

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG

Negara Indonesia dalam konstitusinya yakni Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa demokrasi merupakan acuan dalam mengembangkan bentuk pemerintahan Indonesia sebagaimana ditegaskan dalam pembukaan UUD 1945 :“...maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam susunan Negara republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat..”¹Salah satu ciri negara demokrasi adalah diselenggarakannya pemilihan umum (Pemilu) yang terjadwal dan berkala. Pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Demikian agar sifat negara demokratis tersebut dapat terjamin oleh adanya Pemilu, maka penyelenggaraan pemilu harus dilaksanakan secara berkualitas. Secara teoritis Pemilu dianggap merupakan tahap paling awal dari berbagai rangkaian kehidupan ketatanegaraan yang demokratis. Pemilu merupakan *motor penggerak* mekanisme sistem politik demokrasi. Dalam konteks negara Indonesia, dengan Pemilu itulah pengisian badan-badan atau organ-organ negara dimulai.²

Faktor penting bagi keberhasilan Pemilu terletak pada kesiapan dan profesionalitas Penyelenggara Pemilu itu sendiri yaitu Komisi Pemilihan Umum

¹Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

²B. Hestu Cipto Handoyo, 2015 *HukumTata Negara Indonesia*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, hlm. 228.

(KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) sebagai satu kesatuan fungsi Penyelenggara Pemilu. Ketiga institusi ini telah diamanatkan oleh undang-undang untuk menyelenggarakan Pemilu menurut fungsi, tugas dan kewenangan masing-masing.

Badan Pengawas Pemilu sebagai lembaga yang memiliki kewenangan yang luas dalam menyelenggarakan Pemilu terikat oleh kode etik penyelenggara Pemilu. Kode etik tersebut merupakan pedoman perilaku diwajibkan, dilarang, patut atau tidak patut dilakukan dalam setiap tindakan dan ucapan mereka sebagai satu-kesatuan norma, etis, dan filosofis. Keterikatan terhadap kode etik Bawaslu tersebut dimulai sejak pengucapan sumpah/janji hingga berakhirnya masa jabatan. Pentingnya kode etik bagi Bawaslu tidak terlepas dari besarnya kewenangan Bawaslu yang memiliki potensi disalah gunakan.³

Sementara itu Bawaslu sebagai lembaga penyelenggara pemilu yang bertugas melaksanakan pengawasan pemilu dinegara kesatuan Republik Indonesia diharapkan dapat memastikan bahwa proses pemilu berjalan sesuai ketentuan yang ada. Dalam hal ini, Bawaslu memiliki tugas yakni melaksanakan pencegahan dan penindakan terhadap pelanggaran. Dengan berkaca pada setiap pemilihan kinerja Bawaslu belum menunjukkan hal signifikan terkait adanya sebuah pelanggaran. Kerja Bawaslu juga dinilai hanya aktif dalam penindakan tapi tidak cukup mampu melakukan pencegahan pelanggaran. Apa yang dihasilkan oleh Bawaslu sepertinya tidak membuat para

³ Jegen Fauzi Ridwan, *Peranan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Dalam Menegakan Kemandirian, Integritas, Dan Kredibilitas Penyelenggara Pemilu Dalam Pemilu Kepala Daerah Tahun 2015*, Skripsi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Diponegoro.

konstestan pemilu surut untuk tidak melakukan praktik-praktik pelanggaran sehingganya kehadiran Bawaslu tidak membuat efek jera. Tentu ini mempengaruhi kualitas demokrasi dan mendelegitimasi peran dan fungsi Bawaslu.

Problem rendahnya integritas Pemilu disebabkan antara lain oleh dua hal yaitu integritas peserta (kontestan) Pemilu dan integritas Bawaslu. Dua hal tersebut turut andil menurunkan derajat integritas Pemilu. Hal ini terlihat bagaimana proses kontestasi yang dibangun tidak didasari oleh prinsip-prinsip Pemilu yang *fair* (jujur, demokratis, dan adil). Maraknya praktik politik uang, digunakannya sumber-sumber dana haram sebagai modal politik untuk pemenangan. Di sisi lain Bawaslu dengan kewenangan yang dimiliki melakukan praktik-praktik untuk menguntungkan diri sendiri atau para pihak yang berkontestasi. Praktik-praktik ketidaknetralan, imparsialitas juga turut mewarnai perilaku Bawaslu saat proses kontestasi berlangsung.

Berangkat dari kondisi tersebut, tentunya persoalan integritas Bawaslu menjadi hal penting yang harus mulai ditata sebagai upaya untuk membangun dan meningkatkan derajat integritas dan kualitas Pemilu. Sebagai upaya melakukan penataan integritas Bawaslu, maka lahirnya kode etik dan kelembagaan etik sebagai penyelenggara Pemilu mutlak harus ada dalam menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas Bawaslu. Begitu pentingnya pelaksanaan Pemilu dalam negara demokrasi, sehingga masyarakat menaruh harapan besar akan perbaikan pelaksanaan Pemilu. Oleh karenanya, pemerintah mulai membentuk Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP), yang dikhususkan untuk mengimbangi dan mengawasi

(check and balance) kinerja dari KPU dan Bawaslu serta jajarannya. DKPP bertugas memeriksa dan memutuskan pengaduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilu. Pembentukan DKPP berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 pasal 109 tentang Penyelenggara Pemilu.

Sejak dibentuk pada 12 Juni 2012 hingga 18 Desember 2015, DKPP telah menerima pengaduan dengan total sebanyak 1.909 kasus.⁴ Kehadiran lembaga DKPP yang berwibawa sebagai pilar demokrasi sangat diperlukan. DKPP tidak hanya diharapkan mampu menegakkan kode etik penyelenggara Pemilu, tetapi juga dapat mengawal independensi dan imparialitas jajaran Bawaslu dari pusat hingga daerah. Selain itu, keberadaan DKPP diharapkan dapat memberikan kepastian dan sedapat mungkin mencegah praktik Penyelenggara Pemilu yang menyimpang dari nilai-nilai demokrasi. Secara kelembagaan, tujuan pembentukan DKPP sebagaimana terdapat dalam Pasal 110 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 adalah untuk menjaga kemandirian, integritas dan kredibilitas KPU dan Bawaslu agar Pemilu tentu berjalan dengan baik dan benar. Untuk memastikan Bawaslu tetap terjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitasnya, maka DKPP dalam melaksanakan tugasnya menitikberatkan pada pelaksanaan asas-asas penyelenggara pemilu. Selain itu Dalam Pasal Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Kode Etik dan

⁴ DKPP RI untuk *Kemandirian, Integritas dan Kredibilitas Penyelenggara Pemilu* (Outlook 2016: Refleksi dan Proyeksi)

Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilihan umum disebutkan bahwa Penyelenggara Pemilu harus berlandaskan pada;

- a. Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa;
- c. sumpah/janji Anggota sebagai Penyelenggara Pemilu;
- d. asas Pemilu; dan
- e. prinsip Penyelenggara Pemilu.

Ketentuan lebih lanjut mengenai Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilihan umum pedoman perilaku penyelenggara pemilu yaitu hendaknya melaksanakan prinsip mandiri, jujur, adil, kepastian hukum, tertib, terbuka, proporsional, profesional, akuntabel, efektif, efisien, kepentingan umum, dan aksesibilitas.

Meskipun demikian apa yang diamanatkan oleh undang-undang melalui peraturan DKPP bukan tanpa pelanggaran, salah satu kasus yang di proses oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu pada pemilu pada Provinsi Gorontalo adalah laporan Ketua Lembaga Bantuan Hukum Universitas Gorontalo terhadap ketua Bawaslu dan anggota Bawaslu Provinsi Gorontalo yang dianggap melanggar Kode Etik Penyelenggara Pemilu dengan berdasarkan Pengaduan 186/I-P/L-DKPP/2015 tanggal 27 Oktober 2015 yang diregistrasi dengan Perkara Nomor

88/DKPP-PKE-IV/2015,⁵ menyebutkan bahwa ketua Bawaslu Provinsi Gorontalo diduga bertindak tidak berdasarkan standar operasional prosedur dan substansi profesi administrasi Pemilu, tidak menaati prosedur sebagaimana diatur secara tegas dalam peraturan perundang-undangan yakni mengangkat dan menetapkan anggota sebagai Panwas Kabupaten Gorontalo tanpa melalui rapat pleno, diduga mengikutsertakan atau melibatkan diri dalam Pilkada Kabupaten Gorontalo Tahun 2015 untuk kepentingan pribadi dalam pelaksanaan tugas, wewenang dan kewajiban sebagai Ketua Bawaslu Provinsi Gorontalo dan melakukan perbuatan patut diduga menyalahgunakan tugas, wewenang, dan jabatan sebagai Ketua dan/atau Anggota Badan Pengawas Pemilu Provinsi Gorontalo baik secara langsung maupun tidak langsung.

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, peneliti tertarik untuk mengkaji terkait penegakan kode etik terhadap Bawaslu Provinsi Gorontalo yang dituangkan melalui penulisan skripsi yang berjudul **“TINJAUAN YURIDIS PERAN DEWAN KEHORMATAN PENYELENGGARA PEMILU (DKPP) DALAM PENYELESAIAN PELANGGARAN KODE ETIK BAWASLU PROVINSI GORONTALO”**

1.2 RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang diatas, untuk mempermudah pembahasan selanjutnya agar lebih terarah dan sesuai dengan tujuan serta sasaran yang diharapkan maka perumusan masalah dapat di kemukakan sebagai berikut :

⁵ Salinan Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu, Diunduh dari laman : www.dkpp.co.id

1. Bagaimanakah Penyelesaian Pelanggaran Kode Etik Bawaslu Provinsi Gorontalo oleh Bawaslu Provinsi Gorontalo ?
2. Bagaimanakah Peran Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) dalam Penyelesaian Pelanggaran Kode Etik Bawaslu Provinsi Gorontalo?

1.3 TUJUAN PENELITIAN

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui:

1. Penyelesaian pelanggaran Kode Etik Bawaslu Provinsi Gorontalo oleh Bawaslu Provinsi Gorontalo.
2. Peran Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu dalam Penyelesaian Pelanggaran Kode Etik Bawaslu Provinsi Gorontalo.

1.4 MANFAAT PENELITIAN

Nilai suatu penelitian ditentukan oleh besarnya manfaat yang dapat diambil dari penelitian tersebut. Adapun manfaat yang diharapkan peneliti dari penelitian ini antara lain :

1. Manfaat Teoritis
 - a. Diharapkan hasil penelitian ini mampu memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu hukum pada umumnya, serta mengenai Hukum Tata Negara khususnya.
 - b. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan sekaligus menambah jumlah penelitian empiris di bidang Hukum Tata Negara, terutama terkait

Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu dalam penyelesaian pelanggaran Kode Etik Badan Pengawas Pemilu Provinsi Gorontalo.

2. Manfaat Praktis

- a. Untuk memberi jawaban masalah yang diteliti.
- b. Untuk memberikan wawasan dan pengetahuan bagi masyarakat luas mengenai peran Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu dalam penyelesaian pelanggaran Kode Etik Badan Pengawas Pemilu Provinsi Gorontalo.
- c. Untuk meningkatkan penalaran dan membentuk pola pikir dinamis serta mengaplikasikan ilmu yang diperoleh peneliti selama studi di Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo.