlah anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 didasarkan pada kriteria, jumlah penduduk, luas wilayah, dan jumlah wilayah administratif pemerintahan.”*¹³

3. Tinjauan Umum Tentang Badan Pengawas Pemilu

Pemilu pertama kalinya terjadi pada tahun 1955, akan tetapi pada masa itu belum dikenal pengawas Pemilu, dikarenakan pada masa itu masih ada nya *trust* pada seluruh warga Negara dan peserta pemilu terhadap

¹³ www.Jimly.com/Jurnal/Pengenalan-tentang-DKPP-untuk-Penegak-Hukum diunduh pada tanggal 19 Juli 2019 Pukul 18.30 Wib

penyelenggaraan pemilu. Panitia Pengawas Pemilu baru dikenal dalam Pemilu Tahun 1982 masa Orde Baru Pada tahun 1982 dengan nama Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum (Panwaslak Pemilu) yang dibentuk sesuai amanat Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980 sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975.

Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum (Panwaslak Pemilu) lahir oleh karena penentangan terhadap adanya indikasi pelanggaran-pelanggaran terhadap penyelenggaraan pemilu seperti manipulasi perhitungan suara yang di lakukan oleh pejabat pemilu pada Pemilu 1971. Penyebab terbesar juga terjadi pada Pemilu 1977 dimana pelanggaran dan kecurangan terjadi secara besar-besaran. Pelanggaran dan kecurangan yang terus terjadi melahirkan penentangan berupa protes yang direspon oleh pemerintah dan DPR yang di kuasai oleh ABRI dan Golkar. Berakhir lahirlah sebuah gagasan untuk memperbaiki dengan tujuan untuk meningkatkan kualitas dalam Pemilu selanjutnya yaitu Pemilu tahun 1982. Tuntutan PPP dan PDI untuk meningkatkan kualitas pemilu yang jauh lebih baik lagi, maka di tempakan wakil peserta pemilu dalam penyelenggaraan pemilu atau kepanitian pemilu. Diluar itu Pemerintah juga memperkenalkan suatu badan baru untuk mendampingi LPU, selain adanya Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu pada masa Orde lama juga ada gabungan dari sejumlah lembaga-lembaga kemasyarakatan dan orang-orang yang sangat menginginkan pelaksanaan pemilu yang bebas dan adil, maka pada tahun 1997 lahirlah Komisi Independen Pemantau Pemilu (KIPP), namun lembaga ini tidak terlalu dikenal karena control kekuasaan pemerintah

pada Orde Lama.KIPP merupakan lembaga yang ikut mengawasi proses Pemilihan Umum di Indonesia.

Pada era Reformasi pemerintah membentuk lembaga penyelenggara Pemilu yang bersifat independen yang diberi nama Komisi Pemilihan Umum (KPU), selain itu era reformasi juga memberikan dampak pada panitia pengawas Pemilu. Dampak yang di berikan terhadap lembaga pengawasan pemilu yaitu nama Panwaslak Pemilu berubah menjadi Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu), Selanjutnya berkaitan dengan perubahan yang mendasar dalam kelembangaan pengawasan pemilu bari dilaksanakan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003.Berdasarkan Undang-Undang tersebut pengawasan pemilu terbagi menjadi Panitia Pengawas Pemilu, Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, dan Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan.

Amanat dari undang-undang diatas Panwaslu sendiri lahir berdasarkan S.KKPU NO 88 Tahun 2003 tentang Panwaslu serta di bentuk dan bertanggungjawab penuh dan langsung terhadap KPU. Selanjutnya untuk memperkuat kelembagaan pengawas pemilu maka di buatlah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang penyelenggaraan pemilu, oleh karena Undang-undang ini muncullah sebuah lembaga tetap baru yang dinamakan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu).Bawaslu dibentuk melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 pada ketentuan Pasal 1 Angka (15) dan Angka (16) menyatakan bahwa: *“Bawaslu adalah badan yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilu diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan panitia pengawas Pemilu Provinsi dan Panitia*

Pengawas Pemilu kabupaten/Kota adalah Panitia yang dibentuk oleh Bawaslu untuk mengawasi penyelenggaraan pemilu di wilayah Provinsi dan Kabupaten /kota". Selain itu setelah adanya Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11/PUU- VII/2010 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 yang diajukan oleh anggota Bawaslu, Bawaslu muncul sebagai lembaga Negara. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut dikatakan bahwa Klausul "*suatu komisi pemilihan umum*" dalam UUD 1945 tidak menunjuk kepada sebuah nama institusi, akan tetapi menunjuk pada fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Disimpulkan bahwa Mahkamah Konstitusi membuat fungsi penyelenggaraan pemilu tidak hanya dijalankan oleh KPU secara tunggal melainkan termasuk lembaga pengawas pemilihan umum, terdapat menyamaratakan kekuasaan, sehingga dalam Undang-Undang ini KPU dan Bawaslu berada pada kedudukan yang sama. Sebagai kelanjutan atas putusan yang dikeluarkan Mahkamah Konstitusi tersebut diterbitkanlah Pada Tanggal Enam Belas Oktober Dua Ribu Sebelas (16-10-2011) Presiden Republik Indonesia Dr. H. Susilo Bambang Yudhoyono telah mengesahkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Pengesahan Undang-undang ini memberikan efek yang memperkuat kelembagaan pengawas pemilihan umum yaitu dalam hal munculnya lembaga pengawas pemilu tingkat provinsi, Bawaslu Provinsi. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 juga menegaskan bahwa lembaga penyelenggara Pemilu yang semula hanya dimiliki oleh KPU kini bertambah dengan adanya Bawaslu sebagai satu

kesatuan lembaga penyelenggara Pemilu. Menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan umum Pasal 89 ayat (2) dan (3) Bawaslu terdiri atas “(2) *Bawaslu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas: a. Bawaslu; b. Bawaslu Provinsi; c. Bawaslu Kabupaten/Kota; d. Panwaslu Kecamatan; e. Panwaslu Kelurahan/Desa; f. Panwaslu LN; dan g. Pengawas TPS. (3) Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu LN, Pengawas TPS bersifat hierarkis, termasuk Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota pada satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dengan undang-undang.*”¹⁴

4. Tinjauan Umum Tentang Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu

Pemilu 2009 memperkenalkan sebuah sejarah dalam kepemiluan yaitu dikenalnya Kode Etik dan Dewan Kehormatan Berdasarkan Ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum. Dewan Kehormatan dan kode etik dibentuk dan disusun oleh Bawaslu, KPU dan Dewan Kehormatan yang bersifat *ad hoc*. Saat itu Dewan kehormatan memiliki struktur keanggotaan yang terdiri dari Dewan Kehormatan Bawaslu dan Dewan Kehormatan KPU (DK KPU). Dewan Kehormatan adalah *Ethics Institutions* Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, tentang penyelenggara pemilihan umum untuk mengatasi masalah administrasi yang melanggar standar etika. Namun, kewenangannya tidak

¹⁴ www.Jimly.com/Jurnal/Pengenalan-tentang-DKPP-untuk-Penegak-Hukum diunduh pada tanggal 19 Juli 2019 Pukul 18.30 Wib

begitu kuat pada saat itu. Lembaga ini hanya dapat memanggil, memeriksa dan mendengarkan sebelum membuat rekomendasi kepada KPU, dan dari perspektif kemampuan anggota, DK KPU 2008-2011 cukup baik, tetapi dari sudut pandang struktural, itu tidak Terlalu seimbang, karena didominasi oleh penyelenggara pemilu, DK KPU telah dipimpin oleh profesor berkali-kali. Jimly Asshiddiqie, SH. Prestasinya belum mengecewakan publik, termasuk pemerintah dan DPR.

Pada tahun 2010 DK KPU menunjukkan sebuah prestasi yang sangat baik serta memberikan performa dari lembaga DK KPU yang produktif, hal ini memberikan harapan yang baru bagi masyarakat untuk sebuah perubahan, dan hal ini lah yang menjadi titik tolak ukur lahirnya lembaga DKPP. Kelahiran lembaga ini juga sangat di dukung oleh DPR, Pemerintah, lembaga yudikatif serta lembaga-lembaga pemantau pemilu lainnya yang tentunya memberikan dukungan penuh untuk meningkatkan kewenangan dan juga memastikan lembaga ini tidak hanya menangani kode etik pada KPU tetapi juga Bawaslu di setiap tingkat yang berdasarkan kepada produk hokum UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu umum. Hasil dari dukungan tersebut melahirkan lembaga DKPP yang terbentuk atas dasar ketentuan UU Nomor 15 Tahun 2011, yang tujuannya untuk pemilu 2014 dan merupakan kelanjutan dari Dewan Kehormatan yang sebelumnya yaitu pada pemilu 2009 yang di bentuk dalam UU Nomor 22 Tahun 2007.

5. Kode Etik Penyelenggara Pemilu

Kode Etik Penyelenggaraan berdasarkan Peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Nomor 2 Tahun 2017, Pemilu Adalah prinsip-prinsip Moral dan Etika Penyelenggara Pemilu Perpedoman Kepada Sumpah Janji Sebelum Menjalankan tugas sebagai Penyelenggara Pemilu dan Azas Penyelenggara Pemilu yang diberlakukan, ditetapkan oleh KPU. Secara etis, filosofis dan moral merupakan pedoman dalam berperilaku oleh para pejabat penyelenggara pemilu yang mengatur tentang apa yang dilarang, diwajibkan, patut atau tidak patut tindakan maupun ucapan yang dilaksanakan seorang pejabat pemilu. Oleh karena itu di butuhkan Kode etik dalam rangka menjaga kredibilitas, kemandirian dan integritas dari para Anggota KPU Pusat, Provinsi, Kabupaten/Kota, KPPSLN, PPS, PPK, KPPS, PPLN, serta Bawaslu pusat dan jajarannya.

Pasal 5 ayat (1) Kode Etik, Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilihan Umum bahwa Kode Etik berlandaskan pada:

- a) *UUD 1945 Dan Pancasila;*
- b) *Ketetapan MPR RI No VI/MPR/2001 tentang Beretika dalam Berkehidupan Berbangsa;*
- c) *Janji/sumpah jabatan sebagai Pejabat Penyelenggara Pemilu;*
- d) *Asas-asas Kepemiluan*
- e) *Prinsip Penyelenggara Pemilu”*

Integritas Penyelenggara Pemilu terletak pada beberapa bagian prinsip yang harus dimiliki oleh seorang Penyelenggara Pemilu diantaranya dijelaskan pada Pasal 6 ayat (2) Kode Etik :

- a) *“Jujur maknanya Penyelenggaraan Pemilu didasari niat sesuai dengan ketentuan yang berlaku tanpa adanya kepentingan pribadi, kelompok, atau golongan undangan.*
- b) *Mandiri maknanya bebas, menolak campur tangan dan pengaruh dari siapapun yang punya kepentingan atas perbuatan, tindakan atau keputusan yang diambil.*
- c) *Adil, Maknanya; menempatkan sesuatu sesuai dengan hak dan kewajiban.*
- d) *Akuntabel Maknanya pelaksanaan penyelenggaraan Pemilu dilaksanakan dengan sungguh sungguh dan dapat dipertanggungjawabkan.*

Pasal 6 ayat (3) Kode Etik Penyelenggara Pemilu

- a) *Kepastian Hukum artinya Penyelenggaraan Pemilu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan.*
- b) *Akseibilitas artinya kemudahan yang disediakan bagi penyandang disabilitas.*
- c) *Tertib Maknanya melaksanakan tugas sesuai dengan Perundang-undangan, keteraturan, keserasian, dan keseimbangan.*
- d) *Terbuka Maknanya; memberikan akses informasi seluas luasnya sesuai dengan kaidah keterbukaan informasi publik.*

- e) *Proporsional artinya menjaga keseimbangan publik antara kepentingan pribadi dan kepentingan umum demi keadilan.*
- f) *Profesional memahami tugas, wewenang dan kewajiban dengan didukung keahlian atas dasar pengetahuan, ketrampilan, dan wawasan luas.*
- g) *Efektif sesuai dengan rencana tahapan dengan tepat waktu.*
- h) *Efisien memanfaatkan sarana dan prasarana sesuai prosedur dan tepat sasaran.*
- i) *Kepentingan umum dengan cara yang aspiatif, akomodatif, dan selektif.”*

Pasal 8 Kode Etik Penyelenggara Pemilu:

- a) *“Bertindak netral dan tidak memihak terhadap partai politik tertentu, calon, peserta pemilu.*
- b) *Menolak segala sesuatu yang dapat menimbulkan pengaruh buruk terhadap pelaksanaan tugas dan menghindari dari intervensi pihak lain.*
- c) *Tidak mengeluarkan pendapat atau pernyataan yang bersifat partisan atas masalah atau isu yang sedang terjadi dalam proses Pemilu.*
- d) *Tidak mempengaruhi atau melakukan komunikasi yang bersifat partisan dengan peserta pemilu, tim kampanye dan pemilih.*
- e) *Tidak memakai, membawa, atau mengenakan simbol, lambang atau atribut yang secara jelas menunjukkan sikap partisan pada partai politik atau peserta Pemilu tertentu.*
- f) *Tidak memberitahukan pilihan politiknya secara terbuka dan tidak menanyakan pilihan politik kepada orang lain.*

- g) *Tidak menerima hadiah dalam bentuk apapun dari peserta Pemilu, calon peserta Pemilu, perusahaan atau individu yang dapat menimbulkan keuntungan dari keputusan lembaga penyelenggara Pemilu.*
- h) *Menolak menerima uang, jasa atau lainnya dengan langsung maupun tidak langsung kecuali dari sumber APBN/ APBD sesuai dengan ketentuan Perundang-undangan.*
- i) *Tidak menggunakan pengaruh dan kewenangan utk meminta/ menerima janji, hadiah, atau bantuan apapun dari pihak yang berkemungkinan dengan penyelenggara Pemilu.*
- j) *Menyatakan secara terbuka bila memiliki hubungan sanak saudara dengan calon, peserta pemilu, dan tim kampanye.*
- k) *Menghindari pertemuan yang menimbulkan kesan publik adanya pemihakan.”*

Terdapat 3(tiga) hal yang perlu di ketahui seorang Pejabat Penyelenggara Pemilu, 3(tiga) hal tersebut adalah Berintegritas, Beretika, dan Independensi. Apalagi menkonsiderasi Pemilu yang penuh kepentingan, konflik serta berbiaya besar, tentunya para pejabat penyelenggara pemilu harus memiliki ketiga hal penting tersebut. Ketiga hal diatas bukan hanya penting melainkan wajib di miliki calon pejabat penyelenggara pemilu, karena jika tidak memiliki salah satu diantara ketiga hal tersebut sebaiknya tim seleksi (*tim sel*) tidak meluluskan yang bersangkutan. Selain daripada ketiga hal di atas seorang calon pejabat penyelenggara pemilu juga harus memiliki kemampuan dalam bidang kepemimpinan serta dapat bekerja sama dalam tim. Kedua hal ini tentunya juga sama pentingnya, karena pejabat

penyelenggara pemilu yang tidak memiliki kedua kemampuan diatas, dapat menimbulkan masalah dan dapat menghambat koordinasi dengan tingkat pusat. Bertugas sebagai seorang pejabat penyelenggara pemilu harus siap secara mental dalam menerima protes serta laporan berkaitan dengan hal-hal kecil, seperti surat yang bermasalah saja bisa di jadikan dasar pengaduan kepada lembaga DKPP.

Pejabat penyelenggara pemilu yang baik tentunya bukan hanya baik dalam beretika tetapi juga sangat bersemangat dalam membangun diri yang berintegritas dan independensi dalam segala macam tugas dan aktivitasnya. Selain itu Tim Seleksi juga memiliki peran yang amat penting dalam menciptakan pejabat penyelenggara pemilu yang akan menjabat selama 5(lima) tahun kedepan. Sehingga kinerja Baik atau buruknya pejabat penyelenggara pemilu juga bergantung kepada profesionalisme, integritas dan independensi dari tim seleksi. Tentunya tim seleksi diharapkan dapat menjaga amanah Negara dalam investasi besarnya untuk program-program demokrasi dalam negeri ini, oleh karena itu kinerja dari tim seleksi wajib di awasi. Penyelenggara pemilu harus paripurna, untuk mencapai demokrasi yang berkualitas, maka harus di awali dengan proses seleksi pejabat penyelenggara pemilu yang di mulai dari tingkat pusat hingga Provinsi, kabupaten/kota bahkan Ad Hoc hingga pejabat KPPS yang memiliki jumlah kurang lebih lima juta orang. Pada hakekatnya penyelenggaraan pemilu dari pusat sampai dengan daerah harus tunduk hanya kepada satu komando. Akan tetapi Kerja sama mulai dari KPU Pusat (RI) hingga KPPS harus patuh secara vertikal terhadap kebijakan yang sudah sesuai dengan

aturan yang ada sehingga kerjasama yang demikian lah, yang bisa mewujudkan pemilu yang sukses. Proses seleksi sendiri pun harus dilaksanakan dengan integritas dan kredibilitas atau proses seleksi yang baik merupakan harga mati dan wajib terlaksanakan. Selain itu tim seleksi wajib bersikap independen, yang tentunya sangat di harapkan dapat menyeleksi para calon anggota tanpa pilihan suka atau tidak suka, coba-coba, atau mungkin adanya kesamaan dengan calon anggota tersebut. Oleh karena itu timsel di harapkan dapat menjadi ujung tombak dalam memajukan kualitas penyelenggaraan pemilu di Indonesia, yang tentunya tetap memperhatikan apa yang menjadi kebutuhan dari lembaga KPU pusat dan Bawaslu Pusat. Timsel juga wajib memahai segala aspek yang ada dalam penyelenggaraan pemilu sehingga dalam menyeleksi timsel juga memahami apakah sang calon anggota termasuk dalam kriteria yang di butuh dalam menjalankan tugas, tanggung jawab serta fungsi dalam penyelenggaraan pemilu.¹⁵

B. Landasan Yuridis

Setelah tahun 2010 penyelenggara pemilu tidak hanya berada di tangan KPU. Pada tahun 2010 juga diajukannya permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 terhadap Undang-Undang Dasar 1945 kepada Mahkamah Konstitusi. Atas dasar pengujian tersebut Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Putusan Nomor 11/PUU-VIII/2010 yang menyebutkan bahwa lembaga penyelenggara pemilu tidak hanya KPU saja.

¹⁵ <http://www.tribunnews.com/nasional/2018/04/19/mahfud-md-pilkada-langsung-itu-banyak-mudaratnya-tapi-harus-dicari-jalan-tengah> diunduh pada tanggal 31 Maret 2019 Pukul 20.00 Wib

Setelah adanya putusan Mahkamah Konstitusi tersebut dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum untuk menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Dikatakan dalam Pasal 1 ayat (5) dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum bahwa penyelenggara pemilu adalah KPU, Bawaslu dan DKPP sebagai satu kesatuan penyelenggara pemilu.

Undang-Undang Penyelenggara Pemilu mengalami perubahan kembali di tahun 2017, untuk menghadapi penyelenggaraan pemilu serentak di tahun 2019. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum tidak diberlakukan lagi dan diubah menjadi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 lembaga penyelenggara pemilu tidak berubah masih dalam KPU, Bawaslu dan DKPP sebagai satu kesatuan penyelenggara Pemilu di Indonesia, hanya saja dalam undang-undang Pemilu terbaru tersebut, kewenangan penyelenggara pemilu mengalami perubahan yang sangat signifikan.

Pada saat penelitian ini dilakukan dalam masa peralihan dari Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu ke Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, dimana Tinjauan Yuridis mengenai Undang-Undang Pemilu ini gabungan dari Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 Tentang Penyelenggara pemilihan, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Presiden, Undang-Undang Nomor 8 tahun 2012 Tentang Pemilihan Legislatif.

Mengenai penegakan kode etik dibawah penangan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), didalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011, Pasal 109 sampai dengan 115 Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu dibunyikan dalam pasal tersebut dari tugas dan kewenangan sampai dengan putusan DKPP, Dalam Ketentuan Pasal 14 Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilihan Umum secara spesifik menyebutkan agar penyelenggara Pemilu mencegah terjadinya benturan kepentingan dengan cara mengumumkan adanya hubungan atau keterkaitan pribadi yang dapat menimbulkan situasi konflik kepentingan dalam pelaksanaan tugas Penyelenggara Pemilu, menjamin tidak adanya penyelenggara Pemilu yang menjadi penentu keputusan yang menyangkut kepentingan sendiri secara langsung maupun tidak langsung, dan tidak terlibat dalam setiap bentuk kegiatan resmi maupun tidak resmi yang dapat menimbulkan konflik kepentingan. Pengaturan mengenai pencegahan benturan kepentingan diperlukan untuk menjaga agar obyektivitas tetap berkuasa dalam proses rekrutmen penyelenggara Pemilu. Obyektivitas itu penting untuk menjamin mutu proses dan hasil seleksi penyelenggara Pemilu sesuai dengan standar yang ditetapkan. Harapannya, Pemilu akan dikelola oleh figur-figur yang kapabel, profesional, dan berintegritas.

C. Landasan Teoritis

1. Teori Gustav Radbruch

Pada studi hukum secara umum dikenal pendekatan hukum (klasik) atau pendekatan hukum zaman dulu, pendekatan hukum ini mengarah ke sifat yang cukup sempit dan ekstrim, dikarenakan pendekatan-pendekatan ini hanya menggunakan sudut pandang pendekatan tunggal, salah satu contohnya pendekatan positivistik terhadap hukum normatif, kedua hukum empiris hanya menggunakan sudut pandang antropologis, psikologis, sosiologis dan lain-lain, ketiga hukum yang bersifat etis menggunakan pendekatan moral dan nilai. Berkaitan dengan hal tersebut di atas Gerald Turkel berpendapat bahwa terdapat 3 (tiga) pendekatan konvensional yang dapat dipelajari dan digunakan dalam ilmu hukum, yaitu:¹⁶

- a. Pertama Pendekatan moralitas yang memiliki fokus perhatian terhadap validitas hukum dan landasan moral hukum atau dapat diartikan konsistensi hukumnya yang berkaitan dengan etika eksternal/ nilai-nilai moral.
- b. Kedua Pendekatan yurisprudensi (ilmu hukum normatif) yang fokus perhatiannya adalah konsistensi internal hukum, tentunya langsung berkaitan dengan asas-asas dan norma-norma yang terkandung dalam hukum itu sendiri.
- c. Ketiga Pendekatan sosiologis yang fokus perhatiannya tindakan sosial dan hukum, dimana konsekuensi hukum bagi masyarakat merupakan validitas hukum itu sendiri.

¹⁶ Dahlia Haliah Ma'u Muliadi Nur, "PARADIGMA HUKUM SOSIOLOGIS (Upaya Menemukan Makna Hukum Dari Realitas Publik)," 2007.

Berkaitan dengan ketiga pendekatan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa pendekatan pertama atau dikenal juga sebagai pendekatan filosofis yang fokus kajian hukumnya sebagai sekelompok nilai-nilai moral dan ide-ide yang abstrak, diantaranya kajian tentang moral dan keadilan. Pendekatan kedua atau lebih dikenal sebagai ilmu hukum normatif yang titik fokusnya hanya pada suatu sistem hukum yang utuh, lahir dari sebuah pemahaman hukum serta meliputi norma hukum, asas-asas hukum dan aturan hukum sedangkan pendekatan ketiga atau lebih dikenal pendekatan sosiologis/empiris yang memiliki fokus perhatian pada hukum yang dijadikan seperangkat tindakan (action), realitas (reality), tindakan (Action) dan kelakuan (behavior).

Muncullah perkembangan berikutnya yaitu hukum modern yang diciptakan oleh Gustav Radbruch yang berusaha mencampurkan ketiga pendekatan klasik tersebut yaitu pendekatan filosofis, normative dan empiris menjadi hanya satu pendekatan, namun ketiga pendekatan klasik tersebut menjadi unsur pokok dan dasar dalam pendekatan hukum yang diciptakan oleh Gustav Radbruch. Menurut beliau terdapat 3 nilai dasar hukum yaitu; Keadilan (filosofis), Kepastian Hukum (yuridis) dan manfaat bagi masyarakat (sosiologis). Ketiga nilai dasar hukum ini, dapat terwujud dari pandangan Gustav Radbruch bahwa ketertiban dan masyarakat memiliki ikatan yang erat, hal ini ditunjukkan dengan setiap kelompok masyarakat membutuhkan adanya ketertiban. Maka agar terciptanya

ketertiban itu sendiri, di dalam kehidupan bermasyarakat selalu memiliki norma-norma seperti kesusilaan, kebiasaan dan hukum.¹⁷

Terdapat perbedaan diantara ketiga norma dalam kehidupan bermasyarakat, pertama kebiasaan dimaksud hanya berkaitan dengan perlakuan/perbuatan yang terjadi pada kehidupan sehari-hari yang berubah menjadi norma, namun Gustav Radbruch berpendapat bahwa kebiasaan yang seperti ini tidak sesuai dengan kesusilaan atau hukum. Seharusnya kebiasaan itu dapat digambarkan sebagai posisi yang berbalik dari kesusilaan atau dapat dikatakan jika kenyataan tingkah laku manusia mutlak dijadikan sebuah kebiasaan maka berbalik kembali bahwa kesusilaan wajib diwujudkan dalam masyarakat. Norma hukum cenderung secara ideal (layak) dan realitas (kebiasaan), sehingga untuk mencapai unsur ideal, hukum harus beradaptasi dengan nilai-nilai filosofis dan memenuhi persyaratan realitas hukum dan unsur sosiologis. Dalam proses pengembangan masyarakat, masyarakat tidak hanya membutuhkan keadilan (idealisme), tetapi kepentingannya juga didominasi oleh hukum (sosiologi).

2. Teori Demokrasi Philippe C. Schmitter dan Terry Lynn Karl

Pemerintahan yang bersandikan dari kedaulatan rakyat merupakan demokrasi yang yuridiksi dan wewenangnya berasal dari masyarakat yang diwakilkan oleh masyarakat serta bertanggung jawab penuh pada masyarakat. Sehingga adanya suatu pemilihan umum untuk memilih siapa

¹⁷ Wens Alexander Bojangan, "Perspektif Dalam Membangun Sistem Hukum Yang Progresif Sebagai Salah Satu Ilmu Pengetahuan Hukum" 23, no. 8 (2017): 92-107.

yang akan menjadi wakil rakyat tersebut. Pemilihan umum ini harus dilaksanakan secara berkala dengan beberapa asas di Indonesia yaitu jujur, adil, bebas, dan tentunya rahasia. Philippe C. Schmitter dan Terry Lynn Karl, menegaskan bahwa sistem pemerintahan demokrasi menyatakan pemerintah memiliki tanggung jawab terhadap apa saja yang dilakukan oleh mereka di wilayah public masyarakat yang diaturnya, yang melakukan sesuatu secara tidak langsung melalui kerjasama dengan para wakil rakyat yang telah terpilih, demokrasi sudah ada sejak dulu sebelum masehi, dan masih ada hingga saat ini dan selalu menjadi pembincangan masyarakat maka wajarlah seiring berkembangnya jaman, maka demokrasi juga ikut berkembang dari segi pemikirannya. Pengertian demokrasi saat ini dapat dianut oleh beberapa Negara dan diterima oleh sebagian besar masyarakat. Dari begitu banyaknya aliran pemikiran yang dinamakan demokrasi ada dua kelompok yang paling essensial, yaitu demokrasi konstitusional dan demokrasi. Tetapi pada dasarnya berdasarkan komunisme. Aliran ajaran kedua demokrasi tersebut berasal dari eropa, tetapi setelah perang dunia II, sistem demokrasi ini juga di dukung oleh beberapa Negara di asia seperti Indonesia, india, Pakistan, fillipina. Negara Negara tersebut bercita cita demokrasi konstitusional, dimana menganut pada hukum tertulis yang berlaku, disisi lain adapun Negara Negara yang menganut aliran komunisme, yaitu korea utara, RRC, dan sebagainya.

Adapun berbagai aliran pengertian dari hukum tata Negara maupun ilmu politik tentang ruang lingkup aliran konstitusi terdiri dari :

a. Jaminan dan perlindungan HAM

- b. Kekuasaan politik yang berdasarkan hukum
- c. Peradilan yang mandiri dan bebas
- d. Tanggung jawab terhadap rakyat itu sendiri (Akuntabilitas public).

Ajaran dan aliran diatas merupakan dasar bagi suatu Negara ataupun pemerintahan yang konstitusional, tetapi suatu pemerintahan sudah mengatur akan ajaran-ajaran maupun prinsip-prinsip seperti yang telah diuraikan diatas, tapi tidak diimplementasikan. Jika dikaitkan dengan penyelenggaraan Negara maka belum dapat disebut Negara yang menganut sistem paham konstitusi. Sistem paham konstitusional yang menampakkan sistem pemerintahan dan sistem hukum suatu Negara berbeda beda dengan yang lain, setiap Negara memiliki ciri kas masing masing, hal ini dikarenakan latar belakang, dan proses perkembangan tiap bangsa atau Negara berbeda antara satu sama yang lain. Jadi pelaksanaan knosep Negara hukum dari berbagai Negara beda satu sama lain, Indonesia menggunakan sistem demokrasi berdasarkan pancasila, didalam perkembangan dan mengenai sifat-sifat dan cirinya terdapat berbagai pengertian serta pandangan yang berbeda. Tapi yang didapat dihindari adalah bahwa nilai nilai pokok dari demokrasi konstitusionil cukup jelas dan tercantum dalam UUD RI 1945. Disisi lain, UUD kita menyebut secara eksplisit dua prinsip yang menjadi jiwa dari naskah itu, dan hal ini di cantumkan dalam penjelasan mengentai sistem pemerintahan Negara.

Indonesia adalah Negara hukum berdasarkan UUD RI, dimana kekuasaannya tidak berdasarkan pada kekuasaan belaka. Sistem konstitusinil, yaitu pemerintahan atas dasar hukum dasar yang tidak bersifat

kekuasaan yang tak terbatas. Sehingga berdasarkan kedua istilah “Rechstatt” dan “sistim konstitusi”, sudah jelas bahwa yang menjadi dasar dari demokrasi adalah UUD RI 1945 (demokrasi Konstitusional). Disamping itu adapun khas dari demokrasi pancasila ini yaitu “kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan”, dimuat pada sila keempat pancasila dan pembukaan UUD.

3. Teori Etika Hukum Dr. James J. Spillane SJ

Adapun pendapat ahli yaitu Dr. James J. Spillane SJ. Menegaskan bahwa adanya suatu etika yang melihat dari tingkah laku manusia kemudian dipertimbangkan dalam pengambilan putusan moral. Etika ini sebagai penuntun untuk menghubungkan akal budi suatu individu dengan objektivitas untuk menentukan “kebenaran” atau “kesalahan” dan “tingkah laku seseorang terhadap orang lain”. Sesuai dengan aliran dari Levinas, etika dapat dianalogikan seperti “kaca mata” yang menjadi satu kesatuan dengan manusia. Jika kaca tersebut warna merah maka seluruh objek akan terlihat merah pula. Jika dikaitkan dengan pernyataan Albert Einstein, didapatkan kesimpulan bahwa baik atau buruk seseorang tergantung pada subjektivitas dari manusia yang melakukan penilaian tersebut. Pengertian etika jika dihubungkan dengan penggunaan akal budi individu dengan tujuan untuk membuktikan benar atau salah dan tingkah laku individu terhadap orang lain. Pada dasarnya segala yang diucapkan etika itu relative belaka. Biasanya nilai ucapan tidak lepas dari suatu waktu dan tempat tertentu. Etika merupakan salah satu disiplin ilmu hukum dikarenakan

adanya permasalahan yang menyatakan terjadinya penurunan etika dari aparat penegak hukum itu sendiri, dimana dari turunya etika tersebut tentunya merugikan bagi pembangunan Indonesia, sehingga suatu jabatan profesional harus memiliki etika integritas dan tanggung jawab.

Keterampilan hukum didapatkan dari pendidikan keterampilan hukum, keterampilan ini mengabaikan segi tanggung jawab individu pada orang yang dipercayakan kepadanya dan profesinya. Sehingga nilai-nilai dan etika profesionalitas yang harus menjadi pedoman malah tidak diterapkan, hal ini akan berdampak pada tukang-tukang yang terampil tetapi tidak memiliki tanggung jawab pada kepentingan pihak lain. Selain itu dapat dilihat juga bahwa tujuan dari pendidikan ini adalah untuk mempersiapkan peserta didik ataupun mahasiswa yang menjadi sarjana hukum yang menguasai hukum Indonesia yaitu UUD, Mengetahui akan masalah-masalah yang terjadi dalam masyarakat, memiliki dasar dan etika berkerja, memiliki kemampuan untuk bedah kasus dan menganalisa masalah yang terjadi, dan dapat menggunakan hukum untuk memecahkan masalah-masalah yang terjadi dengan bijaksana dan adil. Hal ini dilakukan dengan tujuan agar para mahasiswa hukum hasil lulusan dari perguruan tinggi dapat dibekali pendidikan berkaitan dengan etika profesi hukum, sehingga nantinya jika para lulusan tersebut berprofesi sebagai aparat hukum yang etis serta para lulusan tersebut dapat mendorong dan menopang pembangunan negeri kita.