



## **REDESAIN PENANGANAN PELANGGARAN ETIK PENYELENGGARA PEMILU**

**Badrul Munir**

Fakultas Hukum Universitas Pamulang  
badrulisme@gmail.com, dosen01964@unpam.ac.id

### **ABSTRACT**

*General elections (Pemilu) are held by a national general election commission, permanent and independent, the phrase a general election commission in the 1945 Constitution does not refer to an institution's name, but refers to a single electoral administration function consisting of the General Election Commission, the Election Supervisory Board and the Election Organizer Honorary Council (DKPP). The circle of work of the electoral management function unit is an important element in the implementation of the task of organizing elections. The pattern of relations between Bawaslu in its supervisory, preventive and prosecution functions closely relate with DKPP, which in its function is to handle ethical violations of election organizers, in addition to the need for continuity of work between the two institutions it is also necessary to standardize procedural law because the product issued can be in the form of a legal product in the form of sanctions / punishment. The limited authority of DKPP must be interpreted as a work function that is full of exploration and depth and touches all lines of election organizers and administration, because examination of ethical violations of the executors of state functions should be in the area of public law, not private law. The qualitative approach in this research is carried out by describing the characteristics and actual circumstances. The type of research and discussion of handling ethical violations is a type of analytic descriptive research and case studies.*

**Keywords:DKPP, election organizers, ethical violations of election organizers**

### **ABSTRAK**

Pemilihan umum (Pemilu) diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri, frasa suatu komisi pemilihan umum dalam UUD 1945 tersebut tidak merujuk kepada sebuah nama institusi, tetapi merujuk pada satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu yang terdiri dari Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Lingkaran kerja kesatuan fungsi penyelenggara pemilu adalah elemen penting dalam pelaksanaan tugas penyelenggaraan pemilu. Pola hubungan antara Bawaslu dalam fungsi pengawasannya, pencegahan dan penindakan sangat bersinggungan dengan DKPP yang dalam fungsinya melakukan penanganan pelanggaran etik penyelenggara pemilu, selain dibutuhkan kesinambungan kerja antar dua lembaga tersebut juga diperlukan standarisasi hukum acara karena produk yang dikeluarkan dapat berupa sebuah produk hukum berupa sanksi/punishment. Dibatasinya kewenangan DKPP haruslah dapat diterjemahkan sebagai fungsi kerja yang penuh penggalan dan mendalam serta menyentuh semua lini penyelenggara dan penyelenggaraan, karena pemeriksaan pelanggaran etik pelaksana fungsi negara seharusnya adalah wilayah hukum publik, bukan hukum privat. Pendekatan kualitatif dalam penelitian ini dilakukan dengan mendeskripsikan karakteristik dan keadaan yang sebenarnya. Jenis penelitian dan pembahasan penanganan pelanggaran etik ini adalah jenis penelitian deskriptif analitik dan studi kasus.

**Kata Kunci: DKPP, penyelenggara pemilu, pelanggaran etik penyelenggara pemilu**

## PENDAHULUAN

Indonesia sebagai negara demokrasi memiliki sistem pemilihan yang telah diatur dalam konstitusinya dan pola pengejawantahan demokrasinya diatur secara sistematis dalam beberapa turunan aturan hingga petunjuk teknis pelaksanaannya.

UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) memberi ruang berdemokrasi melalui perwakilan dengan memilih anggota Dewan Perwakilan rakyat, anggota Dewan Perwakilan daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melalui Pemilihan Umum sedangkan untuk pemilihan Presiden dan wakil presiden diatur secara spesifik dalam UUD 1945 yaitu dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat, Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 tata cara pemilihan umum juga menegaskan bahwa pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tersebut dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Sedangkan untuk pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota sebagai kepala daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota, konstitusi Negara Republik Indonesia memberi rambu pemilihan dilakukan secara demokratis.

Untuk menindak lanjuti amanat konstitusi mengenai pemilihan umum dan pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota tersebut telah diundangkan beberapa ketentuan perundang-undangan, sebagai turunan diantaranya Undang-undang Nomor 7 tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu), yang mengatur tentang:

- Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
- Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD);

- Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi;
- Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten/Kota;
- Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.

Pemilihan umum dan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota adalah sebuah proses untuk menghasilkan kualitas sumberdaya pengembangan demokrasi dan pembangunan, untuk itu diperlukan lima komponen pemilihan yang saling berkaitan yaitu:

- penyelenggara pemilu,
- peserta pemilu,
- pemilih,
- regulasi, dan
- anggaran

Selain mengatur kepesertaan dalam pemilihan umum dan pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, konstitusi juga telah menggariskan ketentuan tentang penyelenggara pemilihan yaitu diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.

Berdasarkan UUD 1945 pasal 22E ayat (5) bahwa *Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri*, selanjutnya Mahkamah Konstitusi melalui putusan nomor 11/ PUU-VIII/2010 tentang pengujian norma UU Nomor 22 Tahun 2007 kemudian memberi makna pasal 22E ayat (5) bahwa frasa *suatu komisi pemilihan umum* dalam UUD 1945 tersebut tidak merujuk kepada sebuah nama institusi, tetapi menunjuk pada satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu.

Kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu kemudian dimaknai dalam pasal 7 angka 1 UU Pemilu sebagai Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu.

Komisi Pemilihan Umum (KPU) adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri dalam melaksanakan Pemilu, sedangkan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang mengawasi Penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu. Formulasi norma penyelenggara pemilu sebagaimana UU Pemilu tersebut juga kemudiah diselaraskan dalam UU Pemilihan.

Struktur penyelenggara pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dalam UU Pemilihan yang sebelumnya diatur berbeda dengan norma UU Pemilu kemudian pemaknaannya juga diselaraskan oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 48/PUU-XVII/2019, sehingga pemaknaan penyelenggara pemilu menjadi lebih luwes yaitu adalah juga penyelenggara pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Secara umum tanggung jawab penyelenggara pemilu adalah implementasi proses pemilihan (*electoral process*) yang telah digariskan oleh peraturan perundang-undangan (Rahmah Harianti., 2019, p. 376).

Penyelenggara Pemilu secara hierarkis pada tingkat nasional terdiri dari KPU, Bawaslu, dan DKPP sedangkan pada tingkat Provinsi, penyelenggaraan pemilu dilakukan oleh KPU Provinsi dan Bawaslu Provinsi. Pada tingkat Kabupaten/Kota penyelenggaraan pemilu dilakukan oleh KPU Kab/Kota dan Bawaslu Kab/Kota. Berbeda halnya dengan tingkat Kecamatan dan Kelurahan/Desa yang merupakan penyelenggara tidak tetap/*Ad-Hoc*, fungsi penyelenggaraan pemilu dilaksanakan oleh KPU dan Bawaslu sesuai tingkatannya. Untuk tugas-tugas KPU dijalankan oleh PPK (Panitia

Pemilihan Kecamatan) pada Tingkat Kecamatan, PPS (Panitia Pemungutan Suara) pada tingkat Kelurahan, KPPS (Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara) pada tingkat TPS (Tempat Pemungutan Suara). Sedangkan tugas-tugas Bawaslu dijalankan oleh Panwaslu (Panitia Pengawas Pemilu) Kecamatan untuk tingkat Kecamatan, Panwaslu (Panitia Pengawas Pemilu) Kelurahan/Desa untuk tingkat Kelurahan/Desa, dan PTPS (Pengawas Tempat Pemungutan Suara) pada tingkatan TPS. Untuk penyelenggaraan pemilihan umum diluar negeri dibentuk Panitia Pemilihan Luar Negeri (PPLN) dan Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu LN).

Lingkar kerja kesatuan fungsi penyelenggara pemilu dapat digambarkan bahwa KPU sebagai penyelenggara teknis pemilu diawasi oleh Bawaslu dengan pola hubungan pengawasan *direct acces* yang artinya pengawasan menyeluruh, langsung dan aktif atas kerja dan kinerja objek dan subjek dalam penyelenggaraan pemilu. Sedangkan lingkaran kerja antara DKPP sebagai lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu khususnya KPU dan Bawaslu dapat digambarkan pola hubungannya sebagai bentuk pengawasan *sequential acces* yang artinya pengawasan terbatas, tidak langsung dan pasif atas kerja dan kinerja penyelenggara pemilu, hanya difokuskan pada pelanggaran kode etik yang diadukan/dilaporkan, sehingga apa yang dilakukan oleh DKPP menjadi lebih terbatas karena sifat *sequential* ini mensyaratkan adanya pengaduan dan/atau laporan dari masyarakat, penerusan dari bawaslu ataupun rekomendasi DPR, sehingga penanganan atas pelanggaran yang berdasarkan laporan/aduan atau rekomendasi menjadi spesifik, mendalam dan cepat.

Penanganan pelanggaran etik penyelenggara pemilu pada tingkat

nasional hingga Kabupaten/Kota ditangani oleh DKPP, untuk tingkatan penyelenggara pemilu *Ad-Hoc*, penanganan pelanggaran etiknya ditangani oleh KPU dan Bawaslu pada tingkat Kabupaten/Kota. Pelanggaran Etik yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu pada setiap tingkatan dalam hal penanganannya menggunakan ketentuan Peraturan DKPP RI Nomor 3 tahun 2017 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan DKPP RI Nomor 2 tahun 2019 dan Peraturan DKPP RI Nomor 1 tahun 2021. Sedangkan norma yang menjadi acuan materiil adalah norma etika yang telah diatur oleh DKPP dalam Peraturan DKPP RI Nomor 2 tahun 2017 tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilihan Umum.

Adanya tiga lembaga dalam kedudukannya sebagai kesatuan fungsi penyelenggara pemilu serta adanya karakteristik pengawasan etik atas pelaksanaan fungsi negara oleh ketiga lembaga tersebut diperlukan model kelembagaan penanganan pelanggaran etik yang lebih baik agar tercapai penanganan dan keadilan substantif dalam penegakan hukum pemilu termasuk etik pemilu dengan setidaknya melihat pada:

## **METODE PENELITIAN**

Dari aspek pembahasan hukum acara dan tema penelitian terkait penanganan pelanggaran etik ini, pendekatan yang dipakai adalah pendekatan kualitatif yaitu suatu penelitian yang dilakukan dengan karakteristik yang mendeskripsikan suatu keadaan yang sebenarnya atau fakta (Anggito & Setiawan, 2018, p. 10).

Jenis penelitian dan pembahasan penanganan pelanggaran etik ini adalah jenis penelitian deskriptif analitik dan studi kasus. Penulis lebih banyak mengaplikasikan jenis deskriptif analitik

dan studi kasus hanya dilakukan dengan metode observasi non-partisipan. Penelitian deskriptif menyajikan gambaran sebuah situasi atau kejadian dalam masyarakat baik dalam bentuk hubungan, kegiatan, sikap dan pandangan yang memengaruhi sebuah fenomena (Tarjo, 2019, p. 29).

Metode Pengumpulan Data terkait penanganan pelanggaran etik ini dengan metode observasi yaitu merupakan alat pengumpulan data yang dilakukan dengan mengamati dan mencatat secara sistematis gejala-gejala yang diselidiki (Narbuko & Ahmadi, 2010, p. 70). Observasi yang dipergunakan adalah Observasi non-partisipan.

## **PERMASALAHAN**

Pada penelitian ini, peneliti akan mencoba menkonstruksikan bagaimana permasalahan pola hubungan pengawasan tiga lembaga penyelenggara pemilu yaitu KPU, Bawaslu dan DKPP yang merupakan satu kesatuan penyelenggara pemilu, diantaranya kondisi dan lingkaran kerja antara KPU sebagai penyelenggara teknis pemilu yang diawasi oleh Bawaslu, sedangkan pada sisi lainnya juga mengkonstruksikan lingkaran kerja DKPP sebagai sesama penyelenggara yang juga mengawasi dengan menangani pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu lainnya khususnya KPU dan Bawaslu.

## **PEMBAHASAN**

### **Penanganan Pelanggaran Etik Penyelenggara Pemilu**

Etika adalah diarahkan pada nilai, dan moral adalah dikaitkan dengan perilaku (Pollack, 1979, p. 400). Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, *etik adalah kumpulan asas atau nilai yang berkenaan dengan akhlak, serta nilai mengenai benar dan salah yang dianut suatu golongan atau masyarakat.*

Etik Penyelenggara Pemilu adalah serangkaian norma, nilai, moral dan perilaku penyelenggara pemilu dalam menjalankan tugas, fungsi dan kewenangan yang diatur dan dinormakan kedalam peraturan tertulis dan diundangkan dalam peraturan perundang-undangan. Pada dasarnya disatu pihak kode etik termasuk kelompok kaidah moral positif yang bertujuan untuk menjaga martabat profesi yang bersangkutan, dan dilain pihak bertujuan untuk melindungi pasien atau klien (warga masyarakat) dari penyalahgunaan keahlian dan/atau otoritas (Lili Rasjidi., 2012, p. 92).

Penanganan pelanggaran etik yang mengacu pada pola hubungannya sebagai bentuk pengawasan *sequential acces* merupakan pengawasan tidak langsung dan pasif atas kerja dan kinerja penyelenggara pemilu yang hanya dapat masuk melalui aduan dan/atau laporan atau rekomendasi.

Pengadu dan/atau Pelapor pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu dapat saja merupakan Penyelenggara Pemilu, peserta pemilu, tim kampanye, masyarakat, pemilih, dan/atau DPR (Rekomendasi) yang menyampaikan pengaduan dan/atau laporan tentang dugaan adanya pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu.

Menelusuri kembali peraturan perundang-undangan yang bersinggungan dengan penanganan pelanggaran etik penyelenggara pemilu diantaranya Peraturan DKPP RI Nomor 3 tahun 2017 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan DKPP RI Nomor 2 tahun 2019 dan Peraturan DKPP RI Nomor 1 tahun 2021 dan juga memperhatikan Peraturan Bawaslu Nomor 8 tahun 2020 Tentang Penanganan Pelanggaran Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati

dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota, serta Peraturan Bawaslu Nomor 14 tahun 2017 Tentang Penanganan Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilihan Umum, maka pada saat ini mekanisme pemeriksaan perkara pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu oleh Majelis Etik DKPP berdasarkan aduan/laporan dalam proses penanganannya terdapat tiga pola/klasifikasi, yang pertama yaitu laporan pelanggaran etik langsung ke DKPP untuk kemudian diperiksa oleh majelis pemeriksa dan yang kedua adalah laporan melalui proses penanganan pelanggaran Bawaslu pada semua tingkatannya, kemudian diteruskan dan/atau ditindak lanjuti oleh DKPP untuk diperiksa oleh majelis pemeriksa, serta yang ketiga adalah laporan secara spesifik terkait pelanggaran etik penyelenggara pemilu oleh penyelenggara pemilu luar negeri, kabupaten/kota, provinsi hingga KPU atau Bawaslu, yaitu dengan menyampaikan laporan melalui Bawaslu untuk selanjutnya disampaikan ke DKPP untuk diperiksa oleh Majelis pemeriksa.

Aduan/laporan dari Masyarakat mengenai pelanggaran etik yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu secara langsung ke DKPP dilakukan melalui proses:

1. Laporan/aduan yang masuk dilakukan verifikasi administrasi dan verifikasi materiel.
2. Verifikasi hanya terbatas pada materi/aduan yang disampaikan.
3. Pada sidang pemeriksaan, majelis pemeriksa hanya mengajukan pertanyaan terhadap pokok aduan yang disampaikan.

Sedangkan laporan/aduan yang timbul dari penerusan Bawaslu pada semua tingkatannya berdasarkan laporan masyarakat atau temuan penyelenggara pemilu melalui penanganan pelanggaran pemilu/pemilihan yang berhubungan

dengan etika penyelenggara disampaikan ke Bawaslu pada semua tingkatannya untuk kemudian diteruskan dan/atau ditindak lanjuti oleh DKPP melalui majelis pemeriksa DKPP, dilakukan melalui proses penanganan pelanggaran sebagai berikut:

1. Laporan yang berasal dari masyarakat disampaikan ke Bawaslu pada semua tingkatannya dan selanjutnya dilakukan verifikasi untuk memeriksa kelengkapan syarat formil dan materiel laporan tersebut.
2. Dalam hal hasil verifikasi tidak terpenuhi syarat sebagai sebuah laporan, Bawaslu dapat menjadikannya informasi awal dan secara aktif melakukan penelusuran dengan melakukan investigasi yaitu meminta bahan keterangan yang dibutuhkan dengan mengundang atau menemui pihak yang berkaitan/mengetahui dugaan pelanggaran dan hasilnya dituangkan ke dalam berita acara klarifikasi, penyerahan data, dokumen, dan/atau barang.
3. Dalam hal verifikasi syarat formil dan materiel terpenuhi, dilakukan proses klarifikasi dengan memanggil pihak-pihak diantaranya pelapor, terlapor, dan saksi yang kemudian dituangkan dalam Berita Acara Klarifikasi.
4. Selanjutnya dilakukan kajian atas hasil investigasi, hasil klarifikasi para pihak dan pemeriksaan terhadap bukti.
5. Hasil dari kajian yang menemukan adanya dugaan pelanggaran etik adalah Rekomendasi/Penerusan Dugaan Pelanggaran Etik kepada DKPP dengan melampirkan berkas hasil penanganan Pelanggaran yang terkait.

#### 6. Selanjutnya

Rekomendasi/penerusan dari Bawaslu terhadap Pelanggaran Etik ini, dilakukan proses pemeriksaan oleh majelis pemeriksa DKPP.

Laporan pelanggaran etik penyelenggara pemilu oleh penyelenggara pemilu luar negeri, kabupaten/kota, provinsi hingga KPU dan Bawaslu, juga dapat dilakukan dengan menyampaikan secara spesifik laporan pelanggaran etik melalui Bawaslu untuk selanjutnya dilakukan verifikasi administrasi untuk memastikan kelengkapan syarat pengaduan dan/atau laporan yang selanjutnya apabila berkas pengaduan dan/atau laporan tersebut telah memenuhi syarat maka disampaikan ke DKPP untuk diperiksa oleh Majelis pemeriksa.

Berdasarkan tiga pola/klasifikasi diatas terlihat ada dua perbedaan mendasar dalam proses awal sebelum dilakukannya proses pemeriksaan oleh Majelis Pemeriksa DKPP. Perbedaan itu terdapat pada pendalaman dan penyiapan materi dan berkas perkara yang terdiri dari setidaknya hasil berita acara klarifikasi, penyerahan data, dokumen, dan/atau barang bukti serta berita acara klarifikasi pelapor, terlapor dan saksi.

Berbeda halnya apabila laporan dugaan pelanggaran kode etik tersebut diadukan/dilaporkan sebagai laporan spesifik tentang pelanggaran etik melalui Bawaslu, pada model ini DKPP menerima ajuan atas aduan/laporan yang sebelumnya telah dilakukan verifikasi administrasi mengenai kelengkapan syarat Pengaduannya saja, sebagaimana juga terhadap aduan/laporan yang disampaikan langsung ke DKPP akan dilakukan verifikasi materiel oleh DKPP untuk menentukan kelayakan pengaduan dan/atau laporan untuk disidangkan. Setelah aduan/laporan tersebut

dinyatakan lengkap, aduan/laporan tersebut diregister dan dilakukan pemeriksaan persidangan oleh Majelis Pemeriksa. Pada aduan/laporan melalui Bawaslu dan/atau langsung ke DKPP ini, berkas pemeriksaan yang akan menjadi bahan materi pemeriksaan oleh majelis pemeriksa hanya terbatas pada formulir aduan/laporan dan bukti termasuk keterangan saksi;

Kedua klasifikasi proses tersebut pada akhirnya berujung pada sebuah putusan DKPP yang putusannya bersifat final dan mengikat, walaupun berkas pemeriksaan yang menjadi acuan majelis pemeriksa DKPP sangat berbeda, yaitu yang pertama sebuah formulir aduan/laporan dilengkapi dengan berbagai berita acara klarifikasi/investigasi/pengumpulan alat bukti serta kajian hukumnya, sedangkan untuk yang kualifikasi kedua hanya berdasarkan sebuah formulir aduan/laporan dengan lampiran alat bukti dari pengadu/pelapor. Titik temu persamaan dari dua pola tersebut hanya terdapat sejak fase proses verifikasi administrasi dan verifikasi materiel serta pemeriksaan perkara dugaan pelanggaran kode etik oleh majelis pemeriksa DKPP.

Pada praktiknya penanganan pelanggaran etik penyelenggara pemilu oleh Majelis Pemeriksa DKPP yang mengacu pada Peraturan DKPP RI Nomor 3 tahun 2017 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan DKPP RI Nomor 2 tahun 2019 dan Peraturan DKPP RI Nomor 1 tahun 2021, masih kental dengan nuansa hukum privat, masih cukup banyak aduan/laporan 'seolah' sebagai mekanisme upaya hukum atas suatu 'kerugian' dari kepentingan yang timbul dan dialami salah satu pihak, penanganan pelanggaran etik penyelenggara pemilu seolah menjadi media penyelesaian sengketa yang timbul karena adanya salah

satu pihak yang merasa dirugikan atas sesuatu atau kepentingan yang dikarenakan olehnya menimbulkan kerugian bagi salah satu pihak, layaknya hukum perdata (privat), dimana salah satu dari pihak yang merasa dirugikan dapat mengajukan gugatan atas pihak lainnya. Pengadu/Pelapor dan Teradu/Telapor hadir dalam sidang sebagai Pihak, Pihak Terkait yang dipanggil oleh DKPP untuk hadir dalam sidang pemeriksaa juga didudukkan sebagaimana para pihak yaitu diminta memberi keterangan dan dipanggil pada saat pembacaan putusan serta menerima salinan putusan.

Pelanggaran etik penyelenggara pemilu parameter pelanggarannya adalah pelanggaran atas rumusan etika penyelenggara pemilu yang telah ditulis dan dibatasi dalam sebuah kode etik dan pedoman perilaku penyelenggara pemilu yang menjadi acuan dalam menjaga integritas, profesionalisme, kehormatan, kemandirian dan kredibilitas penyelenggara pemilu. Rumusan tersebut adalah serangkaian norma, nilai, moral dan perilaku penyelenggara pemilu yang tidak memerlukan adanya syarat subjektif kerugian langsung atau nyata yang ditimbulkan terhadap pihak manapun akibat pelanggaran tersebut dan juga tidak memerlukan hubungan hukum diantara para pihak.

Karakter hukum publik dalam penanganan pelanggaran etik ini tercermin pada beberapa aspek diantaranya:

1. Pengadu dan/atau pelapor mengajukan dokumen hukum kepada DKPP atau melalui Bawaslu berupa aduan/laporan dan bukan gugatan atau permohonan; Pengertian laporan sebagaimana dimaksud dalam kode etik dan pedoman perilaku penyelenggara pemilu adalah suatu

pemberitahuan yang dalam kbbi.web.id dimaknai sebagai suatu *proses, cara, perbuatan memberitahukan*, sehingga sebagai sebuah pemberitahuan maka menuntut sifat aktif dari institusi yang berwenang menerima laporan untuk mendalaminya dan melakukan penanganan pelanggaran etik penyelenggara pemilu. Salah satu sifat dari pemberitahuan adalah tidak adanya permintaan prestasi tertentu (tuntutan/petition), hanya sebatas pada *“memohon kepada DKPP untuk memeriksa dan memutus dugaan pelanggaran kode etik penyelenggaraan pemilu”*.

2. Pengadu dan/atau pelapor dalam dugaan pelanggaran tidak dibatasi pada kedudukan hukum tertentu dan terbatas, hampir setiap subjek hukum dapat menjadi pengadu dan/atau pelapor, hal ini terlihat dari salah satu elemen yang dapat menjadi pengadu/pelapor adalah masyarakat, yaitu setiap warga Negara Indonesia yang memenuhi syarat sebagai pemilih (sudah genap berumur 17 (tujuh belas) tahun atau lebih, sudah kawin atau sudah pernah kawin).
3. Antara Pengadu dan/atau pelapor dengan Teradu dan/atau terlapor tidak disyaratkan adanya hubungan atau perikatan hukum, tidak diperlukannya hubungan kontraktual dan prestasi serta tidak diperlukan adanya kerugian yang timbul akibat perbuatan salah satu pihak;
4. DKPP tidak terikat dengan pencabutan aduan dan/atau laporan oleh pengadu/pelapor, dan sidang pemeriksaan tetap dapat dilanjutkan oleh DKPP;

Norma yang diatur dalam peraturan DKPP tentang pedoman beracara kode etik penyelenggara pemilu ini menunjukkan karakter hukum publik dalam penanganan pelanggaran etik ini, karena dalam hukum publik, pelaporan tidak menjadi syarat tuntutan sepanjang ada perbuatan yang memenuhi unsur pelanggaran.

5. Majelis DKPP dapat menghadirkan Pihak Terkait yaitu pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pemilu; Dalam acara hukum publik, majelis dapat meminta untuk menghadirkan pihak-pihak yang diduga memiliki keterkaitan dan dipandang perlu didengar keterangannya terkait materi perkara, berbeda halnya jika melihat pada hukum privat (perdata), masuknya pihak lain diluar penggugat-tergugat atau pemohon-termohon haruslah atas permohonan sendiri atau diturutkan/diikutkan oleh Penggugat atau Pemohon, tidak atas perintah majelis karena dalam privat majelis pemeriksa bersifat pasif.

### **Konsekuensi Hukum Publik Pada Metode Penanganan Pelanggaran Etik**

Identifikasi penanganan pelanggaran etik sebagai penegakan hukum publik dan memisahkannya secara tegas dari hukum privat dimaksudkan karena penyelenggara pemilu adalah pelaksana fungsi negara untuk kepentingan publik atau warga negara, sehingga segala tindakan atau penggunaan kewenangan yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu adalah representasi fungsi negara untuk publik atau warga negara. Pelaksanaan di dalam sebuah prinsip Good Governance memiliki suatu peranan yang sangat penting dan

utama bagi setiap instansi di dalam setiap pelayanan publik untuk dapat sukses dalam melayani masyarakat, dimana di dalamnya terdapat prinsip-prinsip yang berdiri tegak menjadi sebuah landasan kebenaran yang memiliki sistem tata kelola pemerintahan yang baik pada setiap instansi pemerintahan (Rezky, 2019).

Sebagai representasi pelaksana fungsi negara maka penanganan pelanggaran etik atas pelaksana fungsi negara haruslah dilaksanakan secara terbuka. Sifat terbuka inilah yang kemudian secara teknis menjadikan proses penanganan menggunakan parameter hukum publik. Putusan Mahkamah konstitusi dalam perkara nomor 21/PUU-XVII/2019 pada pertimbangan hukumnya bahkan secara tegas menyatakan:

*“Dalam perspektif inilah menurut Mahkamah karena penyelenggaraan pemilu adalah merupakan kepentingan umum dan perbuatan yang diduga dilanggar oleh penyelenggara pemilu sudah berdampak pada kepentingan orang banyak (umum), sehingga hal yang demikian sudah memasuki wilayah hukum publik. Oleh karena itu prinsip-prinsip yang dijadikan rujukan penyelesaian masalah pada saat adanya dugaan pelanggaran yang dilakukan penyelenggara pemilu, meskipun terbatas pada ranah etik, haruslah tetap berpedoman pada “hukum acara” quasi peradilan publik. Terlebih lagi bentuk putusan dari DKPP apabila kesalahan atas pelanggaran yang dilaporkan terbukti adalah bersifat hukuman (punishment), maka hal ini menegaskan, bahwa penyelesaian adanya dugaan pelanggaran tersebut adalah menggunakan mekanisme hukum acara dalam*

*quasi peradilan yang bersifat publik.”*

Dalam pelaksanaan penegakan etika pejabat publik yang telah menjadi peraturan tertulis yang diundangkan dalam peraturan perundang-undangan dan menjadi etika materiel, diperlukan etika formil yaitu mengenai prosedur-prosedur penegakan kode etik itu yang dalam istilah hukum biasa disebut dengan hukum acara. Pedoman beracara dalam proses penegakan etika juga perlu diatur, dan peraturan demikian dapat kita namakan etika formil, sebagaimana di dunia hukum dikenal adanya istilah hukum materiel dan hukum formil (hukum acara) (Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, 2018, p. 3).

Penanganan pelanggaran etik adalah bentuk pengawasan *sequential acces* pada pelanggaran oleh penyelenggara pemilu lainnya. Pola pengawasan *sequential acces* ini menjadi landasan awal etik formil atau hukum acara penanganan pelanggaran etik penyelenggara pemilu.

Aduan/laporan merupakan pintu masuk dalam pengawasan pelanggaran etik ini, sehingga kebenaran yang digali atas dugaan pelanggaran tersebut berdasarkan informasi yang bersifat sepihak dan/atau subjektif, untuk mengurai sifat sepihak/subjektif ini dibutuhkan metode investigasi pendalaman menyeluruh terhadap semua materi pemeriksaan yang dituangkan dalam berita acara sebagai dokumen hukum yang akan diuji dalam pemeriksaan, pengujian dokumen hukum tersebut diantaranya menggunakan metode *cross examination* agar sifat sepihak/subjektif aduan/laporan menjadi teruji dan terbuka berdasarkan keseimbangan kesempatan pembuktian, karena prinsip pengadilan etika yang modern itu ada keterbukaan, transparansi (Muhammad Syaefudin., 2018, p. 107)

Penggunaan metode investigatif dan pengujian/pemeriksaan dengan metode

*cross examination* ini menuntut tata laksana penanganan lebih mendetail agar tidak ada hak yang dilanggar akibat kurang akurasi dalam penanganan. Penegakan kode etik penyelenggara pemilu tidak hanya mengedepankan asas prosedur formal tetapi juga hendaklah dengan rasa keadilan substantif terhadap suatu kasus dugaan pelanggaran kode etik yang ditangani (Yasin, 2019, p. 54). Tata laksana penanganan ini diantaranya:

- Ada pengembangan fungsi Verifikator; Verifikator memiliki fungsi untuk melakukan verifikasi Administrasi (pemeriksaan formil dalam rangka pemeriksaan kelengkapan persyaratan Pengaduan dan/atau Laporan) dan verifikasi Materiel (pemeriksaan terhadap alat bukti dan relevansinya terhadap pokok pengaduan yang mengarah pada dugaan pelanggaran kode etik).

Dalam perkembangannya, verifikator diharapkan nantinya tidak semata-mata menjalankan fungsi sebagaimana diatas, tapi juga dapat melakukan eksplorasi terhadap laporan/aduan yang disampaikan dengan melakukan pemeriksaan secara mendalam dan aktif terhadap materi dan subjek laporan/aduan tersebut. Adapun karakteristik verifikator diantaranya :

1. Menerima laporan/aduan;
2. Melakukan verifikasi kelengkapan syarat administratif dan materiel laporan/aduan;
3. Verifikasi Administratif untuk memastikan kelengkapan syarat pengaduan dan/atau laporan;
4. Verifikasi materiel laporan/aduan merupakan verifikasi atau pemeriksaan untuk menemukan pasal-pasal etik terkait yang dilanggar, peristiwa etik yang dilanggar, menemukan bukti-bukti;

5. Verifikasi materil dilakukan sebelum persidangan diselenggarakan terhadap pokok aduan;
6. Aktif dapat melakukan klarifikasi terhadap para subjek hukum, mengumpulkan bukti, meminta keterangan/pendapat ahli dan memuatnya dalam sebuah berita acara;
7. Apabila syarat formil (verifikasi administratif) dan materiel terpenuhi serta klarifikasi telah dilakukan terhadap para subjek hukum, verifikator menuangkannya dalam dokumen pemeriksaan/resume yang digunakan oleh majelis sebagai dokumen pemeriksaan dalam sidang.

Pengembangan ini memungkinkan verifikator untuk mengidentifikasi, melakukan verifikasi serta klarifikasi terhadap para pihak, mendapatkan bukti dan mengkaji aduan/laporan etik secara aktif sebelum persidangan dilaksanakan, sehingga Majelis dalam persidangan dapat melakukan pemeriksaan dan pendalaman terhadap berkas perkara penanganan etik yang telah disiapkan verifikator. Dalam perkembangannya, Majelis Pemeriksa dalam pemeriksaan persidangan diharapkan memiliki peran lebih aktif dan luas didukung dengan dokumen pemeriksaan yang disiapkan oleh verifikator sehingga majelis pemeriksa dapat mengajukan pertanyaan lebih luas terhadap pokok aduan.

- DKPP bersifat aktif, melakukan pemeriksaan dengan metode klarifikasi dan investigasi, tidak

cukup dengan verifikasi materiel dan membebaskan pengadu dan/atau pelapor melengkapi aduan dan/atau laporan yang tidak memenuhi syarat materiel, verifikator dan verifikator/pemeriksa tidak hanya terikat dengan bukti dan saksi yang hadir oleh Pengadu/Pelapor atau Teradu/Terlapor;

Dalam melakukan pemeriksaan, DKPP diharapkan dapat melakukan klarifikasi dan investigasi terhadap laporan/aduan. Klarifikasi dan investigasi dilakukan dengan melakukan pemanggilan terhadap para pihak untuk mengumpulkan bukti-bukti terkait. Selain itu verifikator/pemeriksa dimungkinkan dapat meminta keterangan/pendapat ahli untuk mendukung resume/kajian laporan/aduan etik dalam persidangan (bahan/dokumen persidangan);

- Pemeriksa dapat menarik Teradu/terlapor baru diluar laporan dan/atau aduan. Apabila dalam tahap verifikasi ditemukan fakta baru/bukti terkait laporan/aduan etik yang melibatkan nama (pihak teradu/terlapor) baru diluar laporan dan/atau aduan tersebut, maka tim verifikator dapat melakukan pemanggilan untuk dapat dilakukan klarifikasi atau penelusuran. Begitupun apabila ditemukan peristiwa baru dalam pemeriksaan majelis DKPP, maka verifikator atas perintah Majelis DKPP dapat melakukan pemeriksaan perkara baru dugaan pelanggaran etik yang ditemukan dalam pemeriksaan tersebut.

DKPP dalam posisinya sebagai lembaga yang putusannya final dan mengikat harus menerapkan secara ketat asas *check and balances* dan kesempatan membela diri seluas-luasnya bagi teradu, membagi ruang antara klarifikasi/investigasi dan pemeriksaan persidangan, sehingga penanganan pelanggaran etik atas kerja dan kinerja penyelenggara pemilu dengan pola pengawasan *sequential acces* harus ditambahkan menjadi pola pengawasan *sequential acces plus* tidak semata difokuskan pada pelanggaran kode etik yang diadukan/dilaporkan, tetapi dapat juga mengembangkan peristiwa dan subjek hukum terkait lainnya sehingga penegakan kode etik menjadi lebih menyeluruh dan menyentuh semua aspek penyelenggaraan pemilu tanpa harus dibatasi semata dari materi dan subjek aduan/laporan.

## **PENUTUP**

### **Kesimpulan**

Lingkar kerja kesatuan fungsi penyelenggara pemilu dapat digambarkan bahwa KPU sebagai penyelenggara teknis pemilu diawasi oleh Bawaslu dengan pola hubungan pengawasan *direct acces*. Sedangkan lingkaran kerja antara DKPP sebagai lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu khususnya KPU dan Bawaslu dapat digambarkan pola hubungannya sebagai bentuk pengawasan *sequential acces*.

### **Saran**

Sebagai representasi pelaksana fungsi Negara, penanganan pelanggaran etik atas pelaksana fungsi negara (KPU dan BAWASLU) menjadikan proses penanganan pelanggaran etik di DKPP menggunakan parameter hukum publik.

Fungsi Verifikator dan Majelis Pemeriksa harus dikembangkan lebih luas dan luwes, Verifikator memiliki fungsi

untuk melakukan verifikasi Administrasi dan Materiel, tapi juga diharapkan dapat melakukan eksplorasi terhadap laporan/aduan yang disampaikan dengan melakukan pemeriksaan secara mendalam dan aktif terhadap materi dan subjek laporan/aduan tersebut. Sedangkan Majelis dalam persidangan dapat melakukan pemeriksaan dan pendalaman terhadap berkas perkara penanganan etik yang telah disiapkan verifikator.

Penanganan pelanggaran etik atas kerja dan kinerja penyelenggara pemilu seharusnya menjadi pola pengawasan *sequential acces plus*, tidak semata difokuskan pada pelanggaran kode etik yang diadakan/dilaporkan, tetapi dapat juga mengembangkan peristiwa dan subjek terkait lainnya yang berkaitan dengan aduan/laporan sehingga penegakan kode etik menjadi lebih menyeluruh dan menyentuh semua aspek penyelenggaraan pemilu tanpa harus dibatasi semata dari materi dan subjek aduan/laporan.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Anggito, A., & Setiawan, J. (2018). *METODELOGI PENELITIAN KUALITATIF*. Sukabumi Jawa Barat: CV.Jejak.
- Lili Rasjidi., L. S. (2012). *Dasar-dasar Filsafat dan Teori Hukum*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Muhammad Syaefudin., K. S. (2018). Kewenangan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Dalam Menegakkan Kode Etik Pelanggaran Pemilihan Umum. *Jurnal USM Law Review, Vol 1 No 2*, 107.
- MP, H. Muhamad Rezky Pahlawan. "PELAYANAN PUBLIK YANG BAIK DEMI MEWUJUDKAN SUATU PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN YANG BAIK (GOOD GOVERNANCE) DALAM SISTEM KETATANEGARAAN." *Jurnal Surya Kencana Dua: Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan 6.2* (2020).
- Narbuko, C., & Ahmadi, A. (2010). *Metodologi Penelitian*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Pollack, E. H. (1979). *Jurisprudence (Principles and Application)*. Ohio: University Press, Columbus.
- Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S. (2018). PERAN LEMBAGA ETIK DALAM MENGAWASI DAN MENJAGA KEHORMATAN, KELUHURAN MARTABAT, DAN PERILAKU PEJABAT PUBLIK. *Seminar Nasional Mahkamah Kehormatan DPR-RI* (p. 3). Jakarta: DPR-RI.
- Rahmah Harianti., N. E. (2019). Penerapan prinsip independensi dan etika bagi penyelenggara pemilu di Aceh pada penyelenggaraan pemilu tahun 2019. *NUSANTARA: Jurnal Ilmu Pengetahuan Sosial, Vol 6 No 2*, 376.
- Tarjo. (2019). *Metodologi Penelitian*. Yogyakarta: Deepublish.
- Yasin, R. (2019). Etika Politik dalam Pemilu: Peran DKPP Dalam Mewujudkan Pemilu Berintegritas. *Jurnal ETIKA & PEMILU, Vol 5, Nomor 1*, 54.