DKPP RI

Buku 3

REFORMULASI SISTEM PENEGAKAN KODE ETIK PENYELENGGARA PEMILU

Untuk Kemandirian, Integritas dan Kredibilitas Penyelenggara Pemilu

Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu
Republik Indonesia

Buku 3

REFORMULASI SISTEM PENEGAKAN KODE ETIK PENYELENGGARA PEMILU

untuk Kemandirian, Integritas, dan Kredibilitas
Penyelenggara Pemilu

Buku 3

REFORMULASI SISTEM PENEGAKAN KODE ETIK PENYELENGGARA PEMILU

Pertama kali diterbitkan
dalam bahasa Indonesia
Oleh DEWAN KEHORMATAN
PENYELEGGARA PEMILU (DKPP RI)
Alamat
Jl. MH. Thamrin, No. 14
Jakarta Pusat 10350

ISBN: 978 602 74134 8 1

Penanggung Jawab

Ketua DKPP,
Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H.

Anggota

1. Prof. Dr. Anna Erliyana, S.H., M.H.
2. Dr. Nur Hidayat Sardini, S.Sos., M.Si
3. Dr. Valina Singka Subekti, M.Si.
4. Pdt. Saut Hamonangan Sirait, M.Th.
5. Ida Budhiati, S.H., M.H.
6. Endang Wihdatiningtyas, S.H.

Sekjen Bawaslu/DKPP
Gunawan Suswantoro, S.H., M.Si

Kepala Biro DKPP
Ahmad Khumaidi, S.H., M.H.

Kepala Bagian Administrasi Pengaduan
Dini Yamashita, S.Pi., M.T.

Kepala Bagian Administrasi Persidangan
Dr. Osbin Samosir, M.Si

Kepala Bagian Administrasi Umum
Yusuf, S.Si., MA

Penyunting
Prof. Dr. Anna Erliyana, S.H., M.H.

Tim Penyunting:

1. Dr. Firdaus, S.H., M.H.
2. Ferry Fathurokhman, S.H., M.H., Ph.D
3. Dr. Syopiansyah Jaya Putra
4. Mohammad Saihu, M.Si
5. Rahman Yasin, M.Si

Tim Penyedia Data :

1.Lanugranto Adi Nugroho
2.Helby Sudrajat
3.Ratna Setyaningsih
4.Lupita Ayu Laksmi
5.Ucu Saefuddin Ridwan
6.Bre ikrajendra
7.Irmawanti
8.Prasetya Agung Nugroho

Design dan layout:
Sandhi Setiawan
Ade Candra

@ Hak Cipta dilinduungi oleh Undang-undang

Pengutipan, Pengalihbahasaan dan Penggandaan (copy) Isi Buku ini,
Diperkenankan dengan Menyebutkan Sumbernya

DAFTAR NAMA PENULIS

NO	NAMA	PROFESI & JABATAN
1.	Dr. Ramlan, S.H., M.Hum.	Dosen Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara
2.	Drs. Tamrin, M.Si.,	dosen Jurusan Ilmu Politik, FISIP,Universitas Andalas, Padang, Sumatera Barat
3.	Josef Kurniawan Kairupan, S.IP., M.IP.	Dosen Program Studi Ilmu Pemerintahan Fisipol, Universitas Sam Ratulangi Manado Sulawesi Utara
4.	Dr. Ahmad Taufan Damanik	Dosen Departemen Ilmu Politik, Universitas Sumatera Utara
5	Lince Magriasti, S.IP., M.Si.	Dosen Jurusan Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Padang Sumatera Barat
6.	Dr. Dra. Maria Heny Pratiknjo, MA.	Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Samratulangi Manado, Sulawesi Utara.
7.	Joke Punuhsingon, S.H., M.H.	Dosen Ilmu Hukum Universitas Kristen Indonesia Tomohon.
8.	Adhi Wibowo, S.H., M.Hum.,	Dosen Fakultas Hukum Universitas Ekasakti Padang dan Tim Pemeriksa Daerah (TPD) Dari Tokoh Masyarakat Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Provinsi Sumatera Barat
9.	Stephanus Tilung Arifin, S.H., M.BA.	Dosen Fakultas Hukum
10.	Dr. Otong Rosadi, S.H., M.H.	Dosen Fakultas Hukum, Universitas Ekasakti Padang Sumatera Barat
11.	Dra. Aaltje C. Tumbelaka, M.Si.	Dosen FISIP, Universitas Sam Ratulangi Manado Sulawesi Utara
12.	Jericho Pombengi, S.Sos., M.Si.	Dosen FISIP, Universitas Sam Ratulangi Manado Sulawesi Utara

Sambutan Ketua DKPP I

Pengantar Penyunting
Prof. Dr. Anna Erliyana, S.H., M.H. VI

BAB I
PENDAHULUAN .....
A. Latar Belakang 1
B. Potret Pemilukada Serentak 2015 6
C. *Equality Before The Etics* 6
D. *Restorative Justice* Model DKPP 12
E. Penutup 17

BAB II
Efektifitas Penegakan Kode Etik Terhadap Sifat Final dan Mengikat Putusan DKPP
Ramlan 21

Pelanggaran Pemilukada 2015 dan Reformulasi Sistem Pengawasan Pemilu di Masa Datang
Tamrin 43

Evaluasi Penegakan Kode Etik Penyelenggara Pemilukada 2015
Josef Kurniawan Kairupan 61

Oligarki Kuasa Uang-Politik dan Perlunya Reformasi Sistem Pemilu di Indonesia
Ahmad Taufan Damanik 75

Analisis Pemilukada 2015 : Menuju Pemilu Berintegritas di Indonesia *(Kasus di Sumatera Barat)*
Lince Magriasti 89

Mengupas Problematika Pelaksanaan Pemilukada
Maria Heny Pratiknjo 123

Catatan Singkat Pelaksanaan Pemilukada
Joke Punuhsingon 131

Pengawasan Terhadap Integritas Penyelenggara Pemilukada dan Prospek Penegakan Kode Etik di Masa Datang
Adhi Wibowo 137

Menuju Pemilukada yang Ideal c*(Elemen-Elemen Penting dalam Pemilukada)*
Stephanus Tilung Arifin **145**
Penegakan Dugaan Pelanggaran Etika dan Pelanggaran Hukum: Belajar dari Pemilukada Sumatera Barat
Otong Rosadi **149**
Menuju Hasil Pemilu yang Berkualitas
Aaltje C. Tumbelaka **165**
Sistem Penegakan Kode Etik Penyelenggara Pemilu/kada
Jericho Pombengi **177**
BAB III
REFORMULASI SISTEM PENEGAKAN KODE ETIK PENYELENGGARA PEMILU **185**
DAFTAR PUSTAKA **205**

SAMBUTAN
KETUA DEWAN KEHORMATAN
PENYELENGGARA PEMILU
REPUBLIK INDONESIA

Bismillahirahmanirrahim,

Saya menyambut baik atas terbitnya tiga buku yang disusun oleh Tim Penulis di bawah koordinator Prof. Dr. Anna Erliyana, S.H., M.H, Anggota DKPP. Buku pertama dengan judul: ***Problematika Pemilukada Serentak Tahun 2015,*** buku kedua, ***Dialektika Hukum dan Etika dalam Pemilukada Serentak 2015,*** dan buku ketiga diberi judul: ***Reformulasi Sistem Penegakan Kode Etik dalam Penyelenggaraan Pemilu di Masa Datang,*** Terbitnya buku ini di tengah peristiwa penting dalam sejarah penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (pemilukada) pertama kali diselenggarakan di Indonesia secara serentak pada 9 Desember 2015.

Buku ini menyajikan banyak hal. Fokus kajiannya ialah evaluasi kinerja electoral pilkada tahap pertama dengan menghantarkan suatu pemahaman kepada semua *stakeholder* untuk dapat memikirkan pentingnya mempersiapkan sistem penegakkan kode etik penyelenggara pemilu dan penegakkan kode etik pada peserta pemilu atau dengan lain perkataan membangun sistem *"ethics infra-structure in public offices"* baik dalam pengertian luas maupun sempit. Gagasan ini menjadi titik tolak untuk mewujudkan suatu sistem penegakkan kode etik penyelenggara pemilu dengan tujuan agar bisa berjalan secara simultan sehingga sistem sanksi pidana pemilu dan etik penyelenggara pemilu pun dapat berjalan efektif.

Kita perlu pahami bersama, hubungan sistem sanksi etika dan sanksi pidana terdapat dua pandangan yakni pandangan idealis-formalistik dan pandanganyang bersifat pragmatis-moderat. Akan tetapi secara umum, pandangan substansialnya, penindakan dengan sanksi etika tidak menghilangkan unsur pidana sama sekali dari perbuatan yang melanggar norma ideal yang dilakukan. Karena itu, di samping dan sesudah tindakan etik ditegakkan, jika dalam perbuatan yang

bersangkutan terdapat pula indikasi tindak pidana, maka proses hukum pidananya dapat dilanjutkan atau dapat terus dilakukan secara terpisah, terlepas dari telah terbuktinya pelanggaran dan telah dijatuhaknnya sanksi etika terhadap pelanggaran. Pandangan lain ialah, jikalau sistem sanksi telah menjatuhkan koreksinya, maka sebaiknya sistem hukum pidana tidak perlu lagi diteruskan, terutama jika menyangkut sifat-sifat pelanggaran yang tidak terlalu menimbulkan dampak serius terhadap korban atau terhadap sistem hukum. Kecuali, jika sifat pelanggaran hukum pidana tersebut sangat berat dan menimbulkan kerugian korban yang sangat serius, barulah proses pidana dipandang tepat untuk diteruskan. Hal ini juga terkait dengan prinsip hukum universal bahwa instrumen hukum pidana harus diperlakukan sebagaui '*ultimum remedium*' atau upaya terakhir, jikalau upaya-upaya solusi lainnya tidak lagi efektif dalam mengendalikan dan meluruskan perilaku masyarakat.

Jika terbukti bahwa sesuatu perbuatan termasuk kategori pelanggaran hukum, terutama pidana, sudah otomatis perbuatan itu tergolong juga sebagai perbuatan melanggar etika. Tetapi jika sesuatu perbuatan dinilai melanggar kode etik, belum tentu hal itu identik dengan pelanggaran hukum. Etika bersifat lebih luas daripada hukum. Karena itu, bentuk-bentuk perilaku yang sudah jelas termasuk kategori tindak pidana yang sudah diatur tegas dalam kitab hukum pidana, sudah semestinya, tidak perlu lagi dimuat dalam rumusan-rumusan kode etik dan kode perilaku. Akan tetapi, dalam praktik, tetap banyak kode etik dan kode perilaku di pelbagai negara yang mencantumkannya lagi secara lebih umum. Kebanyakan, bentuk-bentuk perbuatan yang dinilai tidak etis tetapi juga mengandung unsur tindak pidana dalam rumusan kode etik dan kode perilaku di perlbagai negara adalah jenis-jenis tindak pidana dengan kategori yang lebih ringan dan umum, seperti konflik kepentingan, penggunaan fasilitas pemerintah untuk urusan pribadi, dan sebagainya, yang dianggap cukup diatur dalam kode etik dan kode perilaku, baik dengan dukungan peraturan perundang-undangan secara formal, ataupun dalam bentuk kode etik dan kode perilaku yang biasa, meski tidak didukung oleh peraturan perundang-undangan formal.

Pilihan-pilihan bentuk perumusan norma etika sangat tergantung kepada sikap pemerintahan satu negara, yaitu akan mengembangkan sistem infra-struktur etik secara resmi dan

tegas sebagai bagian dari sistem penyelenggaraan kekuasaan negara atau tidak. Jika pengaturan dan pembentukan sistem etika dan perilaku ideal pejabat penyelenggara negara itu diharapkan berkembang lebih efektif dalam menopang sistem hukum yang semakin lama semakin keberatan beban dalam mengendalikan kualitas perilaku pejabat penyelenggara kekuasaan, maka sebaiknya sistem etika dimaksud dikuatkan kedudukannya dengan dukungan resmi perundang-undangan resmi, sehingga penegakan sistem etik itu sendiri dalam praktik dapat didukung oleh sistem kekuasaan resmi sesuai dengan tuntutan kebutuhan perkembangan etika yang saya namakan sebagai tahap perkembangan etika fungsional di abad ke-21 pasca modern dewasa ini. Namun, sistem etik berbentuk pedoman perilaku internal dalam setiap unit kerja atau komunitas dan organisasi, juga tetap perlu dikembangkan sebagai tahap perkembangan kesadaran awal dalam mentradisikan sikap berintegritas di semua lingkungan kerja dan lingkungan pergaulan hidup.

Faktor yang sangat penting dalam menentukan kualitas proses dan hasil penyelenggaraan pilkada serentak adalah efektif tidaknya proses penegakan hukum dan etika pemilu melalui proses peradilan yang berintegritas dan terpercaya. Bahkan dapat dikatakan *"there is no real democracy without respected and respectable judiciary"*. Proses penyelenggaraan pemilu dan pilkada harus dikontrol oleh sistem norma pengendali yang efektif dan terpercaya. Perlu untuk diketahui, sampai sebelum abad ke-20, semua orang mengira sistem norma yang dimaksud, hanya terbatas pada sistem norma hukum, tetapi sesudah abad ke-20, umat manusia menyadari pentingnya sistem etika di samping sistem hukum sebagai penentu kualitas demokrasi.

Bersamaan dengan itu, kita perlu mengembangkan pemikiran-pemikiran baru mengenai etika konstitusi di samping hukum konstitusi, sebagaimana para pemikiran mutakhir membayangkan ide-ide yang sama untuk memenuhi tuntutan zaman ini dengan ide-ide baru di bidang hukum dan politik. Bahkan Keith E. Whittington menulis artikel yang mengajak para ahli untuk memperkembangkan teori-teori baru yang berkenaan dengan etika konstitusi yang tercermin dalam judul artikelnya, *"On the Need of a Theory of Constitutional Ethics"*.

Dalam pelbagai artikel yang saya tulis, saya memperkenalkan pengertian tentang kedudukan Pancasila selain sebagai sumber norma hukum (*source of law*) juga merupakan sumber norma etika (*source of ethics*) dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Bahkan UUD 1945 harus pula dikembangkan pengertian baru tentang "*constitutional law*" di samping "*constitutional ethics*". UUD 1945 di samping sebagai sumber hukum tata negara (*constitutional law*) juga harus dipandang sebagai sumber etika konstitusi (*constitutional ethics*). Untuk itu, sudah saatnya kita mempelopori pengembangan sistem etika bernegara di Indonesia dengan menjadikan ide-ide, prinsip-prinsip, dan nilai-nilai yang terkandung dalam butir-butir rumusan Pancasila dan UUD 1945 sebagai rujukan.

Dalam kaitan sistem peradilan DKPP, beberapa prinsip penting dipraktikkan dalam penyelenggaraan peradilan etik DKPP yang ada sekarang, misalnya, prinsip-prinsip '*audi et alteram partem*', prinsip independensi, imparsialitas, dan transparansi. Dengan diberlakukannya prinsip-prinsip tersebut, maka semua pihak yang terkait dengan perkara wajib didengarkan dalam persidangan yang diselenggarakan secara terbuka, dimana para anggota DKPP bertindak sebagai hakim yang menengahi pertentangan untuk mengatasi konflik dan memberikan solusi yang adil.

Sebagai peradilan etik, para anggota DKPP bersikap netral, pasif, dan tidak memanfaatkan kasus-kasus yang timbul untuk popularitas pribadi. Para anggota dilarang menikmati pujian yang timbul dari putusan, dan sebaliknya dilarang pula tersinggung atau marah karena dikritik oleh masyarakat yang tidak puas akan putusan DKPP. Pendek kata, sebagai lembaga peradilan etika, DKPP harus menjadi contoh mengenai perilaku etika di dalam menyelenggarakan sistem peradilan etika yang menyangkut aneka kepentingan yang saling bersitegang antara para peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu atau antara masyarakat pemilih (*voters*) dengan penyelenggara pemilu, ataupun di antara sesama penyelenggara pemilu sendiri, khususnya antara aparat KPU dan aparat Bawaslu.

Meski buku tidak begitu komprehensif kajiannya, akan tetapi kumpulan tulisan ilmiah populer yang disajikan ini cukup

bagus untuk dibaca. Buku ini disusun dengan melibatkan kalangan akademisi, dan para pegiat kepemiluan di Indonesia. Empat daerah menjadi objek kajian penyusunan buku ini lewat kegiatan *Focus Group Dusccation* (FGD). Keempat daerah dimaksud Provinsi Jawa Timur, Sulawesi Utara, Sumatera Barat, dan Sumatera Utara. Maka buku ini menjadi bahan informasi aktual yang layak dibaca oleh para pegiat pemilu di Indonesia.

Jakarta, 13 Oktober 2016

Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H.
Ketua Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu

KATA PENGANTAR
PENYUNTING

PROF. DR. ANNA ERLIYANA, S.H., M.H.

Edmund Burke, negarawan Irlandia (1729-1797), pernah berkata *"those who do not know history are destined to repeat it"*. Melihat pengalaman di masa lalu sangatlah penting untuk menata langkah ke depan. Tanpa terasa, DKPP telah berusia empat tahun lebih sejak berdirinya pada 12 Juni 2012. Sebagai satu satunya lembaga peradilan etik yang bersifat terbuka, empat tahun adalah waktu yang cukup untuk berkontemplasi, dan mengevaluasi langkah selama ini dalam Penegakan Kode Etik Penyelenggara Pemilu. Sepanjang 2012-2016, DKPP telah menerima 2266 pengaduan (data per 18 Juli 2016). Selama rentang waktu tersebut, sebanyak 1627 Penyelenggara Pemilu direhabilitasi, 729 diberi peringatan, 25 diberhentikan sementara, dan 402 penyelenggara pemilu diberhentikan tetap. Dalam perjalanan panjang tersebut tentu banyak hal yang harus menjadi perhatian dan catatan untuk perbaikan Penegakan Kode Etik Penyelenggara Pemilu ke depan. Untuk dasar itulah kemudian buku ini hadir tersajikan.

Buku yang merupakan hasil FGD (*Focus Group Discussion*) yang melibatkan akademisi di empat wilayah ini: Medan (Sumatera Utara), Padang (Sumatera Barat), Manado (Sulawesi Utara), dan Surabaya (Jawa Timur) dengan tema "Evaluasi Kritis Integritas Penyelenggaraan Pemilukada Serentak Tahun 2015 dan Reformulasi Sistem Penegakan Kode Etik Penyelenggaraan Pemilu Di Masa Datang," dibagi ke dalam tiga bagian. *Buku Pertama* berfokus membahas Problematika Pemilukada Serentak 2015, *Buku Kedua* bertemakan Dialektika Hukum dan Etika Pemilukada Serentak 2017, dan *Buku Ketiga* Reformulasi Sistem Penegakan Kode Etik Penyelenggara Pemilu. Sebanyak 28 penulis terkonsentrasi dalam buku pertama yang mengkhususkan membahas problematika pemilukada serentak 2015. *Buku Pertama* menjadi lebih padat karena membahas beragam permasalahan yang terjadi dalam Pemilukada serentak 2015 yang telah dilalui, sehingga banyak pengalaman berharga yang layak menjadi catatan tersendiri. Permasalahan

tersebut beragam mulai dari persoalan pelanggaran pemilu seperti politik uang, *black campaign*, hingga calon yang berstatus terpidana yang sedang menjalani pembebasan bersyarat dan sempat membuat pelaksanaan pemilukada serentak 2015 tertunda di Manado. Sementara 20 penulis terangkum dalam *buku kedua* membahas diskursus hukum dan etika, utamanya sebagai catatan perbaikan pada pemilukada serentak 2017, mulai dari persoalan efektifitas regulasi penyelenggaraan pemilukada hingga faktor penyebab pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, sebagai pelajaran berharga menuju Pemilukada serentak 2017. Seri buku ini diakhiri dengan *buku ketiga* oleh 12 Penulis dan bab akhir dari DKPP yang memfokuskan diri membahas Reformulasi Sistem Penegakan Kode Etik Dalam Penyelenggaraan Pemilu di Masa Datang. Penyesuaian dalam proses penyuntingan naskah dilakukan tanpa mengurangi substansi tulisan meliputi hal-hal teknis dan perkembangan persoalan yang ditulis, misalnya Pemilukada Pematang Siantar yang pada saat ditulis masih ditunda pelaksanaannya.

Sumbangsih tulisan para akademisi di empat wilayah tersebut yang terangkum dalam trilogi ini tidak saja bermanfaat dalam menginventarisasi permasalahan yang ada tetapi juga 'bergizi', memberikan solusi dan memperkaya khasanah keilmuan, baik dalam perspektif hukum mau pun etika. Dalam buku pertama misalnya, Prof Dr. Nunuk Nuswardani SH MH dari Universitas Trunojoyo, dengan mengomparasikan *Bundesverfassungs Gerichtshof* (*BverfGhof*/ Mahkamah Konstitusi) di Austria dan Jerman, memaparkan tentang model penyelesaian sengketa pemilu yang sempat menjadi polemik antara MK dan MA berkaitan dengan pemilukada. Selain itu desain model peradilan etik di Indonesia dibahas khusus dalam tulisannya (Karakteristik Peradilan Sengketa Pemilukada dan Peradilan Etik Penyelenggara Pemilu). Pada buku kedua Prof Dr Jan Lukas Lambertus Lombok SH MH dari Universitas Sam Ratulangi menyoroti sempitnya waktu dalam penanganan tindak pidana pemilu yang berorientasi lebih pada kepastian hukum dibanding keadilan dan berpotensi mengakibatkan *rechterlijk dwaling*, kesesatan hakim dalam memutus perkara. Dalam buku ketiga, tulisan Dr. Ramlan dari Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara mengkaji sifat final dan mengikatnya putusan DKPP dan memberikan solusi dari sisi yuridis agar tak ada celah lagi bagi PTUN menerima putusan KPU sebagai tindaklanjut putusan DKPP.

Persoalan lain yang juga mengemuka dalam FGD tersebut adalah diperluasnya adresat etik, dari Penyelenggara Pemiluke Peserta Pemilu. Hal ini didasarkan pada pengalaman selama ini, acap acap Peserta Pemilu seringkali mengadukan Penyelenggara Pemilu, menuntut Penyelenggara Pemilu untuk beretikatan papeduli pada 'etika Peserta Pemilu'. Beberapa persidangan DKPP mengungkapkan permasalahannya justru ada pada Peserta Pemilu, diantaranya bahkan menjadi penyebab tertundanya Pemilukada di beberapa daerah. Etika Penyelenggara Pemilu seharusnya diimbangi pula dengan Etika Peserta Pemilu. Jika dalam hukum ada prinsip *equality before the law*, maka dalam konteks etika seharusnya ada juga *equality before ethics*. Buku Ketiga dalam seri buku ini membedah persoalan *equality before ethics* tersebut. Pada akhirnya, semoga Seri Buku Trilogi ini bermanfaat dalam mengisi khasanah kepemiluan di Indonesia. Terima kasih kami haturkan pada Ketua DKPP Prof. Jimly Asshiddiqie yang mendorong pembuatan buku ini dan seluruh anggota DKPP beserta jajaran sekretariat yang telah bekerja keras selama ini, semua pihak terutama kepada para akademisi yang telah bersedia meluangkan waktu dan menyumbangkan pemikirannya yang tertuang dalam buku ini. Selamat membaca.

Jakarta, Desember 2016

Prof. Dr. Anna Erliyana SH MH

BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Pasal 201, ayat (1-7) menyebutkan, Indonesia akan melanjutkan penyelenggaraan Pemilukada Serentak gelombang *Pertama* (9 Desember 2015). Gelombang *Kedua*, pada 15 Februari 2017 untuk kepada Daerah yang berakhir pada Juli sampai dengan Desember tahun 2016 dan yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2017. *Ketiga*, tahun 2018 untuk kepala Daerah yang berakhir pada tahun 2018 dan 2019. *Keempat*, tahun 2020 untuk Kepala Daerah hasil Pemilukada 2015. *Kelima*, tahun 2024 adalah gelombang awal Pemilukada serentak Nasional.

Pemilihan kepala Daerah serentak pada 9 Desember 2015 diikuti 9 Provinsi, 260 Kabupaten/Kota. Sebanyak 5 (lima) Daerah yang sempat tertunda dilaksanakan oleh karena beberapa permasalahan teknis dalam tahapan yang tidak terkelola dengan baik. Kelima Daerah yang sempat tertunda adalah Provinsi Kalimantan Tengah, Kota Manado Provinsi Sulawesi Utara, Kabupaten Simalungun Sumatera Utara, dan Kabupaten Fakfak Papua Barat. Khusus Kota Pematangsiantar Sumatera Utara, setelah tertunda 11 bulan, baru dijadwalkan akan berlangsung Rabu, 16 November 2016 mendatang.

Banyak respon dan catatan dari berbagai pihak terhadap proses Pemilukada serentak 2015. Sebagian kalangan menilai penyelenggaraan Pemilukada serentak relatif sukses. Tetapi tidak sedikit pula yang menilai kualitas penyelenggaraan belum maksimal, baik dalam perencanaan maupun dalam tahapan. Pelaksanaan terkesan tidak terencana dengan matang, baik karena norma yang lambat keluar disertai dengan kelemahan pengaturan yang tidak sedikit. Hal demikian menyebabkan pada tingkat teknis pelaksanaan, memaksa penyelenggara dengan segala kreatifitas di tengah keterbatasan waktu mengeluarkan berbagai peraturan dan surat edaran untuk mengatasi berbagai masalah konkrit yang membutuhkan penjelasan dan kepastian. Pergerakan waktu yang demikian cepat dan sangat terbatas tidak jarang memaksa penyelenggara Pemilu mengambil keputusan dengan kemungkinan beragam risiko yang harus dihadapi yang menghempaskan penyelenggara dalam kenistaan di tengah kerja kerasnya menyukseskan pesta demokrasi. Memperhatikan berbagai laporan pengaduan maupun gugatan yang masuk pada lembaga penegak hukum Pemilu, hampir seluruhnya penyelenggara Pemilu sebagai terlapor atau tergugat.

Sebanyak 147 gugatan ke Mahkamah Konstitusi, 396 laporan dan/atau pengaduan ke DKPP, sekitar 100 sengketa di Bawaslu, Panwas, PTUN dan Mahkamah Agung. Dari 396 laporan dan/atau pengaduan dengan jumlah total 465 Teradu yang masuk ke DKPP di tahun 2015, 107 perkara disidangkan dan sebanyak 83 perkara diputus. Sebanyak 122 orang dijatuhi sanksi peringatan, 4 (empat) orang pemberhentian sementara, 47 orang pemberhentian tetap, ketetapan 13 orang dan sebanyak 179 tidak terbukti melakukan kesalahan yang diadukan dan DKPP merehabilitasi nama baiknya. Memperhatikan jumlah pengaduan yang masuk, jumlah perkara yang disidangkan serta jumlah teradu diputus dan dijatuhi sanksi, menunjukkan trend peningkatan pelanggaran kode etik dibandingkan dengan Pemilu legislatif dan Pemilu presiden. Seperti telah diprediksi sebelumnya bahwa persentasi pelanggaran dalam Pemilukada

potensi mengalami peningkatan, oleh karena beberapa faktor di antaranya faktor geografi, faktor demografi. Faktor geografi meliputi faktor alam meliputi cuaca, sarana transportasi dan komuikasi yang belum memadai untuk menjangkau pemilih yang tersebar di pelosok, atau sebaliknya kedekatan antara penyelenggara dengan baik peserta maupun pemilih, hubungan perkampungan. Sedangkan faktor demografi berkaitan faktor hubungan sosial, budaya, politik, ekonomi, agama, hukum dan organisasi.

Di samping faktor-faktor tersebut secara spesifik dapat dipetakan dalam dua faktor yakni faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal meliputi peristiwa atau kejadian pelanggaran kode etik yang secara umum disebabkan oleh tindakan dan perbuatan internal penyelenggara mulai dari tahapan perencanaan dan tahapan pelaksanaan sebagaimana dalam Pasal 5 UU Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi UU. Tahapan perencanaan meliputi:

a) perencanaan program dan anggaran;
b) penyusunan peraturan penyelenggaraan Pemilihan;
c) perencanaan penyelenggaraan yang meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan Pemilihan;
d) pembentukan PPK, PPS, dan KPPS;
e) pembentukan Panwas Kabupaten/Kota, Panwas Kecamatan, PPL, dan Pengawas TPS;
f) pemberitahuan dan pendaftaran pemantau Pemilihan;
g) penyerahan daftar penduduk potensial Pemilih; dan
h) pemutakhiran dan penyusunan daftar Pemilih.

Selanjutnya tahapan pelaksanaan meliputi:

a) pengumuman pendaftaran pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota;

b) pendaftaran pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota;

c) penelitian persyaratan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota;

d) penetapan pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota;

e) pelaksanaan Kampanye;

f) pelaksanaan pemungutan suara;

g) penghitungan suara dan rekapitulasi hasil penghitungan suara;

h) penetapan calon terpilih;

i) penyelesaian pelanggaran dan sengketa hasil Pemilihan; dan

j) pengusulan pengesahan pengangkatan calon terpilih.

Dari tahapan tersebut dengan mensinkronkan data Komisi Pemilihan Umum (KPU) mencatat terdapat 12 permasalahan yang muncul dalam Pemilukada serentak 2015. Permasalahan tersebut muncul mulai dari penyerahan syarat dukungan pasangan calon hingga penetapan pasangan calon. *Pertama*, ditemukan dokumen palsu di 8 Daerah, di antaranya

yang membuat Pemilukada di Kabupaten Simalungun tidak terlaksana di 9 Desember 2015. *Kedua*, adanya dualisme kepengurusan partai politik di 18 Daerah salah satunya di Sumba Timur. *Ketiga*, masalah persyaratan dukungan partai politik terjadi di 16 Daerah, di antaranya di Belitung Timur dan Sorong Selatan. *Keempat*, masalah yang berkaitan dengan waktu pendaftaran seperti yang terjadi di satu Daerah, yaitu Supiori, Papua. *Kelima*, KPU menemukan adanya permasalahan yang berkaitan dengan pemenuhan dokumen dari instansi lain, seperti di Jambi dan Kotawaringin Timur. *Keenam*, persyaratan mantan narapidana yang maju dalam Pemilukada ada lima Daerah, di antaranya Bengkulu Selatan dan Sidoarjo. *Ketujuh*, yakni adanya masalah dalam status petahana yang kembali maju dalam Pemilukada 2015. Ini terjadi di enam Daerah, di antaranya Tanjung Jabung Timur dan Ogan Ilir. Untuk yang *kedelapan*, masalah dukungan terhadap calon perseorangan yang terjadi di 25 Daerah. *Kesembilan*, berkaitan dengan syarat kesehatan terdapat di 3 Daerah, di antaranya Kabupaten Musi Rawas dan Kabupaten Musi Rawas Utara Sumatera Selatan. *Kesepuluh*, masalah dalam perubahan dokumen pencalonan yang terjadi di 3 Daerah. *Kesebelas*, adanya masalah terhadap calon kepala Daerah yang bermasalah dengan status tersangkanya di satu Daerah, yakni Kabupaten Bengkalis, Riau. *Keduabelas*, pergantian calon di luar ketentuan, yaitu di Simalungun dan Sigi.

Di antara 12 permasalahan yang muncul tidak sedikit berawal dari tahap perencanaan yang secara internal merupakan tanggungjawab penyelenggara, tetapi pelanggaran hukum dan etika dalam tahapan pelaksanaan yang dilakukan oleh penyelenggara tidak sedikit disebabkan oleh karena pelanggaran hukum dan etik peserta (pasangan calon), tim sukses dan pendukung. Penyelenggara sudah mewakafkan seluruh waktu, tenaga dan pikirannya untuk suksesnya pesta demokrasi berintegritas tetapi kemudian tersandera oleh peserta maupun timnya baik disengaja atau tidak disengaja menjebak penyelenggara dalam pelanggaran etika dan hukum.

Hampir seluruh pelanggaran etika dan hukum penyelenggara disebabkan oleh pelanggaran etika dan hukum peserta pemilihan tetapi seluruh pertanggungjawaban etika dan hukum hanya dapat dibebankan kepada penyelenggara tanpa dapat menjangkau peserta.

B. *Equality Before Etics*

Jika dalam hukum ada asas persamaan di depan hukum (*equality before the law*), maka dalam konteks etika, meminjam istilah hukum, ketidakseimbangan sebagaimana dipaparkan di atas tidak sesuai dengan prinsip '*equality before ethics*.' Peran DKPP dalam UU No. 8 Tahun 2015 dinyatakan dalam BAB XX Bagian Kesatu tentang Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilihan. Pasal 136, berbunyi: "Pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilihan adalah pelanggaran terhadap etika penyelenggara Pemilihan yang berpedoman pada sumpah dan/ atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara Pemilihan.

Selanjutnya, Pasal 137 ayat (1) "Pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 136 diselesaikan oleh DKPP". Ayat (2) "Tata cara penyelesaian pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perUndang-Undangan mengenai penyelenggara pemilihan umum".

Terkait kewajiban KPU (Propinsi, Kabupaten/ Kota) sebagai penyelenggara Pemilu dalam kaitannya dengan kewenangan DKPP disebutkan dalam beberapa pasal sebagaimana berikut: Pasal 12 butir j menyebutkan "Dalam pelaksanaan Pemilihan Gubernur, KPU Provinsi wajib melaksanakan Keputusan DKPP. Pasal 14 butir k "KPU Kabupaten/Kota dalam pemilihan Bupati dan Walikota wajib melaksanakan Keputusan DKPP".

Adapun kewajiban Bawaslu, Bawaslu Propinsi, dan Panwas Kabupaten/Kota. Pasal 32 butir f menyatakan "Dalam

Pemilihan Bupati dan Walikota, Panwas Kabupaten/Kota wajib melaksanakan kewajiban lain yang diberikan oleh peraturan perUndang-Undangan".

Penyelenggara Pemilu memiliki peran penting dalam mewujudkan penyelenggaraan Pemilu yang berintegritas. Kredibilitas dan kapasitas penyelenggara Pemilu akan sangat membantu bagi terciptanya tertib administrasi Pemilu, kepatuhan terhadap regulasi, dan terjaganya kualitas hasil Pemilu.

Menyadari pentingnya peran penyelenggara Pemilu, maka telah disusun suatu Kode Etik Penyelenggara Pemilu yang dituangkan dalam bentuk Peraturan Bersama KPU, Bawaslu, dan DKPP Nomor 13, 11, 1 Tahun 2012 Tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum.

Anggota DKPP, Prof. Dr. Anna Erliyana, SH., MH., dalam acara Focus Group Discussion (FGD) di Kota Malang, 7 Oktober 2015 memperbarui pengelompokan dan menyempurnakan pokok-pokok dalam asas-asas kode etik bagi Penyelenggara Pemilu, sebagaimana berikut:

1) **Asas Mandiri**, yaitu bersikap netral; menghindari intervensi; menghindari pernyataan atau pendapat yang bersifat partisan; tidak mempengaruhi pemilih yang bersifat partisan; tidak memakai, membawa, atau mengenakan simbol, lambang atau atribut yang menunjukkan sikap partisan; tidak memberitahukan pilihan politiknya; tidak menanyakan pilihan politik orang lain; dan tidak menerima hadiah dalam bentuk apapun yang dapat menimbulkan keuntungan dari keputusan lembaga penyelenggara Pemilu.

2) **Asas Adil**, yaitu perlakuan sama; menjamin kesempatan yang sama; mendengarkan semua pihak yang berkepentingan dengan kasus yang terjadi; mempertimbangkan semua alasan yang diajukan oleh para pihak; memberitahukan secara lengkap dan cermat dugaan yang diajukan atau keputusan yang dikenakannya.

3) **Asas Kepastian Hukum,** yaitu melakukan tindakan yang diperintahkan oleh peraturan perUndang-Undangan; menaati prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perUndang-Undangan; menjamin pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Pemilu; menjelaskan keputusan yang diambil berdasarkan peraturan perundang-undangan, tata tertib, dan prosedur yang ditetapkan; menata akses publik terhadap dokumentasi dan informasi yang relevan sesuai ketentuan peraturan perUndang-Undangan.

4) **Asas Jujur, Keterbukaan, dan Akuntabilitas,** yaitu penggunaan wewenang public harus beralas hukum publik; merespon setiap kritik dan pertanyaan; menjawab pertanyaan mengenai keputusan yang diambil; terkait proses Pemilu; menjelaskan kepada publik apabila terjadi penyimpangan dalam proses kerja lembaga penyelenggara Pemilu serta upaya perbaikannya; menjelaskan alasan setiap penggunaan kewenangan public; memberikan penjelasan terhadap pertanyaan yang diajukan mengenai keputusan yang telah diambil terkait proses Pemilu.

5) **Asas Proporsionalitas,** yaitu 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; tidak terlibat dalam setiap bentuk kegiatan resmi maupun tidak resmi yang dapat menimbulkan konflik kepentingan.

6) **Asas Profesionalitas, Efisiensi dan Efektif,** dipisahkan secara khusus, yaitu; a) Asas Profesional; menjamin kualitas pelayanan kepada pemilih dan peserta sesuai dengan standar administrasi penyelenggaraan Pemilu, dan bertindak berdasarkan standar operasional prosedur dan substansi administrasi Pemilu; b) Asas Efisiensi; bertindak hati-hati

dalam melakukan perencanaan dan penggunaan anggaran, menggunakan dana apbn/d dengan penuh tanggungjawab, dan menata akses publik secara efisien. c) Asas Efektif; melaksanakan tugas sebagai penyelenggara Pemilu dengan komitmen tinggi, menggunakan waktu secara efektif sesuai alokasi waktu yang ditetapkan oleh penyelenggara Pemilu, tidak melalaikan pelaksanaan tugas yang diatur dalam organisasi penyelenggara Pemilu, dan menata akses publik secara efektif.

7) **Asas Kepentingan Umum,** yaitu memastikan pemilih memahami secara tepat mengenai proses Pemilu; menciptakan kondisi yang kondusif bagi pemilih untuk menggunakan hak pilihnya atau memberikan suaranya; memastikan ketersediaan sarana dan prasarana pendukung bagi pemilih yang membutuhkan perlakuan khusus dalam menggunakan dan menyampaikan hak pilihnya; dan membuka akses yang luas bagi pemilih dan media untuk berpartisipasi dalam proses penyelenggaraan Pemilu.

C. Standar Internasional Pemilihan Umum

Serial Buku Panduan "Standar-standar Internasional untuk Pemilihan Umum Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu" yang diterbitkan oleh *International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) Tahun 2002*, menerangkan 15 aspek yang dapat dijadikan ukuran untuk melihat Pemilu demokratis, yaitu (transparan, *accountable*, dan berintegritas) . Ke 15 aspek itu meliputi:

1. Penyusunan Kerangka Hukum. Kerangka hukum Pemilu harus disusun sedemikian rupa sehingga tidak bermakna ganda, mudah dipahami, dan harus dapat menyoroti semua unsur sistem Pemilu yang diperlukan untuk memastikan Pemilu yang demokratis.

2. Pemilihan Sistem Pemilu. Standar internasional menyebutkan, di dalam sistem Pemilu harus terdapat

badan-badan yang dipilih, frekuensi Pemilu, dan lembaga penyelenggara Pemilu.

3. Penetapan Daerah Pemilihan. Kerangka hukum Pemilu harus memastikan bahwa daerah pemilihan dibuat sedemikian rupa sehingga setiap suara setara untuk mencapai derajat keterwakilan yang efektif.

4. Hak untuk Memilih dan Dipilih. Kerangka hukum harus memastikan semua warga negara yang memenuhi syarat dijamin bisa ikut dalam pemilihan tanpa diskriminasi.

5. Badan Penyelenggara Pemilu. Badan penyelenggara Pemilu harus dijamin bisa bekerja secara independen.

6. Pendaftaran Pemilih dan Daftar Pemilih. Kerangka hukum harus mewajibkan penyimpanan daftar pemilih secara transparan dan akurat, melindungi hak warga negara yang memenuhi syarat untuk mendaftar, dan mencegah pendaftaran orang secara tidak sah atau curang.

7. Akses Kertas Suara bagi Partai Politik dan Kandidat. Semua partai politik dan kandidat dijamin dapat bersaing dalam Pemilu atas dasar perlakuan yang adil.

8. Kampanye Pemilu yang Demokratis. Kerangka hukum harus menjamin setiap partai politik dan kandidat menikmati kebebasan mengeluarkan pendapat dan kebebasan berkumpul, serta memiliki akses terhadap para pemilih dan semua pihak yang terkait (*stakeholder*) dalam proses pemilihan.

9. Akses Media dan Kebebasan Berekspresi. Semua partai politik dan kandidat memiliki akses ke media.

10. Pembiayaan dan Pengeluaran. Kerangka hukum harus memastikan semua partai politik dan kandidat

diperlakukan secara adil oleh ketentuan hukum yang mengatur pembiayaan dan pengeluaran kampanye.

11. Pemungutan Suara. Kerangka hukum harus memastikan tempat pemungutan suara dapat diakses semua pemilih.

12. Penghitungan dan Rekapitulasi Suara. Penghitungan suara yang adil, jujur, dan terbuka merupakan dasar dari Pemilu yang demokratis.

13. Peranan Wakil Partai dan Kandidat. Guna melindungi integritas dan keterbukaan Pemilu, perwakilan partai dan kandidat harus dapat mengamati semua proses pemungutan suara.

14. Pemantau Pemilu. Untuk menjamin transparansi dan meningkatkan kredibilitas, kerangka hukum harus menetapkan bahwa pemantau Pemilu dapat memantau semua tahapan Pemilu.

15. Kepatuhan terhadap Hukum dan Penegakan Peraturan Pemilu. Kerangka hukum Pemilu harus mengatur mekanisme dan penyelesaian hukum yang efektif untuk menjaga kepatuhan terhadap undangundang Pemilu.

Standar Internasional Pemilihan Umum ini diakui secara internasional dan menjadi rujukan untuk melihat apakah sebuah Pemilu sudah demokratis. Sumber-sumber utama dari standar internasional yang dijadikan rujukan International IDEA adalah berbagai deklarasi dan konvensi internasional, regional, serta Deklarasi dan Konvensi PBB tentang Hak Asasi Manusia dan dokumen hukum lain yang terkait, yaitu Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia tahun 1948; Perjanjian Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik tahun 1960; Konvensi Eropa tahun 1950 (bersama Protokolnya)

untuk Perlindungan Hak Asasi Manusia dan Kebebasan Asasi; Dokumen Pertemuan Copenhagen tahun 1990 dari Konferensi Dimensi Manusia pada Konferensi untuk Keamanan dan Kerja Sama Eropa (CSCE); Deklarasi Amerika tahun 1948 tentang Hak dan Kewajiban Manusia; Konvensi Amerika tahun 1969 tentang Hak Asasi Manusia; dan Piagam Afrika tahun 1981 tentang Hak Manusia dan Masyarakat.

Hal utama dalam kegiatan Pemilu adalah keberadaan lembaga penyelenggara Pemilu yang dituntut agar Pemilu benar-benar dapat berlangsung secara bebas dan adil *(free and fair election)*. Beberapa unsur atau asas yang ditekankan untuk dipatuhi bagi lembaga penyelenggara Pemilu demi mencapai Pemilu yang bebas dan adil adalah; Independensi dan Ketidakperpihakan, Efisiensi dan Efektivitas, Profesionalisme, Keputusan Tidak Berpihak dan Cepat, Transparan.

D. *Restorative Justice* Model DKPP

Sistem peradilan pada umumnya menganut sistem *adversarial*. Sebagai konsekwensinya, pengadilan menjadi "medan perang" antara penggugat/pengadu/penuntut dengan tergugat/teradu/terdakwa. Pada akhirnya, putusan pengadilan akan mengarah pada siapa menang siapa kalah (*win-loose solution*). Putusan pengadilan dipandang sebagai representasi dari keadilan. Meski seringkali keadilan yang dihasilkan adalah keadilan prosedural, bukan keadilan substansial. *Restorative justice* melihat ketidaksempurnaan ini dan menawarkan sebuah paradigma baru dalam melihat sebuah perkara. Dalam konteks *restorative justice*, para pihak diberikan tempat, suaranya didengar, putusan pun diarahkan pada pemulihan para pihak, baik yang dirugikan, maupun yang melakukan agar menyadari, menyesali perbuatan dan bertanggung jawab atas kerugian sebagai akibat dari perbuatannya. Dalam banyak literatur, Albert Eglash adalah tokoh yang pertama kali tercatat menggunakan istilah *restorative justice*. Para pendukung (*advocate*) restorative justice juga bersepakat bahwa terminologi restorative justice muncul pertama kalinya dalam

makalah Eglash di tahun 1977 berjudul *Beyond Restitution-Creative Restitution*[1] yang dipresentasikan dalam sebuah konferensi tentang restitusi di tahun 1975.[2] Dalam makalahnya, Eglash mendeskripsikan tiga bentuk keadilan: (1) *retributive justice*; (2) *distributive justice*[3]; dan (3) *restorative justice*. Keadilan yang pertama mengandalkan penghukuman sebagai cara untuk mengatasi kejahatan/pelanggaran. Sementara yang kedua menyandarkan pada *therapeutic treatment*perlakuan pada pelaku.[4] Ketiga, *restorative justice*, mengajukan restitusi sebagai sarana untuk menangani kejahatan. Eglash kemudian menamakan model restitusi ini sebagai *creative restitution*, yang kemudian mengarah pada penyebutan *restorative justice*. Ia menulis bahwa *restorative justice* berbeda dengan dua gagasan sebelumnya. Sebagai contoh, baik keadilan retributif maupun distributif berfokus pada perbuatan pelaku, sementara restorative justice berfokus pada kerusakan atau

---

1 Kecuali Daniel W. Van Ness and Karen Heetderks Strong yang, pada awalnya, menulis yang sama sampai kemudian mereka membuat catatan klarifikasi dalam catatan kaki pada buku edisi ke-4 mereka yang mencatat bahwa Eglash sebenarnya mengembangkan idelnya tentang creative restitution (pada makalahnya tahun 1975), sebauh model restorative justice, dalam seri publikasi makalahnya tahun 1958 dan 1959.Ann Skelton (2006) telah menelusuri sumber Eglash dan menemukan bahwa istilah restorative justice mucul dalam sebuah buku tahun 1956, ditulis dalam bahasa Jerman yang telah diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris dengan judul The Biblical Doctrine of Justice and Law, ditulis oleh Heinz-Horst Schrey, Hans Hermann Walz & W.A. Whitehouse. Lihat lebih lanjut dalam Daniel W Van Ness and Karen Heetderks Strong, Restoring Justice, An Introduction to Restorative Justice (4th edn, Anderson Publishing 2010) 22..

2 Makalah ini kemudian dipublikasikan dalam sebuah antologi tahun 1977 berjudul Restitution in Criminal Justice, A critical Assessment of Sanctions.

3 Distributive justice di sini harus diartikan sebagai terminologi yang berbeda dengan distributive justice sebagai antonim dari commutative justice dalam konteks hukum publik di-vis-a-vis-kan dengan hukum privat (civil law). Nampaknya Eglash merujuk pada gagasan mazhab Neo-Kalsik saat menyebut distributive justice yang fokus pada pelaku daripada perbuatan sebagaimana pandangan mazhab klasik. Eglash adalah seorang psikolog, kebanyakan sarjana hukum dan kriminolog menyebutnya sebagai rehabilitative justice, bukan distributive justice. Lihat misalnya Steve Mulligan yang menulis "[restorative justice] lebih mudah dipahami dengan melihat pada tujuan dan asas-asasnya yang dikomparasikan dengan paradigma yang mendahuluinya: retributive dan rehabilitative." Lihat Steve Mulligan, 'From Retribution to Repair: Juvenile Justice and the History of Restorative Justice' (2006) 32 U.La Verne L. Rev.139.

4 The most effective penal reform for most criminal law scholars had been accomplished in modern society by shifting the focus of sentencing from punishment for reasons of desert to punishment as a means of rehabilitation and reform. It was a reform of the purpose of punishment from distributive to rehabilitative. Lihat lebih detail dalam Wesley Cragg, the Practice of Punishment, Toward a Theory of Restorative Justice (Routledge 1992) 80.

konsekwensi dari perbuatan pelaku, dan dampaknya terhadap korban. Dalam perspektif korban, keadilan retributif dan distributif mengabaikan peran korban, tidak melibatkan korban kecuali hanya sebagai saksi. Sementara *restorative justice* memosisikan korban dan kepentingannya sebagai sesuatu yang penting untuk dipertimbangkan, dan memberikan peran untuk mendapatkan keadilan.[5]

Restorative justice kemudian menjadi sebuah paradigma keadilan baru yang terus berkembang dengan beragam variasi bentuknya. Salah satu perkembangan *restorative justice* adalah lahirnya model *the maximalist* yang dibedakan dari model *the purist*. Model murni (*purist*) adalah model yang umum kita pahami selama ini. Model ini didasarkan pada definisi Toni Marshal *"restorative justice is a process whereby all the parties with a stake in a particular offense come together to resolve collectively how to deal with the aftermath of the offense and its implications for the future."*[6] Inti dari model *purist* adalah putusan yang dibuat harus disepakati oleh semua pihak tanpa adanya paksaan. Semua pihak harus secara sukarela setuju untuk bertemu dan merumuskan jalan terbaik untuk pemulihan keadilan. Jika salah satu pihak menolak untuk bertemu atau menolak untuk secara bersama-sama merumuskan penyelesaian yang terbaik untuk semua pihak, maka pelaksanaan *restorative justice* tidak bisa dipaksakan untuk dilaksanakan. Sebagai sebuah perkembangan dari buntunya model *purist* saat menemukan adanya ketidaksetujuan secara sukarela dari salah satu pihak (*voluntary consent*), sebuah model lain berusaha menerobos kebuntuan *the purist*, model yang kemudian dinamakan *the maximalist*. Model *maximalist* didasarkan pada pengertian *restorative justice* yang dirumuskan

---

5 Lihat lebih lanjut dalam Albert Eglash, 'Beyond Restitution-Creative Restitution' in Joe Hudson and Burt Galaway (eds), Restitution in Criminal Justice: A Critical Assessment of Sanctions (Lexington Books, 1977) 91-99. www.lorenwalker.com/blog/?p=227.

6 Adam Crelaward and Jo Goodey (eds), Integrating a Victim Perspective within Criminal Justice. International Debates (Ashgate Publishing 2000) 273-77.

Lode Walgrave *"all activities oriented to realize justice by restoring harm brought by a crime."*[7] Kata *"all activities"* dalam pengertian tersebut diperluas menjadi seluruh upaya yang dapat dilakukan untuk memulihkan keadilan. Segala upaya dapat dilakukan termasuk upaya yang dapat dipaksakan tanpa melihat apakah pelaku setuju atau tidak setuju dengan suatu keputusan mengenai dirinya. Implementasi model *maximalist* bisa diterapkan dalam bentuk putusan hakim yang memaksa teradu/terdakwa untuk melakukan perbaikan/pemulihan pada korban dan pihak lain yang terkena imbas dari perbuatannya. Menariknya disaat aliran *maximalist* masih merupakan pengembangan wacana di kalangan pendukung *restorative justice*, DKPP (Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu) telah dapat melakukan *restorative justice* dalam kerangka *maximalist*.

Sebagai lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu. DKPP berperan penting untuk memastikan kemandirian, integritas dan kredibilitas penyelenggaraan pemilihan umum, menjamin etika Penyelenggara Pemilu tetap terjaga dalam rangka menghasilkan pemilihan umum yang berkualitas. Dalam rangka mewujudkan dan menegakkan kehormatan penyelenggara Pemilu tersebut DKPP diberikan kewenangan sebagaimana tercantum dalam Pasal 112 Undang Undang –Nomor 15 Tahun 2011 untuk menjatuhkan sanksi berupa teguran tertulis; pemberhentian sementara; atau pemberhentian tetap terhadap penyelenggara Pemilu yang melanggar Kode Etik Penyelenggara Pemilu. Dalam praktiknya, DKPP memberikan sanksi sesuai kadar kesalahannya. Dalam kerangka *restorative justice* keseluruhan sanksi tadi bisa dilekatkan sebagai bentuk pemulihan para korban (Pengadu) dari kebijakan atau pun perilaku Penyelenggara Pemilu yang melanggar kode etik. Kebutuhan para pengadu (*victim's need*) sangat beragam, mulai dari yang ringan hingga yang berat

---

7 Ibid.

pada tuntutan pemberhentian tetap. Terkadang, Pengadu hanya minta didengarkan oleh Teradu untuk bisa berkeluh kesah, menumpahkan semua kekesalan yang selama ini tidak terwadahi dalam sebuah forum. Pada dasarnya, nilai-nilai *restoratif justice* dapat diterapkan pada tiap tingkatan sanksi sepanjang masih dalam kriteria *restorative justice* yang bersifat memulihkan keadaan. DKPP misalnya, dapat memberikan sanksi pemberhentian sementara dengan catatan bahwa sedapat mungkin penyelenggara Pemilu yang diberikan sanksi tersebut melakukan perbaikan, pemulihan atas akibat yang telah ditimbulkannya. Hal ini dapat dilakukan mengingat sifat sanksi pemberhentian sementara bersifat *conditional* (bersyarat). Syarat tersebut berkaitan dengan pemulihan yang harus dilakukan, baik terhadap korban (pengadu), lembaga penyelenggara Pemilu, dan bahkan terhadap dirinya sendiri untuk dapat memperbaiki kesalahan yang telah dilakukannya berkaitan dengan perbuatan melanggar etik *(unethical conduct)*. Jadi dalam sanksi pemberhentian sementara, Teradu diberikan kesempatan untuk 'kembali ke jalan yang benar' dengan cara memulihkan keadilan atas pihak-pihak yang telah dirugikan. Perintah atau kewajiban untuk memperbaiki keadaan tersebut dicantumkan dalam putusan tanpa mempertimbangkan persetujuan Teradu. Model seperti ini sebenarnya adalah model *maximalist* dalam *restorative justice*, sesuatu yang masih menjadi wacana di kalangan penggagas dan pendukung (*proponent*) *restorative justice* model *maximalist*. Pada akhirnya, DKPP dapat menjatuhkan sanksi pemberhentian tetap pada Penyelenggara Pemilu sebagai bentuk pemulihan kehormatan lembaga penyelenggara Pemilu, memulihkan kepercayaan publik. Hal ini memang di luar dari pemahaman *restorative justice* pada umumnya karena meniadakan peran "pelaku" untuk memulihkan keadaan. Langkah tersebut diambil manakala kesalahan Teradu amat sangat fatal dalam melanggar kode etik dan dipandang tidak dapat memulihkan keadaan sehingga upaya pemulihannya yang seharusnya dilakukan Teradu diambil alih.

E. Penutup

Dari realitas penegakan kode etik penyelenggara Pemilu selama ini, khususnya setelah pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah Serentak Tahun 2015 memunculkan satu pertanyaan besar adalah bagaimana implikasi penegakan kode etik Penyelenggara Pemilu Terhadap Integritas Penyelenggara dan Masa Depan Integritas Demokrasi di Indonesia?

Dalam upaya menjawab pertanyaan tersebut, DKPP bekerjasama dengan Perguruan Tinggi melakukan kegiatan bertajuk; "Evaluasi Kritis Integritas Penyelenggaraan Pemilukada Serentak Tahun 2015 dan Reformulasi Sistem Penegakan Kode Etik Penyelenggaraan Pemilu di Masa Datang". Kegiatan ini berbentuk *Focus Group Discussion (FGD)* dengan semua peserta wajib membuat makalah ilmiah dan mempresentasikannya dalam kerangka forum akademik di hadapan semua peserta dan DKPP sebagai penyelenggara sekaligus fasilitator.

Materi/pokok bahasan dalam setiap makalah, meluputi; *Pertama*, terkait titik rawan pelanggaran kode etik, yakni pada tingkatan mana saja titik rawan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilukada serentak 2015. *Kedua*, Tipologi pelanggaran kode etik, yaitu bagaimana tipologi pelanggaran kode etik penyelenggaraan Pemilukada serentak 2015. Ketiga, faktor-faktor penyebab pelanggaran kode etik, yakni siapa saja subjek utama dalam proses penyelenggaraan Pemilukada dan bagaimana peran para subjek atas terjadinya pelanggaran hukum dan etika penyelenggaraan Pemilu. *Keempat*, efektifitas Penegakan Kode Etik Penyelenggara Pemilu Terhadap Penegakan Integritas Demokrasi Pemilukada; Apakah sistem penegakan kode etik penyelenggara Pemilukada 2015 saat ini sudah cukup bagi terciptanya Pemilu demokrasi berintegritas menuju penyelenggara negara berintegritas, dan bagaimana kode etik dan model penegakan kode etik terhadap partai politik dan pasangan calon yang melanggar kode etik dalam masa tahapan Pemilukada. *Kelima*, ruang Lingkup Penegakan

Kode Etik Untuk Pemilukada Berintegritas; jenis sanksi apa saja yang dapat dijatuhkan kepada partai politik dan pasangan calon yang terbukti melanggar kode etik, dan bagaimana model sistem penegakan kode etik penyelenggaraan Pemilukada di masa datang.

BAB II
REFORMULASI SISTEM PENEGAKAN KODE ETIK PENYELENGGARA PEMILU

Efektifitas Penegakan Kode Etik Terhadap Sifat Final dan Mengikat Putusan DKPP

Ramlan[1]

Proses pelaksanaan demokrasi di Indonesia memasuki babak baru berkaitan pemilihan kepala daerah, baik gubernur, maupun bupati/wali kota yang sebelumnya dipilih secara tidak langsung oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), namun sejak Juni 2005 dipilih secara langsung oleh rakyat melalui proses pemilihan kepala daerah (Pemilukada). Proses Pemilukada ini, merujuk pendapat Miriam Budiardjo merupakan perwakilkan yang bersifat politik (*political representation*), yakni representasi kelompok, merupakan konsep seseorang atau kelompok orang (partai politik) yang mempunyai kemampuan untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar.[2]

---

1 Ramlan, ramlan_mosya71@yahoo.com. Dosen Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara

2 Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, PT Gramedia, Jakarta, 1987, Hal 175.

Sistem pemilukada secara langsung menandai pasangnya popularitas paradigma demokrasi partisipatoris dan sekaligus surutnya popularitas paradigma demokrasi representasi (demokrasi perwakilan) atau kemenangan para penganjur demokrasi massa terhadap demokrasi elit. Pemilukada secara langsung merupakan sebuah produk kebijakan negara yang menjadi momentum politik besar yang saat ini dinilai dan diharapkan oleh Pemerintah dan seluruh bangsa Indonesia sebagai pilihan dan jalan yang tepat untuk menuju demokrasi daerah. Hal ini seiring dengan salah satu tujuan reformasi, yaitu untuk mewujudkan Indonesia yang lebih demokratis. Hal ini hanya bisa dicapai dengan mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat.[3]

Ada tiga tujuan mendasar mengapa pemilukada diselenggarakan secara langsung, yaitu:

1) Untuk membangun demokrasi tingkat lokal. Melalui pemilukada secara langsung diharapkan aspirasi dan kesejahteraan rakyat langsung tertangani oleh kepala daerah terpilih.

2) Untuk menata dan mengelola Pemerintahan Daerah (*local democratic governance*), semakin baik dan sejalan dengan aspirasi serta kepentingan rakyat.

3) Untuk mendorong bekerjanya lembaga-lembaga politik lokal. Melalui pemilukada secara langsung diharapkan lembaga-lembaga politik lokal dapat menjalankan tugasnya sesuai dengan harapan rakyat.

Lebih lanjut beberapa alasan pemilukada langsung dilakukan, karena diharapkan dapat:[4]

---

3 M. Abdul Kholiq, Pemilukada Langsung atau Perwakilan http://kotakita. weebly.com/, diakses tanggal 18 Juni 2016.

4 Ibid.

1) Membuka akses rakyat untuk berpartisipasi dalam menentukan sosok kepala daerah dibandingkan dengan sistem demokrasi perwakilan yang melakukan rekrutmen di tangan segelintir orang di DPRD.

2) Kepala daerah yang terpilih secara langsung mendapat mandat dan dukungan yang lebih riil dari rakyat sebagai wujud kontrak sosial antara pemilih dan tokoh yang dipilih. Dalam hal ini, legitimasi kepala daerah terpilih lebih kuat apabila dibandingkan dengan sistem demokrasi perwakilan.

3) Dapat menciptakan perimbangan kekuatan antar berbagai kekuatan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, terutama dalam menciptakan mekanisme *checks and balances* antara kepala daerah dan DPRD karena sama-sama dipilih oleh rakyat.

4) Dimaksudkan agar para pemimpin yang terpilih memiliki akuntabilitas yang lebih besar kepada rakyat yang memilihnya. Pemilihan kepala daerah secara langsung akan menjaring pemimpin-pemimpin yang memiliki program yang lebih baik, serta akan berusaha mengimplementasikan program-program itu ketika benar-benar terpilih.

Jimly Asshiddiqie mengatakan fungsi pemilu untuk menciptakan sistem yang berfungsi aktif menciptakan representasi pendapat dan preferensi serta kepentingan para demokrasi. Sistem pemilu yang mampu mengakomodasi hak-hak pemilih, menciptakan iklim persaingan yang kompetitif.[5]

Namun faktanya pelaksanaan pemilukada langsung masih banyak menimbulkan berbagai persoalan, sehingga Pemerintah beberapa kali mengganti peraturan perundang-

---

5 Jimly Asshiddiqie, Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2013, hal 68.

undangan terkait dengan pelaksanaan pemilukada, terakhir[6] dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali kota menjadi Undang-Undang (UU No. 8 Tahun 2015).

Sesuai UU No. 8 Tahun 2015, maka pada tanggal 9 Desember 2015 telah dilaksanakan pemilukada langsung secara serentak hampir di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), termasuk Provinsi Sumatera Utara melaksanakan pemilukada langsung secara serentak di 21 kabupaten/kota. Akan tetapi pelaksanaan pemilukada langsung secara serentak masih menimbulkan berbagai permasalahan, antara lain terkait Keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi Sumatera Utara sebagai tindaklanjut atas Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Pusat yang memberhentikan penyelenggara pemilu yang terbukti melakukan pelanggaran kode etik, nyatanya tidak dapat dieksekusi.

Berdasarkan Pasal 112 ayat (12) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum (UU No. 15 Tahun 2011) menentukan Putusan DKPP bersifat final dan mengikat. Namun pada contoh kasus Putusan DKPP memutuskan untuk menjatuhkan sanksi berupa pemberhentian tetap terhadap Rahmat Kartolo selaku anggota KPU Kota Medan karena melakukan pelanggaran kode etik, dan Putusan DKPP terhadap Ketua KPU Kabupaten Nias Selatan, yakni Fan Solidarman Dachi bersama tiga anggotanya Irene Mayriska Laowo, Deskarnial Zagoto SE dan Manclododo Daliwu.[7]

---

6 Sebelum disahkannya UU No 10 Tahun 2016 Tentang perubahan Kedua UU No 1 tahun 2015.

7 Sinar Indonesia Baru (SIB), Dipecat, Lima Penyelenggara Pemilu Gugat SK KPU Provsu ke PTUN Medan (http://hariansib.co/view/Headlines/19348/, diakses tanggal 18 Juni 2016).

Kelima penyelenggara pemilu yang diberhentikan dari jabatannya dalam Putusan DKPP Pusat mengajukan gugatan pembatalan SK KPU Provinsi Sumut tentang tindaklanjut Putusan DKPP ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Medan. Gugatan ini oleh PTUN Medan dikabulkan dan dimenangkan, sehingga SK KPU Provinsi Sumut secara hukum menjadi batal, dan konsekuensinya penyelenggara pemilu yang diberhentikan seharusnya diangkat lagi pada jabatannya.

Berdasarkan contoh kasus di atas, menimbulkan masalah bahwa keputusan DKPP nyatanya tidak bersifat final dan mengikat. Kenyataan ini menarik untuk diteliti dan dianalisis, agar dapat diperoleh jawaban bagi upaya pembaharuan hukum guna mewujudkan sistem pemilu yang lebih baik di Indonesia.

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan.[8] Penelitian hukum normatif mencakup; penelitian terhadap asas-asas hukum, penelitian terhadap sistematik hukum, penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horisontal, perbandingan hukum, dan sejarah hukum.[9] Johnny Ibrahim mengatakan dalam penelitian normatif dapat digunakan beberapa pendekatan, yaitu; pendekatan perundang-undangan, pendekatan konsep, pendekatan analitis, pendekatan perbandingan, pendekatan historis, pendekatan filsafat, dan pendekatan kasus.[10] Dan sesuai dengan masalah yang ditetapkan, maka pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perUndang-undangan dan pendekatan kasus.

---

8 Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2003, Hal 13-14.

9 Ibid.

10 Johnny Ibrahim, Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif, Bayumedia Publising, Malang, 2011, hal 300.

Dilihat dari sudut sifatnya, maka penelitian ini bersifat deskriptif, maksudnya penelitian ini untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya.[11] Bambang Sungguno mengatakan deskriptif berarti penelitian tidak keluar dari lingkup *sample*. Analisis data bersifat deduktif berdasarkan teori atau konsep yang bersifat umum diaplikasikan untuk menjelaskan tentang seperangkat data, atau menunjukkan komparasi/hubungan seperangkat data dengan seperangkat data lainnya.[12] Berdasarkan hal tersebut, maka penelitian ini bersifat deskriptif, maksudnya untuk memberikan gambaran atau keadaan hukum tentang ketidak pastian Putusan DKPP yang bersifat final dan mengikat tersebut.

Berdasarkan jenis penelitian yang digunakan, maka penelitian ini menggunakan data sekunder, yang mencakup: bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, seperti UUD 1945, Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali kota, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti buku-buku, hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hu-

---

11 Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, UI Press, Jakarta, 1986, Hal 10.

12 Bambang Sungguno, Metodologi Penelitian Hukum, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002, Hal 38-39.

kum dan sebagainya. Selanjutnya bahan hukum tertier, yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti Kamus Besar Bahasa Indonesia.[13]

Setelah data terkumpul selanjutnya dilakukan analisis, analisis yang digunakan adalah secara yuridis kualitatif. Farouk Muhammad dan H. Djaali mengatakan bahwa analisis kualitatif dapat diartikan sebagai suatu kegiatan yang mengacu pada penelaahan atau pengujian yang sistematik mengenai suatu hal dalam rangka menentukan bagian-bagian, hubungan di antara bagian dan hubungan bagian dalam keseluruhan.[14] Sedangkan analisis yuridis kualitatif yang dimaksudkan dalam penelitian ini difokuskan pada Putusan DKPP yang bersifat final dan mengikat dalam memberikan kepastian hukum bagi penyelenggara pemilu.

Analisis dan pembahasan

Berdasarkan UU No. 15 Tahun 2011, bahwa dalam penyelenggaraan pemilihan umum terdapat 3 (tiga) fungsi saling berkaitan yang diinstitusionalisasi-kan dalam 3 (tiga) kelembagaan, yaitu KPU, Bawaslu, dan DKPP. Apabila dicermati DKPP sebenarnya bukan merupakan lembaga penyelenggara pemilu, namun tugas dan kewenangannya terkait dengan para pejabat penyelenggara pemilu.

Ketentuan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 menentukan bahwa "Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri". Kalimat "komisi pemilihan umum" dalam pasal tersebut kemudian oleh Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU No. 8 Tahun 2012) dijabarkan menjadi 2 (dua) lembaga

---

13 Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Loc.Cit.

14 Farouk Muhammad dan H. Djaali, Metodologi Penelitian Sosial Edisi Revisi, PTIK Press & Restu Agung, Jakarta, 2005, Hal 93.

yang terpisah dan masing-masing bersifat independen, yaitu berdasarkan Pasal 1 angka 6 "Komisi Pemilihan Umum" atau KPU, merupakan lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri yang bertugas melaksanakan pemilu. Kemudian berdasarkan Pasal 1 angka 17 "Badan Pengawas Pemilihan Umum" atau Bawaslu, merupakan lembaga penyelenggara pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilu.

Berdasarkan Pasal 111 UU No. 15 Tahun 2011 DKPP memiliki tugas yang meliputi; menerima pengaduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik oleh penyelenggara pemilu, melakukan penyelidikan dan verifikasi, serta pemeriksaan atas pengaduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik oleh penyelenggara pemilu, menetapkan putusan, dan menyampaikan putusan kepada pihak-pihak terkait untuk ditindaklanjuti. Sedangkan wewenang DKPP adalah; memanggil penyelenggara pemilu yang diduga melakukan pelanggaran kode etik untuk memberikan penjelasan dan pembelaan, memanggil pelapor, saksi, dan/atau pihak-pihak lain yang terkait untuk dimintai keterangan, termasuk untuk dimintai dokumen atau bukti lain, dan memberikan sanksi kepada penyelenggara pemilu yang terbukti melanggar kode etik.

Jimly Asshiddiqie mengatakan tugas dan kewenangan DKPP tersebut berkaitan dengan orang per orang pejabat penyelenggara pemilihan umum, baik KPU maupun Bawaslu. Dalam arti sempit, KPU hanya terdiri atas para komisioner di tingkat pusat, provinsi, dan di tingkat kabupaten/kota. Demikian pula dalam arti sempit, Bawaslu hanya terdiri atas pimpinan atau anggota Bawaslu tingkat pusat dan Bawaslu tingkat provinsi. Namun, dalam arti luas, penyelenggara pemilihan umum itu, baik dalam lingkungan KPU maupun Bawaslu, menyangkut pula para petugas yang bekerja secara tetap atau pun yang bekerja secara tidak tetap atau *adhoc*. Yang bekerja secara tetap, misalnya, adalah pegawai negeri sipil yang bekerja di KPU atau yang bekerja di Bawaslu, sedangkan yang bekerja secara tidak tetap atau *adhoc*, misalnya, adalah

Ketua dan Anggota Panwaslu di tingkat kabupaten/kota atau pun petugas pengawas di tingkat operasional di lapangan dan panitia pemungutan suara dan para petugas pelaksana operasional KPU di lapangan sampai ke tingkat Panitia Pemungutan Suara (TPS). Menurut undang-undang, semua itu termasuk ke dalam pengertian penyelenggara pemilihan umum. Hanya saja, khusus bagi pegawai negeri sipil sebagai bagian dari penyelenggara pemilu selain tunduk kepada ketentuan UU Pemilu, dalam kaitan dengan penegakan kode etika diatur dan harus tunduk pula kepada ketentuan UU Kepegawaian.[15]

Praktik kejahatan pemilu tidak hanya memasuki ranah pelanggaran administrasi dan pelanggaran tindak pidana pemilu tetapi telah dengan leluasa memasuki wilayah pelanggaran kode etik. Pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu dilakukan oleh anggota KPU baik pusat maupun daerah dengan tanpa rasa malu. Banyak sekali anggota KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota serta Panwaslukada Provinsi dan Kabupaten/Kota yang melakukan pelanggaran kode etik. Pelanggaran kode etik ini dapat dilihat dari sikap dan tindakan selain tidak netral juga berpihak, bahkan ada yang dengan sengaja dan dilakukan terang-terangan membela calon tertentu. Pelanggaran administrasi menjadi ranah tanggung jawab KPU, dan pelanggaran tindak pidana pemilu menjadi ranah tanggung jawab Polisi dan Kejaksaan.[16]

Berdasarkan tugas dan wewenangnya DKPP dapat memberikan sanksi kepada penyelenggara pemilu yang melakukan pelanggaran kode etik. Sanksi yang dapat diberikan berdasarkan Pasal 33 Peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilihan

---

15 Jimly Asshiddiqie, "Pengenalan Tentang DKPP dalam Rangka Penegakan Kode Etik Penyelenggara Pemilu", Makalah Disampaikan dalam Rangka Hari Ulang Tahun Ikatan Hakim (IKAHI) ke-61, Jakarta, Kamis 20 Maret 2014, Hal 1.

16 Jimly Asshiddiqie, Peradilan Etik dan Etika Konstitusi; Perspektif Baru tentang Rule of Law and Rule of Ethics & Constitutional Law and Constitutional Ethics, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, Hal 277.

Umum (PDKPP No. 2 Tahun 2012), berupa teguran tertulis, pemberhentian sementara, atau pemberhentian tetap. Dan berdasarkan Pasal 112 ayat (12) UU No. 15 Tahun 2011 jo Pasal 34 PDKPP No. 2 Tahun 2012 Putusan DKPP ini bersifat final dan mengikat, walaupun kenyataannya putusan DKPP tersebut masih dapat diajukan sebagai dasar gugatan ke PTUN.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia makna "final" diartikan sebagai "tahap (babak) terakhir dari rangkaian pemeriksaan (pekerjaan)", sedangkan "mengikat" diartikan sebagai "mengeratkan/menyatukan".[17] Dari perngertian harfiah tersebut, maka makna final dan mengikat, maka saling keterkaitan seperti dua sisi mata uang yang memiliki kekuatan mengeratkan atau menyatukan semua kehendak dan tidak dapat dibantah lagi.

Jimly Asshiddiqie menyatakan final artinya tidak tersedia lagi upaya hukum lain atau upaya hukum yang lebih lanjut sesudah berlakunya putusan DKPP sejak ditetapkan dan diucapkan dalam sidang pleno terbuka DKPP terbuka untuk umum. Mengikat artinya putusan itu langsung mengikat dan bersifat memaksa sehingga semua lembaga penyelenggara kekuasaan negara dan termasuk badan-badan peradilan terikat dan wajib melaksanakan putusan DKPP itu sebagaimana mestinya. Pelaksanaan atau eksekusi putusan DKPP itu wajib ditindaklanjuti sebagaimana mestinya oleh KPU, Bawaslu, atau pun oleh Pemerintah dan lembaga-lembaga yang terkait.[18]

Dalam Amar Putusan MK Nomor 33/PUU-XIII/2013 yang mengabulkan sebagian permohonan Ramdansyah, menentukan:

1) Frasa "*bersifat final dan mengikat*" dalam Pasal 112 ayat (12) Undang- Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang

---

17 Departemen Pendidikan Nasional, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Ketiga, Jakarta, Balai Pustaka, 2005, hal 317 dan 420.

18 Jimly Asshiddiqie, "Pengenalan Tentang DKPP dalam...", Op.Cit., 5.

Penyelenggara Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 101, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5246) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, *"Putusan sebagaimana dimaksud pada ayat (10) bersifat final dan mengikat bagi Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan Bawaslu"*;

2) Frasa *"bersifat final dan mengikat"* dalam Pasal 112 ayat (12) Undang- Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 101, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5246) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, *"Putusan sebagaimana dimaksud pada ayat (10) bersifat final dan mengikat bagi Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan Bawaslu"*.

Berdasarkan Putusan MK tersebut, apabila ditafsirkan secara gramatikal maka sangat terang bahwa sifat final dan mengikat Putusan DKPP hanya bagi Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota dan Bawaslu. Di luar yang disebutkan dalam putusan tersebut, seperti masyarakat pencari keadilan, pengadilan, serta semua institusi di luar yang tidak disebutkan dalam putusan tersebut tidak bersifat final dan mengikat. Sepanjang tidak dimaknai final dan mengikat bagi Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota dan Bawaslu maka ketentuan Pasal 122 ayat (10) UU No. 15 Tahun 2011, tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Pembatasan dan penegasan sifat final dan mengikat Putusan DKPP bagi Presiden Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/ Kota dan Bawaslu berarti secara substansi tidak ada pilihan bagi lembaga-lembaga yang disebut dalam Putusan MK untuk tidak tunduk pada Putusan DKPP tersebut.

Teranglah bagi kita bahwa apa yang dilakukan kelima Komisioner KPU Kota Medan dan Kabupaten Nias

Selatan, serta PTUN yang mengabulkan gugatannya tidak bertentangan dengan hukum. Sebagaimana ditentukan dalam Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU No. 9 Tahun 2004), bahwa:

> Orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/ atau direhabilitasi.

Selanjutnya dipertegas dalam Penjelasan pasal tersebut, bahwa hanya orang atau badan hukum perdata yang kepentingannya terkena oleh akibat hukum Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan dan karenanya yang bersangkutan merasa dirugikan dibolehkan menggugat Keputusan Tata Usaha Negara.

Bagi para penggugat perbuatan itu semata-mata merupakan upaya mencari keadilan (karena mereka merasa tidak melakukan kesalahan). Seharusnya Putusan DKPP dapat memberikan keadilan kepada para komesioner sebagai tujuan dari pada hukum itu sendiri. Apabila tidak didapatkan maka hukum akan terperosok menjadi alat pembenar kesewenang-wenangan mayoritas atau pihak penguasa terhadap minoritas atau pihak yang dikuasai, karena fungsi utama dari hukum pada akhirnya menegakkan keadilan.[19]

---

19 Lihat Budiono Kusumohamidjojo, Ketertiban Yang Adil, Grasindo, Jakarta, 1999, Hal 126.

Menurut Cicero, keadilan merupakan keutamaan moral paling utama atau "mahkota" kemuliaan semua keutamaan moral. Keadilan merupakan prinsip yang memungkinkan masyarakat dan ikatan bersama dipertahankan. Sedangkan ketidak adilan merupakan hal yang fatal bagi kehidupan sosial dan persahabatan manusia dengan manusia.[20] Itu sebabnya, maka tujuan pertama dan utama keadilan adalah menjaga agar seseorang tidak merugikan orang lain, kecuali jika orang lain itu telah melakukan kesalahan. Dalam hal ini Putusan DKPP juga dapat dibenarkan apabila memang kelima komisioner tersebut terbukti melakukan kesalahan kode etik.[21] Putusan DKPP tersebut apabila dikaitkan dengan unsur-unsur formal dari suatu nilai keadilan sebagaimana diungkapkan Hans Kelsen dan Jhon Rawls, maka Putusan DKPP dapat memberikan keadilan yang mengarahkan setiap untuk memberikan perlindungan atas hakhak yang dijamin oleh hukum, dan dapat memberikan perlindungan sehingga bermanfaat kepada setiap individu.[22]

Bagi PTUN sendiri ketika menerima dan mengabulkan gugatan para penggugat bukanlah merupakan suatu kesalahan, karena; *Pertama,* KPU (termasuk KPU Sumatera Utara) dan DKPP merupakan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang melaksanakan urusan Pemerintahan dan merupakan subjek yang dapat bersengketa di PTUN, sedangkan Putusan KPU Provinsi Sumatera Utara dan DKPP merupakan objek sengketa Tata Usaha Negara. Sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 angka 4 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU No. 5 Tahun 1986), bahwa:

> Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang

---

20 Sonny Keraf, Hukum Kodrat dan Teori Hak Milik Pribadi, Kanesius, Yogyakarta, 1997, Hal 17.

21 Ibid.

22 Malik, "Telaah Makna Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi yang Final dan Mengikat", Jurnal Konstitusi Vol. 6 No. 1, April, 2009, Hal 94.

atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perUndang-undangan yang berlaku.

Dalam keterangan Pemerintah di hadapan Sidang Paripurna DPR-RI mengenai RUU-PTUN menjelaskan bahwa unsur-unsur sengketa tata usaha negara terdiri dari:[23]

a. Subjek yang bersengketa adalah orang atau badan hukum privat di satu pihak dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara di lain pihak.
b. Objek sengketa TUN adalah keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

Adapun yang dimaksud dengan keputusan TUN berdasarkan Pasal 1 angka 3 UU No. 5 Tahun 1986 adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perUndang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Dalam Penjelasan pasal tersebut ditegaskan bahwa istilah "penetapan tertulis" terutama menunjuk kepada isi dan bukan kepada bentuk keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Keputusan itu memang diharuskan tertulis, namun yang disyaratkan tertulis bukanlah bentuk formalnya seperti surat keputusan pengangkatan dan sebagainya. Artinya Putusan DKPP dan KPU Sumatera Utara jelas tertulis, dan isinya juga jelas tentang pemecatan.

Kemudian Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah Badan atau Pejabat di pusat dan daerah yang melakukan kegiatan yang bersifat eksekutif. Jadi kegiatan DKPP dan KPU baik pusat hingga daerah merupakan kegiatan yang bersifat eksekutif.

---

23 W. Riawan Tjandra, Teori & Praktek Peradilan Tata Usaha Negara, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2010, Hal 17.

Lebih lanjut Putusan DKPP dan KPU sudah bersifat konkret, artinya objek yang diputuskan dalam Keputusan Tata Usaha Negara (DKPP dan KPU Sumatera Utara) itu tidak abstrak, tetapi berwujud, tertentu atau dapat ditentukan. Selanjutnya bersifat individual artinya Keputusan Tata Usaha Negara (DKPP dan KPU Sumatera Utara) itu tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu baik alamat maupun hal yang dituju. Kalau yang dituju itu lebih dari seorang, tiap-tiap nama orang yang terkena keputusan itu disebutkan. Selanjutnya putusan (DKPP dan KPU Sumatera Utara) tersebut bersifat final artinya sudah definitif dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum.

Kadar Slamet menyatakan, yang dimaksud dengan definitif adalah sudah tidak dapat diubah lagi. Artinya dengan diterbitkannya keputusan tata usaha negara tersebut sudah menimbulkan akibat hukum yang tidak dapat ditawar-tawar lagi. Jadi, mutlak harus dilaksanakan, dengan kata lain sudah tidak ada lagi tindakan, upaya hukum alternatif yang bisa ditempuh (apabila itu menimbulkan kerugian terhadap pihak yang bersangkutan), kecuali dengan gugatan.[24]

Berdasarkan uraian tersebut, maka apa yang dilakukan kelima komisioner tersebut dan PTUN Medan tidak menyalahi aturan hukum yang berlaku. Artinya PTUN Medan berwenang untuk menerima gugatan para penggugat (kelima komisioner yang dipecat KPU Sumatera Utara) dan mengadilinya.

Kedua, Putusan DKPP yang bersifat final dan mengikat tersebut tidak termasuk kepada putusan badan peradilan, jadi masuk kepada Keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, sehingga Keputusan DKPP merupakan keputusan TUN yang masih menjadi kewenangan PTUN untuk mengadilinya apabila ada orang atau badan

---

24 Gema Peratun Tahun IV, No. 11-Triwulan IV, Jakarta, Januari, 1998, Hal 56. Lihat juga R. Wiyono, Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, Edisi Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, Hal 29.

hukum perdata (privat) yang merasa dirugikan atas putusan DKPP tersebut. Sebagaimana ditentukan dalam Pasal 2 UU No. 9 Tahun 2004 bahwa:

> Tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara menurut Undang-undang ini:
>
> a. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata;
>
> b. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum;
>
> c. Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan;
>
> d. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-undang Hukum Pidana dan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundangundangan lain yang bersifat hukum pidana;
>
> e. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
>
> f. Keputusan Tata Usaha Negara mengenai tata usaha Tentara Nasional Indonesia;
>
> g. Keputusan Komisi Pemilihan Umum baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum."

Mengacu kepada Pasal 2 huruf e tersebut, maka jelaslah bahwa Putusan DKPP bukan merupakan keputusan peradilan, jadi Putusan DKPP yang memerintahkan KPU untuk melakukan pemecatan komisioner KPU baik pusat hingga daerah dan diperkuat dengan Putusan MK Nomor 33/PUU-XIII/2013,

merupakan kewenangan PTUN untuk mengadilinya apabila ada yang merasa keberatan atas Putusan DKPP tersebut.

Berdasarkan uraian di atas, maka antara Putusan DKPP yang bersifat final dan mengikat dengan kewenangan PTUN telah terjadi ketidakpastian hukum. Hal ini bertentangan dengan nilai dasar yang terkandung dalam hukum itu sendiri yaitu menciptakan kepastian, sebagaimana dikatakan Gustaf Radbruch bahwa hukum memiliki tiga nilai-nilai dasar, yaitu nilai dasar keadilan hukum, nilai dasar kegunaan hukum atau manfaat hukum dan nilai dasar kepastian hukum.[25] Seharusnya peraturan hukum yang mengatur tugas, wewenang dan putusan DKPP benar-benar dapat mewujudkan kepastian hukum, yang diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum tersebut diharapkan dapat membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian.[26]

Disain Model Pemecahan Masalah

Secara konstitusi berdasarkan Pasal 22E UUD 1945 keddudukan DKPP bukan merupakan lembaga penyelenggara pemilu, namun bila dilihat dari tugas, kewenangan dan fungsinya seperti menegakkan ketertiban, keadilan, kebenaran, dan kepastian hukum[27] terhadap penyelenggara pemilu yang melanggar etika, maka DKPP dapat digolongkan menyelenggarakan kekuasaan kehakiman, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 24 UUD 1945:

(1) Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.

---

25 Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hal 19.

26 Achmad Ali, Menguak Tabir Hukum; Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis, Toko Gunung Agung, Jakarta, 2002, Hal 82-83.

27 Lihat Ahmad Mujahidin, Peradilan Satu Atap di Indonesia, PT Refika Aditama, Bandung, 2007, Hal 1.

(2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

(3) Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.

Berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan di atas, dan atas dasar Pasal 24 ayat (1) dan (3) 1945, yang bertujuan untuk memberikan kepastian hukum kepada masyarakat, maka sebaiknya DKPP berubah menjadi sebuah badan peradilan khusus yang dapat disebut sebagai "Peradilan Kode Etik atau Peradilan Etika", sehingga nantinya keputusan-keputusannya memiliki kekuasaan eksekutorial.

Keinginan agar penyelesaian masalah pelanggaran kode etik diselesaikan melalui lembaga peradilan tersendiri bukan merupakan tanpa dasar. Pembentukan lembaga Peradilan Kode Etik atau Peradilan Etika, selain Pasal 24 UUD 1945 dapat juga dilihat Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (UU No. 48 Tahun 2009), yang menentukan:

> Pengadilan khusus adalah pengadilan yang mempunyai kewenangan untuk memeriksa, mengadili dan memutus perkara tertentu yang hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung yang diatur dalam Undang-undang.

Lebih lanjut Pasal 27 UU No. 48 Tahun 2009 menentukan:

(1) Pengadilan khusus[28] hanya dapat dibentuk dalam

---

28 Dalam Penjelasan Pasal 27 ayat (1) ditentukan, yang dimaksud dengan "pengadilan khusus" antara lain adalah pengadilan anak, pengadilan niaga, pengadilan hak asasi manusia,

salah satu lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung.

(2) Ketentuan mengenai pembentukan pengadilan khusus diatur dalam Undang-undang.

Pengaturan pembentukan peradilan khusus (dalam hal ini Peradilan Kode Etik atau Peradilan Etika) melalui undang-undang juga telah diamanatkan dalam Pasal 157 ayat (1)-(3) Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali kota menjadi undang-undang, menentukan:

(1) Perkara perselisihan hasil pemilihan diperiksa dan diadili oleh badan peradilan khusus.

(2) Badan peradilan khusus dibentuk sebelum pelaksanaan pemilihan serentak nasional.

(3) Perkara perselisihan penetapan perolehan suara hasil pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi sampai dibentuknya badan peradilan khusus.

Berdasarkan uraian di atas, maka sudah tidak ada lagi alasan untuk menunda-nunda dibentuknya peradilan khusus (Peradilan Kode Etik atau Peradilan Etika) menggantikan DKPP, yang tujuannya tidak lain untuk menegakkan hukum dalam memberikan kepastian hukum kepada masyarakat.

Mochtar Kusumaatmadja mengatakan hukum sebagai sarana (*instrument*) bertujuan untuk membangun masyarakat, agar tercipta ketertiban dan keteraturan dalam usaha pembangunan dan pembaharuan yang memang diinginkan, bahkan dipandang (mutlak) perlu. Dalam perubahan (DKPP

---

pengadilan tindak pidana korupsi, pengadilan hubungan industrial dan pengadilan perikanan yang berada di lingkungan peradilan umum, serta pengadilan pajak yang berada di lingkungan PTUN.

menjadi lembaga peradilan) diharapkan dapat mengarahkan kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan dan pembaharuan. Menurut Mochtar dalam pembangunan, hukum harus berada di depan dan menjadi motor dalam pembangunan.[29]

Perubahan DKPP menjadi lembaga peradilan, diharapkan putusan para hakim dapat; *Pertama*, putusan hakim merupakan gambaran proses kehidupan sosial sebagai bagian dari proses kontrol sosial. *Kedua*, putusan hakim merupakan penjelmaan dari hukum yang berlaku dan pada intinya berguna untuk setiap orang maupun kelompok dan juga negara. *Ketiga*, putusan hakim merupakan gambaran keseimbangan antara ketentuan hukum dengan kenyataan di lapangan. *Keempat*, putusan hakim merupakan gambaran kesadaran yang ideal antara hukum dan perubahan sosial. *Kelima*, putusan hakim harus bermanfaat bagi setiap orang yang berperkara. *Keenam*, putusan hakim merupakan tidak menimbulkan komplik baru bagi para pihak yang berperkara dan masyarakat.[30]

Penutup

Peranan hukum dapat mempengaruhi baik bersifat langsung maupun tidak langsung atau signifikan atau tidak. Pengaruh hukum secara tidak langsung dapat mendorong munculnya perubahan sosial pada pembentukan lembaga tertentu yang berpengaruh langsung terhadap masyarakat. Di sisi lain, hukum membentuk atau mengubah institusi pokok atau lembaga yang penting, maka terjadi pengaruh langsung, yang kemudian sering disebut hukum digunakan sebagai alat untuk mengubah perilaku masyarakat. Untuk itu, agar dapat mengefektifkan penegakan hukum terhadap pelanggar kode

---

29 Mochtar Kusumaatmadja, Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan (Kumpulan Karya Tulis), Editor: R. Otje Salman S. dan Edi Damian, Cetakan Kedua, Alumni, Bandung, 2006, Hal 85.

30 Fence M. Wantu, "Mewujudkan Kepastian Hukum, Keadilan dan Kemanfaatan dalam Putusan Hakim di Peradilan Perdata", Jurnal Dinamika Hukum Vol. 12 No. 3, 2012, Hal 482.

etik bagi penyelenggara pemilu, maka perubahan DKPP menjadi badan peradilan mutlak diperlukan, agar putusan badan peradilan nantinya dapat dieksekusi secara langsung, sehingga putusan yang bersifat final dan mengikat dapat terwujud dengan baik dalam memberikan kepastian hukum bagi pencari keadilan.

Namun, apabila perubahan lembaga DKPP menjadi badan peradilan terwujud, diharapkan lembaga ini nantinya tidak hanya mengadili pelanggaran kode etik bagi penyelenggara pemilu saja, akan tetapi pada semua pejabat publik yang melanggar kode etik dalam menjalankan tugasnya.

Pelanggaran Pemilukada 2015 dan Reformulasi Sistem Pengawasan Pemilu di Masa Datang

Tamrin[31]

Pengertian pemilu menurut Andrew Reynolds adalah sebagai metode yang didalamnya suara-suara yang diperoleh didalam pemilihan diterjemahkan menjadi kursi-kursi yang dimenangkan dalam parlemen oleh partai-partai dan para kandidat Hal sama juga dijelaskan oleh Pratikno bahwa pemilu merupakan mekenisme politik untuk mengkonversi suara rakyat (*votes*) menjadi wakil rakyat (*seats*) Sistem pemilu dapat diartikan secara luas maupun sempit (*Dieter Nohlen*), secara luas sistem pemilu adalah segala proses yang berhubungan dengan hak pilih, administrasi pemilihan dan perilaku memilih. Secara sempit diartikan sebagai cara pemilih dapat mengeskpresikan pilihan politiknya melalui pemberian suara, di mana suara tersebut ditransformasikan menjadi kursi di parlemen maupun pejabat publik.

Pemilu memegang peranan penting dalam menjelaskan pembangunan politik di negara-negara demokrasi baru, seperti Indonesia. Perekayasaan sistem pemilu berperan sebagai alternatif pendekatan pembangunan

31. Drs. Tamrin, M.Si., dosen Jurusan Ilmu Politik, FISIP, Universitas Andalas, Padang, Sumatera Barat

politik daripada teori pilihan rasional institusional (*rational-choice institutionalization*) maupun modernisasi kultural dalam memahami transisi masyarakat dari rezim otoriter menuju demokrasi Istilah perekayasaan sistem pemilu (*electoral engineering*) muncul pertama kali sebagai judul buku Pippa Norris (2004), "*Electoral Engineeering: Voting Rules and Political Behaviour*". Perekayasaan sistem pemilu dilakukan menurut tujuan yang ingin dicapai oleh pelaksanaaan sistem pemilu tersebut yang dikaitkan dengan keluaran terukur yang membutuhkan stabilitas pemerintahan.

Sistem pemilu dirancang untuk tiga hal yang tidak terpisah satu sama lain (Ben Reilly dan Andrew Reynolds), di antaranya; (1) seperangkat metode atau aturan yang menyangkut konversi suara menjadi kursi di parlemen atau pejabat publik; (2) menyangkut pemetaan kepentingan masyarakat (spektrum representasi); (3) menyangkut keberadaan partai politik Dalam hal ini, Taagapera (1998) memberikan saran bagi pelaksanaan pemilu di negara demokrasi baru; (1) buat regulasi pemilu sesederhana mungkin; (2) memanfaatkan pengalaman pelaksanaan pemilu di negara-begara lain; (3) ketika sudah dipilih, maka gunakan sistem pemilu setidaknya selama 3 kali penyelenggaraaan pemilu; (4) petimbangkan perubahan lain yang bersifat inkremental. Beberapa pertanyaan dalam mendesain sistem pemilu, adalah: (1) konsekuensi sistem pemilu terhadap sistem kepartaian; (2) konsekuensi sistem pemilu terhadap Parpol; (3) konsekuensi sistem pemilu terhadap keterwakilan perempuan; (4) konsekuensi sistem pemilu terhadap negara dengan karakter majemuk; (5) konsekuensi konstelasi politik yang ada terhadap sistem pemilu.

Menurut Reynolds dan Steeberg berdasarkan penyelenggaraan pemilu di banyak negara (terutama di negara demokrasi baru), ditemukan 3 fenomena; (1) surat suara yang dikembangkan berwarna, simbol dan foto ditemukan di negara yang tingkat literasinya rendah dan tingkat kompetisi

politiknya tinggi; (2) tidak banyak bukti yang mengaitkan relasi surat suara yang dikembangkan dengan surat suara yang rusak; (3) surat suara adalah instrumen manipulatif atas simbol politik yang sangat penting bagi signal politik. Pelanggaran pemilu merupakan sebuah keniscayaan dalam setiap penyelenggaraaan pemilu, terutama dalam peenghitungan surat suara. Pelanggaran pemilu adalah semua aktifitas yang berdampak pada terjadinya penyimpangan "permainan di lapangan" yang merupakan bagian dari proses pemilu yang ideal (Birch, 2007), di antara bentuknya adalah penyimpangan sumberdaya Pemerintah oleh mereka yang memiliki akses.

Pengawasan pemilu tidak hanya pada tahapan pemilu, tetapi pada periode sebelum dan sudah pemilu menurut Nevitte dan Anton (1997) menjelaskan 2 karakter mendasar pengawasan pemilu, di antaranya; (1) jangkauan pengawasan telah berkembang cepat dan canggih, seperti peran media massa , partai politik, dan lembaga pengawasan; (2) aktor pengawasan telah bergeser dari pengawasan domestik kepada pengawas internasional. Seringkali terjadi pertentangan antara pengawas domestik dengan pengawasan internasional. Istilah pengawas pemilu merupakan istilah resmi yang digunakan oleh lembaga bentukan negara, seperti Bawaslu, sedangkan keterlibatan masyarakat dalam melakukan pengawasan pemilu melalui lembaga pemantauan sering disebut sebagai kegiatan pemantau. Meskipun kedua istilah ini memiliki roh yang sama untuk menjamin pelaksanaan pemilu secara jujur dan adil.

Kata bebas (*free*) menurut Elklit dan Svenson (1997) mengandung makna yang terkait dengan kesempatan pemilih untuk berpartisipasi dalam pemilu tanpa ada paksaan dan batasan. Kebebasan terkait dengan aturan main. Adil (*fair*) terkait dengan ketidakberpihakan yang mencakup pelaksanaan aturan yang tidak bias (*regularity*) dan distribusi sumber daya yang seimbang di antara para kompetitor (*reasonebless*). Meskipun lembaga pengawasan memiliki peran besar penyelenggaraan pemilu. Tetapi, Carothers (1997)

menjelaskan karakteristik lembaga pengawas, di antaranya tidak professional, memiliki standar yang tidak jelas, dan keberpihakan Berdasarkan penjelesan di atas maka tulisan berikut ini menjelaskan tentang bentuk pelanggaran kode etik penyelenggaraan Pemilukada 2015, serta faktor penyebab pelanggaran tersebut.

Berikutnya juga dijelaskan tentang bentuk efektifitas penegakan kode etik penyelenggara pemilu, ruang lingkup penegakan kode etik dan karakteristik peradilan etika penyelenggara pemilu. Dari segi pengumpulan data, maka tulisan ini bersifat kualitiatif. Data yang dikumpulkan dalam penelitian kualitatif berbentuk kata, kalimat, pernyataan dan gambar (Moleong, 2001). Beberapa pertimbangan digunakannya metode kualitatif dalam tulisan ini di antaranya metode ini lebih mudah digunakan dalam menghadapi kenyataan kompleks, serta metode ini dapat menyesuaikan diri dengan banyak pengaruh dan pola-pola nilai yang dihadapi. Tulisan ini di antaranya bersifat menjelaskan (*eksplanasi*) terhadap topik yang telah diketahui, agar bisa memberikan gambaran yang lebih jelas.

Diantara tujuan penulisan eksplanasi disini di antaranya dijelaskan untuk berusaha menggali topik yang lebih jauh dengan mengajukan pertanyaan "mengapa" (*why*). Tujuan penelitian eksplanasi, di antaranya. Pertama, menjelaskan sebuah teori secara akurat. Kedua, mencari penjelasan yang lebih baik terhadap sebuah topik. Ketiga, mengembangkan pengetahuan yang lebih jauh mengenai sebuah proses. Keempat, menghubungkan topik-topik yang berbeda, tetapi memiliki persamaan dalam pernyataan. Kelima, membangun dan memodifikasi sebuah teori. Keenam, mempertahankan sebuah teori dalam topik baru. Ketujuh, menghasilkan bukti untuk mendukung sebuah penjelasan atau prediksi (Triastuti, 2001, 30)

Pelanggaran Pemilukada dan Faktor Penyebabnya

Istilah pengawasan pemilu muncul pada 1980-an, disebabkan pada masa sebelumnya (1955) sudah terbangun kepercayaan (*trust*) dari seluruh peserta dan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemilu. Karenanya, penyelenggaraan pemilu 1955 merupakan penyelenggaraan pemilu ideal. Secara kelembagaan lembaga pengawas pemilu muncul pada pemilu 1982 yang disebut dengan Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu (*Panwaslak Pemilu*), lembaga ini muncul akibat ketidakpercayaan (*distrust*) terhadap pelaksanaan pemilu yang dikooptasi rezim penguasa. Usulan UU pengawas pemilu ini diajukan PPP dan PDI untuk menjamin pemilu berkualitas. Selain itu Pemerintah setuju menempatkan wakil partai politik dalam kepanitiaan pemilu Lembaga Pemilihan Umum (LPU), LPU ini merupakan unit kerja dari Depdagri. Kedudukan Bawaslu pada Pemilu 2014 sudah cukup kuat. Pada tingkat nasional terdiri dari 5 pimpinan, serta bidang kesekretariatan cukup banyak. Pada tingkat provinsi, terdiri dari 3 pimpinan dan jajaran kesekretariatan. Pengawas pada tingkat kabupaten/kota kebawah disebut dengan Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) bersifat *ad hoc* dalam mengerjakan tugas pengawasan.

Pada era reformasi, Lembaga Pengawas Pemilu mengalami perubahan nomenklatur dari nama semula Panwaslak Pemilu menjadi Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu). Perubahan mendasar kelembagaan pengawasan terjadi pada UU No 12 tahun 2003, tentang Pemilu anggota DPR, DPRD dan DPD. Dalam pengawasan pemilu terdapat lembaga *ad hoc* yang terpisah dari KPU yang terdiri dari Panwaslu, Panwaslu Prov, Panwaslu Kab/Kota dan Panwaslu Kecamatan. Selanjutnya lembaga pengawasan diperkuat oleh UU. No. 22 tahun 2007 dibentuknya Badan Pengawasan Pemilu RI (Bawaslu). Kewenangan Bawaslu dalam tahap pemilu adalah ikut serta menerima pengaduan dan menyelesaikan sengketa administrasi, pelanggaran pemilu dan kode etik pemilu, dll.

Bawaslu pada Desember 2015 telah membuat sistem pengawasan dini yang disebut dengan Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) yang meliputi 5 variabel, di antaranya; (1) variable professionalitas penyelenggara dengan indikator ketersediaan dana, netralitas penyelenggara, kualitas DPT dan kemudahan akses informasi; (2) politik uang dengan indikator angka kemiskinan, alokasi bansos, laporan politik uang; (3) akses pengawasan dengan indikator kondisi geografis, fasilitas listrik,, fasilitas alat komunikasi dan akses transportasi; (4) partisipasi masyarakat dengan salah satu indikatornya pemantau di daerah; dan (5) keamanan dengan indikator intimidasi kepada penyelenggara dan kekerasan data selama Pileg dan Pilpres 2014 (M Zulbakhrum Tjanreng, 2016:65).

Pelanggaran pemilu erat kaitannya dengan strategi elektoral yang digunakan oleh kandidat dalam rangka memobilisasi dukungan. Hal ini dijelaskan oleh Schaffer (2007) bahwa terdapat 4 strategi utama dalam konteks mobilisasi elektoral, di antaranya kebijakan alokasional, gentong babi (*pork barrel*), patronase, dan pembelian suara. Sistem pemilu mayoritas/pluralitas cenderung lebih mendorong terjadinya praktik pelanggaran daripada sistem pemilu perwakilan berimbang, disebabkan; (1) sistem pemilu mayoritas/pluralitas berorientasi kandidat daripada partai politik yang mendorong kecurangan kandidat; (2) metode penghitungan dan pemberian suara sistem mayoritas/pluralitas yang sangat sederhana mendorong kecurangan yang efektif dan efisien

Pemilu 1955 merupakan pemilu ideal yang tidak melibatkan lembaga pengawas pemilu, kesadaran warga masyarakat dan partai politik peserta pemilu terhadap terselenggarannya pemilu yang bebas (*free*) dan adil (*fair*) menempatkan Pemilu 1955 sebagai pemilu yang bersih dari kecurangan. Kecurangan pemilu muncul sejak Pemerintahan Orde Baru, kooptasi rezim pemerintahan yang berkuasa melahirkan pemilu yang tidak berkualitas. Upaya peningkatan pemilu berkualitas muncul dari tuntutan partai politik oposisi,

seperti PDI dan PPP yang menghendaki adanya lembaga pengawas pemilu yang diakomodasi oleh Pemerintah pada pemilu 1982 dengan membentuk LPU yang melibatkan PPP dan PDI sebagai partai politik yang mengawasi penyelenggaran pemilu dalam satu nit kerja dalam Departemen Dalam Negeri (Depdagri).

Kecurangan pemilu terjadi dalam semua tahapan pemilu, tetapi bentuk kecurangan berbeda dalam semua tahapan pemilu. Kecurangan pada tahap perencanaan (*pra-electoral period*) lebih banyak dilakukan oleh rejim Pemerintah yang berkuasa dengan melakukan intimidasi politik dan pengaruh media massa, serta menyebabkan partai politik enggan terlibat dalam proses pemilu tersebut. Kecurangan yang terjadi pada masa Pemerintahan Orde Baru ini cenderung melahirkan sistem kepartaian sederhana, serta partai politik dominan oleh keengganan pemilih memilih partai oposisi. Sedangkan kecurangan pemilu era reformasi terjadi pada masa tahapan penyelenggaraan pemilu, seperti alokasi sumberdaya, pemanfaat fasilitas Pemerintah dalam kampanye, penggelembungan suara.

Tahap krusial pelanggaran pemilu dijelaskan oleh Donno dan Roussias (2011), di antaranya dilakukan oleh partai politik penguasa; (1) tahapan sebelum pemilu pada semua praktik yang menyebabkan peserta pemilu mendaftarkan diri. Bentuk spesifik pelanggaran ini adalah intimidasi dan manipulasi media. Pelanggaran bentuk ini melahirkan mekanisme penahanan (*deterrence mechanisms*) dan mekanisme informasi yang menyebabkan efek psikologis bagi peserta pemilu yang menyebabkan peserta memutuskan tidak ikut serta (2) kecurangan suara yang meliputi semua praktik yang merusak pemilihan, penghitungan suara, dan proses tabulasi suara. Lebih spesifiknya, pelanggaran ini dalam bentuk pencoblosan kertas suara dalam kenyataan hanya suatu partai tertentu, kerahasiaan tidak terjamin dalam memberikan suara, dan merusak kartu pemilih. Kecenderungan ini melahirkan

dukungan terhadap satu partai tertentu secara berlebihan, pelanggaran dalam tahapan ini melahirkan sistem kepartaian yang sederhana.

Pelanggaran pemilu selama reformasi lebih banyak pada kecurangan kertas suara, sedangkan pada periode Orde Baru yang hanya memiliki 3 partai dapat dijelaskan dari pelanggaran menurut Domno dan Roussias di atas Bentuk kecurangan surat suara adalah pada kesalahan daftar pemilih tetap (DPT), DPT adalah "tiket" ikut memilih. Beberapa persoalan di antaranya; (1) tidak terdaftar dalam DPT; (2) daftar pemilih ganda; (3) belum mempunyai nomor induk kependudukan (NIK); (4) meninggal dunia; (5) pindah alamat. Beberapa pelanggaran pemilukada di Indonesia terjadi sebelum, saat dan setelah pelaksanaan di antaranya; (1) Masalah kesalahan dalam akurasi daftar pemilih tetap; (2) Masalah dalam penggunaan anggaran dan fasilitas negara terutama oleh pemangku jabatan (*incumbent*); (3) Politik kampanye negatif; (4) Masih banyak pelanggaran terhadap netralitas PNS; (5) Praktik politik uang; (6) Mencuri *start* kampanye; (7) Memanipulasi hasil penghitungan suara; (8) Terbatasnya jumlah saksi-saksi; (9) Keberpihakan KPU atau Bawaslu kepada salah satu calon peserta; (10) Sosialisasi Pemerintah dan KPU yang belum maksimal

Kasus penyelenggaraan Pemilu 1999 memperlihatkan sejauh kecurangan tersebut tidak mempengaruhi hasil tabulasi nasional perolehan suara, maka pelanggaran aturan pemilu bisa diterima. Pelanggaran pemilu tidak hanya disebabkan oleh faktor internal dari penyelenggara pemilu, seperti keterlambatan norma aturan hukum dalam mengatur kasus pelenggaran maupun aspek eksternal dari aspek geografi dan demografi masyarakat. Integritas penyelenggara pemilu menentukan tingkat kredibilitas pemilu, konsolidasi sistem pemilu mempengaruhi kesehatan dan kredibilitas sistem demokrasi yang tidak hanya ditentukan oleh prinsip-prinsip demokrasi dan *rule of law*. Penegakan aturan pemilu dalam

prinsip keadilan tidak hanya berlaku pada penyelenggara pemilu, tetapi juga kepada peserta pemilu yang terdiri dari partai politik maupun kandidat.

Hampir seluruh pelanggaraan Pemilukada serentak 2016 ini pihak penyelenggara menjadi pihak terlapor/tergugat, meskipun dari 12 permasalahan yang muncul memang berawal dari tahap perencanaan yang menjadi tanggung jawab penyelenggara pemilu, tetapi pelanggaran lainnya lebih banyak dilakukan oleh peserta (pasangan pemilu), tim sukses, dan pendukung dalam bentuk pelanggaran etika dan hukum pemilu. Meskipun pelanggaran etika dan hukum yang lebih banyak dilakukan oleh peserta pemilu, tetapi beban pertanggungjawaban etika dan hukum diserahkan kepada penyelenggara tanpa menjangkau peserta. Bentuk pelanggaran yang dilakukan penyelenggara pemilu maupun Panwas lebih banyak pada netralitas atau keberpihakan pada salah satu calon pasangan kepala daerah, terutama penyelenggara pemilu tingkat daerah mulai dari masalah pencalonan, penghitungan dan penghitungan rekapitulasi suara

Pelanggaran tersebut lahir kelemahan norma dan aturan pemilu yang berjalan lebih lambat dari perkembangan politik yang terjadi. Kreatifitas dan inovasi yang dilakukan penyelenggara pemilu sebagai pelaksana teknis di lapangan menyebabkan pihak penyelenggara tersandera oleh realitas politik yang diciptakan oleh peserta pemilu sendiri. Kecenderungan ini menyebabkan lahirnya *moral situasional*, aturan dan moralitas yang mengatur etika pemilu lahir dari situasi politik yang berkembang. Moralitas situasional memiliki bersifat relatif menurut situasi, serta tidak diturunkan dari norma dasar (*grand norms*) yang bersifat tetap dan universal. Moralitas situasional ini tidak hanya mengaskan pernyataan bahwa aturan hukum merupakan produk politik dari berbagai relasi sosia, budaya dan ekonomi masyarakat, tetapi juga mencerminkan keterbatasan ketersediaan sumberdaya dalam lembaga pengawasan pemilu yang tidak hanya memahami

regulasi pemilu tetapi juga mampu menafsirkan berbagai aturan norma penyelenggaraan pemilu dalam berbagai bentuk pelanggaran pemilu (Gunawan Suswantoro, 2016;78).

Pelanggaran etika pemilu yang dilakukan oleh peserta pemilu di antaranya dapat dilihat upaya yang dilakukan oleh pemangku jabatan (*incumbent*) dalam menafsirkan aturan menurut kepentingan pendukung mereka yang menyebabkan terjadinya pelanggaran netralitas PNS. Kasus pelanggaran Pasal 162 ayat (3) UU No. 8 Tahun 2015 yang menjelaskan kepala daerah/wali kota tidak boleh melakukan pelantikan terhitung 6 bulan menjelang habis masa jabatannya. Ketentuan ini "disikapi" oleh KDH/Walikota dengan melakukan pelantikan 1 atau beberapa hari sebelum ketentuan ini, seperti kasus Padang Pariaman yang membebas tugaskan (*nonjob*) pejabat eselon I dan II yang tidak sedikit sebelum pelantikan (21 April 2015). Dua hari setelah itu (24 April 2015) dilakukan mutasi/ pergantian pejabat daerah yang dilakuan dengan *non job* beberapa pejabat daerah. Bupati Padang Pariaman ini dilantik 25 Oktober 2010, artinya mutasi dilakukan 1 hari menjelang 6 habis masa jabatannya.

Bentuk pelanggaran terhadap ketentuan netralitas PNS dalam kasus di atas, di antara modusnya; (1) Dukungan dalam bentuk pemanfaatan fasilitas negara; (2) Menghadiri rapat-rapat pemenangan salah satu pasangan calon; (3) Dukungan dalam pengumpulan KTP. Beberapa penyebab pelanggaran netralitas PNS, di antaranya; (1) Hubungan kekerabatan; (2) Upaya mendapatkan jabatan; (3) Makan buah simalakama antara memberikan dukungan atau tidak kepada salah satu calon; (4) Rasa tidak suka kepada salah satu calon pasangan lain. Faktor penyebab lahirnya pelanggaran netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) di antaranya adalah realitas politik yang berjalan dinamis melalui logika sistem nilai budaya masyarakat yang berbeda dari logika formal sistem pemerintahan melahirkan sengketa yang diselesaikan oleh norma dan aturan hukum yang hidup dalam masyarakat

tersebut, serta melahirkan aturan hukum baru yang bisa menjelaskan beroperasinya negara (sistem politik) dalam masyarakat melalui aturan penyelenggaraan pemilu.

Aspek demografi penyelenggaraan pemilu bisa dilihat sebagai peluang atau kendala (tantangan), penyesuaian aturan pemilu dengan budaya masyarakat Papua dalam bentuk "noken" bisa dilihat sebagai peluang reformulasi penegakan sistem kode etik pemilu yang akan datang. Sengketa penyelesaian pemilu berada dalam kewenangan DKPP yang bersentuhan langsung dengan realitas politik masyarakat daripada kewenangan pengadilan, agar penyelesaian sengketa yang melibatkan aspek demografi kependudukan masyarakat tidak hanya menjadi bentuk reformulasi penegakan sistem kode etik pemilu tetapi juga lebih melibatkan partisipasi aktif masyarakat dalam pengawasan pemilu. Indonesia menyerupai India yang memiliki ciri dominasi elit politik, serta mencaplok rakyat lemah ke dalam politik. Mereka mempertahankan prosedur demokrasi yang fundamental, agar bisa memenangkan pemilu dan memperoleh keuntungan dari kekuasaan yang dimiliki. Hal ini berbeda dengan kelas menengah kosmopolit dan modern yang memilih solusi pribadi untuk masalah yang dihadapi mereka .

Sistem representasi dsan pemilu di Indonesia tidak cukup terbuka menampung sejumlah aspirasi masyarakat, serta menghalangi partisipasi aktor independen dengan menghalani organisasi rakyat dan sipil terlibat aktifitas politik. Isu-isu politik yang menjadi agenda politik adakah menyangkut Pemerintahan dan pembangunan ekonomi, mobilisasi rakyat ke dalam politik adalah melalui cara-cara klientelisme dan populisme dengan cara pengendalian media relasi negara dengan masyarakat dimediasi oleh institusi pasar pada satu sisi, serta oleh jaringan patronase dan komunal termasuk "patronase alternatif" melalui asosiasi sipil. Perspektif komunal ini merupakan penggerogotan sumberdaya publik, serta mendesak ruang publik demi kepentingan etnis dan relijius sebagai sesuatu yang tidak sesuai dengan perspektif neoliberal.

Pengaruh aktor dominan berjalan atas dasar sandaran kekuatan ekonomi dan politik terhadap aktor yang aktif dalam wilayah negara dan bisnis, pengaruhnya meningkat seiring dengan dengan pengendalian sumberdaya publik dalam negara Meskipun kekuatan-kekuatan inti politik ini sudah terpinggirkan dari arena politik negara, tetapi struktur ekonomi politik yang dibangun tidaklah hilang. Kekuatan inti politik ini tidaklah menentukan struktur hubungan secara sepihak, tetapi pengaruh mereka dalam bentuk negara bayangan (*shadow states*) dapat dilihat dalam bentuk jaringan hubungan sosial, ekonomi dan politik yang menarik kewenangan Pemerintah dalam melakukan pengawasan. Beberapa contoh kasus ditariknya kewenangan pemerintah dalam melakukan pengawasan ini adalah istilah negara bayangan (*shadow state*) seperti yang dikemukakan oleh William Renaugh ini muncul dari penggunaan kebiasaan sebagai ukuran keabsahan melalui penggunaan kekuasaan tersembunyi dalam pengambilan keputusan, serta menyebabkan menjauhnya kekuasaan dari rakyat serta terpusat pada personil Pemerintahan Daerah (Abdul Halim, 2014;73). Untuk menjelaskan hubungan antara politik praktis yang dilakukan oleh aktor negara bayangan (*shadow sates*) dengan negara sesungguhnya, diperlukan pemahaman terhadap perbedaan antara negara sebagai sebuah *sistem* (praktis) dan negara sebagai sebuah *ideal*. (Van Klinken, 2009). Negara sebuah *sistem* adalah jaringan hubungan yang terdapat dalam lembaga negara yang terdiri dari para aktor yang dipenganuhi oleh berbagai ikatan sosial, ekonomi dan politik dalam masyarakat. lembaga-lembaga politik lainnya. Negara sebagai sebuah sistem melibatkan strategi, kepentingan dan hubungan sebagai kata kunci dalam menjelaskan persoalan hubungan kelas dengan demokrasi.

Negara sebagai sebuah sistem melibatkan strategi, kepentingan dan hubungan sebagai kata kunci dalam menjelaskan persoalan hubungan kelas dengan demokrasi. Analisa hubungan ini menggunakan analisa terhadap tindakan, bukan pernyataan (*words*) yang dilakukan, agar bisa melibat

pola hubungan antara otonomi negara dengan pengaruh ikatan sosial, ekonomi dan politik yang menarik kewenangan negara dalam melakukan pengawasan. Hubungan tersebut melibatkan pengertian sebagai sebuah *ideal*, yakni negara dilihat dari dirinya sendiri yang memproduksi berbagai ideologi. Unit analisa hubungan antara negara sebagai sebuah sistem dengan negara sebagai sebuah ideal ini dapat dilihat dari jaringan hubungan antara tokoh (elit) politik lokal dengan nasional, elit politik lokal merupakan kunci hubungan antara struktur sosial, ekonomi dan politik yang disebut juga sebagai *premanisme* yang berperan sebagai negara bayangan (*shadow states*).

Upaya untuk mengatasi premanisme yang berperan sebagai negara bayangan (*shadow states*) ini sudah dilakukan di antaranya melalui pemberantasan dinasti politik Ratu Atut di Banten. Tetapi, ketentuan ini bukan dilakukan dalam wilayah kekuasaan yang sama, tetapi dalam wilayah kekuasaan yang berbeda. Pasal 7 huruf r UU No. 8 Tahun 2015 tentang perubahan atas UU No. 1 tahun 2015 menetapkan calon kepala daerah tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana. Maksudnya, tidak memiliki ikatan pertalian darah. Seharusnya, aturan ini juga calon bupati/kepala daerah memiliki ikatan darah dengan gubernur yang menjabat. Namun, lahirnya Pasar 7 huruf ini menimbulkan permasalahan dengan Pasal 28D ayat (3) UUDN 1945 yang menyebutkan setiap WN berhak memiliki kesempatan yang sama mengikuti pemilihan.

Kenyataan ini mengharuskan penyelesaian sengketa pemilu merupakan berada dalam bentuk pengecualian sengketa yang diputus oleh PTUN, tetapi diputus oleh DKPP yang lebih bersinggungan dengan dinamika politik yang terjadi dalam insfrastruktur politik. Infrastruktur politik merupakan wilayah informal sistem politik yang terdiri dari pola hubungan politik yang dibangun oleh tokoh politik, kelompok kepentingan, asosiasi masyarakat sipil, serta partai politik. Suprastruktur politik adalah mesin formal sistem politik,

seperti lembaga legislatif, ekskutif dan yudikatif. Hubungan kewenangan dan struktur organisasi suprastruktur politik diatur oleh undang-undang, penyelesaian sengketa hubungan antar lembaga suprastruktur ini merupakan wilayah sengketa yang diselesaikan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Beberapa contoh penyelesaian sengketa pemilu yang melibatkan PTUN di antaranya adalah pelanggaran netralitas PNS ini juga berhubungan dengan ongkos politik pemilukada yang harus ditanggung calon, di antaranya : (1) Biaya pembelian "perahu"; (2) Biaya pengumpulan KTP untuk calon independen; (3) Biaya survei elektbilitas dan kosultan politik; (4) Biaya kampanye terbuka dan tertutup; (5) Biaya saksi di TPS; (6). Biaya pembuatan baliho dan spanduk; (7) Biaya kemeja, kaos dan jaket; (8) Biaya atribut kampanye lainnya , seperti kalender, gantungan kunci, mug dan lainnya; (9) Biaya iklan di media cetak dan media elektronik (belum radio dan koran); (10) Biaya tim sukses/relawan; (11 Biaya paket/bantuan; (12) Biaya sengketa pemilukada dan lainnya. Besar kecilnya biaya "perahu" dipengaruhi oleh beberapa faktor, di antaranya; (1) tingkat elelktabilitas pasangan calon; (2) kemampuan melakukan lobi-lobi politik; (3) keanggotaan di partai politik, dan sebainya; (4) kebijakan pimpinan partai politik

Dua bentuk pelanggaran pemilu sekarang yang banyak terjadi adalah penggunaan dana pemerintah oleh kandidat untuk kepentingan beli suara (*vote buying*), serta politik uang yang terjadi menjelang pemungutan suara. Pelanggaran dalam bentuk ini terkait dengan desain pemilu yang dilaksanakan dalam sistem proporsional terbuka. Dua isu pokok dalam menyusun daerah pemilihan adalah derajat keterwakilan dan derajat proporsionalitas. Jika suatu daerah pemilihan memiliki pemilih besar dan kursi banyak, maka derajat keterwakilan semakin tinggi, dengan kata lain semakin kecil nilai M semakin tinggi derajat keterwakilan. Daerah pemilih yang jumlah pemilih kecil dan banyak kursi maka disebut derajat proporsionalitasnya tinggi, atau semakin besar nilai M maka

derajat proporsionalitas juga semakin tinggi. Hukum utama *electoral* di antaranya adalah *district magnitude* (M) atau harga kursi dalam setiap daerah pemilihan, seperti M=1 untuk daerah pemilihan yang menyediakan 1 kursi. Sedangkan untuk daerah pemilihan yang menyediakan banyak kursi disebut M>1, semakin banyak kursi yang ditawarkan (sistem proporsional), maka angka M semakin besar.

Dilema yang dihadapi sistem pemilu di Indonesia dalam penetapan sistem proporsional terbuka sejak 2004 adalah apakah basis distrik pemilihan di provinsi atau kabupaten/kota. Jika distrik pemilu di kabupaten/kota, maka tujuan integrasi nasional tidak tercapai oleh ketidakseimbangan perwakilan di Jawa dengan luar Jawa. Dua daerah isu pokok dalam menyusun daerah pemilihan adalah derajat keterwakilan dan derajat proporsionalitas. Jika sebuah daerah pemilihan memiliki pemilih besar dan kursi banyak, maka derajat keterwakilan semakin tinggi, dengan kata lain semakin kecil nilai M (*magnitude*) semakin tinggi derajat keterwakilan. daerah pemilih yang jumlah pemilih kecil dan banyak kursi maka disebut derajat proporsionalitasnya tinggi, atau semakin besar nilai M maka derajat proporsionalitas juga semakin tinggi

Contoh kasus dalam pileg di Indonesia, harga kursi dapil di Jawa dan Bali lebih tinggi daripada atau luar Jawa atau harga M di pulau Jawa lebih kecil dibandingkan dengan luar pulau Jawa atau parpol di Jawa lebih ketat bersaing. Semakin mahal harga kursi dalam sebuah dapil, maka semakin besar ongkos politik pemilukada yang harus dikeluarkan calon. Di samping itu, proses keterwakilan (hasil pemilu dan kebijakan publik) lebih bias Jawa atau bias urban, seperti yang dijelaskan oleh Monroe-Rose bahwa parpol/kandidat yang menang di daerah rural cenderung lebih mudah menang di daerah urban. Sebaliknya, sulit bagi parpol/kandidat daerah urban untuk menang di daerah rural. Sebuah dapil idealnya hanya menyediakan 3-5 kursi, agar harga kursi tidak terlalu murah atau mahal. Selain itu Daerah Pemilihan (Dapil) juga menyediakan jumlah kursi yang ganjil.

Persaingan yang ketat dalam sebuah Daerah Pemilihan (Dapil) mendorong terjadinya pelanggaran yang dilakukan oleh peserta pemilukada, seperti melakukan politik uang (*money politics*). Dalam hal ini, teori Richard R. Katz menjelaskan bahwa sistem pemilu proporsional terbuka tidak disenangi oleh kandidat, karena mereka tidak hanya bersaing dengan kandidat dari partai lain, tetapi juga sesama kandidat dalam partai sendiri, seperti kasus pileg di Indonesia tahun 2009 dan 2014. Colomer menjelaskan meskipun sistem pemilu proporsional menghasilkan perwakilan berimbang, tetapi cenderung menghadirkan sifat fasksionalisme dan kandidasi partisan. Benyamin Rally menjelaskan sistem pemilu proporsional bukanlah satu-satunya sistem pemilu terbaik bagi masyarakat pluralisme etnis seperti teori konsosional Arend Lijphart, tetapi dari hasil studi di 5 negara terdapat sistem AV (*the alternative vote*) dan STV (*the single transverrable vote*) yang juga sesuai. Karena itu, perlu pertimbangan penggunaan kedua sistem ini untuk pemilu di Indonesia.

Meskipun terdapat beberapa keunggulan penetapan sistem proporsional dalam sistem pemilu di Indonesia, seperti; (1) Aspek tingkat proporsionalitas keterwakilan, tidak ada suara yang hilang serta lebih representatif, memungkinkan terpilihnya kelompok minoritas, memungkinkan partai mengajukan calon inklusif dan dari latar belakang komunal berbeda-beda; (2) Sistem kepartaian, memungkinkan partai monoritas memperoleh kursi di parlemen; (3) Lembaga perwakilan, terwakilinya golongan kecil dalam parlemen; (4) Hubungan wakil terpilih dengan konstituen, kelemahan sistem proporsional adalah jarak wakil dengan konstituen renggang. Namun dalam sistem proporsional memiliki kelemahan dalam teknis penyelenggaraan, kelemahan sistem ini karena lebih rumit dibandingkan dengan sistem distrik. Dalam hal ini, STV adalah bagian dari sistem proporsional, di mana pemilih merangking kandidat secara preferensial. Sistem ini hampir sama dengan sistem AV pada sistem distrik, bedanya jika pada sistem AV kandidiat dinyatakan pemenang jika memperoleh

suara mayoritas, maka pada sistem STV kandidat dinyatakan pemenang jika telah memenuhi kuota yang telah ditentukan

Penentuan kuota adalah melalui penjumlahan suara sah, kemudian dibagi dengan jumlah kursi di dapil tersebut. Cara kerja STV adalah setiap partai peserta pemilu mengajukan calon sebanyak yang mereka perkirakan akan menang pada setiap dapil. Pemilih mengurutkannya sesuai dengan keinginan mereka. Kemudian total suara dihitung, dan jumlahnya dibagi dengan jumlah kursi di dapil tersebut agar dapat dihasilkan nilai kuota. Untuk terpilih, calon harus memperoleh kuota minimal. Jika tidak ada yang mencapai kuota minimal pada pilihan pertama, maka calon yang memperoleh suara paling sedikit akan dihapuskan dari daftar dan suaranya dibagikan kembali sesuai dengan pilihan kedua. Proses ini berlanjut terusa sampai semua kursi dapat terisi.

Penutup

Dua bentuk pelanggaran pemilu sekarang yang banyak terjadi adalah penggunaan dana Pemerintah oleh kandidat untuk kepentingan beli suara (*vote buying*), serta politik uang yang terjadi menjelang pemungutan suara. Dalam hal ini, pelanggaran pemilu erat kaitannya dengan strategi elektoral yang digunakan oleh kandidat dalam rangka memobilisasi dukungan. Meskipun secara teoritis sistem pemilu mayoritas/ pluralitas cenderung lebih mendorong terjadinya praktik pelanggaran daripada sistem pemilu perwakilan berimbang, disebabkan oleh kecenderungan berorientasi kandidat daripada partai politik yang mendorong kecurangan kandidat, serta metode penghitungan dan pemberian suara sistem mayoritas/ pluralitas yang sangat sederhana mendorong kecurangan yang efektif dan efisien. Bentuk kecurangan sistem pemilu proporsional terbuka Indonesia lebih disebabkan oleh dominasi elit politik dalam bentuk sistem pemilu proporsional terbuka, serta melakukan kooptasi ruang publik rakyat lemah ke dalam politik. Kecenderungan ini melahirkan upaya mempertahankan prosedur demokrasi yang fundamental, serta mengurangi

sistem representasi desain pemilu di Indonesia yang tidak cukup terbuka menampung sejumlah aspirasi masyarakat. Hal ini menghalangi partisipasi aktor independen dengan menghalangi organisasi rakyat dan sipil terlibat aktifitas politik. Diperlukan perubahan sistem pemilu proporsional terbuka menjadi sistem proiporsional STV untuk mendekatkankan hubungan antara elit politik dengan rakyat pemilih serta perubahan paradigma pengawasan pemilu dari keterlibatan lembaga pengawasan dari lembaga bentukan pemerintah menjadi kegiatan pemantau pemilu yang melibatkan partisipasi masyarakat. Semakin besar keterlibatan partisipasi masyarakat dalam kegiatan pengawasan pemilu semakin besar kualitas pemilu yang dihasilkan.

Evaluasi Penegakan Kode Etik Penyelenggara Pemilu/kada 2015

Josef Kurniawan Kairupan[32]

Etik sudah cukup lama berkembang menjadi wacana yang diperdebatkan dalam berbagai profesi hukum, politik, filsafat, administrasi publik, dan sektor-sektor lainnya. Pengertian selalu dikaitkan dengan prinsip-prinsip untuk mengevaluasi suatu perbuatan baik atau buruk, benar atau salah. Etik berkaitan dengan standar-standar pertimbangan mengenai benar dan salah yang harus dijadikan pegangan bagi seseorang untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Nilai-nilai etik itu dapat dibedakan antara nilai yang bersifat normatif (*normative ethics*) dan nilai deskriptif (*descriptive ethics*). Etika normatif menggambarkan standar-standar tentang perbuatan yang benar dan salah, sedangkan etika deskriptif berkenaan dengan penyelidikan empiris mengenai keyakinan-keyakinan moral seseorang. Etika deskriptif berusaha menentukan seberapa besar porsi warga masyarakat yang percaya bahwa pembunuhan itu selalu salah, sedangkan etika normatif berusaha menentukan apakah dapat dibenarkan untuk memegang kepercayaan yang demikian itu (Jurnal Peradilan Etika, Jimly Asshiddiqie, hal. 1).

Menurut sejarahnya, tradisi membangun etika positif berupa prinsip-prinsip etika dan perilaku yang dirumuskan sebagai standar yang diidealkan bagi para anggota suatu komunitas profesi atau jabatan tertentu yang membutuhkan

---

32 Josef Kurniawan Kairupan, SIP, MIP., Dosen Program Studi Ilmu Pemerintahan Fisipol Universitas Sam Ratulangi

kepercayaan publik, pada mulanya muncul dalam praktik di Inggris, dan kemudian dikembangkan dalam arti yang lebih modern di Amerika Serikat.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sudah cukup banyak berdiri lembaga-lembaga penegak kode etik dalam jabatan-jabatan publik. Di bidang kehakiman misalnya adanya Majelis Kehormatan Hakim (MKH) dalam sistem internal Mahkamah Agung. Di dunia pers dan jurnalistik terdapat Dewan Pers. Di lingkungan lembaga legislatif, juga diatur dalam UU tentang adanya Badan Kehormatan DPR dan Badan Kehormatan DPD sebagai lembaga penegak kode etik.

Gejala pembentukan komisi-komisi atau institusi-institusi penegak kode etik ini, baik yang bersifat permanen ataupun yang bersifat sementara mencerminkan makin berkembangnya kesadaran umat manusia mengenai pentingnya sistem etika profesional itu ditegakkan secara efektif. Namun dalam perkembangannya fungsionalisasi sistem kode etika profesi dan etika jabatan publik ini belum dikontruksikan sebagai suatu proses peradilan (norma etika). Hal ini hampir tidak ditemukan diseluruh negara didunia seperti yang dikenal dalam sistem norma hukum yang dilengkapi dengan mekanisme peradilan yang efektif. Itu sebabnya, mekanisme penegakan kode etik yang dimaksud, di mana-mana diseluruh dunia, masih bersifat sangat tertutup sesuai dengan karakteristik pengertian etika itu sendiri yang masih dipahami sebagai sistem norma yang bersifat privat, sebagai norma yang pemberlakuannya di dasarkan atas kesadaran internal yang bersifat sukarela (*volunteer*), karena itu keberlakuan etika (*ethical norms*) biasa dibedakan dengan norma hukum (*legal norms*) dari segi daya paksanya, yaitu jika hukum dipaksa dari luar (*imposed form without*), maka keberlakuan etika dipandang bersifat dari dalam kesadaran para subjek yang secara sukarela mengikatkan diri padanya (*imposed from within*).

Menyadari bahwa semua lembaga penegak kode etik tersebut, sebagian besar masih bersifat formalitas (*proforma*),

bahkan sebagian di antaranya belum pernah menjalankan tugasnya dengan efektif dalam rangka menegakkan kode etik yang dimaksud, salah satu sebabnya ialah bahwa lembaga-lembaga penegak kode etik tersebut di atas tidak memiliki kedudukan yang independen, sehingga kinerjanya tidak efektif, karena itu sebagai solusinya ialah bahwa lembaga-lembaga penegak kode etik tersebut harus direkonstruksikan sebagai lembaga peradilan etik yang diharuskan menerapkan prinsip-prinsip peradilan yang lazim di dunia modern, terutama soal transparansi, independensi, dan imparsialitas (Jurnal DKPP: sejarah etika profesi dan etika jabatan publik, Jimly Asshiddiqie, hal 1-3).

Berdasarkan ketentuan undang-undang tentang pemilihan umum, dalam penyelenggaraannya terdapat 3 (tiga) fungsi yang saling berkaitan yang di institusionalkan dalam tiga kelembagaan, yaitu KPU, Bawaslu, dan DKPP. DKPP bukanlah lembaga penyelenggara pemilu, tetapi tugas dan kewenangannya terkait dengan para pejabat penyelenggara pemilu. Tugas dan kewenangan DKPP berkaitan dengan orang per orang pejabat penyelenggara pemilihan umum, baik KPU maupun Bawaslu, dalam arti sempit, KPU hanya terdiri atas para komisioner, demikian pula dalam arti sempit, Bawaslu hanya terdiri atas pimpinan atau anggota Bawaslu. Namun dalam arti luas, penyelenggara pemilihan umum itu baik dalam lingkup KPU maupun Bawaslu, menyangkut pula para petugas yang bekerja secara tetap ataupun tidak tetap (*ad hoc*).

Secara yuridis formal keberadaan DKPP diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu dan Peraturan DKPP-RI Nomor 1 tahun 2013 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum, di mana kedua ketentuan ini menekankan bahwa DKPP adalah bagian yang tidak terpisahkan dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggara pemilu (Irvan Mawardi, pemilu dalam Cengkeraman, 2014:268).

Dalam pelaksanaan tugas DKPP sebagai salah satu organ penyelenggara pemilu, tugas dan wewenang utamanya cukup jelas dan terbatas yakni menerima pengaduan dan/atau laporan adanya dugaan adanya pelanggaran kode etik oleh penyelenggara pemilu dan memberikan sanksi atas terjadinya pelanggaran kode etik. Fokus utama dari DKPP adalah pelanggaran kode etik, bukan pelanggaran administrasi, bukan juga perbuatan hukum perdata, dan juga tidak termasuk pelanggaran hukum pidana, sehingga wewenang DKPP adalah pengujian terhadap kode etik, bukan norma perundang-undangan atau perbuatan hukum privat atau badan hukum perdata.

Pada dasarnya DKPP tidak memiliki kewenangan dalam pengujian terhadap produk kebijakan yang diterbitkan oleh penyelenggara pemilu. Terkait pengujian norma hukum yang diuji oleh DKPP, ketua MK mengingatkan kepada DKPP untuk berkonsentrasi pada pengawasan kode etik penyelenggara pemilu dan tidak mencampuri proses penyelenggaraan pemilu, apabila DKPP juga menguji aspek yang terkait dengan materi dan substansi penyelenggaran pemilu, maka hal itu berpotensi melahirkan kerancuan apabila materi yang pernah diuji di DKPP kemudian di uji di MK. Ramlan Surbakti, mantan anggota KPU yang juga merupakan guru besar Ilmu Politik Universitas Airlangga Surabaya, mengingatkan bahwa apabila DKPP masih saja berusaha menguji hasil kerja atau keputusan KPU maka pihak yang menentukan hasil pemilu adalah DKPP, bukan KPU selaku penyelenggara teknis pemilu, hal itu bisa saja terjadi apabila setiap keputusan hukum KPU dapat diuji bahkan dibatalkan oleh DKPP, apabila itu terjadi maka pemilu terancam mengalami krisis legitimasi hukum. Temuan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh tiga komisioner KPU Manado, maka mereka masing-masing Marthen Tombeg, Derby Taroreh dan Jeane Maengkom, yang dalam putusan DKPP diputuskan bersalah karena dianggap terbukti melakukan perubahan data dalam pemilu, bersama 11 PPK sekota Manado.

Konsep Etika

Istilah etika secara etimologis berasal dari kata *ethos* (bahasa Yunani) yang berarti karakter, watak kesusilaan atau adat kebiasaan, yang dibatasi dengan dasar nilai moral menyangkut apa yang diperbolehkan atau tidak diperbolehkan, yang baik atau tidak baik, yang pantas atau tidak pantas pada perilaku manusia (Ensiklopedi Nasional Indonesia, 1989:205).

Menurut para ahli maka etika tidak lain adalah aturan perilaku, adat kebiasaan manusia dalam pergaulan antara sesamanya untuk menegaskan mana yang benar dan mana yang buruk. Dalam pengertiannya yang secara khusus, dikaitkan dengan seni pergaulan manusia, etika ini digambarkan dalam bentuk aturan (*code*) tertulis yang secara sistematik sengaja dibuat berdasarkan prinsip prinsip moral yang ada, dan pada saat yang dibutuhkan akan bisa difungsikan sebagai alat untuk menghakimi segala macam tindakan yang secara logika rasional umum (*common sense*) dinilai menyimpang dari kode etik. Sebagai suatu subyek, etika akan berkaitan dengan konsep yang dimiliki oleh individu ataupun kelompok untuk menilai apakah tindakan-tindakan yang telah dikerjakannya itu salah atau benar, buruk atau baik.

Etika akan memberikan semacam batasan maupun standar yang akan mengatur pergaulan manusia di dalam kelompok sosialnya. Dengan demikian etika adalah refleksi dari apa yang disebut dengan *self control*, karena segala sesuatunya dibuat dan diterapkan dari dan untuk kepentingan kelompok sosial (profesi) itu sendiri. Oleh karena itu dapat disimpulkan bahwa sebuah profesi hanya dapat memperoleh kepercayaan dari masyarakat, bilamana dalam diri para elit professional tersebut ada kesadaran kuat untuk mengindahkan etika profesi pada saat mereka ingin memberikan jasa keahlian profesi kepada masyarakat yang memerlukannya.

Etika sangat erat fungsinya dan menyatu dengan kegiatan pembangunan. Apasaja yang dilakukan demi mencapai taraf hidup yang lebih baik, peranan etika sangat berfungsi.

Sistem dan prosedur yang berlaku dalam pembangunan, sarat dengan nilai-nilai moral yang harus dipegang teguh oleh mereka yang terlibat dalam pembangunan. Apa yang kita laksanakan dalam pembangunan pada hakikatnya adalah dari, oleh, dan untuk manusia atau *people centered development*.

Di Indonesia tampaknya masalah penerapan fungsi etika penyelenggara pemilu yang lebih intensif masih belum dilakukan dan digerakan secara nyata. Pada umumnya baru sampai tahap pemyataan-pemyataan atau sekedar "*lips-service*" belaka. Praktik penerapan etika penyelenggara pemilu yang paling sering kita jumpai hanya diwujudkan dalam bentuk buku saku "*code of conducts*" atau kode etik masing-masing penyelenggara. Hal ini barulah merupakan tahap awal dari praktik etika, yakni mengkodifikasi-kan nilai-nilai yang terkandung dalam etika bersama-sama *corporate-culture* atau budaya kerjasama kedalam suatu bentuk pernyataan tertulis untuk dilakukan dan tidak dilakukan oleh penyelenggara pemilu.

Etika Penyelenggara Pemilu

Etika penyelenggara pemilu sangat berhubungan dengan *doing the right things* bagi rakyat, bukan hanya bagi pelaksana atau pesertanya saja. Dalam perkembangan masyarakat modern, antara etika birokkrasi dan etika administrasi publik adalah saling belajar dan saling mempengaruhi. Dalam etika birokrasi Pemerintah, mulai berbicara tentang *public policy approach* (pendekatan kebijakan publik) dalam hubungan antara pemerintahan dengan masyarakat. Etika administrasi publik yang sedang melakukan *reinventing the government* dengan menerapkan jurus-jurus dalam menjalankan birokrasi, mau tidak mau semakin rentan pula terhadap persoalan-persoalan yang biasanya muncul dalam etika birokrasi.

Begitu juga penyelenggara pemilu dalam menjalankan tugas dan memberikan pelayanan kepada masyarakat harus ada etikanya yang sesuai dengan harapan masyarakat, sehingga memelihara kepercayaan masyarakat terhadap penyelenggara pemilu itu sendiri. Etika berguna untuk membantu orang dalam menentukan respon moral terhadap suatu situasi atau arah tindakan yang tidak jelas; menuntun pimpinan dalam memutuskan apa yang harus dilakukan pada berbagai situasi yang berbeda; dan membantu pimpinan dalam memutuskan bagaimana merespon tuntutan dari berbagai *stakeholder* partai politik yang berbeda.

Keberhasilan penyelenggara pemilu untuk menghasilkan wakil rakyat dan pemimpin nasional/daerah ditentukan oleh kemampuan manajerial penyelenggara pemilu dalam memanfaatkan seluruh potensi secara optimal. Etika penyelenggara pemilu dituntut untuk mengembangkan pemikiran kreatif dan inovatif untuk menyusun kebijakan, program dan pelayanan kepada masyarakat, serta memberdayakan aset produktifnya (SDM) dalam rangka keberhasilan pelaksanaan pemilu.

Evaluasi Pemilihan Umum Kepala Daerah Serentak Tahun 2015

Ada sejumlah catatan-catatan serius dalam penyelenggaraan pemilukada serentak tahap pertama di tahun 2015. Sejumlah catatan ini, perlu dijadikan bahan evaluasi bagi pemangku kebijakan mulai dari Pemerintah, DPR, penyelenggara pemilu, sampai dengan peserta pemilu itu sendiri seperti partai politik, dan pemilih. Dengan tujuan untuk memperbaiki kualitas penyelenggaran pemilukada 2017 dan pemilukada yang akan datang.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 sebagai payung hukum penyelenggaraan pemilukada serentak memang masih menyiratkan beberapa persoalan mendasar,

yang dalam praktiknya berdampak langsung terhadap penyelenggaran pemilukada. Menurut Perkumpulan untuk pemilu dan Demokrasi (Perludem, *http://www.beritasatu.com/nasional/342901-ini-evaluasi-Pemilukada-serentak-2015-versi-perludem.html*) menegaskan bahwa:

Persoalan *Pertama*, dengan masih dibebankannya anggaran penyelenggaraan pemilukada pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), dalam prakteknya sedikit banyak menghambat pelaksanaan pemilukada di beberapa daerah. Ada di beberapa daerah yang terkendala pengajuan Nota Perjanjian Hibah Daerah (NPHD) yang disebabkan oleh beberapa faktor seperti: tahun anggaran yang sudah selesai, bertambahnya daerah yang ikut pemilukada, sampai dengan adanya konflik kepentingan dari kepala daerah terkait penyelenggaran pemilukada yang ikut berkontribusi menghambat proses pengajuan bahkan pencairan dana tersebut.

Persoalan *Kedua*, proses pencalonan dalam pemilukada menjadi polemik yang tidak kunjung usai mulai dari pendaftaran calon dari partai politik yang diwarnai oleh kisruh dualisme kepengurusan yang sampai detik ini masih belum ada ujungnya. Kemudian, tahapan pendaftaran calon kepala daerah yang diwarnai dengan berbagai gugatan dan sengketa pencalonan yang berujung pada penundaan pemilukada di lima daerah kurang dari 24 jam sebelum pemungutan suara dilangsungkan yakni Provinsi Kalimantan Tengah, Kabupaten Simalungun, Kota Pematangsiantar, Kota Manado, dan Kabupaten Fak-fak. Hal ini sebagaian besar diakibatkan oleh banyaknya campur tangan lembaga yang bertugas mengurusi persoalan sengketa pencalonan, yang berujung pada ketidakpastian proses penyelenggaran pemilukada di beberapa daerah.

Persoalan *Ketiga*, pembiayaan empat jenis kampanye banyak dikritik karena dianggap sebagai salah satu akar persoalan menurunnya tingkat partisipasi masyarakat (*vote turn out*) di Pemilukada serentak 2015. Meskipun, penurunan

tingkat partisipasi juga disebabkan oleh banyak faktor lain seperti kejenuhan pemilih, figur yang ditawarkan, sampai dengan urusan teknis administratif. Pada sisi lain, keberadaan debat publik yang seharusnya dijadikan wahana bagi masyarakat untuk menguji kualitas gagasan, visi-misi, sampai dengan program yang ditawarkan, akan tetapi pada realitasnya selama ini debat publik hanya sebatas seremonial belaka dan informasi yang diterima tidak secara menyeluruh sampai di level *grass root*. Selain itu, hal lain yang tidak kalah penting ialah tidak adanya ketentuan sanksi mengenai politik uang. Padahal dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 terdapat larangan bagi setiap kandidat untuk melakukan politik uang.

Persoalan *Keempat*, dari segi pendaftaran pemilih terdapat pemberian hak politik yang berbeda antara pemilukada dengan pilpres. Jika dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 penyandang disabilitas mental diberikan hak pilih, akan tetapi di dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang mengatur jalannya pemilukada hal ini tidak diberikan. Dikatakan adanya perlakuan yang berbeda antara pilpres dengan pemilukada yang sebetulnya memiliki azas dan prinsip pemilu yang sama, dan memiliki tujuan yang sama pula sebagai arena membangun representasi rakyat. Sehingga keberadaan hal ini tentunya patut dipertanyakan.

Persoalan *Kelima*, adanya ketentuan syarat selisih suara yang termaktub dalam Pasal 158 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 bagi setiap calon kepala daerah yang ingin mengajukan permohonan sengketa MK. Terkesan menafikan tujuan keadilan pemilu itu sendiri, yakni suatu proses sengketa hasil pemilu di MK bukanlah persoalan angka dan hasil semata, tetapi juga keadilan materiil.

Terakhir persoalan *Keenam*, pemilukada tidak hanya dilihat dari sudut pandang teknis atau proses konversi suara menjadi kursi semata. Akan tetapi, sebagai sebuah arena yang menghubungkan antara masyarakat di daerah dengan Pemerintahan Daerahnya yang dibingkai dalam hubungan

represntasi dan kebijakan publik yang dihasilkan. Maka pemerintahan hasil pemilukada haruslah mampu menjawab berbagai tantang, problematika, dan kebutuhan daerah. Dalam kenyataannya hasil Pemilukada serentak 2015, tercatat kepala daerah terpilih tidak mampu meraih dukungan mayoritas di DPRD Provinsi maupun DPRD kabupaten/kota. Padahal hampir disetiap pengambilan keputusan dan kebijakan, kepala daerah akan berhubungan secara langsung dengan parlemen lokal. Di sisi lain, tingkat fragmantasi politik di parlemen dengan nilai indeks *effective number praliament parties* rata-rata mencapai tujuh, di mana terdapat tujuh partai politik relevan yang memiliki kekuatan untuk mempengaruhi proses pengambilan keputusan. Tentunya akan banyak merepotkan kepala daerah terpilih dan berpotensi mengganjal kebijakan-kebijakan publik yang ditawarkan oleh kepala daerah terpilih. Alhasil potensi terjadinya transaksional dalam perumusan kebijakan publik tidak dapat dihindari dalam rangka memuluskan program-program kebijakan yang diusung oleh kepala daerah terkait.

Persoalan lain terkait dengan integritas penyelenggara pemilukada melalui personal individu komisioner Komisi Pemilihan Umum yang ada di daerah, berbagai pelanggaran kode etik yang dilakukan mencoreng kredibilitas dan kewibawaan penyelenggara pemilihan umum. Hal ini tentunya lebih ditekankan pada aspek moralitas dan perilaku dari penyelenggara pemilukada.

Reformulasi Sistem Penegakan Kode Etik Penyelenggara Pemilu

Hadirnya DKPP membawa angin segar bagi penyelenggaraan Pemilihan Umum di Indonesia, DKPP dalam tugas, fungsi dan kewenangannya dapatlah dikatakan sebagai lembaga yang dapat memberikan keadilan, walaupun DKPP bukanlah lembaga yang memutus materiil pelaksanaan pemilu dan pemilukada, pada sisi lainya DKPP juga merupakan lembaga pasif, seperti yang di ungkapkan oleh Ketua DKPP Jimly Asshiddiqie (*dalam Newsletter DKPP edisi Februari,*

2016:6), "tidak pernah DKPP mendorong masyarakat untuk mengadu ke DKPP. Begitupun sebaliknya, DKPP juga tidak pernah menolak jika ada pengaduan yang masuk". Namun meski bersifat pasif, tidak dapat dipungkiri, bahwa masyarakat telah menjadikan DKPP sebagai sasaran baru untuk mencari keadilan dalam pemilu. Dari hari ke hari pengaduan yang masuk ke DKPP jumlahnya selalu meningkat. Pemilu Legislatif 2014 sebagai pengalaman pertama DKPP semenjak berdiri secara permanen. Beruntung aturan hukum memberi ruang untuk membentuk Tim Pemeriksa di daerah yang dinilai akan banyak membantu.

Diterbitkannya Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2013 menjadi langkah awal DKPP dalam kerangka persiapan pemeriksaan di daerah. Di dalam peraturan yang berisi 18 pasal ini di antaranya diatur soal syarat menjadi Tim Pemeriksa, tugas dan wewenang Tim Pemeriksa, tata cara pemeriksaan, serta pembiayaan pemeriksaan. Misalnya, dalam Pasal 4 disebutkan, Anggota Tim Pemeriksa berjumlah lima orang yang terdiri atas satu orang dari DKPP merangkap ketua, satu orang dari KPU Provinsi/KIP Aceh, satu orang dari Bawaslu Provinsi, dan dua orang dari unsur masyarakat. Tugas Tim Pemeriksa tidak sampai memutus perkara, karena urusan putusan menjadi kewenangan tujuh anggota DKPP setelah melalui rapat pleno. Tugas mereka di antaranya sebatas melakukan pemeriksaan, membuat resume pemeriksaan, membuat laporan pemeriksaan, serta boleh merekomendasikan sanksi yang dijatuhkan. Sementara itu, masa tugas mereka adalah satu tahun dan dapat diperpanjang sesuai kebutuhan.

Reformulasi sistem penegakan kode etik penyelenggara pemilu, yang menjadi domain daripada DKPP, adalah dasar pijakan yang mengatur tentang kewenangan-kewenangan DKPP yang perlu di formulasi kembali. Hal ini dimaksudkan agar DKPP kedepannya bukanlah sebagai lembaga yang pasif, hanya menunggu laporan pelanggaran kode etik, tetapi lebih berperan secara aktif untuk mengontrol perlakuan etis dari

penyelenggara pemilu, sehingga terjadilah proses penguatan kapasistas DKPP dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya. Beberapa pemikiran yang melandasi reformulasi sistem penegakan kode etik oleh DKPP adalah sebagai berikut:

1) Diberikannya kesempatan DKPP dalam proses seleksi komisioner KPU maupun Panwas melalui Tim Seleksi, agar dalam proses perekrutan penyelenggara pemilu (KPU dan Panwas) adanya keterlibatan DKPP, sehingga kedepannya personil komisioner KPU dan Panwas adalah mereka yang salah satunya sudah melalui proses seleksi perilaku dan etika.

2) Pembuatan dan penandatanganan pakta integritas Komisioner KPU dan Panwas sebelum melaksanakan tugasnya di hadapan DKPP sebagai bukti integritas penyelenggara pemilu.

3) Ketentuan yang mengatur untuk lebih memperluas ruang gerak dan kewenangan DKPP dalam mengawasi yang terkait kode etik kepada seluruh penyelenggara pemilu, tanpa harus menunggu adanya laporan.

4) Pengaturan pemberian/penjatuhan sanksi oleh DKPP kepada penyelenggara pemilu yang terbukti bersalah melanggar kode etik, yang lebih membuat efek jera, buka hanya sekedar pecopotan/pemecatan dari jabatan sebagai komisioner KPU dan Panwas, tetapi lebih kepada unsur pidana (kurungan badan) sehingga membuat para komisioner KPU dan Panwas akan lebih berhati-hati lagi dalam membuat keputusan, hal ini tentunya harus dicari celah berdasarkan hukum positif yang berlaku, seperti melakukan suap yang menjadi pelanggaran kode etik merupakan tindakan pidana yang biasa ditangani oleh KPK, demikian pula dengan DKPP.

Seharusnya kehadiran DKPP menjadi sangat penting dalam rangka menangani berbagai pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu. Oleh karena itu diperlukan penguatan bagi lembaga DKPP, dengan mendorong pemerintah untuk menunjang berbagai kebutuhan yang diperlukan DKPP dalam meningkatkan kinerjanya.

Oligarki Kuasa Uang-Politik dan Perlunya Reformasi Sistem Pemilu di Indonesia

Ahmad Taufan Damanik[33]

Sejak reformasi 1998 kita telah menghadapi 4 kali pemilu legislatif, ribuan kali pemilukada, memiliki 5 Presiden (pasca Suharto) serta mengalami begitu banyak perubahan di dalam sistem politik mau pun kepemimpinan nasional dan daerah. Dinamika yang luar biasa pasca jatuhnya Orde Baru memunculkan beberapa pertanyaan serius. Sudahkah demokrasi kita menjawab soal-soal pokok politik kita, yakni sirkulasi kepemimpinan politik yang lebih merata, lebih mencerminkan aspirasi warga yang sangat beragam ini, serta lebih jauh menghantarkan kita kepada kesejahteraan rakyat sebagaimana diinginkan *founding fathers* kita, yakni kemakmuran untuk rakyat sebanyak-banyaknya? Lebih jauh pertanyaan lain yang juga muncul apakah lembaga-lembaga politik demokrasi kita, Pemerintahan kita telah semakin solid dan memiliki kemampuan atau kapabilitas yang meningkat di dalam memenuhi tugas dan fungsinya?

Meminjam pemikiran Gabriel Almond mengenai sistem politik dan kinerjanya, ia menjelaskan bahwa terdapat 5 kapabilitas yang menjadi penilaian prestasi sebuah sistem politik:[34]

---

33 Penulis adalah Dosen pada Departemen Ilmu Politik, Universitas Sumatera Utara, alumni FISIP USU dan Pasca Sarjana University of Essex, United Kingdom serta menyelesaikan Kursus Singkat HAM di International Institute of Human Rights, Strassbourg, Perancis. Juga bekerja sebagai Konsultan dan penulis produktif di berbagai media.

34 Gabriel Almond, A Discipline Divided: Schools and Sects in Political Science, Newbury Park, CA, Sage, 1989.

Kapabilitas Ekstraktif, yaitu kemampuan mengumpulkan dan mengelola sumber daya alam dan sumber daya manusia dari lingkungan dalam negeri dan internasional dipadukan ke dalam satu tujuan, yakni kemaslahatan bangsa di mana sistem politik itu bekerja.

Kapabilitas Distributif yakni merujuk kepada kemampuan melakukan alokasi dan distribusi sumber-sumber ekonomi, penghargaan, status, dan kesempatan untuk semua lapisan masyarakat. Sumber Daya Alam yang dimiliki oleh masyarakat dan negara diolah sedemikian rupa untuk dapat didistribusikan secara merata, dalam rangka penciptaan keadilan sosial. Sistem dan struktur perpajakan, dengan demikian, akan memengaruhi corak kenegaraan, apakah bisa dikatakan lebih adil atau kurang adil, lebih mampu menjalankan kapabilitas distributif atau malah gagal.

Kapabilitas Regulatif (pengaturan) yang merujuk kepada aliran kontrol atas perilaku individu dan relasi-relasi kelompok di dalam sistem politik. Dalam menyelenggarakan pengawasan tingkah laku individu dan kelompok maka dibutuhkan adanya pengaturan, di mana negara memainkan peranan penting di dalam mengatur dan menjamin hak-hak individu dan kelompok.

Kapabilitas simbolik, artinya kemampuan pemerintah dalam berkreasi dan secara selektif membuat kebijakan yang akan diterima oleh rakyat. Semakin diterima kebijakan yang dibuat pemerintah maka semakin baik kapabilitas simbolik sebuah sistem politik.

Kapabilitas responsif, dalam proses politik terdapat hubungan antara input dan output. Output berupa kebijakan Pemerintah dapat diukur dari sejauh mana kebijakan tersebut dipengaruhi oleh masukan atau adanya partisipasi masyarakat (sebagai inputnya). Di sini, yang paling penting adalah pelembagaan mekanisme agregasi dan artikulasi politik kepentingan masyarakat ke dalam sebuah kebijakan

politik. Jadi, bukan sekedar melihat apakah output kebijakan paralel dengan aspirasi/tuntutan masyarakat (kemampuan menangkap wacana aspirasi), tetapi apakah di dalam sistem politik tersebut telah terlembagakan suatu mekanisme dimana rakyat dapat lebih mudah dan lebih mungkin untuk terlibat di dalam tahapan-tahapan pembuatan kebijakan. Kapabilitas ini sekaligus dapat diukur dari kemampuan menyahuti perkembangan tuntutan dalam negeri dan intemasional. Kapabilitas ini juga berhubungan dengan perkembangan globalisasi politik, ekonomi dan kebudayaan. Jika kita mengukur kapabilitas sistem politik Indonesia dengan lima elemen tersebut, dapat disimpulkan bahwa kapabilitas sistem politik kita masih jauh dari harapan, bahkan untuk beberapa dimensi justru mengalami kemunduran, baik karena sistem politik yang belum bekerja dengan baik mau pun diakibatkan kehilangan orientasi akibat kompleksitas dan ketidaksinkronan lembaga-lembaga politik yang ada di negeri ini.

Sedikit berbeda, David Easton menawarkan pendekatan lain yang melihat politik sebagai organisme yang dinamis, terus bergerak dan berubah dan tidak selalu menuju satu titik equilibrium. Namun, Easton tetap melihat sistem politik merujuk pada pertanyaan mengenai bagaimana mengelola sistem politik agar tetap utuh dalam situasi dunia yang penuh gejolak dan rentan pada perubahan. Analisa Easton akan menitikberatkan pandangan tentang bagaimana sistem politik berinteraksi dengan lingkungannya, baik di dalam maupun di luar lingkup masyarakat.

Kajian sistem politik, dengan begitu, akan dilihat dari tiga dimensi yakni *polity*, *politics*, dan *policy* (kebijakan). Dimensi *polity* diambil dari dimensi formal politik, yaitu struktur dan norma, serta pengaturan mengenai institusi-institusi mana yang semestinya ada di dalam politik. Dimensi politik dari dimensi prosedural lebih mengarah pada bagaimana proses membuat keputusan, mengatasi konflik, dan mewujudkan tujuan dan kepentingan. Dalam hal ini yang menjadi penekanan adalah siapa yang dapat memaksakan kepentingan, bagaimana mekanisme pengaturan untuk mengatasi konflik sehingga

didapatkan suatu *konsensus* yang mengakomodasi berbagai kepentingan yang beragam.[35] Akhirnya adalah dimensi *policy* atau kebijakan sebagai dimensi politik, yang melihat substansi dan cara pemecahan masalah berikut pemenuhan tugas yang dicapai melalui sistem administratif, menghasilkan keputusan yang mengikat bagi semua. Bagaimana pun, titik berat dari pandangan Easton, meski berbeda dengan cara pandang Almond di dalam menganalisa sistem politik, tetaplah menyangkut kepada efektifitas suatu sistem politik di dalam menjalankan fungsi-fungsinya menjawab tantangan dalam negeri dan luar negeri. Karena itu, dengan pendekatan "Input – Proses – Output – Easton akhirnya bisa membedakan antara sistem politik yang bekerja secara efektif dengan sistem politik yang disfungsional karena kegagalan mengakomodasi elemen-elemen Input; kegagalan memproses tuntutan-tuntutan atau aspirasi yang beragam atau bahkan bertentangan; kegagalan melahirkan suatu kebijakan atau keputusan responsif dan diterima banyak pihak; serta kegagalan menciptakan suatu dinamika politik yang mampu menjawab tantangan dalam dan luar yang terus berubah (dinamis).

Tentu saja, kedua kajian mengenai sistem politik ini tidak bisa dipisahkan dari pendekatan lain yakni budaya politik dan sejarah. Untuk kasus Indonesia, dimensi-dimenasi kesejarahan mulai dari jaman kerajaan-kerajaan, kolonialisme, masa kemerdekaan (liberal-parlementer, presidensial dan demokrasi terpimpin, serta masa otoritarian-militeristik Orde Baru) mau pun masa transisi demokrasi pasca reformasi akan ikut mempengaruhi proses pembentukan sistem politik di Indonesia. Sama halnya dengan dimensi kultural yang ikut mempengaruhi pembentukan dan implementasi sistem politik.[36]

---

35 D. Easton, *A Framework for Political Analysis* (2nd ed.), University of Chicago Press, Chicago, 1981

36 Lihat pendekatan Indonesianis semacam Herbert Feith di dalam menganalisa bekerjanya sistem politik di Indonesia melalui pendekatan sejarah atau Gertz yang condening mengamati aspek budaya politik di Indonesia yang

Dengan demikian, kata kuncinya adalah kapabiltas dari sistem politik menyahuti tuntutan-tuntutan masa kini dan masa depan, tuntutan dari dalam mau pun dari luar negara, dalam rangka menghadirkan *collective will*, kehendak bersama yang setara untuk hidup sejahtera dan adil. Dalam posisi seperti ini lah sistem politik harus didesain yang kemudian berakibat pada aspek normatif yang mesti dibangun, struktur dan kelembagaan apa dan dengan fungsi-fungsi apa saja yang dibutuhkan, pola interaksi politiknya, sistem kepartaian dan pemilu, model-model kebijakan, model desentralisasi dan lain sebagainya.

Refleksi Perjalanan Pemilu Pasca Reformasi

Merefleksikan apa yang menjadi semangat perubahan politik melalui perubahan sistem pemilu di masa perjuangan reformasi atau jauh sebelum itu, maka setidaknya ada beberapa tujuan penting yang ingin dicapai. Pertama, peningkatan kualitas pemilu, di mana pada masa orde oaru pemilu tak lebih menjadi alat politik untuk melanggengkan kekuasaan rezim militer Soeharto dengan Golkar dan militer sebagai penopang utamanya. Pasca reformasi diharapkan kita memiliki pemilu yang adil, jujur dan bersih. Dengan begitu, melalui pemilu diharapkan terjadi proses seleksi kepemimpinan politik, baik legislatif mau pun eksekutif, nasional mau pun daerah, yang benar-benar mewakili aspirasi dan keberagaman masyarakat Indonesia.

Kedua, pemilu yang jujur, adil dan bersih sekaligus menjadi sarana penggalian dan agregasi gagasan politik menuju suatu kebijakan nasional dan daerah yang lebih menjamin hajat hidup seluruh rakyat Indonesia. Ketiga, untuk itu dibutuhkan sistem dan lembaga kepartaian yang kuat, mencerminkan kedaulatan rakyat dan mewakili keberagaman rakyat Indonesia.

---

memengaruhi konsep dan cara bekerjanya suatu sistem politik.

Sayangnya, beberapa pemilu pasca reformasi justru semakin kehilangan substansi demokrasinya dan mendorong praktik politik uang yang kian tinggi, mendorong korupsi dan semakin hilangnya kemandirian partai merumuskan agenda pembangunan berbasis aspirasi rakyat. Pemilik modal semakin menguasai sistem pemilu di Indonesia dengan mendikte hasil-hasil pemilu sebagaimana kepentingan ekonomi politik mereka. Secara teknis, pelaksanaan pemilu terlihat baik-baik saja, namun praktik politik uang sebetulnya telah menggiring orientasi pemilu kita kearah oligarki partai yang berkolaborasi dengan kepentingan modal. Dalam konteks inilah kehadiran Bawaslu (Badan Pengawas Pemilu) serta DKPP (Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu) dipertanyakan efektifitasnya karena secara maksimal hanya bisa mengadili pelanggaran formal aturan pemilu, namun gagal mendorong arah pemilu sebagaimana cita-cita demokrasi yang diusung pada reformasi 1998.

Oligarki Uang dan Kuasa

Menarik sekali penelitian mengenai politik uang yang dilakukan UGM Yogyakarta dan Australian National University, Australia, bersama puluhan peneliti, termasuk penulis, di belasan provinsi dan puluhan tingkat dua dalam pemilu Legislatif 2014 lalu. Penelitian ini merupakan rangkaian penelitian di empat negara yakni Malaysia, Thailand, Philippines serta Indonesia. Hasilnya sudah dapat diperkirakan, sama halnya dengan tiga Negara ASEAN lainnya tersebut, politik uang luar biasa menggerusi sistem pemilu. Dengan menggunakan istilah patronase, penelitian ini membongkar modus, strategi dan pilihan-pilihan jenis dan cara distribusi material atau jasa yang dilakukan oleh umumnya para caleg. Sebagaimana pendapat Ketua DKPP, Prof. Jimly Asshiddiqie, politik uang berjalan massif, sebagian ahli lainnya menyebut politik uang sebagai brutal.

Patronase sendiri dimaksudkan sebagai 'sebuah pembagian keuntungan diantara politisi untuk mendistribusikan sesuatu secara individual kepada pemilih, para pekerja atau

penggiat kampanye, dalam rangka mendapatkan dukungan politik mereka' (Shefter 1994: 283 dan Hutchcroft 2014: 176-177).[37] Patronase merupakan pemberian uang tunai, barang, jasa dan keuntungan ekonomi lainnya (seperti pekerjaan atau kontrak proyek) yang didistribusikan oleh politisi, termasuk keuntungan yang ditujukan untuk individu (misalnya amplop berisi uang tunai) dan kepada kelompok/komunitas (misalnya lapangan sepak bola baru untuk para pemuda di sebuah kampung). Patronase juga bisa berupa uang tunai atau barang yang didistribusikan kepada pemilih yang berasal dari dana pribadi (misalnya dalam pembelian suara) atau dana dari publik (misalnya proyek-proyek *pork barrel* yang dibiayai pemerintah), juga ada yang disebut sebagai *programmatic goods* yaitu materi yang diterima oleh seseorang yang menjadi target dari program-program Pemerintah, misalnya program kartu pelayanan kesehatan dan lain-lain.

Dengan pilihan-pilihan tertentu misalnya *vote buying, programmatic goods, pork barrel* atau yang lainnya, pemilik uang menjadi penguasa pemilu. Sistem terbuka proporsional semakin mendorong politik uang. Yang menarik, temuan penelitian juga membuktikan umumnya para caleg mulai meninggalkan peran partai dan memilih tim sukses dari kalangan non partai. Artinya, jika praktik ini diteruskan, maka peran partai akan semakin tergerus dan sebaliknya makin menumbuhkan politik populisme. Nama besar dan kekuatan uang akan lebih menentukan, arah demokrasi kita menjadi sulit dikontrol karena kekuatan individual yang menguasai uang akhirnya mengendalikan politik.[38]

Penelitianbersamayangtelahdibukukaninimenemukan beberapa hal penting. Pertama, politik uang atau politik

---

37 Shefter, Martin, Political Parties and the State: The American Historical Experience, University Press, Princeton 1994, hal 283 dan Hutchcroft, Paul, Linking Capital and Countryside: Patronage and Clientelism in Japan, Thailand and the Philippines, John Hopkins University Press, Baltimore, 2014, hal 176-177.

38 Edward Aspinall dan Mada Sukmajati (ed), Politik Uang di Indonesia, Patronase dan Klientelisme pada Pemilu Legislatif 2014, 2014, hal 4-5

patronase merupakan aspek sentral dalam strategi kampanye sebagian besar kandidat. Hanya ada beberapa kandidat yang mencoba melakukan pendekatan lain yang lebih bermartabat, namun jumlahnya hanya segelintir. Kedua, di seluruh Indonesia sebagian besar kandidat mengandalkan jaringan informal perantara (*broker*) atau yang biasa disebut Tim Sukses. Dengan begitu, untuk menjangkau sebanyak-banyaknya pemilih, umumnya kandidat tidak lagi mengandalkan struktur partai secara formal, tapi lebih mengandalkan jaringan personal, informal dan sedikit didukung jaringan struktur formal partai.[39]

Peneliti yang lebih dulu melakukan studi tentang praktik patronase atau politik uang sebetulnya telah menemukan praktik ini mulai marak pada Pileg 2009, namun pada Pileg tahun 2014 lah praktik ini paling massif dan tentu saja menempatkan kekuatan uang menjadi faktor sangat dominan di dalam politik Indonesia. Fenomena ini tentu semakin memperkuat kajian dengan tesis "Oligarki" yang sebelumnya sudah ditulis oleh Robison dan Hadiz (2004, 2013) serta Winters (2011, 2013) yang berargumen bahwa para aktor yang sangat kaya telah mendominasi demokrasi Indonesia, juga menekankan tema patronase sebagai perekat politik.

Selain itu cukup banyak pula kajian kontemporer yang membahas topik Pemerintahan lokal yang juga menyinggung tema politik uang melalui identifikasi terhadap sindrom korupsi, penggalangan dana ilegal, serta relasi informal yang menyambungkan birokrat, elite politik dan elite bisnis di tingkat lokal (misalnya Hadiz 2010, Hidayat 2009, Choi 2009, 2011). Praktik politik uang bahkan sudah terjadi di dalam pemilihan kepala daerah melalui DPRD, namun pemilukada langsung malah merebakkan politik uang lebih ke masyarakat di berbagai tingkatan, individual mau pun kelompok/organisasi.

Lebih lanjut, penulis lain Muhammad Nadjib, Ketua Badan Pengawas Pemilu DIY bahkan juga menambahkan

---

39 Ibid, hal 10

praktik politik uang ini juga melibatkan penyelenggara pemilu di berbagai tingkatan, yakni berupa transaksi keuangan atau material (*vote trading*) yang dilakukan sejak awal kampanye, terutama pada masa pemungutan dan penghitungan suara, namun karena lemahnya sistem hukum dan komitmen penegekan hukum, kebanyakan kasus-kasus yang terjadi terlepas dari jeratan hukum.[40]

Kerawanan Pelanggaran Pemilu

Jadi, semua penelitian di atas membuktikan pula bahwa kerawanan pemilu sudah dimulai jauh sebelum tahapan resmi pemilu berlangsung, demikian pula untuk pemilukada. Para kandidat yang memiliki uang yang banyak telah melakukan "kampanye" dan lobby politik dengan memanfaatkan berbagai sarana media dan organisasi sosial-keagamaan. Namun, karena aturan pemilu dan pemilukada tidak menyentuh tahapan ini, maka kekuatan modal besar sudah "mengalahkan" pesaing dengan modal yang kecil, sehingga asas "kesetaraan politik" sudah mulai ditinggalkan dalam tahap dini ini. Begitu juga petahana, pendekatan "politik program" (dalam istilah politik disebut *programmatic goods* yang juga merupakan bagian dari politik uang untuk mendapatkan dukungan). Kembali asas kesetaraan politik ditinggalkan dalam tahapan paling awal ini. Media massa dan organisasi sosial-keagamaan memiliki peran yang besar di dalam memperkuat kondisi ketidaksetaraan politik, sementara aturan pemilu sama sekali tidak bisa menyentuhnya.

Tahapan lain yang bermasalah adalah tahapan pendaftaran dimana kembali politik uang bermain, baik yang maju melalui calon partai mau pun yang maju melalui jalur perseorangan. Jual beli kursi berlangsung tanpa pengawasan, demikian juga jual beli atau manipulasi KTP dukungan. Kembali kekuatan uang ikut menentukan. Di beberapa daerah, sumber

---

40 Ibid, hal 511-517

uang didapatkan dari "pebisnis" baik kontraktor, pengusaha tambang mau pun pebisnis lainnya. Kembali aturan pemilu mau pun perangkat pengawasan pemilu tidak berdaya menyentuh tahapan ini.

Tahapan yang tak kalah kotornya adalah tahapan kampanye, sekali lagi perangkat pengawasan pemilu sangat terbatas, baik karena aturan yang dibuat memang membatasi wewenang penyelenggara/pengawas, mau pun karena aturan yang ada memang member ruang aktor pemilukada melakukan pelanggaran. Salah satu aturan yang mesti direvisi adalah soal audit keuangan.

Tahapan perhitungan suara juga rawan di semua tingkatan, sehingga menimbulkan berbagai konflik di beberapa daerah. Hanya saja, proses pembuktian pelanggaran memang sangat sulit pula, apalagi jika penyelenggara pemilu suda sejak awal memiliki preferensi tertentu terhadap kandidat. Di berbagai daerah, kesulitan ini dimulai dari proses seleksi komisioner KPU, badan pengawas dan perangkat pemilu lainnya. Petahana dan kekuatan partai besar diindikasikan memiliki pengaruh yang kuat di dalam seleksi.

Untuk itu dibutuhkan evaluasi yang mendasar menyangkut bukan saja kode etik penyelenggara pemilu, tetapi juga sistem dan aturan pemilu. Asas-asas kesetaraan politik menjadi penting dikemukakan, karena sejalan dengan semangat reformasi politik 1998, demokrasi yang ingin dibangun di Indonesia adalah demokrasi yang bisa memberikan ruang bagi semua warga untuk tampil di dalam pentas politik sekaligus menjamin agregasi aspirasi politik warga Indonesia yang beragam dan bukan sekedar berlangsungnya pemilu sebagai penanda lancarnya sirkulasi kepemimpinan. Kondisi politik sebelum reformasi yang hanya didominasi kelompok elit tertentu tidak akan pernah berubah jika sistem pemilu masih membiarkan berlangsungnya ketidaksetaraan politik warga. Diskursus perubahan aturan-aturan pemilu selalu gagal menyentuh dimensi ini dan karena itu sistem pemilu selalu

saja menghadirkan sosoknya yang mahal, hanya didominasi kelompok yang menguasai sumber-sumber ekonomi. Kondisi ini pula yang mendorong politik uang, mobilisasi politik melalui media dan organisasi sosial-keagamaan. Belakangan yang muncul adalah wajah populisme politik hasil perkawinan kekuatan modal dan media sebagai antitesa dari oligarki partai. Hasilnya semakin jauh dari pembangunan demokrasi di Indonesia.

Peran Masyarakat Sipil

Sebenarnya masyarakat sipil adalah aktor utama yang mendorong perubahan politik, khususnya sistem pemilu di Indonesia. Yang paling terkenal adalah KIPP (Komisi Independen Pemantau Pemilu) yang didirikan almarhum Mulyana Kusumah bersama rekan-rekan aktifis, tokoh masyarakat, intelektual kampus, mahasiswa dan juga jurnalis. Artinya, masyarakat sipil adalah kekuatan awal pembentukan sistem pemilu jujur dan adil, mendorong sistem multi partai sebagai tandingan sistem monolitik yang dijalankan Orde Baru. Gerakan demokrasi inilah yang mendorong munculnya pemilu terbuka, dan sejalan dengan perubahan politik 1998, maka sistem ini diperkenalkan pada Pemilu 1999.

Pada Pemilu 1999, bahkan keterlibatan masyarakat sipil internasional mau pun badan-badan resmi internasional lainnya juga terlibat di dalam memastikan pemilu yang bersih, jujur dan adil di Indonesia. Ada lembaga *Asian Network for Free and Fair Election* (ANFREL), *Carter Center*, UNDP bahkan lembaga-lembaga hak asasi manusia internasional, selain yang bersifat lokal seperti KIPP, lembaga-lembaga kampus, NGO dan tentu saja media massa. Masyarakat sipil dalam dan luar negeri bahu-membahu memantau setiap tahapan pemilu, juga turut mendorong kesadaran, pengetahuan serta ketrampilan masyarakat terhadap detil pemilu. Pada era itu, bukan saja tingkat partisipasi pemilih sangat tinggi, dari segi kualitas pemilu pun bisa dikatakan sebagai yang terbaik setelah reformasi.

Namun, anehnya masyarakat sipil semakin ditinggalkan di dalam pemilu, kecuali tahun 1999. Pelaksanaan pemilu menjadi semakin birokratik dan domain negara atau politik formal, sementara masyarakat sipil hanya menonton di luar sistem. Kalau pun ada peran, maka peran itu tidak terlampau signifikan lagi. Banyak aktifis baik dengan latar belakang pengetahuan politik pemilu yang mencukupi mau pun yang sekedarnya saja, masuk menjadi penyelenggara pemilu, baik di tingkat nasional (KPU Nasional dan Bawaslu) hingga ke tingkat paling rendah yakni PPK dan PPS, namun tetap saja tidak bisa mewakili kekuatan *non-state* sebagaimana lembaga pemantau pemilu swasta yang pernah ada. Ini membuktikan bahwa kekuatan masyarakat sipil sebagai pihak pemantau, penyeimbang, kekuatan penekan tetap saja dibutuhkan dan mesti kuat serta tidak tergantikan dengan masukkan orang per orang dari aktifis masyarakat sipil ke lembaga formal pemilu, baik KPU mau pun Bawaslu.

Kesimpulan

Alih-alih melahirkan perubahan politik yang mendorong kesetaraan politik, pencapaian agregasi aspirasi politik yang beragam dan kompleks di Indonesia, menciptakan sistem politik yang lebih adil, bersih dan memiliki kapabilitas yang memadai di dalam menjalankan tugas-tugas politik kenegaraan, yang terjadi justru sistem kepartaian dan sistem pemilu kita kian hari justru semakin kehilangan makna substansial pentingnya. Partai pemenang silih berganti, kepemimpinan dan indvidu yang memenangi pemilu dan memerintah silih berganti, namun tetap saja oligarki uang dan kuasa sebagaimana digambarkan dengan baik oleh Robison dan Hadiz serta Jeffrey Winters makin menguat. Di tingkat lokal biasa disebut sebagai fenomena *local bossism*, mafia ekononomi-politik atau kartel politik. Mereka lah yang juga secara nasional menguasai kuasa uang dan kuasa politik sekaligus di daerah dan juga tingkat nasional. Mereka berada di balik oligarki partai yang selalu diributkan, bahkan juga di balik kemunculan politik populisme dengan munculnya

person-person pemimpin politik yang kini mulai "menyaingi" kekuatan oligarki partai. Sekali lagi, politik mereka adalah untuk kepentingan mereka, bukan untuk rakyat banyak sebagaimana esensi demokrasi, sebagaimana pemimpin masa depan yang ingin dibangun para pendiri bangsa mau pun aktifis demokrasi yang berjuang beberapa dekade Indonesia merdeka. Belakangan, upaya mereka kian sukses karena ditopang oleh kekuatan media massa yang juga mereka kuasai.

Aturan-aturan mau pun kelembagaan kepemiluan kita tidak cukup mampu menangkap "kejahatan politik" yang mereka lakukan. Karena itu diperlukan perubahan mendasar di dalam desain pemilu, desain kelembagaan serta dibutuhkan suatu peradilan pemilu yang lebih khusus dan mandiri. Ide mahkamah pemilu tidak bisa berdiri sendiri, tanpa perubahan sistem kepartaian dan kepemiluan kita, maka gagasan mahkamah pemilu akan tetap berada di pusaran kekuatan kartel pemilu yang sudah kadung menguasai politik *electoral* kita. Di situ lah, pentingnya kekuatan masyarakat sipil yang memang menjadi *pionir* gerakan perubahan politik Indonesia sejak era Orde Baru hingga reformasi 1998. Perubahan ini tidak mungkin diharapkan datang dari parlemen atau pemerintah yang sesungguhnya menikmati kondisi politik elektoral ini dan kesulitan mencari argumen untuk mengubahnya. Oleh karena ini menyangkut format ketatanegaraan sekaligus, maka *orun rembug* ahli ketatanegaraan dari kampus-kampus terbaik di Indonesia juga sangat dibutuhkan.

Analisis Pemilukada 2015: Menuju Pemilu Berintegritas di Indonesia *(Kasus di Sumatera Barat)*

Lince Magriasti[41]

Sebagai negara yang menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi dalam penyelenggaraan negara, pemilu menjadi salah satu syarat utama yang harus dilaksanakan secara kontinu. Sistem politik demokrasi menempatkan rakyat sebagai pemegang kekuasaan sehingga kesempatan yang sama bagi rakyat untuk dipilih dan dalam menentukan pilihan menjadi indikator penting dalam prinsip demokrasi. Banyak pakar seperti Huntington, Schmitter dan Karl dan Diamond kemudian menjadikan hak memilih dan hak dipilih sebagai pembeda antara sistem politik demokrasi dengan sistem politik lainnya.[42] Kedua hak ini terdapat dalam sebuah proses dan prosedur yang kemudian dikenal dengan pemilihan umum. Dalam kaitannya dengan demokrasi, Huntington menyatakan bahwa pemilu sebagai syarat utama menuju demokratisasi. Pemilu yang dimaksud Huntington adalah pemilu yang bersifat formal prosedural dan sebagai instrumen yang menanamkan prinsip-prinsip kebebasan dalam berkompetisi dan berpartisipasi untuk memilih dan dipilih.[43]

---

44 Lince Magriasti, Dosen Jurusan Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Padang

42 Nuhamin Nahar Usman, Percepatan dan Perlambatan Demokrasi di Tingkat Lokal: Pemilihan Kepala Daerah dalam Politik Indonesia, Jakarta, PT Elex Media Komputindo, 2015, hal 4.

43 MB. Zubakhrum Tjenreng, Pemilukada Serentak: Penguatan Demokrasi di Indonesia, Jakarta ,Pustaka, Kemang 2016, hal 33. Seperti yang dituliskan oleh Huntington dalam bukunya "Gelombang Ketiga Demokratisasi"

Ketika hak memilih dan dipilih dijalankan oleh rakyat secara bersamaan, tidak tertutup kemungkinan terjadinya konflik antar berbagai pihak dan memungkinkan terjadinya malapraktik pemilu atau tindakan manipulasi dalam keseluruhan proses penyelenggaraan pemilu yang bertujuan untuk kepentingan yang sifatnya perseorangan dan/atau kelompok seperti partai politik yang terkadang mengenyampingkan kepentingan umum.[44] Untuk menghindari terjadinya konflik dan malapraktik pemilu ini, UNDEF bersama *Open Society Foundation* dan TIRI mengkampanyekan 11 prinsip-prinsip pemilu berkeadilan seperti dalam tabel 1:

Tabel IV.1
Prinsip-prinsip Pemilu Berkeadilan

No	Prinsip	Penjelasan
1	Integritas	Ini merupakan elemen penting yang didasari dengan semangat kejujuran dan akuntabilitas yang menjadi aspek utama dalam keseluruhan proses pemilu.
2	Partisipasi	Suara rakyat harus didengarkan, dihargai dan diwakili dengan baik.
3	Penegakan hukum	Penegakan hukum harus tegas dalam rangka mengukuhkan legitimasi proses demokrasi perwakilan.
4	Imparsial dan Keadilan	Setiap pemilih dan calon-calon wakil rakyat dijamin keadilan mereka di mata hukum.
5	Profesionalisme	Penyelenggaraan pemilu mensyaratkan pengetahuan teknis penyelenggara pemilu dan memiliki kompetensi untuk menjelaskan proses tersebut.

44 Ramlan Surbakti dkk, Integritas Pemilu 2014: Kajian Pelanggaran, Kekerasan dan Penyalahgunaan Uang pada Pemilu 2014 Jakarta, Kemitraan Bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan 2014, hal 31.

No	Prinsip	Penjelasan
6	Independensi	Seluruh pihak penyelenggara atau pihak yang memiliki kewenangan dalam penyelenggaraan pemilu harus independen yang dijamin dan dihargai di mata hukum.
7	Transparansi	Membuka semua informasi yang relevan tentang proses pemilu.
8	*Timeliness*	Pentingnya konsistensi dalam perencanaan penyelenggaraan pemilu.
9	Tanpa kekerasan	Semua proses pemilu harus bebas dari unsur kekerasan, intimidasi, tindakan koersi, korupsi dan semua tindakan yang melanggar aturan pemilu yang berkeadilan.
10	*Regularity*	pemilu harus dilaksanakan secara periodik.
11	Penerimaan	Hasil pemilu harus diterima (*Electoral Integrity Group*)

Sumber: Ramlan Surbakti dkk, *Integritas Pemilu 2014: Kajian Pelanggaran, Kekerasan dan Penyalahgunaan Uang pada Pemilu 2014* (Kemitraan Bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan 2014) 29-30.

Prinsip-prinsip pemilu di atas kemudian oleh Indonesia dalam UUD 1945 menetapkan enam prinsip pemilu yang disingkat dengan Luber-Jurdil (Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur dan Adil). Dalam perkembangan berikutnya prinsip penyelenggaraan pemilu di Indonesia khususnya pada pelaksanaan pemilukada ditetapkan bertujuan dalam mewujudkan pemilu yang berintegritas. Pemilu yang berintegritas adalah penyelenggaraan pemilu yang didasarkan pada prinsip-prinsip demokrasi (dimaksudkan sebagai bentuk pengakuan atas hak kebebasan memilih yang sifatnya universal) dan kesetaraan politik sesuai dengan standar perjanjian internasional, profesional dan tidak memihak serta menerapkan prinsip transparansi mulai dari persiapan hingga

administrasi seluruh siklus pelaksanaan pemilu.[45] Penerapan pemilu yang berintegritas khususnya pada penyelenggaraan pemilukada ini mulai terlihat ketika masa Pemerintahan SBY yang terungkap dalam beberapa ketentuan pada Perppu Nomor 1 Tahun 2014, seperti:[46]

1) Pasal 1 angka 2, Pasal 3 ayat (2), Pasal 5 ayat (3) huruf b, dan Pasal 7 huruf d. Hal ini ditunjukkan dengan adanya uji publik dari calon kepada daerah supaya terhindar dari calon yang integritasnya buruk dan kemampuan yang rendah;
2) Pasal 69, dengan adanya pembatasan kampanye terbuka untuk menghemat biaya dan menghindari terjadinya konflik horizontal;
3) Pasal 74-76 tentang pengaturan akuntabilitas penggunaan dana kampanye;
4) Pasal 47 tentang larangan politik uang dan biaya sewa parpol pengusung yang berdampak pada tindakan penyalahgunaan wewenang;
5) Pasal 68 huruf c tentang larangan kampanye hitam yang dapat menimbulkan konflik horizontal;
6) Pasal 70 tentang larangan pelibatan aparat birokrasi yang menyebabkan pemilukada tidak netral.

Ketentuan-ketentuan tersebut di atas merupakan beberapa syarat yang mengacu pada pelaksanaan pemilu yang berintegritas sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi.

Pelaksanaan pemilukada di Indonesia telah mengalami beberapa perubahan pola pemilihan, sebelum reformasi kepala daerah ditunjuk oleh Pemerintah pusat kemudian dipilih oleh

---

45 Mukhtar Sarman, "Menakar Kualitas Pemilukada: Menstrukturkan Sebuah Kontestasi Politik yang Berintegritas", dalam Jurnal Etika & Politik Vol. 1 Nomor 2 Agustus 2015, DKPP, Jakarta, 2015, Hal 15.

46 Ibid, 16.

anggota DPRD namun perubahan pasca reformasi dilaksanakan dengan rakyat memilih langsung kepala Daerahnya (dikenal dengan Pemilukadasung kemudian pemilukada). Penyelenggaraan pemilukada secara langsung di Indonesia dilaksanakan pertama kali pada Juni 2005, kemudian muncul wacana untuk penyelenggaraan pemilukada secara serentak yang mulai dilaksanakan pada 9 Desember 2015. Pemilukada serentak 2015 lalu merupakan periode pertama dari enam periode yang akan dilalui menuju pelaksanaan pemilukada serentak secara nasional pada 2027 di Indonesia. Pelaksanaan pertama yang dilakukan secara serentak dan meninggalkan banyak pelanggaran menjadi ajang pembelajaran yang berharga ketika tujuannya ke depan adalah peningkatan kualitas penyelenggaraan pemilukada yang berintegritas. pemilukada serentak pada 9 Desember 2015 yang dilakukan di 269 wilayah di Indonesia terdiri atas 9 provinsi, 36 kota dan 224 kabupaten. Selain itu, pelaksanaan pemilukada tersebut juga menyisakan 5 daerah yang mengalami penundaan yaitu Provinsi Kalimantan Tengah, Kota Manado, Kota Pematang Siantar, Kabupaten Simalungun dan Kabupaten Fakfak dengan jumlah penyelenggara pemilukada mulai dari pusat hingga di TPS sebanyak 2.612.869 orang.[47]

Penyelenggaraan pemilukada yang dilaksanakan serentak pada Desember 2015 di 269 wilayah di Indonesia tersebut meninggalkan permasalahan. Hal ini terlihat semenjak tahapan pemilukada mulai bergulir pada bulan April 2015 dengan pembentukan PPK, PPS dan KPPS. Pada saat tahapan dimulai pada bulan Juni 2015, pengaduan ke DKPP khususnya dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu mulai bertambah, seperti dapat dilihat pada tabel berikut:

47 DKPP, Outlook 2016: Refleksi & Proyeksi , DKPP RI, Jakarta, 2016, Hal 44-45.

Tabel IV.2
Pengaduan Dalam Rangka Tahapan Pemilukada Tahun 2015

Bulan	Jun	Juli	Agus	Sept	Okt	Nov	Des	Jumlah
Pengaduan Pemilukada	5	8	46	74	47	41	26	247
Persentase	2.02%	3.24%	18.62%	29.96%	19.03%	16.60%	10.53%	100%

Sumber: Data diolah oleh Sekretariat Biro Administrasi DKPP per 18 Desember 2015. Lihat DKPP, *Outlook 2016: Refleksi & Proyeksi* (DKPP RI 2016) 45.

Dari tabel 2 diatas diketahui bahwa hingga 18 Desember 2015, pengaduan pelanggaran kode etik yang dilakukan penyelenggara pemilu berjumlah 247 pengaduan dengan penyelenggara pemilu yang menjadi teradu sebanyak 385 orang yang berasal dari jajaran KPU dan Bawaslu. Dari 269 wilayah yang melaksanakan pemilukada, terdapat 29 provinsi yang mengadukan dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu. 5 provinsi dengan pengaduan terbanyak yaitu Provinsi Sumatera Utara sebanyak 45 pengaduan (18.22%), Provinsi Jawa Timur 28 pengaduan (11.34%), Provinsi Papua dan Provinsi Sumatera Barat sebanyak 13 pengaduan (5.26%) dan Provinsi Papua Barat sebanyak 12 pengaduan (4.86%). Pengaduan pelanggaran berasal dari unsur penyelenggara pemilu sendiri, peserta pemilu, tim kampanye, masyarakat/ pemilih dan parpol, dengan pengaduan paling banyak berasal dari masyarakat/pemilih.[48]

Sementara itu, dari 385 teradu, 24 teradu diberhentikan tetap, 4 teradu diberhentikan sementara, 90 teradu mendapat peringatan, 9 teradu dengan ketetapan dan 258 teradu direhabilitasi nama baiknya.[49] Sumatera Barat sebagai salah satu dari lima provinsi dengan pengaduan pelanggaraan

48 Ibid Hal 47, 50-51.

49 Ibid Hal 109-110.

terbanyak yaitu 13 pengaduan berbanding lurus dengan jumlah teradu sebanyak 25 orang (11%) dan merupakan provinsi ketiga dengan jumlah teradu terbanyak setelah Provinsi Kalimantan Barat dengan 127 teradu (54%) dan Provinsi Sumatera Utara dengan 41 teradu (17%). Dari 25 teradu dalam pelanggaran pemilukada di Sumbar, teradu yang mendapatkan putusan diberhentikan tetap sebanyak 3 teradu, 5 teradu dengan peringatan dan 17 teradu direhabilitasi. Kondisi di atas menunjukkan bahwa indikasi pelanggaran penyelenggaraan pemilukada tahun 2015 tidak sepenuhnya menjadi tanggung jawab dari penyelenggara pemilu. Prinsip berintegritas dalam penyelenggaraan pemilu tidak hanya berkaitan dengan integritas dari penyelenggara pemilu, namun juga seluruh *stakeholder* yang berhubungan dengan penyelenggaraan pemilukada seperti parpol, peserta pemilukada dan tim sukses, serta masyarakat sebagai pemilih. Hal ini menjadi pertanyaan ketika dilihat dari hasil putusan DKPP untuk Sumbar misalnya, terdapat 8 teradu yang mendapat putusan, sementara 17 teradu lainnya direhabilitasi nama baiknya karena dianggap tidak melakukan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu. Pertanyaan dari kondisi ini adalah siapa saja yang terlingkup dalam penegakan kode etik penyelenggaraan pemilukada tahun 2015? Berikutnya bagaimanakah sesungguhnya integritas pelaksanaan Pemilukada serentak tahun 2015 di Indonesia secara umum dan Provinsi Sumbar khususnya? Pertanyaan tersebut penting untuk dicarikan jawabannya guna mewujudkan penyelenggaraan pemilukada yang berintegritas.

Penelitian yang dimaksudkan di sini adalah upaya pencarian guna memecahkan masalah dan mendapatkan solusi perbaikan. Tulisan ini menggunakan metode penelitian kualitatif, di mana adanya upaya untuk mengetahui secara cermat tentang pelaksanaan pemilukada tahun 2015 dengan kasus-kasus yang dibatasi oleh waktu. Dalam hal ini yang menjadi substansi yang dicermati adalah penyelenggaraan pemilukada tahun 2015 dan penegakan kode etik. Selain menganalisa secara umum tentang penyelenggaraan

pemilukada tahun 2015 di Indonesia, tulisan ini membahas secara khusus pelaksanaan pemilukada serentak tahun 2015 di Sumbar.

Teknik pengumpulan data dalam penulisan ini dilakukan dengan cara mencari sumber data sekunder, seperti data pemilih dan partisipasi pemilih, jumlah perolehan suara calon kepala daerah di Sumbar yang dapat diperoleh melalui situs KPU Provinsi Sumbar. Selain itu juga dilakukan pengumpulan data melalui literatur atau referensi buku, jurnal dan dokumen yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas dalam tulisan ini. Pengumpulan data ini dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel IV. 3
Teknik Pengumpulan Data

Jenis Data	Teknik Pengumpulan Data	Sumber Data
Sekunder	Dokumen	Perolehan suara Pemilihan Calon Kepala Daerah se-Sumbar pada pemilukada tahun 2015; dan DPT
	Literatur	Buku, jurnal, dan tulisan ataupun berita yang diunggah dari website yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilukada tahun 2015

Analisis dan Pembahasan

1. *Integritas pemilukada Serentak Tahun 2015*

Penyelenggaraan pemilukada serentak yang pertama kali dilaksanakan di Indonesia pada 9 Desember 2015 menjadi model pembelajaran bagi pelaksanaannya ke depan, jadi wajar ketika banyak pihak kemudian menganalisanya dengan mencari kelebihan dan kekurangan dari pelaksanaan pemilukada tersebut. Ketika tujuan pelaksanaan pemilukada adalah mewujudkan pemilukada yang berintegritas, perlu ditelusuri lebih jauh secara hakikat hukum yang telah ditetapkan dalam memayungi penyelenggaraan pemilukada tahun 2015. Tujuan awal pada masa rezim SBY yang mengisyaratkan pemilukada berintegritas yang tertuang dalam Perppu Nomor 1 Tahun 2014 yang kemudian ditetapkan dalam UU No. 1 Tahun 2015, konsepnya menjadi berubah dalam UU No. 8 Tahun 2015 yang merupakan revisi dari UU No. 1 Tahun 2015. Seperti yang disampaikan dalam latar belakang tulisan ini, beberapa konsep pemilu berintegritas yang tertuang dalam Perppu No. 1 Tahun 2014 dan UU No. 1 Tahun 2015 dihapuskan dalam UU No. 8 Tahun 2015. Beberapa hal yang dihapuskan tersebut antara lain:[59]

Pertama, syarat uji publik. Politisi DPR beranggapan bahwa tahapan uji publik tidak diperlukan karena merupakan wewenang partai ketika proses penjaringan calon kepala daerah. *Kedua*, syarat dukungan untuk calon independen dinaikkan dari minimal 3% menjadi 6,5%-10% dari jumlah penduduk. *Ketiga*, syarat pengajuan dari partai atau gabungan partai menjadi 20% kursi di DPR atau 25% suara pada pemilu. *Keempat*, adanya syarat untuk mengikuti pemilukada serentak dan sanksi bagi calon yang mengundurkan diri. Bagi PNS yang mengikuti pemilukada diharuskan untuk mengundurkan diri dari PNS. Aturan ini dianggap telah merampas hak PNS untuk

59 Mukhtar Sarman, Op.Cit 16-18. Beberapa revisi lainnya dapat dilihat Tjahjo Kumolo, Politik Hukum Pemilukada Serentak, Expose, Jakarta, 2015. Hal 39-42.

maju dalam pemilukada. *Kelima*, adanya Pasal 7 huruf r yang dianggap sebagai pembenaran atas politik dinasti tentang hubungan calon dengan petahana.

Beberapa konsep di atas, oleh banyak pihak kemudian dianggap merusak makna pemilukada berintegritas yang menjadi tujuan dari penyelenggaraan pemilukada serentak 2015 lalu, sehingga pemilukada 2015 tidak dapat dikatakan telah memenuhi prinsip integritas dalam penyelenggaraan pemilu secara umum.

Selain persoalan di atas, penyelenggaraan Pemilu Gubernur dan Walikota/Bupati yang dilakukan secara serentak pun menimbulkan banyak perdebatan. Di satu sisi, pendapat yang pro atas pelaksanaan pemilukada serentak. Beberapa pendapat seperti yang dituliskan oleh MB. Zubakhrum Tjenreng[51] dalam bukunya, bahwa sistem pemilu serentak berpengaruh besar terhadap perilaku pemilih beserta hasil pemilu itu sendiri. Ada dua argumen utama di mana tingkat kehadiran pemilih meningkat di TPS, *pertama*, meningkatnya kompetisi disebabkan oleh digabungkannya beberapa pemilu secara serentak akan meningkatkan pemberitaan media hingga berdampak pada peningkatan kesadaran dan pengetahuan pemilih tentang pelaksanaan pemilu. *Kedua*, berkaitan dengan biaya yang harus dikeluarkan pemilih untuk ke TPS yang menjadi berkurang dikarenakan pelaksanaan pemilu yang dilakukan secara serentak dibandingkan jika terpisah-pisah.

Dua argumen utama yang disampaikan MB. Zubakhrum Tjenreng di atas terbantahkan jika dilihat data partisipasi pemilih dalam pelaksanaan pemilukada serentak tahun 2015 lalu. Tingkat partisipasi pemilih yang dicanangkan KPU sebesar 77,5% tidak terpenuhi, bahkan di Kota Medan Sumatera Utara partisipasi pemilih hanya mencapai 26,88%. Kondisi ini menjadi menarik ketika dilihat minimnya partisipasi

---

51 MB. Zubakhrum Tjenreng, Op.Cit.36.

pemilih justru jumlah pengaduan pelanggaran pemilukada 2015 terhitung tinggi. Hal ini seperti di Sumut yang merupakan provinsi yang paling banyak pengaduan pelanggarannya justru partisipasi pemilih seperti di Kota Medan minim. Demikian juga Provinsi Jawa Timur yang merupakan provinsi kedua dengan pengaduan terbanyak namun tiga kabupaten/kota di Jawa Timur menjadi tiga wilayah dengan tingkat partisipasi pemilih rendah seperti Kota Surabaya dengan partisipasi pemilih 52,18%, Kabupaten Jember partisipasi pemilihnya hanya 52,19% dan Kabupaten Tuban hanya 52, 25%.[52]

Selain itu, pendapat yang kontra atas pelaksanaan pemilukada serentak pun tidak sedikit. Ketua DKPP, Jimly Asshiddiqie, menyampaikan dalam Kuliah Umum di Universitas Brawijaya bahwa "pemilukada serentak kurang pas terhadap mekanisme UUD 1945 Pasal 22E. Dalam memperkuat sistem Pemerintahan presidensiil yang dianut Indonesia, idealnya pemilu eksekutif dan legislatif yang dilakukan secara serentak bukannya pemilihan eksekutif dengan eksekutif".[53] Ini berarti pemilu presiden yang dilakukan serentak dengan Pemilu DPR dan DPD, Pemilu Gubernur dengan DPRD dan Pemilu Bupati/ Wali kota dengan DPRD, sehingga penyelenggaraan Pemilu dilakukan dalam tiga kali pemilihan. Hal ini dimaksudkan agar pemilihan eksekutif tidak bergantung pada persyaratan hasil Pemilu legislatif.

Pendapat kontra juga disampaikan Mukhtar Sarman[54] bahwa pemilukada serentak mengandung masalah baru yang dapat dilihat pada tiga perkara, yaitu: *pertama*, pemilukada serentak akan menimbulkan konsekuensi tata Pemerintahan yang rumit. Hal ini berkaitan dengan berakhirnya masa jabatan kepala daerah berimbas pada penunjukkan pejabat

---

52 Diperoleh dari Model C1 yang diolah KPU RI kebka data masih 71,93%.

53 http://www.dkpp.go.id/index.php?a=detil_berita&id=2288 diakses pada tanggal 21 Juni 2015.

54 Mukhtar Sarman, Op.Cit 18-19.

pelaksana tugas yang terkadang rangkap jabatan sehingga integritas pejabat yang bersangkutan pun dipertanyakan. *Kedua*, sengketa pemilukada yang terjadi serentak di beberapa wilayah akan mengakibatkan menumpuknya tugas Mahkamah Konstitusi untuk menangani perkara apalagi adanya tenggat waktu dalam penyelesaian perkara tersebut. *Ketiga*, jika pemilu dilaksanakan dalam satu hari untuk seluruh Indonesia, yang menjadi pertanyaan berikut adalah buat apa diadakannya KPU dan Bawaslu tingkat provinsi di seluruh Indonesia jika kerjanya hanya untuk proses satu hari pemilihan. Hal inilah yang kemudian meragukan prinsip integritas pemilukada.

Terlepas dari penilaian atas pemilukada berintegritas di atas, dalam penyelenggaraan pemilukada tahun 2015 lalu memiliki titik rawan terjadinya konflik, seperti:[55]

1) Masalah kesalahan dalam akurasi daftar pemilih tetap,
2) Masalah dalam penggunaan anggaran dan fasilitas negara terutama oleh *incumbent*,
3) Praktik kampanye negatif,
4) Masalah netralitas bagi PNS,
5) Praktik politik uang,
6) Mencuri start kampanye,
7) Manipulasi hasil perhitungan suara.
8) Terbatasnya jumlah saksi-saksi,
9) Keberpihakan KPU dan atau Bawaslu kepada salah satu calon, serta
10) Sosialisasi Pemerintah dan KPU yang belum maksimal.

---

55 Rahmat Hollyson MZ dan Sri Sundari, Pemilukada: Penuh Euforia, Miskin Makna, Bestari, Jakarta, 2015, Hal 36.

Dari beberapa konflik pemilukada di atas, dapat dilihat bahwa persoalan pelanggaran dalam pelaksanaan pemilukada tidak hanya dilakukan oleh penyelenggara pemilu seperti KPU dan Bawaslu. Pelanggaran juga dapat dilakukan oleh peserta pemilukada sendiri baik yang baru mencalonkan diri atau *incumbent*, partai pengusung dan tim kampanye ataupun oleh masyarakat/pemilih. Namun dari fakta penyelenggaraan pemilukada tahun 2015 lalu, penyelenggara pemilu dalam hal ini KPU dan Bawaslu menjadi sasaran pengaduan pelanggaran pemilu yang diilaporkan ke Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) dan tidak ada ruang khusus untuk melaporkan pelanggaran yang dilakukan oleh pihak diluar penyelenggara pemilu. Seperti yang dapat dilihat pada tabel 2, dari 247 pengaduan pemilukada yang dilaporkan ke DKPP terdapat 385 teradu yang terdiri dari jajaran KPU dan Bawaslu yang dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel IV. 4

Perbandingan Teradu pada Perkara pemilukada Serentak Tahun 2015

Lembaga penyelenggara	Rehab	Peringatan	Pemberhentian Sementara	Pemberhentian Tetap	Ketetapan	Jumlah Teradu (Orang)
Jajaran KPU	230	54	3	25	9	311
Jajaran Bawaslu	28	36	1	9	0	74
Total	258	90	4	24	9	385
%	67,01%	23,38%	1,04%	6,23%	2,34%	100%

Sumber: DKPP, *Outlook 2016: Refleksi & Proyeksi* (DKPP RI 2016) 101.

Dari tabel 4 di atas diketahui bahwa 311 teradu atau 81% berasal dari jajaran KPU dan 74 teradu (19%) dari jajaran Bawaslu. Namun demikian, dari data di atas dapat dilihat bahwa penyelenggara pemilu yang dinyatakan bersalah baik dengan putusan pemberhentian tetap, sementara, peringatan ataupun ketetapan sebesar 32,99% (127 teradu) sementara yang tidak bersalah direhabilitasi nama baiknya

sebesar 67,01% (258 teradu). Hal tersebut menunjukkan bahwa pelanggaran pemilukada tidak semata karena faktor kesalahan yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu namun pihak di luar penyelenggara pemilu juga memiliki andil dalam pelanggaran yang terjadi pada pemilukada 2015. Akan tetapi, hal tersebut tidak dapat dijangkau oleh DKPP atau pihak lain yang menyidangkan kasus pelanggaran kode etik pemilukada. Pada akhirnya penegakan kode etik penyelenggaraan pemilukada berintegritas tidak dapat tercapai pada pemilukada serentak tahun 2015 lalu.

2. pemilukada Serentak Tahun 2015 di Sumbar

Sumatera Barat merupakan salah satu provinsi yang menyelenggarakan pemilukada serentak tahun 2015 bersama 8 provinsi lainnya. Selain pemilihan Gubernur, 2 kota (Kota Solok dan Kota Bukittinggi) dan 11 kabupaten (Kabupaten Pesisir Selatan, Kabupaten Solok, Kabupaten Sijunjung, Kabupaten Tanah Datar, Kabupaten Padang Pariaman, Kabupaten Agam, Kabupaten Lima Puluh Kota, Kabupaten Pasaman, Kabupaten Dharmasraya, Kabupaten Solok Selatan, dan Kabupaten Pasaman Barat) di Sumbar juga melaksanakan pemilukada serentak tersebut. Pada penyelenggaraan Pemilukada tahun 2015 lalu di 14 wilayah yang menyelenggarakan pemilukada di Sumbar, partisipasi pemilih tergolong rendah. Partisipasi pemilih di 14 wilayah Sumbar yang menyelenggarakan pemilukada 2015 lalu berada pada kisaran rata-rata 50-70%. Lebih lengkap dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel IV. 5
Partisipasi Pemilih pada pemilukada Serentak Tahun 2015 di 14 Wilayah Sumbar

No	Provinsi/ Kabupaten/ Kota	Jumlah Penduduk	DPT	% DPT dari Jumlah Penduduk	Partisipasi Pemilih	Partisipasi Pemilih (%)
1	Provinsi Sumatera Barat	5.389.418	3.496.836	64.88%	2.079.063	58.65%
2	Kabupaten Pesisir Selatan	513.462	310.976	60.56%	203.202	64.56%
3	Kabupaten Solok	371.604	272.315	73.28%	155.903	56.36%
4	Kabupaten Sijunjung	230.240	147.946	64.26%	87.999	58.93%
5	Kabupaten Tanah Datar	362.030	267.260	73.82%	149.068	55.32%
6	Kabupaten Padang Pariaman	458.083	276.057	60.26%	150.521	53.86%
7	Kabupaten Agam	519.049	332.400	64.04%	183.061	54.57%
8	Kabupaten Lima Puluh Kota	366.169	263.020	71.83%	161.241	60.98%
9	Kabupaten Pasaman	312.202	187.147	59.94%	133.047	69.76%
10	Kabupaten	201.455	133.502	66.27%	99.739	72.90%
11	Kabupaten Solak Selatan	174.556	110.151	63.09%	76.810	67.65%
12	Kabupaten Pasaman Barat	424.846	248.536	58.50%	160.590	62.92%
13	Kota Solok	64.416	44.820	69.58%	32.452	70.41%
14	Kota Bukittinggi	113.407	72.989	64.29%	43.818	58.86%

Sumber: Penulis olah dari www.kpu-sumbarprov.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=451&Itemid=218 diakses tanggal 15 Mei 2016, Formulir Model DB1-KWK, dan www.kpu-sumbarprov.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=382&Itemid=197 diakses tanggal 12 Juni 2016.

Dari tabel 5 ada beberapa hal yang dapat dilihat selain partisipasi pemilih. Jika dilihat partisipasi pemilih di 14 wilayah Sumbar yang menyelenggarakan Pemilukada tahun 2015 hanya dua wilayah dengan partisipasi pemilih di atas 70% yaitu Kabupaten Dharmasraya dengan 72,90% dan Kota Solok sebesar 70,41%. Sementara 5 daerah dengan partisipasi pemilih antara 60-70% yaitu Kabupaten Pasaman 69,76%, Kabupaten Solok Selatan 67,65%, Kabupaten Pesisir Selatan 64,56%, Kabupaten Pasaman Barat 62.92% dan Kabupaten Lima Puluh Kota 60,98%. Selain itu ada 7 wilayah dengan partisipasi pemilih antara 50-60% yaitu Kabupaten Sijunjung 58,93%, Kota Bukittinggi 58,86%, Provinsi Sumbar 58,65%, Kabupaten Solok 56,36%, Kabupaten Tanah Datar 55,32%, Kabupaten Agam 54,57%, dan Kabupaten Padang Pariaman 53,86%. Jika dilihat secara keseluruhan, rata-rata partisipasi pemilih di 13 kabupaten/kota di luar pemilu Gubernur adalah 62,08%.

Namundilihatdaridatapadatabel5diatasmenunjukkan bahwa persentase rata-rata penduduk yang tercatat sebagai pemilih tetap di 14 wilayah berada pada kisaran 60-70%, di mana Kabupaten Tanah Datar yang terbanyak penduduknya menjadi pemilih tetap yaitu 267.260 jiwa dari 362.030 jiwa atau 73,82%, sedangkan Kabupaten Pasaman Barat yang tersedikit pemilih tetapnya yaitu 248.536 jiwa dari 424.846 jiwa atau 58,50%. Jika diperhatikan lebih seksama, partisipasi pemilih dari jumlah penduduk keseluruhan akan menjadi persentase keterwakilan kepala daerah terhadap penduduk, maksudnya adalah persentase keterwakilan kepala daerah menjadi sedikit terhadap keseluruhan jumlah penduduk apalagi persentase keterwakilan kepala daerah terpilih.

Kondisi tersebut penting untuk diperhatikan ketika pemilukada dilakukan secara langsung maka ada dua hubungan yang akan terbentuk dan perlu diperhatikan untuk kemenangan calon kepala daerah yaitu *pertama*, hubungan langsung antara calon kepala daerah dengan rakyat sebagai pemilih, dan *kedua* hubungan tim sukses dan partai pengusung calon

kepala daerah dengan pemilih. Ini berarti jumlah penduduk keseluruhan dan yang kemudian tercatat sebagai pemilih tetap menjadi penting suaranya bagi keterpilihan calon kepala daerah. Hal ini sekaligus sebagai bentuk legitimasi kekuasaan yang diberikan rakyat kepada calon kepala daerah yang akan dipilih demi keberlangsungan jalannya Pemerintahan ataupun keterpilihan kepala daerah pada periode berikutnya. Persentase keterwakilan kepala daerah terpilih di 14 wilayah Sumbar yang menyelenggarakan Pemilukada serentak tahun 2015 lalu dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel IV. 6
Persentase Keterwakilan Kepala Daerah Terpilih Terhadap Jumlah Penduduk
pada pemilukada Serentak Tahun 2015 di Sumatera Barat

No	Nama Provinsi/ Kabupaten/ Kota	Pasangan Kepala Daerah Terpilih (Nomor Urut)	Jumlah Penduduk	Perolehan Suara	% Perolehan Suara	% Keterwakilan Kada Terpilih
1	Prov. Sumatera Barat	Prof. Dr. H. Irwan Prayitno, Psi, M.Sc dan Drs. H. Nasrul Abit (2)	5.389.418	1.175.858	58.62%	21.82%
2	Kab. Pesisir Selatan	Hendrajoni, SH, MH dan Drs. Rusma Yul Anwar, M.Pd (3)	513.462	91.304	46.71%	17.78%
3	Kab. Solok	H. Gusmal, SE, MM dan Yulfadri Nurdin, SH (1)	371.604	69.300	46.24%	18.65%

4	Kab. Sijunjung	Drs. H. Yuswir Arilin Dt. Indo Marajo dan H. Arrival Boy, SH (2)	230.240	37.154	43.38%	16.14%
5	Kab. Tanah Datar	Drs. H. Irdinansyah Tarmizi dan Zulkafri Darma (1)	362.030	58.957	37.67%	14.90%
6	Kab. Padang Pariaman	Drs. H. Ali Mukhni dan Suhatri Bur, SE, MM Dt Putiah (1)	458.083	88.157	60.67%	19.24%
7	Kab. Agam	Ir. H. Indra Catri, MSP Dt Malako Nan Putiah dan H. Trinda Farhan Satrie, ST, MT (2)	519.049	94.264	53.40%	18.16%
8	Kab. Lima Puluh Kota	Ir. Irfendi Arbi, MP dan Ferizal Ridwan, S.Sos (1)	366.160	50.733	32.72%	13.85%
9	Kab. Pasaman	Yusuf Lubis dan Atos Pratama (2)	312.202	65.624	50.49%	21.02%
10	Kab. Dharmasraya	Sutan Riska Tuanku Kerajaan, SE dan H. Amrizal Dt. Rajo Medan, S.Sos (1)	201.455	61.855	63.59%	30.70%

11	Kab. Solok Selatan	H. Muzni Zakaria dan H. Abdul Rahman (1)	174.595	37.764	50.33%	21.63%
12	Kab. Pasaman Barat	Drs. H. Syahiran, MM dan Yulianto, SH (3)	424.846	60.561	38.64%	14.25%
13	Kota Solok	H. Zul Elfian Dt. Tianso, SH, M.Si dan Reinier Dt. Intan Batuah, ST, MM (1)	64.416	14.887	46.83%	23.11%
14	Kota Bukittinggi	M. Ramlan Nurmatias, SH Dt. Nan Basa dan Irwandi, SH Dt. Batujuah (4)	113.407	17.870	41.84%	15.76%

Sumber: Penulis olah dari www.kpu-sumbarprov.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=451&Itemid=218 diakses tanggal 15 Mei 2016.

Ada beberapa catatan yang dapat diambil dari tabel 6 di atas, *pertama*, persentase keterwakilan kepala daerah terpilih terhadap jumlah penduduk keseluruhan di masing-masing daerah akan mempengaruhi legitimasi kekuasaan dari kepala daerah terpilih. Persentase keterwakilan kepala daerah terpilih di 14 wilayah Sumbar yang menyelenggarakan Pemilukada tahun 2015 secara umum berada pada kisaran di bawah 20%, hanya di Kabupaten Dharmasraya pasangan kepala daerah terpilih, Sutan Riska Tuanku Kerajaan, SE dan H. Amrizal Dt, Rajo Medan, S.Sos, dengan persentase keterwakilan di atas 30%. *Kedua*, dari 14 pasangan kepala daerah terpilih terdapat 6 orang yang merupakan *incumbent* baik *incumbent* kepala daerah maupun *incumbent* wakil kepala daerah yang terpilih

menjadi kepela daerah, selain itu ada pula 2 kepala daerah terpilih yang merupakan mantan kepala daerah. 6 kepala daerah yang merupakan *incumbent* yaitu Prof. Dr. H. Irwan Prayitno, Psi, M.Sc yang terpilih kembali menjadi Gubernur Provinsi Sumbar sedangkan Wakil Gubernur terpilih, Drs. H. Nasrul Abit merupakan mantan Bupati Kabupaten Pesisir Selatan, Drs. H. Yuswir Arifin Dt. Indo Marajo (Bupati Kabupaten Sijunjung), Drs. H. Ali Mukhni (Bupati Kabupaten Padang Pariaman), Ir. H. Indra Catri, MSP Dt Malako Nan Putiah (Bupati Kabupaten Agam), H. Muzni Zakaria (Bupati Kabupaten Solok Selatan) dan Drs. H. Irdinansyah Tarmizi (Bupati Kabupaten Tanah Datar terpilih yang sebelumnya merupakan Wakil Bupati). Sementara 2 mantan kepala daerah yang terpilih kembali pada Permilukada tahun 2015 lalu yaitu Yusuf Lubis (Kabupaten Pasaman) dan Drs. H. Syahiran, MM (Kabupaten Pasaman Barat).

Lebih lanjut, rendahnya partisipasi pemilih dan persentase keterwakilan kepala daerah terpilih di atas pada dasarnya dipengaruhi minimal oleh tiga faktor. Faktor *pertama*, kurangnya sosialisasi KPU. Sosialisasi KPU dalam penyelenggaraan pemilu sangat penting untuk menambah pengetahuan dan minat pemilih untuk menggunakan hak pilihnya. Namun hal ini tidak dapat diharapkan maksimal karena masa kerja KPU untuk penyelenggaraan satu pemilu mulai dari tahapan persiapan hingga selesai terbatas dan belum lagi tugas KPU yang tidak hanya satu pemilu seperti pemilu legislatif, pemilu presiden hingga pemilukada. Contohnya untuk penyelenggaraan pemilukada 2015 lalu, tahapan mulai dilaksanakan April 2015 dengan pembentukan PPK, PPS dan KPPS hingga pelaksanaan pemilukada pada Desember 2015, jelas merupakan waktu yang singkat bagi KPU untuk melakukan sosialisasi penyelenggaraan pemilukada termasuk dalam mensosialisasikan calon kepala daerah yang akan berpartisipasi.

Faktor *kedua*, calon kepala sendiri. Minimnya sosialisasi dan gebrakan yang dilakukan calon kepala daerah sangat besar mempengaruhi tingkat keterpilihannya di pemilukada, justru

peluang besar sebenarnya dimiliki oleh *incumbent* dengan menunjukkan kapabilitas yang mengedepankan program-program pro rakyat pada masa Pemerintahannya sebelumnya. Namun kenyataannya hal tersebut tidak dimanfaatkan secara maksimal khususnya oleh *incumbent* dalam menarik pemilih untuk datang menggunakan hak pilih mereka, ini dibuktikan dengan tidak signifikannya pemilih menggunakan hak pilih mereka dan perolehan suara yang didapat calon kepala daerah khususnya *incumbent* serta persentase keterwakilan kepala daerah terpilih. Faktor *ketiga*, tim sukses dan partai pengusung. Selain faktor kepala daerah sendiri, mekanisme yang dijalankan oleh tim sukses dan partai pengusung untuk memenangkan calon mereka juga sangat penting. Sosialisasi dan pendidikan politik yang dilakukan oleh tim sukses dan partai pengusung calon akan efektif jika dilakukan jauh sebelum proses pemilukada dilaksanakan, namun tidak akan efektif ketika mesin politik calon peserta pemilukada tidak berjalan maksimal apalagi baru dilakukan menjelang pemilukada. Akan lebih maksimal hasil yang didapat ketika partai telah menentukan calon yang akan dimajukan sebagai calon kepala daerah minimal dua tahun sebelum penyelenggaraan pemilukada dan membentuk serta menjalankan tugas pemenangan oleh tim sukses.

Tiga faktor di atas selain berkorelasi dengan partisipasi pemilih, perolehan suara dan keterwakilan kepala daerah terpilih, juga akan memberikan pengaruh terhadap penyelenggaraan pemilukada termasuk pelanggaran. pemilukada yang berintegritas yang menjadi tujuan penyelenggaraan pemilu memerlukan kerjasama berbagai *stakeholder* didalamnya baik penyelenggara pemilu seperti KPU dan Bawaslu, peserta pemilu, tim sukses dan partai pengusung maupun masyarakat sebagai pemilih. Itu berarti pelanggaran pemilu pun tidak hanya bisa dilakukan oleh penyelenggara pemilu. Namun yang sering menjadi sorotan terutama pada penyelenggaraan pemilukada serentak tahun 2015 lalu hanyalah penyelenggara pemilu, hal ini dibuktikan dengan banyaknya pengaduan kepada DKPP tentang pelanggaran

kode etik penyelenggara pemilu dan kondisi tersebut juga terjadi di Sumbar. Pada penyelenggaraan pemilukada tahun 2015 lalu Sumbar merupakan provinsi ketiga bersama Papua dengan pengaduan terbanyak yaitu sebanyak 13 pengaduan dengan 25 teradu yang berasal dari jajaran KPU dan Bawaslu. Hal ini dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel IV. 7

Pengaduan dan Teradu pada pemilukada Serentak 2015 di Sumbar

Provinsi	Pengaduan	Teradu					
		Rehab	Peringatan	Pemberhentian Sementara	Pemberhentian Tetap	Ketetapan	Jml
Sumatera Barat	13	17	5	0	3	0	25
%		68%	20%	0%	12%	0%	100%

Sumber: DKPP, *Outlook 2016: Refleksi & Proyeksi* (DKPP RI 2016) 50-51 dan 109.

Pada tabel 7 dapat dilihat dari 13 pengaduan terdiri dari 25 teradu yang berdasarkan putusan tetap dari DKPP, 8 teradu (32%) mendapat putusan berupa pemberhentian tetap dan peringatan sedangkan 17 teradu (68%) yang direhabilitasi nama baiknya. 3 teradu yang mendapatkan putusan pemberhentian tetap yaitu Ketua KPU Dharmasraya, Kasasi, berdasarkan Putusan DKPP No. 100/DKPP-PKE-IV/2015. Pemberhentian Ketua KPU Dharmasraya ditetapkan karena dianggap berpihak pada pasangan calon nomor urut 2 yang secara nyata disampaikan pada komentarnya di media sosial, *facebook*. Sementara 2 teradu lainnya berasal dari jajaran Bawaslu yaitu Afrianto yang merupakan anggota Panwas Kabupaten Pesisir Selatan dan Novridol Rahman sebagai anggota Panwascam IV Jurai Kabupaten Pesisir Selatan. Kedua panwas tersebut diberhentikan tetap berdasarkan Putusan DKPP No. 87/DKPP-PKE-IV/2015 karena terbukti menjadi pengurus DPC Partai Demokrat Kabupaten Pesisir Selatan. Putusan peringatan diberikan pada lima anggota KPU Kabupaten Sijunjung yang

diadukan karena dianggap tidak cermat dan tidak profesional dalam proses perencanaan, penyortiran, pengepakan dan pendistribusian logistik pemilukada tahun 2015.

Selain putusan berupa pemberhentian tetap dan peringatan, 17 teradu lainnya dianggap tidak bersalah oleh DKPP dan nama baiknya direhabilitasi. Kondisi ini menimbulkan pertanyaan baru apakah pelanggaran murni hanya dilakukan penyelenggara pemilu atau justru ada pihak lain yang turut menjadi pemicu terjadinya pelanggaran. Namun persoalan ini pada penyelenggaraan pemilukada lalu hanya dapat ditelusuri pada penyelenggara pemilu karena wilayah kerja DKPP yang hanya menyidangkan pengaduan atas pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu. Ke depan diperlukan peluasan bidang kerja DKPP dalam masalah pelanggaraan penyelenggaraan pemilu tidak hanya pada taraf penyelenggara pemilu namun juga pihak lain seperti peserta pemilu, tim sukses dan partai pengusung serta masyarakat. Kalaupun tidak menjadi wilayah tugas DKPP, setidaknya dibutuhkan lembaga lain yang mendukung tugas DKPP dalam penyelesaian masalah pelanggaran penyelenggaraan pemilu.

3. Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu

Pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu adalah pelanggaran terhadap kode etik penyelenggara pemilu yang dilakukan oleh jajaran KPU dan Bawaslu yang ditangani DKPP dan bisa memberikan sanksi berupa teguran hingga pemecatan.[56] Ketua DKPP, Jimly Asshiddiqie, pada sosialisasi penegakan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu di Bali pada 18 September 2015 menyampaikan bahwa ada 3 jenis pelanggaran yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu yaitu pelanggaran administrasi, kode etik dan pidana.[57]

---

56 "Hukum Pemilu", www.rumahPemilu.org diakses tanggal 16 Mei 2016.

57 "DKPP Sosialisasi Penegakan Kode Etik Penyelenggara Pemilu di Bali", 18 September 2015, dipabali.com diakses tanggal 16 Mei 2016.

Pelaksanaan pemilukada serentak tahun 2015 yang dilakukan untuk tahap pertama tersebut tahapannya mulai dilaksanakan sejak bulan April 2015 dengan dibentuknya PPK, PPS dan KPPS. Sejak terbentuknya perangkat pemilukada tersebut pengaduan atas pelanggaraan pemilukada mulai muncul dan terus bertambah di DKPP. Pada akhir Desember 2015, setidaknya terdapat 385 orang teradu perkara pemilukada dengan jumlah teradu dari KPU lebih banyak daripada Bawaslu. Dari 385 orang teradu seperti yang dapat dilihat pada tabel 4, 311 orang dari jajaran KPU dan 74 orang dari Bawaslu yang menghasilkan putusan mulai dari rehabilitasi hingga pemberhentian tetap.[58]

Pelanggaran pemilukada yang dilaporkan ke DKPP tersebut terjadi sejak tahapan berlangsung termasuk dalam kategori pelanggaran kode etik. Dari data KPU setidaknya terdapat 12 permasalahan yang muncul dalam pemilukada serentak 2015. *Pertama*, ditemukannya dokumen palsu di 8 daerah dan menjadi salah satu alasan tidak terlaksananya pemilukada di Kabupaten Simalungun pada 9 Desember 2015. *Kedua*, dualisme kepengurusan parpol di 18 daerah, contohnya di Sumba Timur. *Ketiga*, permasalahan tentang persyaratan dukungan parpol yang terjadi di 16 daerah seperti di Belitung Timur dan Sorong Selatan. *Keempat*, yang berkaitan dengan masalah waktu pendaftaran seperti yang terjadi di Supiori. *Kelima*, masalah pemenuhan dokumen dari instansi lain seperti yang terjadi di Jambi dan Kotawaringin Timur. *Keenam*, persyaratan yang harus dipenuhi oleh mantan narapidana yang maju dalam pemilukada, hal ini terjadi di lima daerah seperti di Bengkulu Selatan dan Sidoarjo. *Ketujuh*, masalah dalam status petahana yang maju kembali dalam pemilukada tahun 2015 yang terjadi di enam daerah di antaranya Tanjung Jabung Timur dan Ogan Ilir. *Kedelapan*, masalah dukungan pada calon perseorangan yang terjadi di 25 daerah. *Kesembilan*, yang

---

58 DKPP, Op.Cit 102 dan "Modus Pelanggaran Pemilu, KPU Jadi Teradu Terbanyak di SKPP", 29 Desember 2015, halloPemilukada.com diakses tanggal 15 Mei 2016.

berkaitan dengan syarat kesehatan terdapat di tiga daerah seperti di Musi Rawas dan Musi Rawas Utara. *Kesepuluh*, permasalahan dalam perubahan dokumen pencalonan yang terjadi di 3 daerah. *Kesebelas*, calon kepala daerah yang bermasalah dengan statusnya sebagai tersangka di satu daerah yaitu Bengkalis. *Keduabelas*, pergantian calon di luar ketentuan yaitu di Simalungun dan Sigi.[59]

Catatan pelanggaran yang disampaikan Ketua KPU, Husni Kamil Manik, tersebut secara umum terjadi pada masa awal tahapan pemilukada. Dalam catatan DKPP pengaduan tersebut mulai terjadi sejak bulan Juni 2015. Menurut Juru Bicara DKPP, Nur Hidayat Sardini, kelalaian menjadi modus pelanggaran yang paling banyak dilakukan penyelenggaran pemilu dalam pelaksanaan pemilukada serentak tahun 2015.[60] Beberapa modus pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu tersebut dapat dilihat pada tabel berikut:

---

59 "KPU. Ini 12 Masalah Yang Ada di Pemilukada Serentak 2015", www.harianterbit.com/hanterpolitik/read/ 2015/09/07/40760/41/41/KPU-Ini-12-Masalah-Yang-Ada-di-Pemilukada-Serentak-2015 diakses tanggal 16 Mei 2016.

60 "Kelalaian Jadi Modus Terbanyak Pelanggaran Pemilu", 28 Desember 2015, m.cnnindonesia.com diakses tanggal 16 Mei 2016.

Tabel IV. 8

Modus-modus Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu Tahun 2015

No	Modus Pelanggaran	Jumlah
1	Manipulasi Suara	5
2	Penyuapan	0
3	Perlakuan tidak adil	11
4	Pelanggaran hak pilih	0
5	Kerahasiaan suara dan tugas	1
6	Penyalahgunaan kekuasaan	7
7	Konflik kepentingan	4
8	Kelalaian pada proses pemilu	26
9	Intimidasi dan kekerasan	2
10	Pelanggaran hokum	17
11	Tidak adanya upaya hokum yang efektif	10
12	Penipuan saat pemungutan suara	0
13	Pelanggaran netralitas dan keberpihakan	25
14	Konflik internal institusi	1
15	Lain-lain	0
Total		109

Sumber: DKPP, *Outlook 2016: Refleksi & Proyeksi* (DKPP RI 2016) 115-116.

Berdasarkan tabel 8 di atas diketahui bahwa modus pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggaran pemilu pada tahun 2015 dapat dikelompokan dalam beberapa tipologi pelanggaran. Sebaran pelanggaran tersebut oleh DKPP dikelompokkan dalam empat jenis tipologi utama yaitu (1) persyaratan calon dan pencalonan, yang terdiri atas 142 pengaduan (59,51%), (2) sengketa administrasi 44 pengaduan (17,81%), (3) kampanye 32 pengaduan (12,96%), dan (4) DPT 10 pengaduan (4,05%).[61] Sementara itu, pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu dibagi dalam beberapa jenis yaitu

61 DKPP, Op.Cit, 52 dan 133.

(1) pelanggaran formal dan materil, (2) pelanggaran yang bersifat *commision* (aktif melakukan) dan *ommision* (melanggar dengan tidak melakukan apa yang seharusnya dilakukan), dan (3) pelanggaran yang disengaja dan karena kelalaian. Dari beberapa modus pelanggaran di atas dapat dilihat bahwa pelanggaran banyak terjadi pada tataran pelanggaran formal dan materil.

Sementara itu pelanggaran yang terjadi di Sumbar pada penyelenggaraan pemilukada tahun 2015 lalu, seperti dapat dilihat pada tabel 7 bahwa putusan pemberhentian tetap dan peringatan diberikan pada 8 teradu. Dari 3 teradu yang diberhentikan tetap, satu teradu berasal dari KPU yaitu ketua KPU Dharmasraya yang dianggap melakukan pelanggaran kode etik karena melakukan postingan komentar di media sosial *facebook* yakni di akun *facebook* Zaksai Kasni (istri Ir. Adi Gunawan, MM, Calon Bupati Kabupaten Dharmasraya nomor urut 2), pada hari Senin tanggal 16 November 2015 pukul 19.36 WIB. Postingan tersebut berbunyi *"selamat malam pak atas suksesnya debat kita tadi saya berharap jangan sampai terpancing oleh paslon 1 tq"*.[62] Komentar ini secara jelas menunjukkan keberpihakan ketua KPU Dharmasraya, Kasasi, terhadap calon nomor urut 2 dan ini merupakan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu. Sedangkan dua penyelenggara pemilu lainnya yang diberhentikan tetap merupakan Panwas yaitu anggota Panwas Kabupaten Pesisir Selatan dan Panwascam IV Jurai Kabupaten Pesisir Selatan. Dua orang ini bersalah karena terbukti sebagai pengurus DPC Partai Demokrat Kabupaten Pesisir Selatan berdasarkan Surat Keputusan Dewan Pimpinan Pusat Partai Demokrat Nomor 61.08/SK/DPP-PD/DPC/V/2012 tentang Susunan Kepengurusan Dewan Pimpinan Cabang Partai Demokrat Kabupaten Pesisir Selatan Provinsi Sumatera Barat Masa bakti 2011-2016 tertanggal 31 Mei 2012.[63]

Sementara itu penyelenggara pemilu yang mendapat

---

62 Lihat Putusan DKPP No. 100/DKPP-PKE-IV/2015.

63 Lihat Putusan DKPP No. 87/DKPP-PKE-IV/2015.

peringatan di antaranya adalah Ketua dan anggota KPU Kabupaten Sijunjung yang diadukan karena ketidakcermatan dalam proses penyelenggaraan pemilu terutama dalam pengepakan dan pendistribusian logistik pemilukada. Beberapa pelanggaran kode etik yang dilakukan penyelenggara pemilu di atas, dapat diketahui bahwa faktor kelalaian merupakan pelanggaran yang banyak dilakukan oleh penyelenggara pemilu di Sumbar selain masalah netralitas dan lain-lain.

Model Pemecahan Masalah

Ketika tujuan dari penyelenggaraan pemilu adalah pemilu yang berintegritas maka faktor penyelenggara pemilu tidak hanya menjadi bagian penting dalam penegakan kode etik penyelenggaraan pemilu. Peserta pemilu, tim sukses, partai pengusung dan masyarakat merupakan bagian penting lainnya dalam kesuksesan penyelenggaraan pemilu yang berintegritas. Banyak aspek yang harus diperbaiki ke depan dalam mencapai tujuan pemilu yang berintegritas mulai dari proses tahapan, pelaksanaan hingga penetapan pemenang pemilu dan pelantikan. Pada proses tahapan yang berkaitan dengan penyelenggara pemilu perlu diperhatikan rekrutmen panitia seleksi (pansel) penyelenggara pemilu, idealnya pansel harus dipilih dari orang-orang yang memiliki kompetensi dan integritas yang baik dalam menyeleksi penyelenggara pemilu. Selain itu pansel yang bebas dari doktrin ataupun titipan dari pihak lain perlu menjadi catatan penting, hal ini melibatkan banyak unsur masyarakat secara representatif.[64] Demikian pula dalam proses rekrutmen penyelenggara pemilu, diperlukan regulasi dan sistem yang transparan agar penyelenggara pemilu yang terpilih bekerja sesuai dengan kapabilitas, akuntabilitas dan bertanggung jawab dalam menghasilkan pemilu yang berintegritas.

---

64 Seperti yang dituliskan oleh Muh. Salman Darwis, dari perspektif deontologis hal yang harus diperhatikan dalam memilih komisioner penyelenggara Pemilu yaitu penguatan proses seleksi dan penguatan sistem yang mendukung seleksi. Hal ini dalam kenyataannya seringkali tim seleksi dibentuk hanya bersifat formalitas dan untuk memenuhi kewajiban. Baca lebih lengkap Muh. Salman Darwis, "Menakar Independensi Penyelenggara Pemilu dalam Pemilihan Kepala Daerah Serentak 2015", Jurnal Etika & Pemilu Vol. 1 Nomor 2, Agustus 2015 (DKPP 2015) 28-32.

Penyelenggara pemilu yang terpilih pun perlu ditingkatkan kemampuan dan pengetahuannya tentang pemilu agar tidak terjadi kesalahan yang sifatnya administratif dalam setiap tahap penyelenggaraan pemilu. Selain itu, peningkatan pengetahuan dan pendidikan politik masyarakat juga harus menjadi perhatian Pemerintah, penyelenggara pemilu dan terutama oleh partai politik. Kegiatan sosialisasi dan pendidikan politik perlu semakin dimarakkan dan dikembangkan bukan hanya menjelang penyelenggaran pemilu namun dilakukan secara berkesinambungan tanpa henti. Hal ini dimaksudkan agar partisipasi pemilih dapat meningkat dan dapat memberikan pengaruh positif pada legitimasi kekuasaan. Pada tahapan kampanye pun tidak luput menjadi persoalan dalam penyelenggaraan pemilu, hal ini berkaitan masih ditemukannya praktik politik uang, mencuri start jadwal kampanye ataupun transparansi dalam sumbangan dana kampanye seperti terjadi pada pemilukada 2015 lalu di Sumbar yang merupakan salah satu pengaduan terhadap KPU Provinsi Sumbar tentang pembukaan rekening pasangan calon hanya karena faktor kelalaian dalam nama akun rekening misalnya. Sementara itu dalam masa pemungutan suara diperlukan untuk memperbanyak jumlah saksi dan pengawas di TPS untuk menghindari terjadi manipulasi suara ataupun praktik politik uang baik kepada pemilih ataupun penyelenggara pemilu, demikian pula pada saat penghitungan suara.

Penegakan kode etik penyelenggaraan pemilu selain yang berkaitan dengan penyelenggara pemilu, peningkatan partisipasi masyarakat sebagai pemilih sekaligus pengawas penyelenggaraan juga penting. Sosialisasi dan pendidikan politik yang dilakukan oleh Pemerintah, penyelenggara pemilu, peserta pemilu dan partai kepada masyarakat akan mempengaruhi tingkat partisipasi dan kepekaan masyarakat terhadap kesuksesan penyelenggaraan pemilu. Tingginya tingkat partisipasi dan kepekaan masyarakat juga akan memberikan imbas terhadap kepercayaan atau legitimasi kekuasaan. Sosialisasi dan pendidikan politik

kepada masyarakat tidak akan efektif jika hanya dilakukan menjelang penyelenggaraan pemilu, setidaknya kegiatan tersebut dilakukan secara berkelanjutan dan kontinyu dalam bentuk program yang tepat sasaran. Hal ini bukan hanya untuk meningkatkan partisipasi pemilih dan tingkat legitimasi kekuasaan namun juga akan berpengaruh terhadap upaya minimalisir politik uang dalam penyelenggaraan pemilu.

Secara khusus dalam penyelenggaraan pemilukada ke depan, calon kepala daerah yang baru mencalonkan diri hendaknya melakukan sosialisasi pencalonan minimal dua tahun menjelang pemilihan. Hal ini dimaksudkan agar masyarakat mengenal secara pribadi serta program yang akan dijalankan nantinya, selain itu tingkat keterpilihan akan semakin besar ketika upaya sosialisasi kepada masyarakat pemilih dilakukan secara efektif. Peluang besar justru diperoleh oleh calon *incumbent*, selama lima tahun masa pemerintahan yang sedang berjalan merupakan bentuk sosialisasi yang efektif untuk menunjukkan kemampuan dengan program kerja yang pro rakyat, dan bukan tidak mungkin hal ini akan berpengaruh terhadap keterpilihan *incumbent* pada periode berikutnya. Ketika berbicara pencalonan kepala daerah, proses tersebut berawal dari partai yang akan mengusung dan membentuk tim sukses kemenangan calon kepala daerah. Wilayah tugas calon kepala daerah yang terbatas akan dapat disempurnakan oleh partai pengusung dan tim sukses, sehingga partai pengusung dan tim sukses pun sudah harus mulai bekerja jauh sebelum proses penyelenggaraan pemilukada berlangsung seperti halnya seluruh komponen penyelenggaraan pemilu.

Sementara itu untuk penegakan kode etik penyelenggaraan pemilu, seperti yang telah disinggung pada bagian sebelumnya bahwa hal tersebut tidak dapat dilakukan oleh penyelenggara pemilu saja namun peran aktif dari *stakeholder* lainnya juga menjadi penting. Penyelenggaraan pemilu khususnya pemilukada yang bertujuan mencapai pemilu yang berintegritas merupakan tanggung jawab Pemerintah,

penyelenggara pemilu, peserta pemilu, partai pengusung dan tim kampanye serta masyarakat. Ini berarti pelanggaran kode etik dalam penyelenggaraan pemilu juga menjadi tanggung jawab semua pihak tersebut. Ketika pelanggaran kode etik dalam penyelenggaraan pemilu yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu menjadi tanggung jawab DKPP[65], maka perlu lembaga lain yang kredibel dalam mengurusi pelanggaran kode etik penyelenggaraan pemilu yang dilakukan oleh peserta pemilu, partai pengusung dan tim kampanye serta masyarakat. Namun muara dari semua itu akan menjadi efektif ketika kebijakan atau regulasi yang dibuat mendukung penyelenggaraan pemilu yang berintegritas tersebut dan menaungi seluruh aspek penyelenggaraan pemilu. Hal ini penting untuk dipertimbangkan ketika tujuan penyelenggaraan pemilu ke depan adalah pemilu yang berintegritas dan menjadi tanggung jawab semua komponen penyelenggaraan pemilu. Secara sederhana, masukan di atas dapat dirangkum dalam tabel berikut:[66]

65 Jimly Asshiddiqie, Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2014, Hal 78-89.

66 Hasil penelitian LIPI juga memberikan masukan tentang gagasan Pemilukada ke depan dalam Kumiawati Hastuti Dewi dan Nyimas Latifah Letty Aziz (ed.), Gagasan Pemilihan Umum Kepala Daerah Asimetris: Menuju Tata Kelola Pemerintahan Daerah Demokratis, Akuntabel dan Berkelanjutan, Cabudis, Jakarta, 2016, Hal 265-272.

Tabel IV. 9

Model Perbaikan Penyelenggaraan pemilukada

Penanggung Jawab	Saran	Tujuan
Pansel Penyelenggara Pemilu	Pansel harus dipilih dari orang-orang yang berasal dari berbagai unsur masyarakat secara representatif, kredibel dan memiliki kemampuan serta benar-benar berintegritas.	Agar terhindar dari doktrin penguasa ataupun parrtai dan dapat menghasilkan penyelenggaraPemilu yang memiliki kredibel dan akuntabilitas yang tinggi.
Penyelenggara Pemilu	✓ Dipilih dari orang-orang yang berintegritas dan memiliki kemampuan dalam bidang kePemiluan, ✓ Meningkatkan kemampuan melalui pelatihan mulai dari administrasi hingga penanganan tak terduga di lapangan dalam penyelenggaraan pemilu.	Agar penyelenggara Pemilu tidak bergantung pada pihak lain yang dapat menimbulkan pelanggaran kode etik.
Partai Politik dan Tim Kampanye	Melakukan sosialisasi dan pendidikan politik secara kontinyu dan berkelanjutan dalam bentuk program partai ataupun program calon yang akan diusung dalam pemilukada.	Untuk meningkatkan partisipasi pemilih dan meningkatkan keterpilihan.
Peserta pemilukada	Melakukan sosialisasi diri dan program dalam pencalonan kepala daerah minimal dua tahun sebelum pencalonan.	Agar masyarakat sebagai pemilih mengenal calon dan programnya serta meningkatkan legitimasi masyarakat terhadap calon.

Peserta *Incumbent*	Menunjukkan kemampuan dan melakukan program yang pro rakyat selama masa Pemerintahan berjalan.	Agar *incumbent* dapat terpilih kembali pada periode berikutnya dan meningkatkan keterpilihan serta partisipasi pemilih,
Masyarakat	Terbuka terhadap informasi politik dan turut partisipatif. serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemilu	Agar semakin mengenal politik dan calon serta turut aktif dalam meminimalisir pelanggaran pemilu.

Penutup

Penyelenggaraan pemilukada serentak tahun 2015 telah dilaksanakan pada 9 Desember 2015 di 269 wilayah di Indonesia dan menyisakan 247 pengaduan yang melibatkan 385 teradu dari jajaran KPU dan Bawaslu. Sementara itu di Sumbar, 14 wilayah yang menyelenggarakan pemilukada tahun 2015 termasuk pemilihan gubernur menjadi provinsi ketiga dengan pengaduan terbanyak yaitu 13 pengaduan dengan 25 teradu. Putusan yang dikeluarkan DKPP atas pelanggaran pemilukada di Sumbar berupa pemecatan tetap kepada 3 penyelenggaraan pemilu dan 5 peringatan sedangkan 17 lainnya direhabilitasi. Seperti pandangan DKPP bahwa pelanggaran kode etik merupakan hasil interaksi antara berbagai pihak yang tidak saja dari dalam penyelenggara pemilu namun juga dari dorongan yang bersumber dari eksternal penyelenggara pemilu.[67]

Penegakan kode etik penyelenggaraan pemilukada khususnya merupakan tanggung jawab banyak pihak yang saling berhubungan guna mewujudkan pemilukada yang berintegritas. Banyak pendapat yang pro dan kontra tentang penyelenggaraan pemilukada secara serentak, namun keadaan untuk kembali pada pemilukada yang

67 http://dkpp.go.id/index.php?q=detil/berita&id=52 diakses tanggal 30 Mei 2016.

dipilih oleh DPRD merupakan satu kemunduran. Belajar dari pengalaman penyelenggaraan pemilukada serentak tahun 2015, pemilukada yang berintegritas merupakan tujuan yang perlu diikuti dengan perbaikan oleh berbagai pihak mulai dari pansel penyelenggaraan pemilu, penyelenggara pemilu, partai pengusung dan tim sukses, peserta pemilu dan masyarakat sebagai pemilih. Namun semua itu memerlukan lembaga yang dapat menyidangkan kasus-kasus pelanggaran kode etik dalam penyelenggaraan pemilu yang mencakup semua pihak terkait, bukan hanya penyelenggara pemilu seperti pada penyelenggaraan Pemilukada tahun 2015.

Keterlibatan banyak pihak dalam mewujudkan penegakan kode etik penyelenggaraan pemilu dimaksudkan agar manipulasi, ketidakadilan, politk uang dan berbagai bentuk pelanggaran lainnya dapat diminimalisir kalaupun tidak dapat dihilangkan. Semua itu membutuhkan kebijakan atau regulasi yang jelas dan mengikat semua pihak agar tujuan penyelenggaraan pemilu berintegritas dapat terwujud.

Mengupas Problematika Pelaksanaan pemilukada

Maria Heny Pratiknjo[68]

Pemilihan Umum yang dilaksanakan secara langsung pertama kali, yakni pemilu untuk memilih presiden dan wakil presiden, serta anggota MPR, DPR, DPD, DPRD di tahun 2004. Tentu saja, ketika itu masih terdapat banyak masalah dalam pelaksanaannya, namun tetap masih dapat disebut sukses. Setelah kesuksesan proses pemilihan langsung presiden dan wakil presiden di tahun 2004 itu, maka sejak Juni 2005, model pemilu langsung ini juga kemudian diterapkan berupa Pemilihan Umum Kepala Daerah (pemilukada) di 226 daerah, yang meliputi 11 propinsi serta 215 kabupaten dan kota. Tujuannya tetap sama, yakni agar warga dapat menentukan pemimpin daerahnya menurut hati nuraninya sendiri. Berbeda dari tahun-tahun sebelumnya, ketika itu metode pemilihan kepala daerah menggunakan sistem perwakilan partai-partai di dewan legislatif, maka pemilihan kali ini sepenuhnya dilakukan oleh masyarakat, dengan harapan prosesnya nanti lebih aspiratif dan demokratis. Rupanya, sistem pemilihan langsung yang diterapkan dalam pemilukada juga menuai masalah. Muncul berbagai penyimpangan, mulai dari masalah data administrasi bakal calon sampai dengan yang berhubungan langsung dengan pemilih.

---

68 Maria Heny Pratiknjo, Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Samratulangi Manado, Sulawesi Utara.

Pengertian dan Landasan Hukum pemilukada

Kata demokrasi berasal dari bahasa Yunani, *demos* yang berarti rakyat, dan *kratos*, yang berarti Pemerintahan, dapat diartikan Pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Pemerintahan yang kewenangannya berada di tangan rakyat. Semua anggota masyarakat (yang memenuhi syarat pilih) diikutsertakan dalam kehidupan kenegaraan dalam aktivitas pemilu. Pelaksanaan demokrasi ini telah dilakukan sejak dahulu di berbagai daerah, hingga Indonesia merdeka sampai sekarang ini.

Demokrasi di Indonesia bersumber dari Pancasila dan UUD 1945, yang kemudian disebut sebagai Demokrasi Pancasila. Inti dari Demokrasi Pancasila adalah musyawarah untuk mencapai mufakat, menganut paham kekeluargaan dan kegotongroyongan. Indonesia pertama kali melaksanakan pemilu pada akhir tahun 1955, yang diikuti oleh banyak partai ataupun perseorangan. Pemilukada secara langsung ini merupakan sarana perwujudan kedaulatan rakyat. Ada lima pertimbangan penting penyelenggaraan pemilukada langsung bagi perkembangan demokrasi di Indonesia. Pemilukada langsung merupakan jawaban atas tuntutan aspirasi rakyat, karena pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, bahkan kepala desa selama ini telah dilakukan secara langsung.

Pemilukada langsung merupakan perwujudan konstitusi dan UUD 1945. Seperti telah diamanatkan Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945, Gubernur, Bupati dan Wali Kota, masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Hal ini telah diatur dalam UU No 32 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Pemilukada langsung sebagai sarana pembelajaran demokrasi (politik) bagi rakyat (*civic education*). Ia menjadi media pembelajaran praktik berdemokrasi bagi rakyat yang diharapkan dapat membentuk kesadaran kolektif segenap

unsur bangsa tentang pentingnya memilih pemimpin yang benar sesuai nuraninya.

Pemilukada langsung sebagai sarana untuk memperkuat otonomi daerah. Keberhasilan otonomi daerah salah satunya juga ditentukan oleh pemimpin lokal. Semakin baik pemimpin lokal yang dihasilkan dalam pemilukada langsung, maka komitmen pemimpin lokal dalam mewujudkan tujuan otonomi daerah; antara lain untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memerhatikan kepentingan dan aspirasi masyarakat agar dapat diwujudkan.

Pemilukada langsung merupakan sarana penting bagi proses kaderisasi kepemimpinan nasional. Disadari atau tidak, ketersediaan kepemimpinan nasional amat terbatas. Dari jumlah penduduk Indonesia yang lebih dari 200 juta, jumlah pemimpin nasional yang kita miliki hanya beberapa. Mereka sebagian besar para pemimpin partai politik besar yang memenangi pemilu 2004. Harapan akan lahirnya pemimpin nasional justru dari pemilukada langsung seperti ini.

Pelaksanaan dan Penyelewengan Pemilukada di Indonesia

Pemilukada dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) di wilayah kerja mereka masing-masing. Adapun tugas dan tanggung jawab mereka yaitu mengatur pelaksanaan pemilukada agar dapat terlaksana secara demokratis dengan tahapan sebagai berikut:

1) Mulai dari seleksi bakal calon,

2) persiapan kertas suara dan alat peraga lainnya

3) Pelaksanaan pemilukada.

Permasalahan yang sering terjadi dalam pelaksanaan pemilukada:

1) Pemakaian ijazah palsu oleh para bakal calon. Hal ini sangat memprihatinkan sekali. Seandainya para bakal calon tersebut kemudian berhasil menduduki posisinya, bagaimana nantinya nasib daerah tersebut, karena telah dipimpin oleh orang yang bermental korup. Di sisi lain,

2) Biaya yang digunakan dalam masa pencalonan yang tidak sedikit, untuk membayar partai pengusung, biaya kampanye dll sehingga orang dari etnis tertentu yang nota bene mempunyai uang lebeh yang bisa mencalonkan diri menjadi kepala daerah. seringkali membuat calon terpilih melakukan segala cara agar biaya yang telah dikeluarkannya selama proses pencalonan dan pemilihan berlangsung, dapat kembali secepatnya, alias "balik modal". Ini sangat berbahaya.

3) Rekruitmen KPU yang sarat muatan politik menghasilkan produk yang bisa dikatakan *the Right Man but not the Right Place* juga tidak sedikit menyumbang persoalan. Orang2 yang direkruit banyak yang tidak paham aturan sehingga kasus Pilwakot Manado menjadi ajang tarik ulur boleh atau tidak boleh bekas Napi mencalonkan diri dalam pemilukada.

4) Campur tangan atau intervensi dari Pemerintah setempat dalam rangka meloloskan calon (mengingat dana KPUD berasal dari APBD).

5) Dapatlah dilihat seperti apa rendahnya mental para penjabat publik ini. Bahkan yang paling memalukan adalah, untuk sekadar meloloskan bakal calon yang tidak memunihi syarat, anggota KPUD meminta dana puluhan juta rupiah dari para bakal calon.

Kecurangan yang dilakukan oleh para bakal calon, antara lain :

1. Politik Uang.

Masih rendahnya pendidikan politik serta status sosial ekonomi masyarakat sehingga Politik uang ini selalu saja menyertai setiap pelaksanaan pemilukada. Para bakal calon membagi-bagikan uang kepada pemilih dengan syarat harus memilih bakal calon tertentu.

2. Intimidasi.

Oknum pegawai Pemerintah ditingkat kelurahan/ desa melakukan intimidasi terhadap warga agar mencoblos salah satu calon. Ini jelas-jelas melanggar peraturan pemilihan umum.

3. Start Kampanye Lebih Awal

Incumbent sering melakukan aktivitas kampanye secara terselubungataupun terang-terangan, antara lain:

- ✓ Pemasangan baliho, spanduk, pembagian selebaran.
- ✓ Motif kunjungan kerja, khususnya bagi calon *incumbent*. Intensitas kunjungan kerja ini akan makin tinggi saat mendekati pemilu (kampanye terselubung).

Media lokal digunakan sebagai alat kampanye dini. Para balon menyembunyikan visi-misi kampanyenya di balik berita-berita media. Ini juga disebabkan kurangnya pemahaman jurnalis terhadap pemilihan umum.

4. Kampanye Negatif.

Pembunuhan karakter yang dilakukan oleh team pemenangan terhadap calon yang lain menggunakan perpanjangan tangan sosok yang dianggap tokoh dalam masyarakat. Masyarakat hanya "menurut" pada sosok tertentu yang selama ini dianggap tokoh masyarakat. Kampanye negatif

seperti ini dapat mengarah pada fitnah yang dapat merusak integritas daerah tersebut.

5. Institusi Agama

Institusi agama memberikan dukungan tampa batas kepada calon tertentu dengan prinsip timbal balik artinya calon memberikan sejumlah uang kepada tokoh agama atas nama institusi, dengan maksud mendapatkan dukungan suara pada saat pelaksanaan pemilukada. Bahkan tokoh agama secara vulgar berada diarena kampanye sebagai simbol dukungan kepada calon tertentu.

6. Dana

Laporan penggunaan dan pertanggungjawab dana pemilu antara lain, kampanye perlu transparan dan akuntabel. Ada kecenderungan terjadi antara dana yang digunakan dan yang dipertanggungjawabkan tidak seimbang.

Solusi

Untuk meminimalisir masalah yang muncul seperti tersebut di atas, maka diperlukan peran serta masyarakat, tidak semata-mata tanggungjawab pemerintah saja. antara lain :

1) Sistem rekruitmen organ penyelenggara pemilu harus dilaksanakan secara terbuka dan profesional. Artinya memilih orang sesuai kualitas dan kompetensi yang diperlukan. Sebaiknya komisioner harus ada yang berlatar belakang ilmu hukum.

2) Sistem pengawasan harus ditingkatkan dalam arti penerapan "*reward and punishment*" harus jelas mengacuh pada aturan hukum positif yang berlaku.

3) Seluruh perangkat pelaksanaan pemilu, di daerah sampai pusat, bersama-sama menjaga ketertiban dan kelancaran pelaksanaan pemilukada.

4) Tokoh-tokoh masyarakat yang merupakan panutan diharapkan memberikan contoh yang baik bagi warganya. Ini akan menekan munculnya konflik.

5) Tokoh agama sebaiknya menjadi *agent* yang bekerja untuk spiritualitas anggotanya dan tidak terlalu jauh masuk dalam arena politik praktis.

6) Dana yang disiapkan oleh calon perlu ditinjau kembali untuk menghindari terjadinya upaya mendapatkan kembali uang yang sudah dikeluarkan, atau praktik korupsi dan kolusi.

7) Sosialisasi kepada warga ditingkatkan, agar masyarakat dapat memperoleh informasi yang akurat tentang inti dari pemilukada. Memilih dengan hati nurani sebagai bagian dari tanggungjawab sebagai warga negara, tanpa paksaan dari orang lain. Sehingga prinsip-prinsip pemilu dapat terlaksana dengan baik.

Bangsa yang belajar adalah bangsa yang setiap waktu mau berbenah diri. Pemerintah Indonesia telah berusaha membenahi sistem yang telah ada untuk mengedepankan kepentingan rakyat. Walaupun dalam pelaksanaannya, pemilukada masih kerap memunculkan masalah, tetap harus dihargai sebagai sebuah proses yang akan terus disempurnakan hingga didapati sebuah sistem yang benar-benar menjamin keakuratan dan kredibilitas sebuah proses demokratisasi. Sebagai bahan pendidikan politik bagi masyarakat, baik persoalan maupun prestasi yang timbul karena proses politik tersebut harus selalu diapresiasi dengan positif, bahwa menghargai pendapat, kebersamaan dalam menghadapi sesuatu, adalah hal positif lainnya dari sebuah demokrasi. Manusia yang bodoh dan pandir adalah manusia yang masuk lubang kesalahan berulangkali, tanpa ada sikap dan dan niat untuk memperbaikinya. Sebisa mungkin, persoalan-persoalan yang pernah terjadi pada pemilukada lampau, tidak terulang pada pemilukada kali ini.

Catatan Singkat Pelaksanaan pemilukada

Joke Punuhsingon[69]

Sekitar enam bulan lalu negara kita telah selesai melaksanakan pemilukada serentak yakni pada Rabu 9 Desember 2015 di 264 daerah. Pelaksanaan pemilukada di lima daerah harus ditunda karena masalah hukum dan 62 TPS akan menjalani pemungutan suara ulang karena berbagai masalah[70].

Secara umum pemilukada serentak sudah berjalan lancar. Hal ini menunjukkan kematangan demokrasi yang makin menggembirakan dan dapat menjadi contoh negara-negara lain. Publik berharap kepala daerah terpilih dapat mengemban amanah rakyat dengan baik melalui inovasi dan kreatifitas dalam mempercepat pembangunan untuk kesejahteraan rakyat daerah.

Meski berjalan lancar bukan berarti Pemilukada serentak 2015 tidak memiliki persoalan. Masalah utama terdapat pada tahapan pencalonan, rendahnya partisipasi pemilih, politik uang dan netralitas PNS[71]. Perlu ada evaluasi terkait pencalonan yang masih bermasalah hingga pelaksanaan Pemilukada serentak digelar, sengketa pencalonan masih berlanjut.

---

69 Joke Punuhsingon, Dosen Ilmu Hukum Universitas Kristen Indonesia Tomohon.

70 http://www.suryajogja.net/2015/12/Pemilukada-serentak-di-264-Daerah-berjalan.html, diakses pada tanggal 25 Mei 2016.

71 http://www.kpud-malangkota.go.id/index.php?option=com_k2&view=item&id=1915:Aktifka-Pemilukada-serentak-menjadi-kenisacayaan&Itemid=1280, diakses pada tanggal 25 Mei 2016.

Dalam pencalonan merupakan isu yang membuat banyak masalah dalam pemilukada, baik terkait dengan proses pendaftarannya, verifikasinya, kemudian penetapan pasangan calon, sampai pada penetapan pasangan calon di Bawaslu, di Panwaslu, maupun di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, seperti yang dialami oleh salah satu pasangan calon dari Kota Manado[71]. Perlu ada tata cara persidangan yang cepat dan sederhana, agar para calon yang merasa dirugikan dalam pencalonan dapat segera melakukan upaya hukum sebelum pelaksanaan pemilukada atau selambat-lambatnya sebelum pengadaan kertas suara dan logistik pemilukada.

Melihat beberapa persoalan tersebut, maka perlu dilakukan evaluasi secara menyeluruh terhadap pelaksanaan pemilukada 2015, terutama terkait dengan perubahan arah regulasi atau sistem pemilukada. Regulasi pemilukada harus lebih menegaskan perlindungan hak pilih dan dipilih setiap warga Negara. Misalnya terkait validitas daftar pemilih tetap (DPT). Hal ini disebabkan karena masih buruknya sistem administrasi kependudukan dimasing-masing daerah. Sebagai contoh di Kota Manado, Daftar Penduduk Potensial Pemilih Pemilihan (DP4) yang diberikan oleh instansi terkait, sangat tidak valid.

Berdasarkan pada PKPU Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan pemilukada, dalam menetapkan Daftar Pemilih Sementara (DPS) KPU melakukan pencocokan dan pemutakhiran data pemilih yang bersumber dari Daftar Penduduk Potensial Pemilih Pemilihan (DP4) yang kemudian disinkronkan dengan DPT pemilu terakhir (DPT Pilpres 2014). Persoalannya adalah DP4 itu tidak pernah dilakukan pemutahiran oleh instansi dalam hal ini Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Manado.

Disinilah letak peran petugas pemutakhiran data

---

71 http://bertamanado.com/Pemilukada-manado-kpud-beberkan-kronologi-dan-dua-surat-acuan-penetapan-imba/, diakses pada tanggal 25 Mei 2016.

pemilih (PPDP) yang di tunjuk oleh KPU untuk melakukan verifikasi faktual data pemilih dengan mendatangi setiap rumah penduduk untuk melakukan pendataan pemilih. Maka seharusnya jika KPU dan Jajarannya disetiap tingkatan bekerja secara profesional DPT yang di hasilkan adalah data yang valid.

Dengan demikian, tidak perlu ada lagi penambahan daftar pemilih dengan menetapkan DPT B1. Secara nomenklatur saja Daftar Pemilih Tetap. Frasa "Tetap" disini artinya tidak dapat berubah lagi, baik di tambah maupun dikurangi. Oleh karena itu PKPU terkait DPT ini harus lebih menjamin bahwa data yang ada adalah data yang valid dan tidak perlu lagi ada celah penambahan data pemilih dengan menggunakan nomenklatur DPTb1.

Terkait Politik Uang dan Netralitas PNS, maka perlu ada penegasan terkait larangan politik uang, Jenis politik uang yang terjadi cukup bervariasi, di antaranya pembagian undian, pembagian sembako, pembagian uang yang dilakukan oleh oknum tim sukses. Politik uang bahkan ditenggarai terjadi melalui penyalahgunaan Bantuan Sosial (Bansos) dan program Pemerintah lainnya. Kita semua mengetahui bahwa dalam setiap event pemilukada, money politics itu tidak dapat dipungkiri dalam berbagai bentuk itu.

Selama ini setiap aduan atau temuan yang masuk ke panwaslu masih minim penindakan oleh pihak terkait, baik itu kepolisian ataupun kejaksaan yang tergabung dalam sentra Gakundu. Panwas seolah hanya menjadi hiasan dalam pemilukada karena tidak mampu berbuat banyak dalam menindak segala bentuk politik uang. Begitupun dengan aturan yang terkait netralitas PNS dalam pemilukada. Selama ini Panwaslu tidak dapat berbuat apa-apa jika menemukan ada oknum PNS yang hadir dalam kampanye.

Banyaknya kepala SKPD yang melakukan intervensi dan intimidasi terhadap jajaran di bawahnya membuat hak pilih para PNS menjadi dikebiri karena selalu mendapatkan

ancaman pemindahan ataupun mutasi[73]. Oleh karenanya regulasi terkait netralitas PNS perlu diatur lebih ketat. Perlu ada larangan PNS menjadi anggota PPK, PPS, KPPS, ataupun Penyelenggara pemilu lainnya. Karena amatlah sulit untuk mengukur independensi seorang PNS jika terlibat juga dalam proses penyelenggaraan. Di lain sisi posisi sebagai PNS sulit melepaskan *conflict interest* dengan atasan atau pimpinan yang maju dalam pemilukada.

Berkaitan dengan sengketa pemilukada oleh PT TUN, bahwa yang berwenang menangani sengketa pemilukada adalah Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN) setempat. Oleh karena itu Mahkamah Agung (MA) harus segera memperbanyak Pengadilan Tinggi TUN yang sekarang hanya ada di Medan, Jakarta, Semarang, Surabaya dan Makassar[74].

Keputusan KPU tentang rekapitulasi hasil pemilukada dan penetapan pasangan pemenang pada hakikatnya adalah putusan PT TUN. Sebagai putusan pejabat TUN dalam hal ini anggota KPU, maka yang paling berwenang mengadilinya adalah pengadilan TUN. Namun untuk lebih cepat, maka langsung PT TUN. PT TUN dapat membatasi waktu pemeriksaan perkara pemilukada misalnya 30 hari kerja sejak perkara didaftarkan.

PT TUN juga tidak perlu menciptakan yurisprudensi yang terlalu luas seperti dibuat MK dalam memeriksa perkara pemilukada; yakni harus ada selisih 2 % perolehan suara dan ada tidaknya pelanggaran yang bersifat Terstruktur, Sistematis, dan Massif (TSM)[75] serta segala proses yang mengiringi pelaksanaan

---

73 https://id-id.facebook.com/MoweweNews/posts/1114159798596119:0, diakses pada tanggal 27 Mei 2016.

74 https://id.wikipedia.org/wiki/Pengadilan_Tinggi_Tata_Usaha_Negara, diakses pada tanggal 27 Mei 2016.

75 http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Berita&id=12745#.VofmdeNP_XA, diakses pada tanggal 27 Mei 2016.

pemilukada. Majelis hakim PT TUN cukup mengadili sengketa pemilukada seperti layaknya sengketa TUN dengan beberapa penyesuaian yang diperlukan.

Penggugat dalam sengketa pemilukada cukup membuktikan apakah tergugat, dalam hal ini KPU, dalam memutuskan hasil rekapitulasi dan menetapkan pasangan pemenang, dalam prosesnya bertentangan atau tidak dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, bertentangan atau dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik dan asas-asas penyelenggaraan pemilu dan/atau pemilukada, atau tidak. Kalau bertentangan, maka majelis berwenang untuk membatalkan Keputusan KPU tersebut. Selanjutnya tergantung petitum dan amar putusan yang didasari oleh pertimbangan apa yang digunakan dalam memeriksa gugatan pemilukada tersebut. Bisa saja majelis membatalkan SK KPU dan memerintahkan pemilukada ulang, atau putusan lain sebagaimana putusan MK selama ini.

Melalui proses seperti ini, para pencari keadilan dalam sengketa pemilukada lebih punya kesempatan mendapatkan keadilan. Dengan begitu hukum dapat menjadi mekanisme mengatasi konflik dan memberikan kepastian hukum dalam penegakan hukum dan prinsip-prinsip pemilu. Beberapa masalah tersebut di atas perlu mendapatkan perhatian khusus oleh penyelenggara pemilu dan pembentuk undang-undang, sehingga penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang jujur adil dengan tingkat partisipasi para pemilih yang dapat melahirkan pemimpin daerah yang kredibel, berintegritas dengan partisipasi atau dukungan publik yang tinggi menjadi sebuah keniscayaan.

Pengawasan Terhadap Integritas Penyelenggara pemilukada dan Prospek Penegakan Kode Etik di Masa Datang

Adhi Wibowo[76]

Pelaksanaan pemilihan kepala daerah (pemilukada) serentak merupakan amanat Pasal 201 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015. Pemilukada serentak 2015 diikuti 269 daerah, di 9 provinsi dan 260 kabupaten/kota, termasuk di Provinsi Sumatera Barat yang menyelenggarakan 14 pemilukada, yaitu 1 Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Sumatera Barat dan 11 kabupaten untuk pemilihan Bupati dan Wakil Bupati, yaitu Kabupaten Pesisir Selatan, Kabupaten Solok, Kabupaten Solok Selatan, Kabupaten Sijunjung, Kabupaten Dharmasraya, Kabupaten Limapuluh Kota, Kabupaten Padang Pariaman, Kabupaten Agam, Kabupaten Pasaman Barat, Kabupaten Pasaman, Kabupaten Tanah Datar, serta 2 kota untuk pemilihan Wali kota dan Wakil Wali kota Bukittinggi dan Kota Solok. Pemilukada yang diselenggarakan serentak di Provinsi Sumatera Barat ini merupakan pemilukada yang terbanyak dibandingkan dengan provinsi lainnya yang menyelenggarakan Pemilukada serentak tahun 2015.

Pelaksanaan Pemilukada di Sumatera Barat, secara umum telah berjalan dengan aman, tertib, dan lancar sesuai dengan tahapan, namun bila dicermati dari perspektif etika

---

76 Adhi Wibowo, S.H., M.Hum., Dosen Fakultas Hukum Universitas Ekasakti Padang dan Tim Pemeriksa Daerah (TPD) Dari Tokoh Masyarakat Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Provinsi Sumatera Barat

penyelenggara pemilu (KPU dan Bawaslu Provinsi serta KPU dan Panwaslih Kabupaten dan Kota) masih banyak yang harus dievaluasi dan dicermati, karena sungguhpun pemilukada telah usai diselenggarakan tetapi masih menyisakan persoalan yang harus diselesaikan berkaitan dengan adanya dugaan pelanggaraan kode etik penyelenggara pemilukada, walaupun sudah ada putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara pemilu (DKPP) yang dijatuhkan berdasarkan hasil pemeriksaan sidang Tim Pemeriksa Daerah (TPD) terkait pengaduan dari berbagai pihak.

Pada penyelenggaraan Pemilukada di Provinsi Sumatera Barat, pengawasan yang dilakukan oleh pemangku kepentingan *(stakesholder)* terhadap etika penyelenggara pemilukada berdasarkan hasil verifikasi formil dan materiil oleh DKPP terhadap pengaduan yang masuk menghasilkan 6 (enam) perkara, yaitu Ketua dan Anggota KPU Kabupaten Padang Pariaman karena tidak tertib administrasi, ketua dan angota PPS Kelurahan Gates Nan XX Kecamatan Lubuk Begalung Kota Padang yang melakukan rekayasa administrasi rapat pleno DPT Pilgub, Anggota Panwaslu Kabupaten Pesisir Selatan dan Ketua Panwas Kecamatan Pesisir Selatan yang masih tercatat sebagai Pengurus Partai Politik Ketua KPU Kabupaten Dharmasraya yang menunjukkan sikap dan *gestur* keberpihakan kepada salah satu. Pasangan calon bupati serta ketua dan anggota KPU Kabupaten Sijunjung yang menunjukan sikap arogansi terhadap Panwaslu dan kelalaian dalam pencetakan formulir C1 KWK Plano serta ketua dan anggota KPU Pasaman Barat yang menerapkan standar ganda dalam persyaratan rekening dana kampanye pasangan calon bupati dan wakil bupati.

Dari semua dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara pemilukada pada pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Sumatera Barat dan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta Wali kota dan Wakil Wali kota di Provinsi Sumatera Barat tersebut, semuanya sudah diperiksa dan disidangkan serta dijatuhkan sanksi yang

bervariatif sesuai dengan tingkat pelanggaran yang dilakukan, yaitu teguran, peringatan keras dan pemberhentian dengan tidak hormat. Menariknya dari perspektif penjatuhan sanksi tersebut, ada penyelenggara pemilukada yang dilaporkan lebih dari satu kali dan diputus dengan sanksi yang sama, yaitu teguran keras.

Pemilihan Umum Kepala Daerah dengan segala cerita suksesnya ternyata masih banyak menyisakan persoalan yang harus segera di atasi dan dicari solusi sebagai bahan untuk penyempurnaan pelaksanaan pemilukada yang akan datang. Problematika dalam penyelenggaraan pemilukada dalam perspektif evaluasi kritis setidaknya menyangkut 2 (dua) hal, yaitu: *pertama*, persoalan integritas dan etika penyelenggara pemilukada, dan *kedua*, prospek penegakan kode etik penyelenggara pemilukada oleh DKPP yang masih belum memberi kejelasan dan kepastian.

Metodologi yang digunakan dalam penulisan ini adalah bersifat deskriptif, yaitu penelitian yang memberikan data secara jelas dan teliti yang kemudian dengan data tersebut dianalisa permasalahan yang ada serta dicari penyelesaiannya berdasarkan peraturan perundang-undangan dan peraturan lainnya yang masih memiliki relevansi dengan penelitian.[77] Hanya menggambarkan tentang persoalan integritas dan etika penyelenggara pemilukada, dan prospek penegakan kode etik penyelenggara pemilukada oleh DKPP yang masih belum memberi kejelasan dan kepastian. Adapun pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan *yuridis normatif* yang dilakukan dengan cara mempelajari ketentuan-ketentuan dan peraturan perUndang-undangan Penelitian hukum secara yuridis normatif, yaitu mencari logisnya aturan-aturan hukum, di mana hukum merupakan gejala normatif yang bersifat otonom dan lebih memfokuskan pada *law in the*

77 Sugiono, Metode Penelitian Ilmu Sosial, Alfabeta, Bandung, 2005, hal 97.

books.[78] Pendekatan yuridis empiris adalah suatu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan nyata di masyarakat atau lingkungan masyarakat dengan maksud dan tujuan untuk menemukan fakta, yang kemudian dilanjutkan dengan menemukan masalah, kemudian menuju pada identifikasi masalah dan pada akhirnya menuju pada penyelesaian masalah.[79]

Analisis dan Pembahasan

1. *Problematika Etika Penyelenggara pemilukada*

Secara umum prinsip etika penyelenggara mengacu pada prinsip dasar atau asas sebagai penyelenggara pemilu, sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu yang berbunyi: "Penyelenggara Pemilu berpedoman pada asas: mandiri, jujur, adil, kepastian hukum, tertib, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisien dan efektivitas". Adapun yang dimaksud dengan Kode Etik Penyelenggara Pemilu adalah: *"suatu kesatuan filosofis yang menjadi pedoman bagi perilaku penyelenggara pemilihan umum yang diwajibkan, dilarang, patut atau tidak patut dalam semua tindakan dan ucapan"*.

Pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu adalah: *"pelanggaran terhadap satu kesatuan landasan norma moral, etis dan filosofis yang menjadi pedoman bagi perilaku penyelenggara pemilihan umum yang diwajibkan, dilarang, patut atau tidak patut dilakukan dalam semua tindakan dan ucapan"*. Pengertian sebagaimana diatur dalam Peraturan Bersama KPU, Bawaslu, DKPP Nomor 1,11,13 Tahun 2012 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum. Pelanggaran Kode

---

78 Sulistiyono, Pedoman Penulisan Skripsi, Andi Offset, 2007, Yogyakarta, hal 23.

79 Soekanto Soerjono, Pengantar Penelitian Hukum, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 2007, hal 10.

Etik Penyelenggara Pemilu diselesaikan oleh DKPP yang putusannya final dan mengikat.

Prinsip-prinsip dasar Kode Etik Penyelenggara Pemilu yang harus dipedomani oleh Penyelenggara Pemilu adalah:

1) Menggunakan kewenangan berdasarkan hukum
2) Bersikap dan bertindak non partisan dan imparsial
3) Bertindak transparan dan akuntabel
4) Melayani pemilih menggunakan hak pilihnya
5) Tidak melibatkan diri dalam konflik kepentingan
6) Bertindak profesional
7) Administrasi pemilu yang akurat.

Menganalisis mengenai faktor-faktor yang menyebabkan penyelenggara pemilukada melakukan pelanggaran kode etik dalam penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah, maka setidaknya ada 2 (dua) faktor, yaitu faktor umum dan faktor khusus.

Faktor umum yang menyebabkan terjadinya pelanggaran kode etik penyelenggara pemilukada adalah adanya persepsi bahwa pemilukada merupakan pintu masuk untuk terjadinya *bargaining* dan ekspetasi untuk terjadinya politik balas budi *(political kick back.)*. Faktor khususnya adalah adanya relasi yang langsung sehingga tercipta hubungan emosional antara pasangan calon dengan penyelenggara yang dapat mempengaruhi netralitas sebagai penyelenggara.

Kedua faktor tersebut di atas berkorelasi sehingga membuat penyelenggara pemilukada mengabaikan prinsip-prinsip dasar Kode Etik Penyelenggara Pemilu yang harus dipedomani oleh Penyelenggara Pemilu. Pengabaian prinsip-

prinsip dasar kode etik tersebut dilakukan oleh penyelenggara dengan pasangan calon kepala daerah maupun tim kampanye dengan berbagai modus dan strategi untuk menggolkan kepentingan pasangan calon kepala daerah tersebut.

2. Prospek Penegakan Kode Etik Penyelenggara pemilukada Di Masa Mendatang.

Dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum yang memberikan mandat pembentukan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu maka seharusnya independensi dan integritas penyelenggara pemilihan umum kepala daerah semakin kuat, sehingga seharusnya penyelenggara pemilukada dalam menjalankan tugasnya bertindak profesional dan berintegritas. Pada kenyataannya, para penyelenggara pemilukada cenderung mengabaikan prinsip-prinsip dasar Kode Etik Penyelenggara Pemilu, sehingga banyak penyelenggara pemilukada diadukan oleh *stakeholders* karena diduga melakukan pelanggaran kode etik dalam menyelenggarakan tahapan pemilihan umum kepala daerah ke Dewan Kehormtan Penyelenggara Pemilu (DKPP).

Pada satu sisi, terhadap dugaan pelangaran kode etik penyelenggara pemilu/pemilukada, sesungguhnya Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) telah melakukan penegakan kode etik bagi penyelenggara pemilu/pemilukada yang diduga melakukan pelanggaran kode etik. Namun yang menjadi masalah adalah masih adanya putusan DKPP yang belum ditindaklanjuti oleh institusi penyelenggara pemilu (KPU dan Bawaslu Provinsi maupun Kabupaten/Kota), bahkan masih banyak yang mengajukan "perlawanan hukum" terhadap putusan DKPP ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Selain itu belum adanya ketentuan yang mengatur batasan berapa kali penyelenggara pemilu/pemilukada bisa dijatuhkan sanksi terberat, yaitu pemberhentian tidak dengan hormat setelah sebelumnya dijatuhkan sanksi peringatan dan peringatan keras karena berkali-berkali dilaporkan dan atau diadukan

karena melanggar kode etik. Sebagai contoh KPU dan KPU Kabupaten Pasaman Barat. Sisi lainnya, dengan penerapan dan penegakan kode etik penyelenggara pemilu/pemilukada oleh DKPP terbukti dapat meminimalisir perilaku penyelenggara dalam melaksanakan tugas, kewenangan dan kewajibannya menyelenggarakan pemilukada, sehingga penyelenggaraan pemilukada lebih baik dan berkualitas karena terhindar dari anasir-anasir kepentingan pribadi komisioner dan mencegah arogansi dan kesewenang-wenangan penyelenggara.

Berangkat dari perspektif di atas, maka sesungguhnya prospek penegakan kode etik penyelenggaraan pemilukada akan menjanjikan dan diakui serta diakui eksistensinya sebagai garda terdepan dalam mengawal pelaksanaan dan penyelenggaraan pemilu/pemilukada di masa yang akan datang. Hal ini seharusnya dijadikan "pintu masuk" bagi DKPP untuk menjadikan Pemeriksaan Kode Etik Penyelenggara pemilu sebagai "embrio" lahirnya "Peradilan Etik" di Indonesia, sungguh pun masih membutuhkan waktu, proses dan tidak sesederhana yang kita bayangkan serta kajian mendalam secara akademik dan yuridis.

Penutup

Berdasarkan analisis dan pembahasan di atas maka dalam rangka penyelenggaraan pemilukada serentak yang akan datang, perlu dilakukan penguatan dan pembinaan oleh jajaran KPU dan Bawaslu untuk melakukan supervisi dan keterampilan yang berkesinambungan *(sustainable)* dan menyeluruh *(komprehenshif)* khususnya terhadap aspek integritas, profesional, tertib administrasi dan keberpihakan serta independensi. Hal lebih penting lainnya adalah perlunya evaluasi terhadap proses rekruitmen penyelenggara pemilukada dengan fokus pada rekam jejak calon, sehingga akan terpilih penyelenggara pemilukada yang "mumpuni" dan kualifaid serta tidak pernah bersinggungan dengan partai politik sebagai syarat mutlak untuk mewujudkan pemilukada yang berkualitas.

Selain itu perlunya dibuat standar operasional prosedur bagi DKPP untuk merumuskan batasan tentang sanksi yang dijatuhkan penyelenggara pemilukada yang berkali-kali melakukan pelanggaran kode etik dan telah dijatuhi sanksi, sehingga ada kejelasan dan kepastian serta dapat menimbulkan efek jera bagi penyelenggara sekaligus membuat formulasi untuk mendorong lahir dan terbentuknya Peradilan Etik di Indonesia.

Menuju pemilukada yang Ideal
(Elemen-Elemen Penting dalam pemilukada)

Stephanus Tilung Arifin[80]

Sebelum tahun 2005, kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat melalui Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah atau disingkat pemilukada. pemilukada pertama kali diselenggarakan pada bulan Juni 2005. Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, pemilukada dimasukkan dalam rezim pemilu, sehingga secara resmi bernama Pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah atau disingkat pemilukada. Pemilihan kepala daerah pertama yang diselenggarakan berdasarkan Undang-Undang ini adalah pemilukada DKI Jakarta 2007. Pada tahun 2011, terbit undang-undang baru mengenai penyelenggara pemilihan umum yaitu Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011. Di dalam undang-undang ini, istilah yang digunakan adalah Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota. Pada tahun 2014, DPR-RI kembali mengangkat isu krusial terkait Pemilihan Kepala Daerah (pemilukada) secara langsung. Sidang Paripurna DRI RI pada tanggal 24 September 2014 memutuskan

---

80 Stephanus Tilung Arifin, S.H., M.BA.,

bahwa Pemilihan Kepala Daerah dikembalikan secara tidak langsung, atau kembali dipilih oleh DPRD. Keputusan ini telah menyebabkan beberapa pihak kecewa. Keputusan ini dinilai sebagai langkah mundur di bidang "pembangunan" demokrasi, sehingga masih dicarikan cara untuk menggagalkan keputusan itu melalui uji materi ke MK. Dalam melaksanakan hak-hak demokrasi dimaksud dan sesuai harapan dan cita-cita reformasi pada tahun 1998 yang menjadi sasaran utama adalah sesuai dengan tujuan pembangunan Nasional yaitu meningkatkan kesejahteraan rakyat dan adanya pemerataan pembangunan di seluruh Indonesia. Dalam pelaksanaan pemilukada maka elemen-elemen penting yang harus ditingkatkan yaitu kualitas Sumber Daya Manusia (SDM), Peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemilu/pemilukada, mekanisme/ metode, peralatan pendukung dan sistem pengelolaan yang tepat dan akurat sehingga mendapat hasil yang benar-benar sesuai dengan suara rakyat yang bebas dari segala bentuk praktik kecurangan, dan/atau *money politics*.

Pembahasan

Pengertian pemilukada yang dilaksanakan di setiap daerah di Indonesia adalah untuk memilih pemimpinnya yaitu gubernur, bupati dan wali kota. Untuk memilih pemimpin tersebut, maka pemerintah pusat melaksanakan pemilihan langsung yang dilakukan oleh rakyat dalam satu daerah. Pemilukada dilakukan secara langsung oleh penduduk daerah administratif setempat yang memenuhi syarat. Pemilihan kepala daerah dilakukan satu paket bersama dengan wakil kepala daerah. Kepala daerah dan wakil kepala daerah yang antara lain gubernur dan wakil gubernur untuk provinsi, bupati dan wakil bupati untuk kabupaten, serta walikota dan wakil wali kota untuk Kota. Pelaksanaan pemilukada tidaklah terlepas dari berbagai faktor yaitu:

1) Sumber Daya Manusia (SDM) yang terlibat dalam pelaksanaan pemilukada, misalnya mereka yang duduk sebagai

pejabat KPU (Komisi Pemilihan Umum), Tim Seleksi, Badan Pengawas dan seluruh elemen yang terkait haruslah benar-benar paham akan seluruh peraturan dan perUndang-undangan berkaitan dengan pemilu sehingga dapat diminimalkan berbagai penafsiran keliru akan peraturan-perundangan yang akan berdampak pada berbagai pihak yang akan ikut sebagai peserta pemilukada. Kualitas SDM ini berkaitan dengan ketrampilan (*skill*), pengetahuan (*knowledge*) dan sikap perilaku (*Attitude*) dari semua elemen pelaksana pemilu. Contoh: mereka yang duduk sebagai komisioner KPU, Badan Pengawas memiliki latar belakang pendidikan ilmu hukum, ilmu sosial dan disiplin ilmu terkait dan memiliki *track record* yang baik dari sisi sikap, perilaku dan moralitas.

2) **Sanksi yang tegas apabila terbukti *money politics*** harus dijatuhkan kepada pihak-pihak yang terlibat dalam proses pencalonan, dan pelaksanaan pemilukada. Sanksi yang diberikan sesuai peraturan, perundang-undang yang berlaku baik berkaitan dengan suap (KUHP) dan juga undang-undang pemilukada. Sanksi berikutnya adalah yang bersangkutan tidak dibolehkan terlibat dalam berbagai aktifitas pelaksana pemilu.

Contoh kasus yang terjadi di kota Manado adalah dalam kasus gugatan pasangan Jimmy Rimba Rogi-Boby Daud yang awalnya dikabulkan seluruhnya oleh PT TUN Makassar, ini artinya, duet yang dikenal dengan sebutan Imba-Boby itu kembali menjadi peserta Pilwakot Manado yang sebelumnya telah ditetapkan sebagai calon Wali kota/Wakil Wali kota Manado oleh KPU yang dibatalkan. Dengan diterbitkannya putusan Mahkamah Konstitusi No. 42/PUU-XIII/2015 tertanggal 9 Juli 2015, menjadi dasar hukum bagi Jimmy Rimba Rogi untuk ikut serta dalam pemilukada Manado sebagai calon Wali kota Manado yang kemudian meminang Boby Daud sebagai calon Wakil Walikota Manado periode 2015-2020. Selain putusan MK, keikutsertaan Jimmy Rimba Rogi didukung oleh

Undang-Undang Pemilukada Nomor 8 Tahun 2015 pada Pasal 7 huruf H tentang syarat pencalonan yang berbunyi "tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap". Sebab, pada putusan pengadilan dalam kasus yang menjerat Rimba yang dibacakan tanggal 30 Oktober 1999 tidak mencabut hak politiknya, yang dibuktikan pada Pemilihan Presiden (Pilpres) tahun 2014 lalu, Jimmy Rimba Rogi ikut menyalurkan pilihan politiknya. Selanjutnya, dalam putusan kasasi, Mahkamah Agung (MA) telah mengabulkan kasasi yang diajukan KPU Manado. Putusan yang telah dikeluarkan MA terkait dengan adanya kasasi KPU, membuat banyak pihak merasa bahwa keputusan itu merupakan suatu keputusan yang berpihak.

Kesimpulan dan saran-saran:

1) Kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) pelaksana pemilukada sangatlah menentukan kualitas calon. Diharapkan bahwa calon peserta pemilukada yang sudah dibuat dengan keputusan KPU telah benar-benar dianalisa dengan baik dari berbagai sisi khususnya pertimbangan hukum agar masalah-masalah penganuliran calon pemilukada dapat ditiadakan.

2) Kepastian hukum baik peraturan, perUndang-undangan, maupun pelaksanaannya harus diawasi oleh seluruh pemangku kepentingan pemilukada.

3) Sanksi yang tegas harus diberikan kepada siapa saja yang melakukan *money politics* berkaitan dengan pemilukada baik sanksi hukum maupun sanksi sosial.

Penegakan Dugaan Pelanggaran Etika dan Pelanggaran Hukum: Belajar dari Pemilukada Sumatera Barat

Otong Rosadi[81]

Pemilu, termasuk pemilukada adalah pilihan model pelaksanaan demokrasi[82]. Demokrasi di Indonesia merupakan perwujudan dari paham kedaulatan rakyat yang dianut UUD 1945 "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar)" (Pasal 1 Ayat 2 Hasil Amandemen Kedua). Berdasarkan pemahaman (norma konstitusional) ini, maka model pelaksanaan demokrasi di Indonesia haruslah menjadikan 'kedaulatan rakyat' sebagai prinsip utamanya dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar harus berdasar kedaulatan hukum (nomokrasi). Jadi dengan demikian demokrasi kita adalah demokrasi yang berlandas nomokrasi. Atau paling tidak nomokrasi (kedaulatan hukum) menjadi penyeimbang atas demokrasi (kedaulatan rakyat).[83] Dalam bahasa yang lebih populer demokrasi berdasar atas hukum.

---

81 Otong Rosadi, Email: otong_rosadi@yahoo.co.uk Dosen Fakultas Hukum Univ. Ekasakti, Padang.

82 Demokrasi berasal dari kata democracy (Inggris) adaptasi dari demokratie (Perancis) serta bersumber dari bahasa Yunani 'demokratia' dari asal kata 'demos' berarti rakyat dan 'kratos/ kratein' kekuasaan/berkuasa atau memerintah. Pemerintah oleh rakyat atau government or rule by the people. Lihat dalam Ni'matul Huda, Ilmu Negara, Rajawali Press, Jakarta, 2011, hlm. 200.

83 Moh. Mahfud MD., Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu, Rajawali Pers, Jakarta, 2012, hal 425.

Dalam praktik penyelenggaraan pemilu di Indonesia, pelanggaran terhadap aturan hukum pemilu menjadi bahan diskusi yang tak habis-habisnya. Baik sebagai bahan diskusi anggota masyarakat, artikel di surat kabar, kajian dalam artikel ilmiah, riset hingga *legal issues* untuk penulisan tugas akhir skripsi, tesis dan disertasi. Dari banyak diskusi ini, maka muncullah pandangan bahwa selain penegakan hukum harus pula disertai penegakan etika bagi penyelenggara pemilu agar pemilu berjalan lebih baik dan sesuai dengan asas pemilu Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur, dan Adil (Luber-Jurdil).

Bagi penulis, penyelenggaraan pemilu, di setiap tingkatannya yakni pemilu Legislatif, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dan Pemilu Kepala Daerah (pemilukada) haruslah diselenggarakan secara kredibel dan berintegritas, berasal Luber-Jurdil baik dalam pengaturan, proses, maupun hasilnya. Penulis berpandangan sama dengan pandangan yang menyebutkan penegakan etika harus bersamaan dengan penegakan hukum dalam penyelenggaraan pemilu.

Etika pada dasarnya lebih luas dari hukum. Setiap pelanggaran hukum, juga merupakan pelanggaran terhadap etika. Sebaliknya tidak setiap pelanggaran etika juga melanggar hukum. Etika '*universe*' yang lebih luas dibanding dengan hukum. Etika lebih luas, bahkan dapat dipahami sebagai basis sosial bagi bekerjanya sistem hukum. Jika etika diumpamakan sebagai samudera, maka hukum merupakan kapalnya. Demikian pula halnya ketika dalam sistem hukum, dikenal adanya prinsip *rule of law* yang terdiri atas perangkat *code of law* (kitab undang-undang) dan *court of law* (pengadilan hukum). Dalam sistem etika juga perlu diperkenalkan adanya pengertian tentang *rule of ethics* yang terdiri perangkat *code of ethics* (kode etik) dan *court of ethics* (pengadilan etik).[84]

Jika dipahami bahwa etika lebih luas dari hukum, dan pelanggaran etika otomatis pelanggaran hukum. Peradilan

---

84 Lihat dalam http://www.neopos.co/2038-spesial-wacana-peradilan-etik.html#.VuzyfeSKDIU, diakses pada tanggal 2 Juni 2016 Jam 12.32 WIB.

terhadap pelanggaran etika menjadi kebutuhan yang penting, bahkan sangat penting. Menjadi pertanyaan kemudian bagaimana penegakan etika bagi penyelenggaraan pemilu dapat dilakukan bersamaan dengan pelanggaran hukum guna mengawal penyelenggaraan pemilu/pemilukada menjadi pemilu/pemilukada yang berintegritas? Lalu bagaimana peran pengaturan (hukum) kepemiluan untuk menjawab masalah ini.

Artikel ini mencoba menjawab pertanyaan utama bagaimana penegakan etika bagi penyelenggaraan pemilu dapat dilakukan bersamaan dengan pelanggaran hukum guna menjadi pemilukada yang berintegritas? Dengan fokus pada model sistem penegakan kode etik penyelenggaraan pemilukada di masa datang, terutama pada pola rekrutmen penyelenggara pemilukada. Lalu bagaimana pembangunan hukum kepemiluan di Indonesia dapat mengatur penyelenggaraan pemilu/pemilukada yang berintegritas. Penyelenggaraan pemilukada 9 Desember 2015 di Sumatera Barat menunjukkan bahwa pola rekrutmen terhadap Penyelenggara pemilu/pemilukada dilakukan belum dilakukan dengan baik, kredibel dan berintegritas.

Metode yang dilakukan melalui pengamatan baik berdasarkan informasi yang diperoleh dari surat kabar dan media massa *online* maupun telaah terhadap hasil Putusan DKPP. Berdasar hasil pengamatan dan telaah atas Putusan DKPP terhadap pelenggaraan etika penyelenggara pemilu/ pemilukada di Sumatera Barat maka dilakukan analisis berdasar pendekatan hukum, perenungan etis dan pendekatan politik (pembangunan) hukum.

Analisis dan Pembahasan

Penulis menggunakan isitilah pelanggaran (etika) penyelenggaraan pemilukada, karena dalam amatan penulis yang melakukan pelanggaran penyelenggaraan pemilukada tidak hanya Penyelenggara pemilukada namun juga Peserta dan bahkan pihak-pihak lain yang terlibat dalam helat pemilu

dan pemilukada. Subjek utama dalam proses penyelenggaraan pemilukada tentu saja para penyelenggara pemilukada, subjek lainnya tentu saja partai politik pengusung/pengusul, pasangan calon dari parpol/perseorangan, tim sukses, dan masyarakat luas. Jika pelanggaraan etika diarahkan pada subjek yang luas yakni penyelenggaraan pemilukada, maka kode etik dan model penegakan kode etik juga tidak hanya diatur dan diberlakukan terhadap penyelenggaran pemilukada saja namun juga terhadap partai politik dan pasangan calon yang melanggar kode etik dalam masa tahapan pemilukada. Bagaimana model sistem penegakan kode etik penyelenggaraan pemilukada di masa datang, diatur dalam Hukum KePemiluan di Indonesia?

Dalam pemilihan GUBERNUR DAN WAKIL GUBERNUR (Pilgub) Sumatera Barat 9 Desember 2015 lalu, diikuti oleh dua pasangan calon (paslon). Paslon nomor urut 1 Muslim Kasim-Fauzi Bahar (MK-FB) diusung oleh koalisi empat parpol yaitu Partai Hanura, PAN, Nasdem dan PDIP. Dan sempat juga didukung oleh lima partai lainnya (Partai Golkar, PPP, Partai Demokrat, PKB dan PBB). Sedangkan Paslon nomor urut 2 Irwan Prayitno-Nasrul Abit (IP-NA) diusung oleh koalisi Gerindra dan PKS.

Sejak awal pendaftaran menurut pengamatan Penulis sudah nampak ada fenomena yang terkesan merupakan pelanggaran etika dan pelanggaran hukum (sekaligus tentunya) misalnya rencana awal pendaftaran Paslon MK-FB akan diusung oleh koalisi 9 partai di Sumatera Barat dengan *tagline* Sumbar Bangkit. Ternyata hanya diusung oleh 4 partai, karenanya baliho kecil dengan logo tanda gambar sembilan partai pun dicabuti kembali. Karena Partai Golkar, Partai Demokrat, PPP, PKB dan PBB tidak hadir diacara pendaftaran paslon ketika mendaftar di Komisi Pemilihan Umum (KPU) Sumatera Barat, di Jalan Pramuka Kota Padang, Selasa, 28 Juli 2015.[85]

---

85 http://www.tabloidbijak.com/2015/07/catatan-ysl-azis-mk-fb-diusung-pan-pdi.html, diakses pada tanggal 1 Juni 2016 Jam 13:27

Fakta lain dalam Pilgub Sumbar adalah persoalan larangan terhadap petahana (*Incumbent*)[86]. Pada Pasal 71 ayat 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 dinyatakan bahwa "Petahana dilarang melakukan pergantian pejabat 6 bulan sebelum masa jabatannya berakhir".

Terkait pasangan calon Gubernur/Wakil Gubernur Sumbar yang berposisi sebagai petahana adalah Irwan Prayitno, Nasrul Abit dan Muslim Kasim. Khusus untuk pengangkatan, penggantian dan mutasi pejabat, wewenang ini hanya dimiliki Irwan Prayitno (Cagub) dan Nasrul Abit (Cawagub). Nasrul Abit yang habis masa jabatannya 17 September 2015, terkait hal di atas tercatat melakukan pelantikan pejabat di antaranya mutasi ratusan kepala sekolah di Kabupaten Pesisir Selatan yang dibuktikan dengan menangnya gugatan para kepsek tersebut di Pengadilan Tata Usaha Negara Padang terkait SK yang diterbitkan oleh Nasrul Abit tentang Mutasi; Pelantikan Wali Nagari, oleh Bawaslu dipertanyakan apakah Wali Nagari adalah pejabat negara sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2015 tentang Desa disebutkan bahwa Kepala Desa (Wali Nagari) adalah pelaksana Pemerintahan, dengan demikian adalah juga pejabat Pemerintah.[87]

Irwan Prayitno yang berakhir masa jabatannya tanggal 15 Agustus 2015 tercatat mengeluarkan lebih 3 kali SK di antaranya: Pelantikan pejabat di Biro Umum sub bidang kearsipan an. Sdr. Putra Hermanto dengan alasan mengisi jabatan kosong. Pelantikan Direktur RSU Pariaman Dr.Lila Yanwar yang ditarik ke Dinkes Provinsi dan digantikan oleh dokter Hj. Indra Velutina yang berasal dari Sarolangun.[88]

---

86 Pengertian Petahana sendiri dijelaskan pada Pasal 1 angka (19) Peraturan KPU Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota menyatakan: "Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati atau Wakil Bupati, Walikota atau Wakil Walikota yang sedang menjabat".

87 Pansus Pemilukada DPRD Sumatera, Laporan Hasil Pembahasan Pritja Khusus Pemilukada Gubernur & Wakil Gubernur Sumatera Barat, yang disampaikan pada Rapat Gabungan Komisi DPRD Provinsi Sumatera Barat, 3 Maret 2016, hal 4-5.

88 Ibid.

Fenomena yang tidak kalah menariknya adalah persoalan rekening dana kampanye. Ketentuan Pasal Pasal 74 Ayat 3 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 mengatur: "Partai politik atau gabungan partai politik yang mengusulkan pasangan calon wajib memiliki rekening khusus dana kampanye atas nama pasangan calon dan didaftarkan pada KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/ Kota". Selanjutnya Pasal 74 Ayat (4) mengatur: "Calon perseorangan bertindak sebagai penerima sumbangan dana Kampanye. sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan wajib memiliki rekening khusus dana Kampanye dan didaftarkan kepada KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/ Kota."

Praktiknya rekening dana kampanye yang digunakan kedua pasangan calon tercatat juga bermasalah, yakni: satu atas nama tim kampanye dan satu lagi atas nama tim pemenangan. Hal ini dapat dibuktikan di web KPU. Penggunaan 2 rekening juga tidak dibenarkan seperti rekening kampanye Irwan Prayitno dan Nasrul Abit ada 2 yaitu: Rek BNI 46 dan Rek Bank Nagari Syariah. Hal ini sesuai ketentuan Pasal 14 ayat 1 Peraturan KPU Nomor 8 Tahun 2015 dinyatakan bahwa:

> *"Partai Politik atau Gabungan Partai Politik yang mengusulkan Pasangan Calon dan Pasangan Calon perseorangan melaporkan hanya 1 (satu) nomor Rekening Khusus Dana Kampanye sebagaimana Dimaksud dalam Pasal 13 ayat (1) kepada KPU Provinsi/KIP Aceh untuk Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dan KPU/KIP Kabupaten/Kota untuk Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati atau Walikota dan Wakil Walikota."*

Dari dua hal di atas dapat dilihat telah terjadi pelanggaran yang ditegaskan oleh Bawaslu berdasarkan Model A. 12 diumumkan tanggal 6 Oktober 2015 yang menyatakan memang hal tersebut merupakan pelanggaran administrasi. Persoalan rekening muncul setelah penetapan calon karena

sesuai Peraturan KPU Nomor 47 Tahun 2015 tentang Pedoman Teknis Tahapan, Program dan Jadwal pemilukada di mana batas akhir memasukan persyaratan calon dan pasangan calon adalah tanggal 7 Agustus 2015 kemudian tahapan penelitian dan perbaikan sampai 14 Agustus 2015 dan Penetapan Pasangan calon 24 Agustus 2015, namun sampai penetapan calon tidak ada perbaikan rekening dana kampanye tersebut sehingga kedua pasangan calon seharusnya tidak memenuhi syarat."[89]

Dari persoalan ini yang menarik adalah pandangan dari DKPP bahwa kasus aduan pelanggaran kode etik oleh KPU Provinsi Sumatera Barat terkait dugaan membiarkan penggunaan ijazah palsu Calon Wakil Gubernur Nasrul Abit dan membiarkan pembukaan Nomor Rekening Khusus Dana Kampanye dalam Perkara Nomor 54/DKPP-PKE-IV/2015 dan Nomor Perkara 55/DKPP-PKE-IV/2015. DKPP dalam Putusannya:

> *"...berpendapat bahwa urgensi pembukaan dan pendaftaran nomor rekening khusus dana kampanye bertujuan untuk menjaga diterimanya sumbangan dana kampanye dari sumber yang tidak legal. Disamping itu, juga bertujuan untuk mewujudkan kesetaraan dan keadilan. Tindakan Para Teradu menerima rekening khusus dana kampanye pasangan calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur yang diusulkan oleh partai atau gabungan partai politik sudah sesuai dengan peraturan perUndang-undangan. Dalam hal rekening khusus dana kampanye yang disampaikan belum sesuai, Teradu memberikan kesempatan kepada pasangan calon untuk memperbaiki. Apabila kesempatan tersebut tidak digunakan pasangan calon, maka menjadi wewenang Kantor Akuntan Publik untuk melakukan audit kepatuhan terhadap peraturan perUndang-undangan. Dalam persidangan terungkap fakta, Para Teradu menerima pendaftaran pasangan*

---

89 Ibid, hal. 6.

calon Gubernur dan Wakil Gubernur Sumatera Barat. Berdasarkan rekomendasi Bawaslu Provinsi Sumatera Barat, Para Teradu meminta pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur Nomor Urut 2 untuk memperbaiki rekening khusus dana kampanye. Permintaan Para Teradu ditindakanjuti pasangan calon dengan memindahbukukan dari Rekening Bank Nagari Syariah Sumatera Barat Nomor 7100.02.20.248553 ke Rekening BNI Nomor 2015072408 serta menutup Rekening Bank Nagari Syariah. Menggugurkan dalil aduan Pengadu I yang menyatakan Para Teradu menerima dua nomor rekening khusus dana kampanye dari pasangan calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur."[90]

Persyaratan pencalonan salah seorang calon yang banyak terjadi kejanggalan yaitu ijazah Nasrul Abit (Cawagub). Hasil temuan Panwas Pesisir Selatan Tahun 2010 menjelaskan bahwa : ada dua Nasrul yang bersekolah di ST Balai Selasa tersebut, satu Nasrul A yang bapaknya Abit dan Satu Nasrul saja yang Bapaknya Ali Umar. Nasrul A bersekolah di ST tersebut sampai kelas tiga caturwulan pertama tidak sampai menamatkan ST. Bagaimana proses ijazah Nasrul sampai ketangan Nasrul A karena Nasrul A datang kerumah Nasrul dengan tujuan Nasrul A meminta ijazah Nasrul untuk menjadi pegawai di Lampung. Nasrul bersedia memberikan karena hanya bekerja sebagai petani dan ijazah tersebut akan dipergunakan Nasrul A di Lampung bukan di Pesisir Selatan.

Kejanggalan lain juga terjadi pada Ijazah Strata 1 dari Universitas Bandar Lampung di mana terdapat Prodi yang sama dan Universitas yang sama yaitu Universitas Bandar Lampung telah dikeluarkan 2 Surat Keputusan yaitu BP 86 s/d 89 dan BP 86-88, selanjutnya legalisir ijazah yang penuh kejanggalan, sekolah STM 1 Padang tapi dilegalisir di Dinas Pendidikan Painan, padahal dalam Undang-undang jelas bahwa

---

90 http://dkpp.go.id/_file/file/putusanmus/355tahun2015_kpuprovsumbar.pdf, hal 25, diunduh 1 Juni Jam 14.52 WIB

legalisir basah harus dari sekolah kalau sekolah masih ada dan dari Dinas pendidikan tempat di mana sekolah tersebut berada kalau sekolah tersebut sudah tidak ada.

Pandangan DKPP perihal dugaan Penggunaan Ijazah palsu oleh Calon Wakil Gubernur pandangan DKPP adalah:

"Klarifikasi Para Teradu terhadap ijasah dan nama orang tua yang berbeda pada setiap ijasah pasangan calon Wakil Gubernur atas nama Nasrul Abit hingga ditetapkan sebagai pasangan calon yang memenuhi syarat, telah dilakukan secara patut oleh Para Teradu baik secara etik maupun menurut peraturan perUndang-undangan yang berlaku. Berdasarkan hal tersebut seluruh dalil aduan Pengadu tidak terbukti dan jawaban Para Teradu dapat diterima. Namun demikian, DKPP memandang perlu mengingatkan Para Teradu untuk bekerja lebih cermat dan teliti dalam melaksanakan penelitian syarat calon Gubernur dan Wakil Gubernur, sehingga tidak terulang permasalahan yang sama pada tahapan lainnya."[92]

Berdasarkan tiga persoalan di atas, maka Penulis berpandangan penyelenggara pemilukada, dalam hal ini KPU Provinsi Sumatera Barat, juga penyelenggara pemilukada sebelumnya (untuk kasus dugaan ijazah palsu Nasrul Abit) dapat dipandang tidak cermat dan teliti. Juga tidak menuntaskan persoalan dugaan ijazah palsu ini dari sudut hukum, akhirnya persoalan jadi meluas dan tidak tuntas pada tahapan yang seharusnya diselesaikan. Persoalan penggunaan nomor rekening khusus secara umum, memang terjadi di banyak daerah di Indonesia, bahkan dihampir semua perrhelatan pemilukada. Jika saja klarifikasi hal rekening khusus dana kampanye yang disampaikan belum sesuai, KPU Provinsi Sumbar harusnya memberikan kesempatan kepada pasangan calon untuk memperbaiki. Apabila kesempatan tersebut tidak digunakan pasangan calon, maka menjadi wewenang kantor

---

92 http://dkpp.go.id/_file/file/putusanno5455tahun2015_kpuprovsumbar.pdf, hlm 26., diakses pada tanggal 1 Juni Jam 14:59 WIB

akuntan Publik untuk melakukan audit kepatuhan terhadap peraturan perUndang-undangan. Tidak berlanjut saja ke tahapan berikutnya.

Demikian juga dalam kasus pelanggaran-pelarangan untuk petahana dua laporan untuk petahana Irwan Prayitno Guberbur Sumbar Petahana diputus oleh Bawaslu Sumbar sebagai tidak memenuhi unsur pelanggaran. Karena sekali pun Irwan Prayitno memang melakukan mutasi terhadap salah seorang pejabat eselon IV di lingkup Pemprov Sumbar pada 26 Pebruari 2015. Dihitung dari akhir masa jabatan IP yang jatuh pada 15 Agustus, masuk dalam enam bulan sebelum habis masa jabatan. "Namun, melihat dari tanggal SK mutasi, pada saat itu yang berlaku adalah UU Nomor 1 tahun 2015 di mana dalam UU tersebut ada klausul penjelasan bahwa petahana dibolehkan melakukan penggantian pejabat sepanjang untuk mengisi kekosongan jabatan,"UU Nomor 8 Tahun 2015 diakui memang melarang petahana melakukan penggantian, namun UU perubahan tersebut baru disahkan pada 19 Maret 2015. IP mengeluarkan SK pejabat yang dijadikan bukti oleh pelapor pada 26 Pebruari untuk mengisi kekosongan jabatan. Jadi berdasar kajian Bawaslu Sumbar dengan mempedomani kedua Undang-undang, maka hal itu bukan merupakan pelanggaran karena tidak memenuhi unsur pelanggaran."[92]

Penulis, berpandangan Putusan Bawaslu Sumbar cenderung sangat positivistik dan jauh dari pertimbangan substansial maksud dari pengaturan larangan Petahana untuk melakukan mutasi di masa 6 bulan sebelum masa jabatan berakhir, yaitu menjaga konflik kepentingan dan politisasi birokrasi. Terhadap tiga persoalan utama dalam Pilgub Sumbar 9 Desember 2015 lalu, Penulis berpandangan bahwa KPU Sumbar dan Bawaslu Sumbar tidak menjalankan tugasnya dengan cermat dan penuh kehati-hatian, terkesan tidak profesional. Penggalan kalimat akhir dari Putusan DKPP dapat

---

92 http://padangmedia.com/dprd-sumbar-minta-klarifikasi-ini-jawaban-bawaslu/, diakses pada tanggal 1 Juni 2016, Jam 15:21 WIB.

menunjukkan hal ini: "Para Teradu untuk bekerja lebih cermat dan teliti dalam melaksanakan penelitian syarat calon Gubernur dan Wakil Gubernur, sehingga tidak terulang permasalahan yang sama pada tahapan lainnya."[93]

Jika ditelusuri menurut Penulis tidak ada kasus besar dan penyelesaiannya mempunyai hubungan yang erat dengan proses rekrutmen penyelenggara pemilukada yang cenderung dapat 'diintervensi' dan kurang transparan. Mekanisme rekrutmen/pemilihan, sejak Timsel, pemilihan anggota KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota; Bawaslu dan Panwas; juga DKPP daerah yang kurang transparan ini akhirnya menghasilkan Penyelenggara pemilukada yang 'dapat disoal' pada akhirnya (di ujungnya). Hal yang paling mencolok adalah tidak adanya transfaransi dan tidak dibangunnya argumentasi rasional-ilmiah alasan pemilihan anggota Tim Seleksi KPU Provinsi dan Bawaslu Provinsi Sumbar. Demikian halnya Tim Seleksi di Kabupaten/Kota. Selain itu waktu dan media yang disediakan untuk meminta masukan masyarakat atau kualifikasi calon penyelenggara pemilu/pemilukada saat Seleksi juga terbatas. Ujungnya mudah disoal juga. Contoh dua anggota Panwas di Pesisir Selatan, menunjukkan transparansi dan masukan dari masyarakat tidak berjalan karenanya pengurus dan anggota aktif parpol bisa jadi Panwas. Lebih patal lagi dalam hal rekruitmen panitia *Ad Hoc* yakni Panitia Pemungutan Suara (PPS) dan Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK). Untuk hal ini, Komisi Pemilihan Umum (KPU), kabarnya juga menyampaikan dua keluhan (persoalan), yaitu kurangnya penyelenggara *ad hoc* terpilih dan ketersediaan anggaran penyelenggaraan tahapan selanjutnya.

Deskripsi di atas hanya menggambarkan sedikit saja masalah-masalah dugaan pelanggaran hukum dan pelanggaran etika yang dilakukan dalam penyelenggaraan Pemilukada di Sumbar 9 Desember 2015. Di luar masalah-

---

93 http://dkpp.go.id/_file/file/putusanno5455tahun2015_kouprovsumbar.pdf, hlm 26., diakses pada tanggal 1 Juni Jam 15:29 WIB

masalah di atas, tentu saja masih banyak masalah lain yang tidak menjadi sorotan/kajian artikel ini. Misalnya kisruhnya soal dugaan pemalsuan tandatangan dukungan ketua umum parpol terhadap salah satu pasangan calon di Kabupaten Limapuluh Kota.

Desain Model Pemecahan Masalah

Terhadap beberapa permasalahan hukum dan pelanggaran etika dalam pemilu/pemilukada di Indonesia termasuk kasus di Sumbar di atas, maka usulan pemecahan masalahnya adalah, pertama, hukum kepemiluan yang cenderung sangat luas (kompleks) harus di disain ulang, dengan (a) Menyusun kodifikasi undang-undang pemilu di Indonesia, karena pada saat ini undang-undang yang mengatur mengenai pemilu/pemilukada diatur dalam Undang-Undang yaitu UU Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali kota. UU Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. UU Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara pemilu, dan UU Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Melalui kodifikasi atau unifikasi undang-undang pemilu diharapkan adanya satu kepastian penyelenggaraan, kepastian proses dan kepastian hasil pemilu/pemilukada; (b) Menata kembali lembaga penyelenggaraan pemilu mulai dari DKPP, KPU, Bawaslu dan peradilan pemilu, partai politik, peserta pemilu, pasangan perseorangan, tim sukses dan pemilih; (c) Membangun pemahaman baru mengenai penting penyelenggaraan pemilu/ pemilukada yang kapabel dan berintegritas untuk mewujudkan proses dan hasil pemilu yaang berintegritas guna menghadirkan Pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Melalui pelibatan sebanyak mungkin masyarakat sipil (kalangan kampus, pers, orsos/ormas, LSM/NGO, tokoh masyarakat, dan civil society lainnya). Sebagaimana yang dapat terasakan saat menjelang pemilu pertama di masa reformasi 1999 lalu.

Di antara masalah-masalah yang krusial yang nampak dalam penyelenggaraan pemilukada 9 Desember

2015 adalah *pertama*, Rekrutmen Penyelenggara pemilu, yang dalam pandangan penulis belum akuntabel, transfaran dan bertanggungjawab; *Kedua*, tugas KPU yang terlalu luas, tugas dan wewenang KPU sebagaimana yang dimaksud Pasal 11 terlalu luas, sehingga seolah-olah semua kegiatan pemilukada menjadi tanggungjawab KPU (saja) misalnya; Pasal 11 huruf p menyatakan, melaksanakan sosialisasi penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU Provinsi kepada masarakat. Hal ini menyebabkan pelaksanaan sosialisasi tidak berjalan secara optimal, sebaiknya sosialisasi atau kegiatan-kegiatan lain yang bersifat teknis pelaksanaan diserahkan pada pihak ketiga yang independen dan diawasi dengan baik dan untuk itu seharusnya tugas dan wewenang KPU dibatasi. Sosialisasi pemilukada yang juga bermasalah, karena kurangnya sosialiasi pemilukada yang dilakukan oleh KPU menjadi faktor rendahnya partisipasi pemilih. Di sisi lain, berkembang pula kesan oligarki partai yang telah menyebabkan keterbatasan pilihan terhadap calon dan pasangannya juga menjadi penyebab rendahnya partisipasi. Padahal peran partai sendiri bukan faktor penting bagi pilihan politik masyarakat dalam pemilukada, karena faktor personal figur lebih berperan. Pengalaman atas kepemimpinan incumbent, baik yang tergolong buruk seperti halnya terlibat kasus korupsi, maupun sukses menjalankan kinerja Pemerintahannya, dapat menjadi antiklimaks terhadap partisipasi pemilih. Alat Peraga Kampanye Perlu pengaturan dana kampanye dikembalikan kepada masing-masing calon kepala daerah untuk mengaturnya sendiri. KPU hanya berfungsi mengatur angka (jumlah) kuantitatifnya, seperti batasan maksimal dana kampanye untuk memastikan perlakuan yang diterima setiap calon kepala daerah sama dan adil. Selain itu, juga perlu diatur mengenai titik-titik peletakan alat peraga kampanye agar tetap tertib dan teratur. Hal ini untuk memberikan kesempatan berapa banyak dapat dibuat alat peraga kampanye, dan siapa yang mengganti termasuk kalau ada yang rusak dapat mereka ikut menjaga. Hal ini dapat mengurangi dan mengefisiensi biaya, juga dapat mengurangi

potensi sengketa yang dapat ditimbulkan akibat adanya pihak-pihak yang tidak puas terhadap kinerja KPU dalam mengawasi Alat Peraga Kampanye mereka jika tak sesuai harapan. Pengaturan alat peraga kampanye yang diselenggarakan oleh KPU, terbukti tidak effektif.

Ketiga, penguatan fungsi pengawasan oleh Bawaslu, dan penindakan pelanggaran pemilu oleh Bawaslu, harus kembali diatur dan ditata ulang. Kewenangan Bawaslu dalam menangani pelanggaran. Perlu menambah peranan Bawaslu mulai dari kampanye hingga pasca pemilukada, dengan membuat dua klasifikasi penanganannya, yaitu; (1) Klasifikasi tindak pidana yang dapat berpengaruh secara tidak langsung bagi hasil pemilukada. Untuk penanganannya, Bawaslu harus menyelesaikan kasusnya sebelum KPU mengumumkan hasil pemungutan suara pemilukada. Alternatif bagi langkah penyelesaian klasifikasi pelanggaran ini, perkara politik uang dapat ditempatkan solusi penanganannya melalui administrasi saja, dibandingkan secara administrasi dan pidana sebagaimana dipraktekkan selama ini; dan (2) Klasifikasi tindak pidana yang secara langsung berpengaruh terhadap hasil pemilukada. Pada klasifikasi tindak pidana semacam ini, Bawaslu harus segera memprosesnya dengan bekerjasama Bareskrim Polri dan penuntutan oleh kejaksaan Agung.

Penutup

Berdasarkan uraian di atas, maka dapatlah disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1) Pertama, pengaturan hukum kepemiluan yang kompleks harus di disain ulang, dengan menyusun kodifikasi undang-undang pemilu di Indonesia. Caranya Undang-undang yang mengatur mengenai pemilu/pemilukada yang ada sekarang ini yaitu UU Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, UU Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara pemilu, dan UU Nomor. 12 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum

Anggota DPR, DPD, dan DPRD, termasuk UU Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, seyogyanya dihimpun dalam suatu kodifikasi hukum kepemiluan di Indonesia. Melalui kodifikasi atau (minimal) unifikasi undang-undang pemilu diharapkan adanya satu kepastian penyelenggaraan, kepastian proses dan kepastian hasil pemilu/pemilukada.

2) Kedua, pengaturan undang-undang kepemiluan itu harus disertai dengan upaya melakukan penataan ulang kedudukan, fungsi, dan wewenang lembaga Penyelenggaraan Pemilu mulai dari DKPP, KPU, Bawaslu dan Peradilan Pemilu, Partai Politik Peserta Pemilu, Pasangan Perseorangan, Tim Sukses dan Pemilih; dan

3) Ketiga, yang tidak kalah pentingnya adalah membangun pemahaman baru mengenai penting penyelenggaraan pemilu/pemilukada yang kapabel dan berintegritas untuk mewujudkan proses dan hasil pemilu yang berintegritas guna menghadirkan Pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Melalui pelibatan sebanyak mungkin masyarakat sipil (kalangan kampus, pers, orsos/ormas, LSM/NGO, tokoh masyarakat, dan civil society lainnya).

Menuju Hasil Pemilu yang Berkualitas

Aaltje C. Tumbelaka[95]

Sejak awal berdirinya Negara Kesatan Republik Indonesia ini para pendiri negara menyadari bahwa keberadaan Masyarakat yang majemuk merupakan kekayaan bangsa Indonesia yang harus diakui, diterima, dihormati, dan yang kemudian diwujudkan dalam semboyan Bhineka Tunggal Ika. Namun disadari bahwa ketidakmampuan untuk mengelola kemajemukan tersebut dan ketidak siapan sebagian masyarakat untuk menerima kemajemukan tersebut serta berkelanjutan dari politik kolonial yaitu politik yang di mana kelas maka jelas mengakibatkan terjadinya berbagai gejalah yang membahayakan persatuan dan kesatuan bangsa.

Dalam perjalanan negara Indonesia telah terjadi berbagai pengolahan sebab dan akibat dari ketidak siapan masyarakat dalam menghormati perbedaan pendapat dan menerima kemajemukan, penyalahgunaan kekuasaan serta tidak terselesaikannya perbedaan pendapat di antara pemimpin bangsa. Hal tersebut jelas melahirkan ketidakadilan, konflik vertikal antara pusat dan daerah maupun konflik horizontal antara berbagai unsur masyarakat, pertentangan ideologi, dan agama, kemiskinan struktural, kesenjangan sosial dan lain-lain.

---

95 DRA. Aaltje C. Tumbelaka Msi

Pembahasan

1. *Pilpres*

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) merupakan bentuk negara yang dipilih sebagai komitmen bersama, NKRI adalah pilihan yang tepat untuk memadai kemajemukan bangsa. Oleh karena itu komitmen kebangsaan akan keutuhan NKRI ini menjadi sangat penting yang harus dipahami oleh seluruh komponen bangsa dan negara Republik Indonesia ini. Dalam negara yang terikat erat hubungan antara kekeluargaan, para penyelenggara negara wajib memelihara budi pekerti, kemanusiaan yang luhur, dan memegang teguh cita-cita moral rakyat yang baik itu. Kesadaran-kesadaran kebangsaan yang lahir dari masa senasib dan sepenanggungan, akibat penjajahan jelas membentuk wawasan kebangsaan Indonesia seperti komitmen yang terjadi dalam Sumpah Pemuda pada tahun 1998, yaitu tekad, berbangsa satu dan menjunjung bahwa persatuan Indonesia.

Namun sejak terjadinya krisis multi dimensi nasional di tahun 1997, muncul ancaman yang serius terhadap persatuan dan kesatuan nilai-nilai luhur kehidupan berbangsa. Hal ini tampak dari konflik sosial yang berkepanjangan, kekurangan sopan santun dan budi pekerti luhur dalam pergaulan sosial, melemasnya kejujuran dan sikap amanat kehidupan berbangsa dan mengabaikan ketentuan hukump dan persatuan dan sebagainya, yang disebabkan oleh berbagai faktor yang terkandung baik dari dalam maupun dari luar negeri.

Pada waktu krisis ekonomi melanda negara-negara Asia maka Indonesia adalah negara yang paling menderita dari dampak krisi ekonomi tersebut, di mana sistem ekonomi yang dibangun oleh orde lama tidak dapat sepenuhnya untuk mewujudkan kesejahteraan sosial, maka terjadilah kesulitan ekonomi, kesenjangan sosial dan meluasnya krisi kepercayaan, yang pada gilirannya terjadi ketidak puasan masyarakat memuncak dengan tuntutan reformasi total

disegala bidang. Namun dampak dari reformasi total ini bukannya memberikan nuansa yang baik bagi kehidupan politik dan kehidupan berbangsa dan bernegara pada republik ini tapi sebaliknya membuat hal pada satuan politik dan satuan pemerintahan. Gerakan reformasi pada hakikatnya merupakan tuntutan untuk melaksanakan demokratisasi disegala bidang, menegakkan hukum dan keadilan, menegakan hak asasi manusia memberantas korupsi, kolusi dan nepotisme, melaksanakan otonomi daerah serta perimbangan keuangan antara Pemerintah pusat dan daerah dan menata kembali peran kedudukan angkatan bersenjata Republik Indonesia.

Usaha untuk mewujudkan gerakan reformasi secara konsekuen dan untuk mengakhiri berbagai konflik yang terjadi ini, jelas menentukan kesadaran dan komitmen seluruh warga masyarakat untuk memantapkan persatuan dan kesatuan nasional. Persatuan dan kesatuan nasional hanya dapat dicapau apabila setiap warga masyarakat mampu hidup dalam kemajemukan, yang dalam artian mau menerima perbedaan yang ada dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Republik Indonesia yang kita cintai ini, perbedaan ideologi, perbedaan budaya, perbedaan agama.

Pada saat ini bangsa Indonesia sedang menghadapi berbagai masalah yang telah menyebabkan tejadinya krisis yang sangat luas. Nilai-nilai agama dan nilai-nilai budaya bangsa yang belum sepenuhnya dijadikan sumber etika dalam berbangsa dan bernegara oleh sebagian masyarakat.

Hal inilah yang kemudian melahirkan krisis akhlak dan moral yang berupa ketidakadilan pelanggaran hukum dan pelanggaran hak asasi manusia. Di mana kemajemukan suku, budaya dan agama tidak teratasi dengan baik, dan adil oleh penyelenggara negara dan masyarakat, sehingga terjadilah konflik sosial, budaya yang semakin meluas di mana-mana dan berkepanjangan, untuk itu diperlukan penyelenggara negara yang mampu memahami dan mengetahui kemajemukan bangsa secara baik dan adil sehingga dapat terwujudnya

toleransi bersosial, ada rasa kebersamaan dan kesetaraan berbangsa dan bernegara yang baik. Situasi yang demikian rumit ini memerlukan penanganan yang serius guna menghindari terjadinya dampak negatif terhadap kehidupan berbangsa dan bernegara yang baik di negara Republik Indonesia yang kita cintai ini, jadi jelas kita memerlukan penyelenggara negara yang baik, jujur dan berwibawa serta takut akan Tuhan, untuk itu perlu adanya pelaksanaan Pemilihan umum yang kebih baik, untuk itu semboyan jujur dan adil diterapkan dengan sangat baik bukan hanya sekedar semboyan dan simbolik belaka.

Mempelajari kenyataan akan harapan masyarakat yang sangat patuh terhadap hasil pemilihan umum yang baik dan setiap pelaksanaan tahapan Pemilihan umum saat ini maka perlu adanya sistem pemilihan umum yang berkualitas. Indonesia adalah suatu negara yang memeliki potensi menjadi negara yang tangguh, negara kuasa di dunia dewasa ini, Indonesia sebagai negara dan bangsa adalah kebebasan, keluasan, kemajemukan inilah yang mengsejahterakan negara kita ini. Namun pada kenyataan yang ada bahwa negara serta nilai-nilai kemasyarakatan yang sudah ada sejak lama sudah bergeser jauh dari komitmen persatuan dan kesatuan bangsa yang disepakati oleh pendiri bangsa ini. Komitmen berupa adnya etika moral berbangsa dan bernegara dan mengutamakan kepentingan umum dari pada kepentingan pribadi atau dini sendiri, sehingga uang bukanlah menjadi salah satu alat yang dapat menjadi kekuatan dalam memecahkan satu masalah pribadi ataupun yang dapat menentukan kehendak pribadi seseorang.

Indonesia sudah menjalani beberapa tahapan pemilihan umum yang sudah kita lewati tapi sampai saat ini hasil-hasil pemilihan umum ini keluar secara adanya dampak yang terjadi dalam kehidupan. Bangsa Indonesia dari tiap hasil pemilu yang telah diselenggarakan itu pada untuk semua meninggalkan masalah yang kesan dan rumit katakanlah hasil pemilu yang membawa Presiden Soeharto duduk di puncak kepemimpinan

bangsa Indonesia bukannya membawa penolakan dari orde lama ke orde baru tapi sebaliknya membuat pekerjaan yang rumit bagi bangsa Indonesia selanjutnya Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur) belum tiba masa berakhirnya jabatan sudah dilengserkan, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) mengakhiri masa jabatan tapi meninggalkan PR (pekerjaan rumah) bagi bangsa dan negara karena sebagian besar anggotanya melakukan perbuatan tercelah karena mengambil hak orang lain dengan melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme disegala bidang.

Sistem pemilu di Indonesia tidak tuntas karena setiap kali pergantian merian maka selalu ada perubahan Undang-undang dan perataan kebutuhan zaman. Proses penyusunan undang-undang pemilu ini sendiri cenderung mengutamakan kepentingan berupa hal-hal yang berbau elit sehingga proses dan hasil penyelenggaraan pemilu tidak selalu menghasilkan pemimpin-pemimpin yang di harapkan rakyat.

Jimly Asshiddiqie mengatakan pula bahwa tujuan politik meliputi 4 macam yaitu:

1) pemilu diselenggarakan untuk meyakinkan terjadinya peralihan kepemimpinan Pemerintahan secara tertip dan damai.

2) Untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan.

3) Untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat, dan

4) Untuk melaksanakan prinsip hak asasi warga negara.

Setelah memperhatikan tulisan pernyataan yang kami kutip dari Tulisan ini, menegakan etika penyelenggunaan pemilu oleh Jimly Asshiddiqie maka jelas bahwa proses penyelenggaraan dan sampai pada hasilnya telihat sudah melenceng dari tujuan pelaksanaan pemilu, yang pada intinya

dalam proses pelaksanaannya tidak adanya etika moral yang baik dari para elit politik dan elit bangsa serta ketidak adanya saling menghormati hak asasi dari rakyat dan mereka menyusun Undang-undang dengan mengutamakan kepentingan batin sendiri dan kepentingan pribadi masing-masing, dan dari pemilu yang telah berlalu terjadinya pelaksanaan pemilu terkendalinya menjalankan kebebasan rakyat dan di perkecil jumlah kontestan peserta pemilu, sehingga analisis R. William Liddle dalam Jimly Asshiddiqie dikatakan proses penyelenggaraan pemilu pada waktu itu, lebih merupakan sebagai selebrasi-selebrasi yang tidak menyentuh substansi penyimpangan kehidupan demokrasi akan berlangsung pada maraknya KKN (korupsi, Kolusi, dan Nepotisme), sehingga melemahnya kewajiban Pemerintah yang sekaligus hilangnya kepercayaan masyarakat kepada Pemerintah. Munculnya krisis moneter regional, telah menjadi pemicu munculnya gerakan reformas, yang pada puncaknya menyatakan anti orde baru dan terjadi pula krisis moneter dan krisis ekonomi yang menjurus pada krisis multi dimensional dan pada akhirnya berkuasanya orde baru selama 32 tahun lamanya.

Hasil pemilu dewasa ini terlihat ada sedikit demi sedikit perubahan tapi belum menyentuh pada akan permasalahan yang penting karena, adanya KKN, yaitu adanya politik kotor, adanya pergerakan massa yang tidak beraturan sehingga sekali-sekali terjadinya konflik ditengah masyarakat, isu agama, isu budaya, serta isu etnis sering diangkat oleh sebagian pihak untuk memperkuat susana proses pelaksanaan pemilu, sehingga hasil pemilukada dewasa ini banyak bermasalah bahkan membuat terpecahnya satuan bangsa. Dapat dipastikan bahwa bila dalam proses penyelenggaraan pemilu baik itu presiden dan wakil presiden serta pemilihan bupati/wali kota beserta wakilnya dilaksanakan dengan diikut sertakan Dewan Kehormatan Penyelenggara pemilu (DKPP) untuk setiap tahapan proses penyelenggaraan pemilu ini baik dari pemilhan calon sampai pada penetapan calon tidak akan terjadi kekacauan pada hasil pemilu dan tidak ada lagi calon

yang termasuk terpidana ikut serta dalam proses pencalonan pemilihan pemilu. Karena akan membuat calon yang memang benar-benar beretika dan bermoral yang baik sehingga hasil pemilu ini bisa berkualias.

2. Pemilukada

Pemilihan umum identik dengan pesta demokrasi. Dalam sebuah pesta tentu ada kegembiraan pada pelaksanaanya. Demokrasi mempunyai anti penting bagi masyarakat yang menggunakanya karena dalam sistem demokrasi ada jaminan bagi masyarakat untuk menentukan sendiri jalannya organisasi negaranya. Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberikan pengertian bahwa rakyat dapat menentukan sendiri apa yang menjadi kehendaknya, termasuk mempengaruhi kebijakan negara yang menyangkut kehidupan rakyat.

Setiap negara mempunyai ciri khas dalam pelaksanaan kedaulatan rakyat atau demokrasinya. Dalam mewujudkan kehidupan yang demokratis, hampir setiap nergara berusaha memberikan keadilan di antara warga negaranya. Keadilan tersebut meliputi berbagai bidang kehidupan di antaranya keadilan di bidang poltitik, keadilan dimuka hukum, keadilan mendapatkan kesempatan pendidikan, keadilan memperoleh pekerjaan atau kesejahteraan, maupun keadilan di bidang Pemerintahan.

Rakyat yang berdasarkan nilai-nilai teratas Pancasila atau pemerintah meliputi berbagai bidang kehidupan di antaranya keadilan di bidang politik, keadilan dimuka hukum, keadilan mendapatkan kesempatan pendidikan, keadilan memperoleh pekerjaan atau kesejahteraan, maupun keadilan di bidang Pemerintahan. Rakyat yang berdasarkan nilai-nilai teratas Pancasila atau pemerintah dari, oleh dan untuk rakyat berdasarkan sila-sila dalam Pancasila. Ketertiban warga negara dalam pemerintahan terutama ditujukan untuk mengendalikan tundukan para pemimpin politik. Dalam hal ini pemilu menjadi

salah satu cara untuk melakukan partisipasi masyarakat dalam Pemerintahan. Menyampaikan kritik, mengajukan usul atau memperjuangkan, kepentingan ini dapat dilakukan juga melalui saluran-saluran lain yang demokratis dan sesuasi dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sebagai warga negara yang hidup dalam negara kesatuan Republik Indonesia, kita wajib menciptakan terlaksananya tata kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang demokratis. Dengan terlaksananya kehidupan demokratis ini, maka kita dapat menimbulkan semangat akan saling menghormati dan dihormati antara sesama warga, serta memunculkan pengakuan dan penghargaan terhadap hak-hak asasi manusia. Suatu contoh sikap positif dalam tata kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara yaitu dengan bersikap menghargai hak dan kewajiban setiap warga negara. Setiap individu mempunyai hak asasi, antara lain hak hidup, hak untuk berpolitik, hak untuk menjunjung tinggi hukum dan Pemerintahan.

Di samping hak-hak tersebut, setiap warga nergara mempunyai kewajiban terhadap lingkungan masyarakat, bangsa dan negaranya. Dilingkungan masyarakat, ia mempunyai kewajiban membina kehidupan harmonis, hukum, damai, dan demokratis yang merupakan dambaan dan harapan setiap umat manusia.

Sikap dan pola perilaku yang berpandangan hidup untuk mengutamakan persamaan hak dan kewajiban serta perilaku yang sama terhadap semua warga warga negara dapat diwujudkan dalam kehidupan sehari-hari, misalnya menyelesaikan persoalan melalui masyarakat mufakat menghormati berbagai pendapat yang berbeda dan mempertimbangkan serta memahaminya dengan mengajak seluruh lapisan masyarakt dan berbagai komponen yang ada untuk berpatisipasi aktif dalam Pemerintahan menaati hukum yang berlaku, menghormati hak-hak asasi manusia, hidup berdampingan secara damai dan tidak membedakan suka, ras, agama, dan warna kulit.

Bila hak-hak tersebut dapat dilaksanakan dilingkungan kita masing-masing dengan baik tapi bila tidak maka budaya demokrasi hukum berjalan dengan baik. Oleh karena itu kita sebagai warga negara harus mendukung budaya demokrasi di mana dan kapanpun budaya demokrasi ini dapat dilaksanakan dalam kehidupan sehari-hari baik dilingkungan keluarga, tempat pekerjaan kita mampu ditengah masyarakat.

Sejak bergulirnya pelaksanaan demokrasi melalui pemilihan umum di Manado dengan melihat kenyataan yang ada bahwa pemilukada yang baru kita lewati merupakan pemilu yang terpuruk sepanjang masa pelaksanaan pemilukada di Manado di mana peran kode etik tidak dibagi menjadi dasar utama dalam penjaringan calon pemimpin katakan saja dalam hal ini bahwa bekas pemimpin kota Manado yang pernah menjadi penghuni rumah tahanan masih bisa mengikuti penjaringan sebagai Walikota Manado. Ini merupakan satu kelemahan aturan yang dibuat sebagai panduan dalam penjaringan calon Wali Kota Manado, dan juga belum memiliki kepastian hukum yang tetap karena masih sebagai tahanan yang bebas bersyarat.

Kesimpulan

1) Bahwa merupakan kekayaan yang besar bagi bangsa Indonesia yang memiliki masyarakat majemuk yang berbeda-beda, beda agama, budaya, etnis, serta ideologi yang berbeda-beda tapi dengan kearifan dari para pendiri bangsa waktu itu maka perbedaan ini dapat dipersatukan sehingga terjadi kesepakatan dengan semboyan *Bhineka Tunggal Ika* yaitu berbeda-beda tapi tetap satu.

2) Terjadinya pergerakan serta pemberontakan masyarakat sebagai akibat dari ketidaksiapan menerima kemajemukan dalam masyarakat, penyalahgunaan kekuasaan serta tidak terselesaikannya perbedaan pendapat di antara pemimpin bangsa. Terjadilah

ketidak adilan, konflik vertikal antara pusat dan daerah maupun konflik horizontal antara berbagai unsur masyarakat, pertentangan ideologi dan agama.

3) Bahwa dampak krisis ekonomi yang melanda nergara-negara Asia maka negara Indonesia ialah negara yang paling menderita dari krisis ekonomi ini di mana sistem ekonomi yang dibangun oleh orde baru tidak berhasil sepenuhnya untuk mewujudkan kesejahteraan sosial, maka terjadilah kesulitan ekonomi, kesenjangan sosial meluasnya krisis kepercayaan yang pada ketidakpuasan masyarakat memuncak dengan tuntutan reformasi total maka terjadilah reformasi total, sehingga fungsi yang ini sangat berpengaruh dakam kehidupan masyarakat suara dapat dibeli, bahkan hukum pun dapat dibeli dengan uang.

4) Bahwa reformasi total yang diterapkan untuk dapat membawa perubahan tapi tidak seutuhnya dapat berjalan dengan baik. Usaha untuk mengahiri konflik yang terjadi belum terwujud sesuai rencana semula, reformasi memerlukan komitmen bangsa untuk memantapkan kesadaran dan persatuan nasional, dalam artian tiap masyarakat mau menerima perbedaan yang ada dalam kehidupan berbangsa den bernegara di Republik Indonesia ini.

5) Bahwa negara bangsa Indonesia ini sedang menghadapi berbagai masalah dalam berbangsa dan bernegara tapi pada kenyataannya tidak lagi dipakai sebagai sumber erika dalam berbangsa dan bernegara, melainkan krisis akhlak dan krisis moral yang baik itu ketidak adilan, pelenggaran hukum dan pelanggaran hak asasi manusia, di mana para koruptor tidak memiliki rasa takut dan malu bahkan dengan gembiranya, ada penindasan bagi orang-orang yang bertidak cukupan maupun berkecukupan dalam hal ekonomi.

6) Bahwa, proses tahapan pelaksanaan penyelenggaraan pemilu perlu diikut sertakan DKPP memperhatikan hasil seleksi dan hasil pemilu, baik itu pemilu legistlatif atau pemilu eksekutif dapat, memberikan hasil yang puas, dan berkualitas.

7) Adanya *money politic* dalam pelaksanaan penyelenggara pemilu sehingga menimbulkan ketidakadilan dan kecemburuan satu sama lain antara calon-calon maupun pendukung calon.

8) Adanya adu domba politik dari tiap calon wali kota dan wakil wali kota satu sama lain, yang pada ujungnya membuat kesalahpahaman dari warga serta membuat warga resah.

9) Kondisi yang demikian ini sangat rentan mengakibatkan munculnya konflik yang ada dimasyarakat, dalam hal ini perwakilan politik mempunyai kebebasan sepenuhnya untuk menentukan sistem pemilihan umum dan salah satu syarat untuk terselenggaranya pemerintah yang demokratis adalah pergerakan hukum yang baik, ialah adanya pemerintahan yang bebas.

Sistem Penegakan Kode Etik Penyelenggara Pemilu/kada

Jericho Pombengi[95]

Salah satu parameter pemilu atau Pemilihan Kepala Daerah (pemilukada) yang demokratis adalah sistem penegakan hukum dan penyelesaian sengketa pemilu yang adil dan tepat waktu. Demokratis artinya kita memfokuskan pada rakyat itu sendiri di mana kedaulatan ada ditangan rakyat. Kemudian bahwa hasil Pemilukada tahun 2015 lalu, harusnya dievaluasi mulai awal, dari proses rekrutmen karena keberhasilan pemilukada bukan hanya sekedar pelaksanaannya, tapi siapa orang-orang yang akhirnya dicalonkan. Selain itu perlu dilihat antusiasme masyarakat sebab terkait kualitas pemilukada. Sementara di berbagai daerah banyak sekali persoalan ketidakikutsertaan masyarakat dalam pesta demokrasi tersebut pemilukada, yang berdampak pada lemahnya administrasi pemilu.

Pelanggaran yang selama ini praktis tidak pernah ditegakkan adalah ketentuan tentang penyalahgunaan uang dalam pemilu. Penyalahgunaan uang dalam pemilu yang dimaksud adalah ketentuan yang secara umum disebut sebagai politik uang. Sejumlah ketentuan yang termasuk penyalahgunaan uang dalam pemilu/pemilukada dapat disebutkan.

---

95 DRA .Aaltje C.Tumbelaka M.Si ,

Pertama, pemberian dan penerimaan imbalan dalam proses pencalonan pemilukada (Pasal 47, UU No 8/2015 Tentang Pemilukada). Contoh kasus yang terjadi di Kota Manado ada tim sukses dari paslon yang ketangkap bagi-bagi sembako, oleh anggota kepolisian tapi pada akhirnya persoalan tersebut terhenti begitu saja. Seharusnya ketentuan ini diperbaiki menjadi "memberikan atau menjanjikan imbalan" karena dalam praktik pemberian ini tidak selamanya bersifat kontan melainkan akan diberikan bila telah ditetapkan sebagai calon, atau bila terpilih dan masih banyak lagi pelanggaran yang terjadi. Pelanggaran administrasi pemilu yang paling santer pada waktu itu adalah dibatalkan salah satu paslon. Pembatalan pasangan calon Wali Kota Manado Jimmy Rimba Rogi dan Boby Daud pada Pemilukada serentak 2015 oleh KPU Kota Manado adalah salah satunya.

Pembatalan pasangan calon Wali Kota Manado Jimmy-Boby berdasarkan rapat pleno KPU Sulut beralaskan argumen, bahwa Jimmy ditengarai berstatus hukum "bebas bersyarat". Dengan alasan ini, KPU Sulut merekomendasikan ke KPU Kota Manado membatalkan paslon Wali Kota Manado Jimmy-Boby.

Meskipun sebelumnya, KPU Kota Manado telah melakukan investigasi dan konsultasi hukum terkait status hukum Jimmy, sebelum memutuskan pasangan calon Jimmy-Boby sebagai calon Wali Kota Manado pada pemilukada serentak, Rabu, 9 Desember 2015. Dan berdasarkan konsultasi itu, KPU memperoleh keterangan, bahwa sesuai surat kepala Lapas Sukamiskin, Jimmy bebas 12 November 2012. "Dalam surat itu juga tertulis, jika surat ini tidak dicabut hingga 29 Desember 2014 maka dinyatakan telah menjalani seluruh masa hukuman." Jimmy telah menghabiskan seluruh masa hukumannya sesuai surat Kalapas Suka Miskin. Sehingga, bila berpacu pada Surat KPU Pusat bernomor 507 pada poin kedua yang berbunyi calon berstatus hukum berpatokan pada tanggal bebas akhir, maka persoalan status hukum Jimmy sudah *clear* tak ada masalah.

Hak politik adalah suatu hak yang asasi yang dimiliki setiap orang. Selama ada ruang undang-undang yang membolehkan seseorang menggunakan hak politiknya, jangan sampai tafsir subjektif individu dan kelompok justru mengalahkan undang-undang yang kedudukannya jauh lebih tinggi. Bila status hukum Jimmy sudah "*clear and clean*" sesuai surat Kalapas Sukamiskin, maka putusan KPU Kota Manado berdasaran rekomendasi KPU Provinsi Sulut membatalkan paslon Wali Kota Jimmy-Boby adalah manuver politik, bukan murni masalah hukum, ini yang merupakan pendapat dari banyak masyarakat.

1. *Landasan Teori dan Hukum Kode Etik*

Menurut pasal 3 peraturan KPU Nomor 31 tahun 2008 mengatakan bahwa kode etik penyelenggara pemilu adalah prinsip-prinsip moral dan etika penyelenggara pemilu berpedoman kepada sumpah janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara pemilu dan asas penyelenggara pemilu yang diberlakukan dan ditetapkan oleh KPU. Menurut beberapa pendapat bahwa kode etik adalah sistem norma, nilai, dan aturan profesional tertulis yang secara tegas menyatakan apa yang benar dan baik, serta apa yang tidak benar dan tidak baik bagi profesional. Kode etik menyatakan perbuatan apa yang benar dan salah, perbuatan apa yang harus dilakukan dan yang harus dihindari.

2. *Pengertian Kode Etik dan Tujuannya*

Kode etik adalah suatu sistem norma, nilai dan juga aturan profesional tertulis yang secara tegas menyatakan apa yang benar dan baik, apa yang tidak benar dan tidak baik bagi profesional. Kode etik menyatakan perbuatan apa saja yang benar/ salah, perbuatan apa yang harus dilakukan dan perbuatan apa yang harus dihindari. Atau secara singkatnya definisi kode etik yaitu suatu pola aturan, tata cara, tanda, pedoman etis ketika melakukan suatu kegiatan/ suatu pekerjaan. Kode etik merupakan pola aturan/ tata cara sebagai pedoman berperilaku.

Pengertian kode etik yang lainnya yaitu, merupakan suatu bentuk aturan yang tertulis, yang secara sistematik dengan sengaja dibuat berdasarkan prinsip-prinsip moral yang ada & ketika dibutuhkan dapat difungsikan sebagai alat untuk menghakimi berbagai macam tindakan yang secara umum dinilai menyimpang dari kode etik tersebut.

Tujuan kode etik yaitu supaya profesional memberikan jasa yang sebaik-baiknya kepada para pemakai atau para nasabahnya. Dengan adanya kode etik akan melindungi perbuatan dari yang tidak profesional.

Ketaatan tenaga profesional terhadap kode etik merupakan ketaatan yang naluriah, yang telah bersatu dengan pikiran, jiwa serta perilaku tenaga profesional.Jadi ketaatan tersebut terbentuk dari masing-masing orang bukan karena suatu paksaan. Dengan demikian tenaga profesional merasa jika dia melanggar kode etiknya sendiri maka profesinya akan rusak dan yang rugi dia sendiri. Kode etik bukanlah merupakan kode yang kaku karena akibat perkembangan zaman maka kode etik mungkin menjadi using atau sudah tidak sesuai dengan tuntutan zaman. Seperti misalnya kode etik tentang *euthanasia* (mati atas kehendak sendiri), sejak dahulu belum tercantum dalam kode etik kedokteran tapi kini sudah dicantumkan.

Kode etik sendiri disusun oleh organisasi profesi sehingga masing-masing dari profesi mempunyai kode etik tersendiri. Seperti misalnya kode etik guru, pustakawan, dokter, pengacara dan sebagainya. Pelanggaran kode etik tidaklah diadili oleh pengadilan, sebab melanggar kode etik tidak selalu berarti melanggar hukum. Sebagai contohnya untuk Ikatan Dokter Indonesia terdapat Kode Etik Kedokteran. Jika seorang dokter dianggap telah melanggar kode etik tersebut, maka ia akan diperiksa oleh Majelis Kode Etik Kedokteran Indonesia, bukan diperiksa oleh pengadilan.

Pembahasan

Persoalan dengan masih dibebankannya anggaran penyelenggaraan pemilukada pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), dalam prakteknya sedikit banyak menghambat pelaksanaan pemilukada di beberapa daerah. Itulah yang terjadi di kota Manado yang kekurangan dana untuk menyelenggarakan pemilukada susulan, sehingga mau tidak mau Pemerintah berusaha keras untuk mendapatkan dana tersebut yang tentunya berimplikasi pengambilan dana atau anggaran pada program kegiatan yang sebelumnya anggarannya sudah tertata. Seyogyanya harus ada kebijakan dari pemerintah pusat untuk dapat membantu dalam hal pembiayaan pelaksanaan pemilukada susulan. Karena hal ini berkolerasi signifikan dengan KPU pusat di mana ada komunikasi lanjut antara KPU Kota Manado dan KPU pusat, Karena hal ini merupakan suatu bentuk aturan yang tertulis, yang secara sistematik dengan sengaja dibuat berdasarkan prinsip-prinsip moral yang ada dan ketika dibutuhkan dapat difungsikan sebagai alat untuk menghakimi berbagai macam tindakan yang secara umum dinilai menyimpang dari kode etik tersebut, yang diatur dalam peraturan KPU Nomor 31 Tahun 2008 Pasal 3.

Kemudian inilah yang merupakan dasar untuk reformulasi sistem penegakkan kode etik penyelenggara pemilu. Karena untuk masalah pemilukada kota Manado susulan kemarin ada beberapa pernyataan yang muncul secara politik bahwa Plt. Walikota Manado telah mengambil beberapa langkah yakni pergantian kepala-kepala lingkungan yang *notabene* pendukung setia dari *incumbent* karena perlu diketahui bahwa politisasi birokrasi yang dimainkan oleh wali kota waktu itu sangatlah kental, sehingga ketika masa jabatannya berakhir maka digantikan dengan plt. wali kota yang sangat berbeda konsep, sehingga ada beberapa masyarakat mengatakan plt. wali kota Manado "memperlambat" proses pemilukada susulan sehingga bisa dilaksanakan pada tahun 2017 dengan alasan karena Plt

Wali Kota Manado adalah merupakan titipan dari partai PDIP yakni partai berkuasa saat ini.

Proses pencalonan dalam pemilukada menjadi polemik yang tidak kunjung usai mulai dari pendaftaran calon dari partai politik yang diwarnai oleh kisruh dualisme kepengurusan yang sampai detik ini masih belum ada ujungnya. Kemudian, tahapan pendaftaran calon kepala daerah yang diwarnai dengan berbagai gugatan dan sengketa pencalonan yang berujung pada penundaan pemilukada di lima daerah kurang dari 24 jam sebelum pemungutan suara dilangsungkan yakni Provinsi Kalimantan Tengah, Kabupaten Simalungun, Kota Pematangsiantar, Kota Mando, dan Kabupaten Fakfak. Dampak dari kekisruhan yang ada tentang bisa tidakkah paslon Jimmy-Daud menimbulkan banyak gejolak yang terjadi yang mengarah pada instabilitas keamanan di Kota Manado, sehingga dapatlah dikatan bahwa buat apa kita mencari pemimpin di Kota Manado dengan harus mengorbankan beberapa fasilitas dan infrastruktur yang ada sampai pada menimbulkan korban.

Rekomendasi

Demikian di atas maka perlu kita mereformulasi sistem penegakan kode etik penyelenggara pemilu, karena prinsip-prinsip moral dan etika penyelenggara pemilu berpedoman pada janji sebelum menjalankan tugas, artinya segala persoalan yang ada harus dibuka secara transparan dengan berkomunikasi secara intens dengan KPU pusat dan bebrapa lembaga yang terkait sehingga tidak terjadi pengambilan keputusan yang "plin-plan" yang hanya membingungkan masyarakat. Jangan kita hanya mengedepankan kepentingan masing-masing kelompok sehingga mengorbankan masyarakat dan mengorbankan APBD yang ada karena harus menunda pelaksanaan pemilukada serentak. Selalu menghindari segalam macam "titipan" dari Pemerintah dalam hal ini sebagai penguasa sehingga terjadinya politisasi birokrasi atau segala macam kepentingan-kepentingan politik yang lain yang hanya merusak tatanan demokrasi yang sesungguhnya.

BAB III
REFORMULASI SISTEM PENEGAKAN KODE ETIK DALAM PENYELENGGARAAN PEMILU DI MASA DATANG

A. Berangkat dari Pengalaman

Sorotan publik terhadap urgensi penegakan kode etik penyelenggara pemilihan umum (KEPP) mengalami peningkatan sangat signifikan dalam empat tahun terakhir. Terutama kehadiran DKPP sebagai lembaga baru yang mampu memerankan tugas, fungsi dan wewenangnya menjawab kebutuhan keadilan masyarakat melalui penegakan kode etik. Usaha menjawab dan memenuhi rasa keadilan dalam beberapa perkara etik, tidak jarang mendatangkan reaksi dan pendapat yang berbeda-beda dari berbagai kalangan. Pro dan kontra atas putusan DKPP tidak dapat dihindari. Ada yang memberikan apresiasi dan ada pula yang menilai melampauhi kewenangan, *ultra petita* dan lain sebagainya. Berbagai sudut pandang dalam melihat dan menilai DKPP adalah bentuk apresiasi yang patut dihargai sebagai sarana refleksi dan evaluasi bagi penataan fungsi dan organ yang ideal di masa datang.

Etika penyelenggara Pemilu dalam konteks penegakan kode etik pada satu sisi merupakan satu objek tersendiri terkait perilaku penyelenggara Pemilu dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Posisi perilaku penyelenggara Pemilu sebagai objek perkara etik sangat mungkin bersinggungan baik langsung maupun tidak langsung dengan berbagai tata

prilaku di luar etika, khususnya norma hukum yang mengatur tugas dan wewenang jabatannya. Persinggungan dengan berbagai peraturan hukum dalam penyelenggaraan Pemilu menyebabkan konteks penegakan etik hampir seluruhnya berpijak pada peraturan hukum Pemilu tetapi dimensinya tetap pada perilaku penyelenggara Pemilu dalam melayani peserta dan masyarakat pemilih dalam menggunakan hak konstitusionalnya. Artinya meskipun etika penyelenggara Pemilu berdiri di atas berbagai kerangka norma hukum Pemilu, konteks penegakan kode etik tetap berfokus pada prilaku penyelenggara. DKPP semaksimal mungkin tidak mencampuri atau tidak masuk ke dalam kompetensi lembaga lain dalam penegakan hukum Pemilu, seperti terlibat aktif mencampuri urusan administrasi Pemilu, pengawasan tahapan Pemilu, peradilan administrasi Pemilu maupun perselisihan hasil Pemilu.

Jika penegakan kode etik bersinergi dengan dimensi-dimensi penegakan hukum Pemilu yang diselenggarakan oleh lembaga lainnya, hanyalah suatu implikasi dari tafsir etika itu sendiri yang tidak jarang memaksa penyelenggara Pemilu untuk memperbaiki tindakan dan perbuatannya yang dipandang melanggar kode etik. Seperti adagium yang umum dipahami meskipun tidak seluruhnya benar yang menyatakan "pelanggaran hukum pasti pelanggaran kode etik dan sebaliknya pelanggaran kode etik belum tentu pelanggaran hukum". Konstruksi kalimat tersebut memungkinkan tiga hal: *pertama*, pelanggaran kode etik dipastikan melanggar hukum; *kedua*, pelanggaran kode etik tidak selamanya merupakan pelanggaran hukum; dan *ketiga*, dimungkinkan pula terjadi pelanggaran kode etik juga merupakan pelanggaran hukum. Dalil pertama semestinya demikian adanya tetap dalam konteks penegakan etik tidak seluruhnya benar. Terdapat perkara tertentu yang secara formal telah mendapat putusan pengadilan dan dinyatakan terbukti bersalah. Kemudian diadukan dan/atau dilaporkan sebagai perkara pelanggaran kode etik tetapi Putusan DKPP merehabilitasi Teradu. Hal

tersebut terjadi pada Putusan DKPP Nomor 144/DKPP-PKE IV/2015 yang mereabilitasi Teradu Sumangeli Mendrofa anggota KPU Kabupaten Nias Selatan.

Dialektika dan problematikan penegakan kode etik dan penegakan hukum Pemilu yang cukup menarik berlangsung pada sengketa terhadap keputusan penyelenggara Pemilu atas tindaklanjut Putusan DKPP yang memberhentikan penyelenggara Pemilu yang dijatuhi sanksi pemberhentian tetap. Satu sisi Putusan DKPP terkait pelanggaran kode etik penyelenggara dan pada sisi lainnya kemasan atas tindaklanjut Putusan DKPP dituangkan dalam bentuk Keputusan pejabat tidak jarang dijadikan objek sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara. Persinggungan penegakan kode etik pada satu sisi dan penegakan hukum administrasi pada sisi lainnya sebagai tindaklanjut atas Putusan DKPP tidak menyebabkan ketidakpastian dan ambigu antara penegakan etika dan hukum. Sebab secara substansi hukum dan etika memiliki objek yang berbeda meskipun keduanya berada dalam ruang yang sama. Sepanjang sejarah dan pemikiran etika berposisi dan diposisikan spirit internal yang bersifat personal. Keputusan-keputusan etik (apa yang patut dan tidak patut dilakukan) ditentukan dari dalam diri (*impose from within*) setiap orang sebagai manifestasi kesadaran diri (*self consciousness*). Patut dan tidak patut sebagai kerangka aktualisasi etik tidak memiliki efek langsung di luar diri pelanggar etik, sehingga sanksi eksternal yang bersifat memaksa tidak dibebankan.

Berbeda dengan hukum yang memiliki parameter terukur tentang salah dan benar menurut hukum beserta akibat yang ditimbulkan. Penegakannya bersifat eksternal dengan kekuatan memaksa oleh pejabat berwenang. Penilaian salah dan benar atas perbuatan manusia menurut di dalamnya tercakup perilaku etik. Idealnya salah menurut hukum dapat dipastikan salah menurut etika. Salah menurut etika belum tentu salah menurut hukum. Benar menurut etika berarti benar menurut hukum dan sebaliknya benar menurut hukum

belum tentu benar menurut etika. Dialektika hukum dan etika dalam logika tersebut secara materil menunjukkan adanya domain yang berbeda antara hukum dan etika. Terlebih jika perspektifnya diperluas pada aspek penegakan dan sanksi yang sangat berbeda dengan dimensi-dimensi hukum Pemilu pada umumnya, baik pelanggaran pidana Pemilu, pelanggaran administrasi Pemilu, sengketa administrasi Pemilu dan perselisihan hasil Pemilu.

Ragam sanksi etik mulai dari sanksi paling keras berupa pemberhentian hingga paling ringan berupa peringatan, bahkan tidak sedikit nasehat (tausyiah) menunjukkan bahwa sanksi etik secara substansi bertujuan mendidik pada satu sisi dan memulihkan kehormatan penyelenggara Pemilu. Berbeda halnya dengan objek peradilan administrasi negara yang ditujukan kepada penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat tata usaha negara yang bersifat final, individual dan konkrit yang menimbulkan akibat hukum kepada orang maupun badan hukum perdata. Sanksi etik yang dijatuhkan oleh DKPP dan kemudian ditindaklanjuti oleh penyelenggara atasan untuk meberhentikan dan mengankat pengganti, tidak jarang dijadikan objek sengketa di pengadilan tata usaha negara. Secara formal dapat dibenarkan, tetapi secara materil sanksi pemberhentian akibat pelanggaran kode etik yang dijatuhkan DKPP di luar kompetensi peradilan tata usaha negara. Sebab basis material pemberhentian penyelenggara didasarkan pada hasil pembuktian persidangan bahwa teradu penyelenggara terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan pelanggaran kode etik.

Pasal 122 ayat (12) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu menyatakan, "Putusan DKPP bersifat akhir dan mengikat". Setelah Pasal tersebut konstitusionalitasnya, MK melalui Putusan Nomor 33/PUU-XIII/2013 frasa *"bersifat final dan mengikat"* bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai, *"Putusan sebagaimana dimaksud pada ayat (10) bersifat final dan*

mengikat bagi Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan Bawaslu". Ketentuan Pasal 122 konstitusionalitas sepanjang ditafsir mengikat bagi Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan Bawaslu. Secara *acontrario* di luar Presiden dan penyelenggara Pemilu, Putusan DKPP tidak final dan mengikat, pengadilan dan masyarakat pencari keadilan. Ketentuan tersebut membuka tafsir bagi pengadilan tata usaha negara maupun perorangan warganegara untuk menggugat keputusan Pejabat Tata Usaha Negara sebagai tindaklanjut Putusan DKPP. Keputusan Pejabat Tata Usaha Negara (penyelenggara Pemilu atasan) sesungguhnya hanya tindakan administrasi yang bersifat deklaratif atas Putusan DKPP, sehingga tindakan administrasi pemberhentian dan pengangkatan tidak dapat dipertanggung kepada penyelenggara tetapi secara materil mengacu Putusan DKPP yang secara konstitutif memutuskan demikian.

Pada konteks demikian, penyelenggara Pemilu atasan dalam posisi dilema antara kewajiban untuk melaksanakan Putusan DKPP yang bersifat final dan mengikat bagi dirinya tetapi pada sisi lainnya wajib mempertanggung jawabkan perbuatan administrasi di depan sidang pengadilan. Dilema antara etika dan hukum administrasi Pemilu tidak jarang terjadi pada titik persinggungan antara perilaku etik dan tindakan administrasi. Kesalahan-kesalahan administrasi yang didalamnya termuat pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara hal mana koreksi terhadap pelanggaran kode etik berbanding lurus dengan koreksi administrasi yang wajib dilakukan oleh penyelenggara untuk menghindari sanksi etik yang lebih keras seperti pemberhentian. Koreksi kesalahan etik yang disertai perintah koreksi administrasi tidak jarang dipandang sebagai Putusan DKPP melampauhi kewenangan. Sebab etika sebagai kompetensi DKPP dalam keadaan tertentu berimplikasi kepada tindakan-tindakan yang bersifat administrasi. Persinggungan antara penegakan etika yang berimplikasi pada koreksi administrasi adalah tidak jarang ditempuh sebagai satu langka progresif dalam penerapan sanksi etika untuk melindungi hak-

hak konstitusional warganegara. Meskipun demikian secara formal Putusan-putusan DKPP yang berimplikasi koreksi administrasi tidak dapat dipandang sebagai bentuk intervensi sebab Putusan DKPP tidak secara langsung membatalkan tindakan dan perbuatan adminstrasi penyelenggara. Hanya saja jika koreksi administrasi tidak dilakukan penyelenggara, dapat beresiko sanksi etik yang lebih berat. Berdasarkan hal tersebut persinggungan penegakan kode etik dan peradilan administrasi terjadi pada dua hal: *pertama*, terkait tindaklanjut Putusan DKPP berupa Keputusan pemberhentian dan pengangkatan anggota baru oleh penyelenggara; dan *kedua*, tindaklanjut Putusan DKPP untuk melakukan koreksi administrasi atas kesalahan yang dilakukan oleh penyelenggara. Berdasarkan hal tersebut terdapat ide untuk mengintegrasikan antara peradilan etik dengan peradilan proses tahapan (pradilan administrasi) dalam satu lembaga.

Sejak anggota DKPP pada 12 Juni 2012, praktik penegakan etik penyelenggara Pemilu sebagai upaya menegakkan kehormatan dan kepercayaan telah memberi pengalaman tak ternilai dalam membangun kwalitas demokrasi berintegritas. Upaya membangun integritas demokrasi melalui penegakan integritas penyelenggara Pemilu dalam perkembangannya belum mampu menjangkau semua aspek yang terlibat sebagai satu kesatuan sistem penyelenggaraan Pemilu berintegritas. Terutama aktor-aktor yang terlibat dalam penyelenggaraan mulai dari perencanaan sampai tahapan pelaksanaan. Aktor-aktor yang terlibat dalam tahapan perencanaan dan pelaksanaan meliputi dari rekruitmen penyelenggara hingga pemungutan dan penghitungan suara. Termasuk hasil perselisihan Pemilu di Mahkamah Konstitusi. Problem etik yang banyak terjadi dalam tahapan penyelenggaraan merupakan satu rangkaian yang tidak terpisahkan dari perencanaan. Mulai dari rekruitmen dengan lolosnya calon-calon yang sesungguhnya telah bermasalah dari awal seperti calon partisan. Lolosnya calon-calon penyelenggara bermasalah sangat mungkin dari tim

seleksi yang dibentuk oleh penyelenggara sendiri. Oleh sebab itu, gagasan untuk menjadikan panitia seleksi sebagai subjek yang bisa diadukan.

Penyelenggara dari tingkat pusat sampai pada tingkat panitia pemungutan suara di TPS sebenarnya merupakan subjek yang dapat adukan dan disidang dalam perkara pelanggaran kode etik. Tidak sedikit masa dalam tahapan pemungutan suara akibat kesalahan-kesalahan baik disengaja maupun tidak disengaja dilakukan oleh penyelenggara di tingkat bawa. Tanggungjawab atas kesalahan-kesalahan pada tahapan di tingkat bawa menjadi tanggungjawab penyelenggara tingkat selanjutnya. Bebanpertanggungjawabanpenyelenggaratingkat atas umumnya berdalil bahwa kesalahan terjadi pada tingkat bawah. Hal tersebut menyebabkan pertanggunganjawab atas kesalahan tersebut relatif tidak dapat dipertanggunkan secara etik. Permasalahannya terletak pada status penyelenggara tingkat bawa yang memiliki masa kerja jabatan bersifat *ad hoc* sehingga problem etik yang muncul kemudian tidak dapat dijangkau oleh karena kedudukannya tidak lagi sebagai penyelenggara Pemilu. Keterbatasan menjangkau pelanggaran etik setelah tidak lagi sebagai penyelenggara Pemilu menimbulkan problem penegakan kode etik baik untuk saat ini maupun di masa datang. Dugaan pelanggaran Pemilu yang dilakukan penyelenggara Pemilu bersifat *ad hoc* dengan alasan tidak lagi sebagai penyelenggara Pemilu memungkinkan dapat mencalonkan sebagai penyelenggara di masa datang. Artinya penyelenggara Pemilu *ad hoc* bermasalah potensi masuk kembali yang berpotensi merusak integritas penyelenggara Pemilu. Dalam mengawal integritas baik saat ini maupun di masa datang, gagasan memperluas subjek kepada mantan penyelenggara Pemilu terutama pelanggaran yang dilakukan dalam masa jabatan. Keterjangkauan mantan penyelenggara Pemilu untuk dapat diadukan, diformulasi dalam masa daluarsa tertentu.

Sumbangsih yang tidak kalah berperan dalam berbagai problem pelanggaran etik adalah keterlibatan aktor berkepentingan dalam proses kompetisi Pemilu, seperti peserta Pemilu baik partai politik, maupun calon dan pasangan calon. Pendekatan hukum yang membutuhkan pembuktian kebenaran materil memerlukan waktu cukup panjang sehingga Putusan-putusan hukum terkadang datang terlambat setelah suatu tahapan Pemilu berlalu sehingga putusan tidak dapat dieksekusi. Untungnya sengketa administrasi telah mendapat waktu tersendiri dalam tahapan penyelenggaraan meskipun beberapa daerah lewat waktu seperti Kabupaten Simalungun, Kabupaten Siantar, Kota Manado, Provinsi Kalimantan Tengah, Kabupaten Fakfak. Perpecahan kepengurusan partai serta tarik-menarik dan perubahan dukungan yang terjadi secara internal tidak jarang mengacaukan tahapan yang sedang berlangsung. Politik uang yang dilakukan oleh peserta baik partai politik maupun para kandidat hampir tidak dapat disentuh pertanggungjawaban. Kampanye hitam, serta perbuatan saling menghalangi dalam pencalonan di setiap penyelenggaraan Pemilu maupun Pemilukada hampis selalu terjadi. Dalam Pemilukada serentak tahun 2015 beberapa daerah hanya memiliki satu pasangan calon (calon tunggal). Demikian halnya dalam Pemilukada 2017, terdapat beberapa daerah yang memiliki pasangan calon Kepala Daerah tunggal.

Gagasan perluasan subjek pelanggaran kode etik tentunya membutuhkan formula etika materil beserta jenis sanksi sebagai satu kesatuan sistem etika penyelenggaraan Pemilu. Tentunya masing-masing komponen yang menjadi sub bagian dari keseluruhan sistem penyelenggaraan Pemilu memiliki kode etik tersendiri yang diatur dalam satu peraturan bersama sesuai dengan prinsip-prinsip etik masing-masing yang tumbuh berkembang pada masing-masing subsistem. Kode etik penyelenggara Pemilu dibentuk bersama oleh KPU, Bawaslu dan DKPP sebagai satu kesatuan sistem penyelenggara Pemilu. Kode etik yang berlaku bagi penyelenggara tidak dapat disamakan dengan kode etik yang berlaku pada peserta Pemilu.

Sebab penyelenggara Pemilu dengan peserta Pemilu adalah dua entitas profesi yang berbeda. Transformasi prinsip-prinsip prilaku dalam kode etik yang tumbuh sebagai respons moral atas aktifitas profesi untuk menjaga kepercayaan, kehormatan, keseimbagan dan kohesi secara internal maupun dengan masyarakat luas. Prinsip-prinsip etika peserta Pemilu baik calon, partai politik pendukung serta tim sukses sebagai bagian penting dari integritas penyelenggaraan Pemilu demokratis. Kode etik peserta Pemilu, meliputi Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Pemilu anggota legislatif baik calon anggota DPR dan DPRD maupun perorangan calon anggota DPD serta pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Prinsip-prinsip etika peserta Pemilu secara umum mengacu pada proses kompetisi demokrasi yang baik seperti *fairness* (jujur dan adil), berorientasi visi dan misi serta program, tidak dirkriminatif, kepastian hukum, tertip, bebas dari isu sara, saling menghormati sesama peserta maupun dengan penyelenggara.

Ikhtiar keras para pendukung untuk memenangkan para pasangan calon dalam suksesi kepemimpian daerah tidak jarang menggunakan berbagai cara. Politisasi suku, etnik, ras, agama, politik uang dan berbagai kecurangan lainnya terkadang sulit dijangkau oleh ketentuan-ketentuan hukum. Tindakan petahana yang tidak jarang menggunakan kesempatan dengan struktur kekuasaan yang sedang dipimpin melakukan mobilisasi dukungan dari birokrasi sampai kepada orgnisasi pemerintahan terkecil seperti RT. Bagi PNS yang secara terbuka berpihak pada pasangan calon tertentu secara etik dapat diadukan kepada Komisi Aparatur Sipil Negara tetapi pasangan calon, tim sukses maupun partai politik pendukung belum dapat dipertanggungkan secara etik di hadapan suatu peradilan etik. Membangun demokrasi berintegritas dengan hanya memusatkan perhatian pada integritas penyelenggara Pemilu, tampaknya belum seutuhnya dapat menkonsolidasi integritas penyelenggaraan Pemilu secara utuh. Serpihan etik yang belum tegak pada peserta baik pasangan calon maupun partai politik pendukung serta tim sukses masih menyisahkan

problem etik dalam konteks integritas penyelenggaraan Pemilu secara keseluruhan.

Sebagaimana lazimnya, sanksi etik tidak seekstrim dengan sanksi hukum, khususnya sanksi pidana. Ekstrimnya sanksi pidana menyebabkan proses pembuktian berbasis pada kebenaran materil. Hal tersebut menyebabkan mekanisme sistem peradilan pidana cukup panjang dan membutuhkan waktu yang tidak sedikit. Berbeda dengan pertangunganjawab pelanggaran kode etik dengan sanksi setinggi-tingginya pemecatan sebagaimana selama ini dipraktikkan dalam penegakan kode etik penyelenggara Pemilu oleh DKPP. Model-model sanksi atas pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh peserta Pemilukada, baik pasangan calon, partai politik pendukung dapat dilakukan dengan mengikuti sanksi etik pada umumnya. Jika pasangan calon yang terbukti melakukan pelanggaran kode etik pasangan calon maka sanksi terberatnya adalah diskualifikasi yakni pengguguran dari pencalonan dan dipandang tidak memenuhi syarat. Demikian halnya terhadap partai politik yang juga terbukti melakukan pelanggaran kode etik yang sangat mungkin dijatuhi sanksi berupa diskualifikasi hak dukungan pencalonan yang sangat berpotensi menyebabkan pasangan calon yang didukung tidak memenuhi syarat dukungan. Tidak terkecuali kepada sanksi etik kepada pendukung pasangan calon perorangan. Jika pendukung calon perorangan terbukti melakukan pelanggaran kode etik maka, hak dukungan terhadap pasangan calon perorangan dapat dibatalkan. Termasuk masyarakat pemilih pada umumnya jika terbukti melakukan pelanggaran kode etik maka penggunaan hak pilihnya kemugkinan dapat diskorsing untuk satu even Pemilu. Dalam jangka pendek mungkin hal itu belum dapat diwujudkan tetapi setidaknya dapat menjadi bagian dari ide dan cita-cita bagi terwujudnya demokrasi Pemilukada berintegritas. Sebuah disain penyelenggaraan Pemilu yang terkemas dalam gagasan "kesetaraan di depan etika" (*equality before ethics*).

B. *Subjectum Litis*

Subjectum litis atau dikenal juga sebagai pihak-pihak yang dapat berperkara pada dasarnya dapat dibagi ke dalam dua bagian: pihak pengadu dan pihak teradu. Pihak teradu, atau dalam terminologi hukum biasa juga dikenal sebagai adresat hukum atau subjek hukum, dalam DKPP telah diatur dalam UU Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu Pasal 109 ayat (2)[1] yang pada intinya pihak yang dapat diadukan adalah Penyelenggra Pemilu baik dari KPU (Komisi Pemilihan Umum) beserta jajaran berjenjang ke bawahnya maupun Bawaslu (Badan Pengawas Pemilihan Umum) dan jajarannya, bahkan jajaran sekretariat penyelenggara Pemilu pun termasuk pihak yang dapat diadukan.[2] Sederhananya, pihak yang dapat diadukan ke DKPP adalah Penyelenggara Pemilu. Sedangkan pihak yang dapat mengadukan telah diatur dalam Pasal 111 (1) UU Nomor 15 Tahun 2011 *juncto* Pasal 4 ayat (1) Peraturan DKPP Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum. Berdasarkan dua pasal tersebut, pihak yang dapat mengadukan teradu (penyelenggara Pemilu) ada lima kategori: (1) penyelenggara Pemilu; (2) peserta Pemilu; (3) tim kampanye; (4) masyarakat; (5) pemilih. Dari paparan tersebut, Teradu sebagai Penyelenggara Pemilu selalu berhadapan dengan salah satu dari lima kategori pengadu, termasuk berhadapan dengan penyelenggara Pemilu sendiri.

Sejak DKPP dibentuk 12 Juni 2012, sebanyak 2266 pengaduan tercatat telah diajukan ke DKPP.[3] Meski demikian

---

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

2 Lihat lebih lanjut dalam Pasal 2 ayat (3) Peraturan Bersama Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Nomor 13, 11, 1 Tahun 2012 Tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum.

3 Data per 10 Juli 2016 Sekretariat Biro Administrasi DKPP

tidak semua pengaduan tersebut dapat disidangkan, sebanyak 1515 pengaduan tidak memenuhi syarat (*dismissal procedure*). Pada dasarnya tidak memenuhi syaratnya pengaduan disebabkan *objectum litis*, *subjectum litis*, dan tidak relevannya alat bukti. Dalam hal *objectum litis* umumnya pengaduan yang diajukan tidak masuk ke dalam ranah etika penyelenggara Pemilu. Seperti halnya *objectum litis*, beberapa pengaduan ditujukan pada pihak yang bukan merupakan penyelenggara Pemilu dalam hal *subjectum litis*, meski jumlahnya tidak banyak. Persoalan menarik kemudian muncul dalam hal pihak yang diadukan adalah penyelenggara Pemilu tetapi sudah tidak menjabat lagi dan oleh karenanya tidak memiliki kedudukan lagi sebagai pihak yang dapat diadukan. Sebagian besarnya ditujukan pada penyelenggara Pemilu yang bersifat *adhoc* yang memiliki masa kerja yang terbatas sepeti PPK (panitia pemilihan kecamatan) dan jajaran ke bawah, serta panwaslu (panitia pengawas Pemilu) beserta jajaran ke bawahnya.

Dalam praktik selama ini, penyelenggara Pemilu yang tidak lagi memiliki kedudukan hukum untuk diadukan akan dinyatakan tidak memenuhi syarat untuk dapat disidangkan. Hal ini didasarkan pada, *pertama*, tidak adanya *legal standing* Teradu untuk dapat disidangkan. *Kedua* jika sekalipun disidangkan, maka putusan DKPP akan menjadi *non-executable verdict*, putusan yang tidak dapat dieksekusi, Teradu tidak dapat diberi sanksi, baik pemberhentian tetap ataupun sementara, bahkan juga peringatan, karena sudah tidak menjabat lagi.

Meski demikian, persoalan penyelenggara Pemilu yang sudah tidak menjabat lagi memiliki persoalan tersendiri. Pada dasarnya ada dua sisi yang dapat dikaji dari persoalan ini *legal standing*, *pertama* pada saat diadukan benar bahwa yang bersangkutan telah tidak memiliki *legal standing*, tetapi dipandang dari sisi '*tempus ethicus*' penyelenggara Pemilu tersebut diadukan dalam kaitan perbuatan etik yang diduga dilakukannya pada saat ia masih menjabat. *Kedua*, tidak tersentuhnya penyelenggara Pemilu yang telah tidak menjabat

menyisakan persoalan tersendiri di kemudian hari. Jika ia terpilih lagi sebagai penyelenggara Pemilu, maka akan menjadi beban dalam penyelenggaraan Pemilu mengingat belum tuntas dan jelasnya tentang dugaan pelanggaran etik yang pernah dilakukannya. Selain itu tidak adanya penegakan etik akan menimbulkan potensi pola kecurangan para pihak yang berkepentingan dengan memanfaatkan penyelenggara Pemilu yang bersifat *adhoc* mengingat terbatasny masa jabatan yang tidak dapat tersentuh penegakan etik.

Oleh karena itu, ke depan nampaknya perlu dipertimbangkan untuk dapat melakukan penegakan kode etik pada penyelenggara Pemilu yang telah selesai masa jabatannya dengan berdasarkan pada *tempus ethicus*. Artinya sepanjang dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu tersebut dilakukan saat ia menjabat, maka penegakan kode etik dapat dilakukan. Berkaitan dengan sanksinya perlu diatur secara khusus, meningat beberpa jenis sanksi tidak dapat diterapkan, seperti teguran dan pemberhentian baik tetap atau pun sementara. Ke depan perlu ada pengembangan sanksi yang dapat menampung permasalahan ini, misalnya penjatuhan sanksi untuk tidak dapat diangkat lagi menjadi penyelenggara Pemilu dengan beragam variasinya, misalnya untuk waktu tertentu dalam pemiliihan umum. Jika tidak terbukti melakukan pelanggaran kode etik penyelenggara, tentu saja Teradu tersebut harus direhabilitasi.

B.1 Perluasan *Subjectum Litis*

Selain masalah *subjectum litis* yang bersifat *adhoc*, permasalahan lain yang masih berkaitan dengan *subjectum litis* adalah dari sisi pengadu. Sebagaimana disebutkan sebelumnya, *subjectum litis* dapat dibagi dua secara umum: teradu dan pengadu. Dalam perjalanannya, seringkali permasalahan justru muncul dari peserta Pemilu sebagai pengadu yang berusaha 'men-DKPP-kan' penyelenggara Pemilu. Peserta Pemilu sering menjadi pihak pengadu. Hal ini selaras dengan kajian tipologi pengadu sepanjang tahun 2015. Peserta Pemilu menjadi pihak

terbanyak kedua yang mengadukan penyelenggara Pemilu (24,80%) setelah masyarakat (47,71%).[4] Kecenderungan peserta Pemilu sebagai pihak yang mengadukan, konsisten selalu tinggi di urutan kedua setelah masyarakat pada Pemilukada serentak 2015.[5]

Seringnya peserta Pemilu mengadukan penyelenggara Pemilu bukan hal yang negatif sebenarnya, bahkan dalam perspektif lain, hal ini mencerminkan antusiasme peserta Pemilu untuk mengawal Pemilu agar berjalan dengan baik. Meski demikian dalam praktiknya, seringkali ditemukan kesan menuntut penyelenggara Pemilu untuk beretika sementara hal yang sama tidak berlaku untuknya. Dalam beberapa perkara di persidangan, ketidakseimbangan ini seringkali terungkap, misalnya ada pengadu yang melaporkan panwas dengan dugaan tidak menindaklanjuti laporan yang belakangan dalam persidangan diketahui tanda terima laporan yang dijadikan alat bukti adalah palsu, pihak teradu (panwas) ternyata tidak pernah menerima laporan tersebut. Hal lain misalnya berkaitan dengan persyaratan pencalonan terkait dukungan partai politik. Seringkali terjadi dukungan ganda yang kesalahannya terletak pada paslon ataupun partai pendukungnya. Persoalan internal tersebut seringkali kemudian mengganggu tahapan penyelenggaraan Pemilu seperti misalnya, dalam konteks Pemilukada 2015, hal ini terjadi di daerah Provinsi Kalimantan Tengah, Kota Pematang Siantar, Kabupaten Simalungun, dan Kabupaten Fakfak.

Dalam perspektif hukum, ketidakseimbangan para pihak ini pada dasarnya tidak sesuai dengan asas *equality before the law*. *Equality before the law* adalah asas kedua yang mendasari pengertian *rule of law* yang dikembangkan Alber

4 Pengadu dari Jajaran Bawaslu menempati urutan ketiga sebanyak 11,88%, selanjutnya Tim Kampanye 7,01%, Partai Politik 4,58%, dan Jajaran KPU 4,04% secara berurutan. Lihat lebih lanjut dalam Outlook 2016: Refleksi dan Proyeksi, untuk Kemandirian, Integritas, dan Kredibilitas. 2015. Hlm. 30

5 Ibid. Hlm. 47.

Venn Dicey. Asas ini mengandung arti setiap orang sama di hadapan hukum, apapun kelas dan status sosialnya.[6] Jika dalam hukum ada asas persamaan di depan hukum (*equality before the law*), maka dalam konteks etika, meminjam istilah hukum, ketidakseimbangansebagaimanadipaparkandiatastidaksesuai dengan prinsip '*equality before ethics*.' Sebab bagaimanapun tidak adil menuntut orang lain beretika sementara kita sendiri tidak beretika. Maka etika penyelenggara Pemilu seharusnya juga diimbangi dengan etika peserta Pemilu.

C. *Objectum Litis*.

Objectum litis atau sederhananya objek perkara dalam penegakan etik di DKPP selama ini hanyalah Kode Etik Penyelenggara Pemilu (KEPP). DKPP menjadi satu-satunya lembaga penegak etik di Indonesia dalam pengertian Etika FungsionalTerbuka.[7] Tetapi dalam perjalanannya, sebagaimana dipaparkan sebelumnya, penegakan etik penyelenggara Pemilu ini dirasa tidak adil pada saat dihadapkan dengan peserta Pemilu yang dalam praktiknya seringkali justru tidak beretika. Ini tentu saja tidak sejalan '*equality before the etchis*'. Sesuatu yang konyol jika orang tidak beretika menutut orang lain untuk beretika. Pemahaman ini bukan tidak memiliki dasar, dalam konteks hukum pun, hal ini berlaku, orang tidak boleh menuduh sembarangan. Dalam hukum pidana Islam *(Jinayat)* misalnya, ada *jarimah* (tindak pidana) *qadzaf* (menuduh perempuan yang baik berbuat zina) jika tidak bisa menghadirkan empat orang saksi. Bahkan jika di penuduh terbukti berdusta dan tak bisa menghadirkan empat orang saksi maka ia bisa diberikan sanksi dera 80 kali dan kesaksiannya tidak dapat diterima

6 http://www.lawteacher.net/free-law-essays/public-law/explain-the-rule-of-law-public-law-essays.php diakses 23 Oktober 2016, 06.50 WIB.

7 Lihat lebih lanjut dalam Jimly Asshiddiqie, Peradilan Etik dan Etika Konstitusi: Perspektif Baru tentang 'Rule of Law dan Rule of Ethics', dan Constitutional Law dan Constitutional Ethics. Jakarta. Sinar Grafika. 2013. Hlm.92

untuk selama-lamanya.[8] Tindak pidana tersebut mengandung beberapa hikmah yang dapat diambil, salah satunya bahwa ada kesimbangan antara tersangka dengan orang yang melaporkan (menyangkakan). Seseorang tidak boleh menuntut orang lain agar menjadi baik sementara dirinya sendiri tidak baik. Dalam konteks etik, inilah yang disebut dengan *equality before ethics*. Empat tahun perjalanan DKPP telah mengungkapkan beberapa kebohongan yang dilakukan peserta Pemilu demi untuk menyidangkan penyelenggara Pemilu. Hal ini tentu bukan sesuatu yang menggembirakan dan mendatangkan kemajuan. Maka sebagai tindak lanjut dari ide pengembangan *subjectum litis*, tentu kode etik penyelenggara Pemilu tidak dapat diberlakukan pada pihak lain di luar penyelenggara Pemilu. Sebagai konsekwensinya, perlu dibuat kode etik peserta Pemilu.

Sebagai entitas yang berbeda, penyelenggara Pemilu tentu memiliki perbedaan dengan peserta Pemilu. Perbedaan tersebut seharusnya tidak ada dan runtuh *(collapse)* dalam sebuah peradilan etik yang terbuka. Keduanya terikat dalam sebuah selebrasi demokrasi: Penyelenggaraan Pemilu. Ke depan Penegakan Kode Etik tidak hanya untuk Penyelenggara Pemilu tapi juga peserta Pemilu, sehingga penegakan kode etik dalam konteksnya mengalami pergeseran paradigma *(shifting paradigm)*, dari penyelenggara Pemilu menuju penyelenggaraan Pemilu.

Dalam perkembangan terkini, ide ini beririsan dengan sebuah Rancangan Undang Undang (RUU) Penyelenggaraan Pemilu yang sedang dirumuskan dan telah disampaikan Presiden kepada DPR per 20 Oktober 2016 untuk disetujui. Pada dasarnya RUU ini merupakan penyatuan dari Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan

---

8 Q.S An-Nur:4, " Dan orang-orang yang menuduh perempuan-perempuan yang baik (berzina) dan mereka tidak mendatangkan empat orang saksi, maka deralah mereka delapan puluh kali, dan janganlah kamu terima kesaksian mereka untuk selama-lamanya. Mereka itulah orang-orang yang fasik." Lihat lebih lanjut dalam Ahmad Wardi Muslich. Hukum Pidana Islam. Jakarta. Sinar Grafika. 2005. Hlm. 80.

Wakil Presiden, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Oleh karenanya dalam rangka perluasan *subjectum litis* sebgaimana dibahas sebelumnya, adanya kode etik peserta Pemilu adalah sebuah keniscayaan sebagai *objectum litis* dalam Penegakan Kode Etik dalam konteks Penyelenggaraan Pemilu.

D. Format Kelembagaan

Upaya menyatukan undang-undang tentang pemilihan umum anggota DPR, DPD dan DPRD, pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden dengan undang-undang penyelenggara Pemilu menyebabkan rancangan undang-undang tentang kePemiluan berubah nama menjadi undang-undang tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum. Istilah penyelenggaraan meliputi semua pihak yang terlibat maupun proses dan tahapan yang berlangsung di dalamnya. Titik berat penegakan kode etik yang tertuju kepada penyelenggara Pemilu masih menyisahkan problem dalam mewujudkan Pemilu demokrasi beritegritas. Terutama pihak-pihak yang turut terlibat dalam proses Pemilu berintegritas tetapi tidak terjangkau oleh kode etik. Oleh sebab itu, penegakan kode etik dalam penyelenggaraan Pemilu tidak cukup kepada penyelenggara tetapi meliputi semua pihak terutama peserta baik partai politik, calon anggota legislatif, perorangan calon anggota DPD, pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, serta pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah, pendukung calon perorang.

Untuk itu, disain kelembagaan perlu direformulasi kembali yang dapat menjangkau semua pihak yang terlibat dalam Pemilu khususnya peserta dan pendukungnya. Gagasan perluasan subjek secara otomatis berimplikasi pada perubahan istilah baik secara formil maupun secara materil. Perubahan secara materil melingkupi perubahan kode etika materilnya dari "kode etik penyelenggara" menjadi "kode etik

penyelenggaraan". Demikian pula lembaga penegakannya dari "Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu menjadi "Dewan Kehormatan Penyelenggaraan Pemilu". Bahkan berkembang gagasan "Mahkamah Kehormatan Pemilu". Suatu pemikiran yang secara eksplisit hendak menunjukkan dan mempertegas eksisten kode etik sebagai satu kompetensi tersendiri yang berbeda dengan lingkungan peradilan hukum. Sesungguhnya ide-ide bahwa kode etik merupakan satu kompetensi tersendiri sudah terlembaga dengan baik dalam UU Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu, dengan memposisikan Putusan DKPP bersifat akhir dan mengikat. Sifat akhir dan mengikat dipertajam oleh Putusan MK yang melingkupi hanya pada Presiden dan penyelenggara Pemilu.

Sejak DKPP terbentuk praktik dalam pemeriksaan dugaan pelanggaran kode etik diselenggarakan dengan model terbuka sebagaimana pradilan pada umumnya. Prinsip-prinsip peradilan diadopsi sebagai suatu mekanisme dalam memutus perkara dugaan pelanggaran kode etik. Praktik inilah kemudian bermetamorfosis menjadi model peradilan etik, hingga berkembang gagasan bahwa kesetaraan di depan etika dalam penyelenggaraan Pemilu merupakan suatu kebutuhan mendasar dalam membangun Pemilu demokrasi berintegritas. Secara formal, format kelembagaan di balik gagasan Dewan Kehormatan Penyelenggaraan Pemilu atau istilah lain seperti Mahkamah Kehormatan Pemilu hendak mendudukkan suatu permasalahan bahwa terdapat suatu lingkungan peradilan yang secara khusus menegakkan etik dalam penyelenggaraan Pemilu.

DAFTAR PUSTAKA

Abdillah, Masykuri. 1999. *Demokrasi di Persimpangan Makna, Respon Intelektual Muslim Indonesia Terhadap Konsep Demokrasi (1966-1993)*. Yogyakarta : Tiara Wacana.

Ach. Wazir Ws ., et al., ed. .1999.. *Panduan Penguatan Menejemen Lembaga Swadaya Masyarakat*. Jakarta: Sekretariat Bina Desa dengan dukungan AusAID melalui Indonesia HIV/ AIDS and STD Prevention and Care

Achmad, Ali. 2002. *Menguak Tabir Hukum; Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*. Jakarta : Toko Gunung Agung.

Adam, Rainer. 1999, *Occasional Papers and Documents*. Jakarta : Friedrich–Naumann Stiftung.

Adi, Isbandi Rukminto. 2007. *Perencanaan Partisipatoris Berbasis Aset Komunitas: dari Pemikiran Menuju Penerapan*. Depok : FISIP UI Press.

Agustino, Leo. 2009. *Politik & Perubahan, Antara Reformasi Politik di Indonesia dan Politik Baru di Malaysia*. Yogyakarta : Graha Ilmu.

Agustyati, Khairunnisa. Dkk. 2015. *Potret Partisipasi Organisasi Masyarakat Sipil Dalam Pemantau Pemilu 1999-2014*. Jakarta: Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia.

Agustyati, Khoirunnisa. 2016. *"Menata Ulang Mekanisme Pendaftaran Pemilih Pemilukada"* (Jakarta : Perludem Jurnal Pemilu dan Demokrasi No. 8.

Alesina, Alberto. Enrico Spolaore. 2003. *The Size Of Nation*. Londong : MIT Press Cambridge,

Almond, G. 1989. *A Discipline Divided: Schools and Sects in Political Science*. CA Sage : Newbury Park

Almond, G. A. and S Verba. 1963. *The Civic Culture: Political Attitude and Democracy in Five Nations*. Princetown : Princetown University Press.

Amirin, Tatang M. 1996, *Pokok-Pokok Teori Sistem*. Jakarta: Rajawali Pers.

Apter, David E. 1987. *Introduction to Political Analysis*, dalam (terj.), Setiawan Abadi, *Pengantar Analisa Politi*. Jakarta: LP3ES.

Arief, Barda Nawawi. 2001. *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*. Bandung : Citra Aditya Bakti.

Armiwulan, Hesti. 2013. *Diskriminasi Rasial Dalam Hukum HAM*. Yogyakarta : Genta.

Ashim, Mohammad. 2009. *Etika Bernegara*. Surabaya : Lentera.

Aspinall, E. 2013. *"Money Politics: Patronage and Clientelism in Southeast Asia", Draft paper 2013: For William Case (ed.) Handbook of Democracy in Southeast Asia (Routledge).*

Aspinall, E. Sukmajati, M. 2015. *Politik Uang di Indonesia, Patronase dan Klientelisme pada Pemilu Legislatif 2014*. Yogyakarta : POLGOV UGM.

Aspinall, Edward. Greg Feally. 2003. *Power and Politics in North Sumatera: The Uncompleted Reformasi dalam Local Power and Politics in Indonesia: Democratization and Decentralization, diedit oleh Edward Aspinall and Greg Fealy*, 119-131. Australia : Australian National University and Institute of Southeast Asian Studies

Asrinaldi, 2014. *Kekuatan-Kekuatan Politik di Indonesia*. Yogyakarta: Tiara Wacana.

Asshiddiqie, Jimly, 2013. *Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu*. Jakara : Grafindo Persada

Asshiddiqie, Jimly. 2005, *Model-model Pengujian Konstitusional di berbagai Negara*: Jakarta : Konstitusi Press,

Asshiddiqie, Jimly. 2009. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta : PT Raja Grafindo Persada.

Asshiddiqie, Jimly. 2010. *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta : Sinar Grafika

Asshiddiqie, Jimly. 2014. *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi; Perspektif Baru tentang Rule of Law and Rule of Ethics & Constitutional Law and Constitutional Ethics*. Jakarta : Sinar Grafika.

Asshiddiqie, Jimly. 2015. *Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu*. Jakarta : Rajawali Pers.

Azed, Abdul Bari. 2000. *Sistem-Sistem Pemilihan Umum, Suatu*

Himpunan Pemikiran, Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta.

Aziz, Abdul. 2005. "Membangun Etika Birokrasi". Malang : Jurnal Buana

Bauman, David. 2011. *Integrity, Identity, and Why Moral Exemplars Do What is Right*. Electronic dissertations P.34

Bawaslu. 2015. *Indeks Kerawanan Pemilukada 2015*. Jakarta

Baylis, John. Steve Smith. 2001. *The Globalization Of Word Politics and Introduction to International Relation*.

Bernard, W; Schurink, W and De Beer. 2008. *A Conceptual Framework of Integrity*. South Africa Journal of Industry Psychology, vol.34, no.2. pp. 40-49.

Bertens, K. 1977. *Etika*. Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama.

Birch, Sarah. 2007. *Comparative Political Studies Vol. 40 No 12 Dec* Bogor: Ghalia Indonesia

Budiardjo, Miriam. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu politik*, Jakarta : Gramedia Pustaka Utama.

Bungin, B. 2003. *Analisis Data Penelitian Kualitatif*. Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada.

Campbell, Henry. 1990. *Blacks Law Dictionary*. St. Paul Minn : West Publishing,Co.

Chapell, Timothy. 2015. *Intuition, Theary, and Anti-Theory in Ethics*. Oxford : Oxford University Press.

Conyers, Diana. 1991. *Perencanaan Sosial di Dunia ketiga*.Yogyakarta: UGM Press.Project.

Darwis, Muh. Salmanm. 2015. "Menakar Independensi Penyelenggara Pemilu dalam Pemilihan Kepala Daerah Serentak 2015", *Jurnal Etika & Pemilu Vol. 1 Nomor 2, Agustus 2015*. Jakarta : DKPP.

Departemen Pendidikan Nasional. 2005. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga. Jakarta : Balai Pustaka.

Dewi, Kurniawati Hastuti dan Nyimas Latifah Letty Aziz (ed.). 2016. *Gagasan Pemilihan Umum Kepala Daerah Asimetris: Menuju Tata Kelola Pemerintahan Daerah Demokratis, Akuntabel*

dan Berkelanjutan. Yogyakarta : Calpulis.

DKPP RI. 2015. *Jurnal Etika dan Pemilu, Volume 1, Nomor 2- Agustus 2015*, Jakarta : DKPP RI.

DKPP RI. 2015. *OUTLOOK 2016, REFLEKSI & PROYEKSI*. Jakarta : DKPP RI.

Dunn, WN. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta : Gajah Mada University Press

Dwiyanto, Agus. Partini, Ratminto, Wicaksono Bambang, Tamtiari Wini, Kusumasari Bevaola, dan Nuh Muhammad. 2002. *Reformasi Birokrasi Publik Di Indonesia. Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan (PSKK)*. Yogyakarta : UGM.

Easton, D. 1981. *A Framework for Political Analysis (2nd ed.)*. Chicago: University of Chicago Press.

Fadjar, A Mukthie. 2013. *Pemilu, Persilisihan Hasil Pemilu, dan Demokrasi: Membangun Pemilu Legislatif, Presiden, dan Kepala Daerah dan Penyelesaian Persilisihan Hasil Pemilu Secara Demokratis*. Malang : Setara Press.

Fahmi, Agung Ali. 2011. *Implementasi Jaminan Hukum HAM atas Kebebasan Beragama di Indonesia*, Yogyakarta: Interpena.

Fahmi, Khairul. 2011. *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*. Jakarta : Rajawali Press.

Fauzan, Muhammad. HA Komari, et all. 2013. *Pemilukada (Rekonstruksi Demokrasi Lokal dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia)*, Yogyakarta : Kanwa Publisher.

Firman. 2015. *Etika Menjaga Netralitas dan Imparsialitas Bagi Birokrasi dan Pimpinan Penyelenggara Pemilu*. Jakarta : Jurnal Etika & Pemilu, 1:3, 20-30.

Firmanzah. 2008. *Marketing Politik*. Jakarta : Yayasan Obor Indonesia.

Flew, Antony. 1979. *"Consequentialism". In A Dictionary of Philosophy, (2nd Ed.). NewYork : St Martins.*

Fonder, Melani. Mary Shaffrey, 2002, *American Govemment.* Indianapolis : A Pierson Education Company

Gafar, Afan. 2000. *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi.* Yogyakarta : Pustaka Pelajar.

Gie, The Liang. 1986. *Etika Pemerintahan.* Jakarta : Yayasan Obor.

Gie, The Liang.1993. *Keadilan Sebagai Landasan Bagi Etika Administrasi Pemerintahan Dalam Negara Indonesia.* Yogyakarta : Liberti.

Gie, The Liang.1998. *Kode Etik Bagi Petugas Pemerintahan, Bahan Pemikiran Untuk Membina Pegawai Negeri yang Bersih dan Berwibawa. Pusat Belajar Ilmu Berguna (PUBIB).* Yogyakarta

H.A. Prayitno - Trubus Rahardiansah. 2006. *Pendidikan KADEHAM Kebangsaan, Demokrasi dan Hak Asasi Manusia,* Jakarta : Universitas Trisakti.

Hadiawan, Agus. 2009. *Evaluasi Pemilihan Kepala Daerah Langsung di Provinsi Lampung. Jurnal Ilmiah Administrasi Publik dan Pembangunan Vol. 3 No. 7 Juli-Desember 2009.* Bandar Lampung : Fakultas Ilmu Administrasi.

Hadiz, VR. 2008. *Indonesia A Decade After Reformasi: Continuity or Change ?,* Singapore: National Univeristy of Singapore

Hadiz, Vedi R. Richard Robison 2013. *The Political Economy of Oligarchy and Reorganization of Power in Indonesia.* Indonesia 96 : 35-57

Hadjon, Philipus M, 1999, *Menulis Laporan Penelitian Hukum.* Surabaya : Universitas Airlangga.

Hakim : MF Rahman. 2010. *Etika dan Pergulatan Manusia.* Surabaya: Visipres.

Halim, Abdul. 2014, *Politik Lokal, Pola Aktor & Alur Dramatikalnya,* Yogyakarta : LP2B.

Harahap, M.Yahya 1997. *Beberapa Tinjauan Mengenai Sistem Peradilan dan penyelesaian Sengketa.* Bandung : Citra Aditya Bakti.

Haris, Syamsuddin. 2014. *Partai, Pemilu, dan Parlemen: Era Reformasi.* Jakarta : Yayasan Pustaka Obor Indonesia.

Haryatmoko. 2014. *Etika Politik & Kekuasaan,* Jakarta : Kompas h.205.

Hasan, Ahmad. 2011. *Pengantar Etika.* Bandung : Mutiara Ilmu.

Held, David. 2004. *Demokrasi & Tatanan Global Dari Negara Modern Hingga Pemerintahan Kosmopolitan*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.

Helmut, Steinberger. 1991. *Constitutional Jurisdiction in The Federal Republic of Germany (Journal of Constitutional and Parliamentary Studies, Vol. 27, No.1-2)*.

Herbert Hausmaninger. 2003. *The Austrian Legal System, 3rd ed, Manzche Verlagsund Universitat-buchhandlung, Wien*.

Heryanto. Gun Gun. Rumaru dan Shulhan. 2013. *Komunikasi Politik Suatu Pengantar*.

Hidayat, Nur Sardini. (2015). *Mekanisme Penyelesaian Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu*. Jakarta: LP2AB.

Huda, Ni'matul. 2011. *Ilmu Negara*. Jakarta : Rajawali Press.

Huntington, Samuel P. dan Joan M. Nelson. 1994. *Partisipasi Politik Di Negara Berkembang*. Jakarta: Rineka Cipta.

Husen, La Ode. 2015. *Menegakkan Etika Dan Kehormatan Penyelenggara Negara Dapat Mencegah Terjadinya Korupsi*, Jakarta :Jurnal ETIKA & PEMILU Volume 1.

Hutchinson, Terry. 2002. *Researching and Writing in Law, Lawbook CO, Sydney, New South Wales, Australia*.

Ikhsan Ahmad. 2015. *Pilar Demokrasi Kelima: Studi Kualitatif di Kota Serang Banten*. Deepublish :Yogyakarta.

Indrawijaya, I. Adam. 2000. *Perilaku Organisasi*. Bandung : Sinar Baru Algendsindo.

International IDEA, 2004. *Kerangka Hukum Pemilu Indonesia Tahun 2004*, Jakarta: IDEA.

Irawan. 2004. *Penelitian Kualitatif*. Jakarta : STIA-LAN Press

Irham, Aqil. Muhammad. 2016. *Demokrasi Muka Dua Membaca Ulang Pemilukada di Indonesia*. Jakarta : Kepustakaan Populer Gramedia.

Ismawan, Indra. 1999. *Money Politic Pengaruh Uang Dalam Pemilu*. Yogyakarta : Media Presindo.

Isra, Saldi. 2009. *Kekuasaan dan Perilaku Korupsi*, Jakarta : Kompas

Media Nusantara.

Isra, Saldi. 2010. *Pergeseran Fungsi Legislasi, Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta : Rajawali Press

Jamin, Moh. 2008. *"Potensi Sengketa Pemilihan Umum dan Penyelesaian Hukumnya"*. Jakarta : Jurnal Konstitusi Vol. I.

Jenderal, Sekretariat. Kepaniteraan MK. 2010. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*. Jakarta : Sekjen MK

Johnny, Ibrahim. 2011. *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang : Bayumedia Publising.

Juliantara, Dadang. 2002. *Negara Demokrasi Untuk Indonesia*. Solo : Pondok Edukasi.

Junaidi. Veri. 2009. *Menata Sistem Penegakan Hukum Pemilu Demokratis Tinjauan Kewenangan MK Atas Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu*. Jakarta : Jurnal Konstitusi Volume 6.

Jutta Limbach. 2001. *Das Bundesvervassungsgericht*, Munchen : Verlag C.H. Beck. HO.

Kemitraan. 2011. *Seri Demokrasi Elektoral: Menjaga Integritas dan Penghitungan Suara*. Jakarta

Klinken, Van. 2009, *State of Auhority, The State in Society In Indonesia*, Ithaca : Cornell SE Publishers.

Kommers, Donald P. 1997. *Judicial Politics in West Germany, a Study of the Federal Constitutional Court, Sage Publications, Co.*

Konpress. 2013. *Demokrasi Lokal Evaluasi Pemilukada di Indonesia*. Jakarta : Konstitusi Press.

Kumolo, Tjahjo, *Politik Hukum Pemilukada Serentak*. Jakarta : Expose.

Kusnardi, Moh. Harmaily Ibrahim. 1988. Pengantar HTN Indonesia. Jakarta : CV. Sinar Bakti Pusat Study HTN Fakultas Hukum UI. hlm. 329.

Kusnardi, Moh. Harmaily Ibrahim. 1998. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: PSHTN.

Kusumaatmadja, Mochtar. 2006. *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan (Kumpulan Karya Tulis)*, Editor: R. Otje Salman S. dan Edi Damian. Bandung : Alumni.

Kusumohamidjojo. *Budiono. 1999. Ketertiban yang Adil (Problematik Filsafat Hukum)*. Jakarta : Grasindo.

L. Sumartini, S.H. 2004. *Money Politic dalam Pemilu*, Jakarta : Badan Kehakiman Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia.

Labolo, Muhadam. Teguh Ilham. 2015. *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia – Teori, Konsep, dan Isu Strategis*. Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada.

Liddle, William. 2012. *Memperbaiki Mutu Demokrasi di Indonesia: Sebuah Perdebatan*. Jakarta : Yayasan Paramadina.

Lutfi. Mustafa. 2010. *"Hukum Sengketa Pemilukada di Indonesia, Gagasan Perluasan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi"*. Jogjakarta : UII Press.

M. Gaffar, Janedri. 2013. *Politik Hukum Pemilu*. Jakarta : Konpress.

Mahfud MD, Moh. 2009. *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada.

Maleong, Lexi J. 2001. *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosdakarya hal 17.

Malik. 2009. *"Telaah Makna Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi yang Final dan Mengikat"*, Jakarta : Jurnal Konstitusi. Vol. 6 No. 1.

Mariana, Dede. Cxaroline Paskarina. 2008. *Demokrasi & Politik Desentralisasi*, Graha Ilmu, Yogyakarta.

Marzuki, Peter Mahmud. 2014. Penelitian Hukum Edisi Revisi. Jakarta: Kencana Prenada Media Grup. 55-56

Matondang, Armasyah. 2013. *Pemilukada: Suara Rakyat Suara Uang Recehan, dalam Bungaran Antonius Simanjuntak (ed), Dampak Otonomi Daerah di Indonesia: Merangkai Sejarah Politik dan Pemerintahan Indonesia*. Jakarta : Yayasan Pustaka Obor Indonesia.

MD, Moh. Mahfud. 2012. *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*. Jakarta: Rajawali Pers.

MD, Moh. Mahfud. 2001. *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia, Edisi Revisi*. Yogyakarta : Rineka Cipta

Mellaz, August. Khoirunnisa Agustyati. 2013. *"Keserentakkan Pemilu: Pelaksanaan Pemilukada Menuju Pemilu Nasional"*. Jakarta : Perludem Jurnal Pemilu & Demokrasi No. 5.

Mertokusumo, Sudikno. 1993. *Bab-bab tentang Penemuan Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti.

Mewoh, Ardiles R M (dkk). 2015 *Pemilu dalam Perspektif Penyelenggara*, (Jakarta, Perkumpulan Pemilu Untuk Demokrasi, 2015)

Mikkelsen, Britha. 1999. *Metode Penelitian Partisipatoris dan Upaya-upaya Pemberdayaan*: sebuah buku pegangan bagi para praktisi lapangan. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Minogue, Kenneth. 1995. *Politics, A Very Short Introduction*. Oxford : Oxford University Press.

MLS, Soejono Trimo. 1984. *Analisis Kepemimpinan*. Bandung: Angkasa.

Moleong, Lexy J. 2006. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung : PT. Remaja Rosdakarya.

Muhammad, Farouk. Djaali H. 2005. *Metodologi Penelitian Sosial Edisi Revisi*. Jakarta : PTIK Press & Restu Agung.

Mujahidin, Ahmad. 2007. *Peradilna Satu Atap di Indonesia*. Bandung : PT Refika Aditama. 2007.

Mukhtar Saman, 2015. *Menakar Kualitas Pemilukada: Menstrukturkan Sebuah Kontestasi Politik*. Jakarta : Jurnal Etika & Pemilu, Vol. 1, Nomor 2.

Muklis, Abdul. 2009. Politik Uang dan Demokrasi di Indonesia: Studi Kasus dalam Pemilihan Umum Legislatif Anggota DPRD Kabupaten Bangkalan Periode. Surabaya : Thesis pada jurusan Ilmu Politik pada FISIP Universitas Air Langga Surabaya.

Mukthie, Fadjar. 2013. *Pemilu, Perselisihan Hasil Pemilu, dan Demokrasi; Membangun Pemilu Legislatif, Presiden, dan Kepala Daerah dan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu Secara Demokratis*. Malang : Setara Press.

Munir, Misbahul. 2010. *Pemilu, Perempuan, dan Ijtihad Demokrasi*. Surabaya: Visipress Media.

Musa, Ali Masykur. 2003, *Sistem Pemilu: Proporsional Terbuka Setengah Hati*, Pustaka Indonesia Satu, Jakarta.

Mushaffa, In'amul. Abdurrachman Sofyan dan Fahruroji. 2016. *Konsep Memperdalam Demokrasi Dari Prosedural ke Substantif, Menuju Representasi Politik yang Berkualitas*. Malang : Intrans Publishing.

MZ, Rahmat Hollyson. Sri Sundari. 2015. *Pemilukada, Penuh Eufonia, Miskin Makna*. Jakarta : Penerbit Bestari.

Nazir, moh. 2003. *Metode Penelitian*. Jakarta : Ghalia Indonesia hal 54.

Newmann, W.L. 2013. *Social research Methods ; Qualitative and Quantitative Approaches, diterjemahkan oleh Edina.T.Sofia, Metode Penelitian Sosial : Pendekatan Kualitatif dan Kuantitatif*. Jakarta : PT.Indeks.

Noer, Deliar. 1982. *Pemikiran Politik di Negeri Barat*. Jakarta: Rajawali

Norhabiba. Fitri. 2016. *Pengaruh Konsumsi Media dan Interaksi Peergroup terhadap Perilaku Pemilih Pada Pemilihan Kepala Daerah Serentak 2015 di Jawa Tengah (Prosiding Seminar Nasional 2016*. Ponorogo : Universitas Muhammadiyah Ponorogo.

Nurjaman, Progo. 2005. *Pemilukada: Masalah dan Prospek* (Penelitian). Jakarta : CSIS.

Nurudin. 2003. *Pers Dalam Liputan Kekuasaan, Tragedi Pers Tiga Zaman*. Malang : Universitas Muhammadiyah.

Parwoto. 2002. *Rapuhnya Partai Politik, artikel dalam Demokrasi Lokal Ala Pilkada*, Yogyakarta: APMD Press.

Peradilan, Varia. 2014. *Majalah Hukum Tahun XXIX No. 341 April 2014*. Jakarta : IKAHI

Perludem. 2016. *Catatan Evaluasi Pemilukada Serentak 2015*. Jakarta

Philpott, Simon. 2003. *Merontuhkan Indonesia, Politik Postkolonial dan Otoritarianisme*. Yogyakarta : Penerbit LKiS

Piet Go At All. 2004. *Etos dan Moralitas Politik*. Yogyakarta: Kanisius.

Pintor, Rafael-Lopez. 2000. *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance. UNDP-IFES.*

Plano, Jack. 1985. *Kamus Analisa Politik,* Jakarta: Rajawali Press.

Powel, Frederick. 2007. *The Politics Of Civil Societyy, Neoliberalism or Social Left?.* UK : The Policy Press University Of Bristol.

Pranoto, Sarosa Hamong. 2010. *Strategi Peningkatan Partisipasi Masyarakat pada Pemilu.*

Pratama, Bondan. 2010. *Membonsai Parai Politik.* Bandung: Purwacaraka, 2010.

Prihatmoko, Joko J. 2008. *Mendemokratiskan Pemilu, dari sistem sampai elemen teknis,* Pustaka Pelajar. Yogyakarta.

Punch, Keith F. 1998 *Introduction to Social Research Qualitative and Quantitative Approaches.* Londok: Saga Publications

PUSKAPOL, 2013. *Potret Keterpilihan PEREMPUAN di Legislatif Pada Pemilu 2009,* Jakarta : PUSKAPOL FISIP UI

Puspitasari, Sri Hastuti. 2011. *MAHKAMAH KONSTITUSI DAN PENEGAKKAN DEMOKRASI KONSTITUSIONAL.* Jurnal Konstitusi, Volume 8, Nomor 3, Juni 2011 ISSN 1829-7706. Yogyakarta : Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Pye, LW. 1997. *"Money Politics and Transitions to Democracy in East Asia".* Asian Survey Vol. 37.

Rahardjo, Satjipto. 2000. *Ilmu Hukum.* Bandung : Citra Aditya Bakti.

Rahardjo, Satjipto. 2008. *Membedah Hukum Progresif.* Jakarta : Kompas.

Rakhmat, Jalaluddin. 1985. *Psikologi Komunikasi,* Bandung : Remaja Karya.

Ramadhanil, Fadli, Veri Junaidi, dan Ibrohim. 2105. *Desain Partisipasi Masyarakat dalam Pemantauan Pemilu.* Jakarta : Kemitraan dan Perludem.

Ramadhanil, Fadli. 2016. *"Catatan Proses Pencalonan Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2015 Dan Sengketa Kepengurusan Partai Politik".* Jakarta : Perludem Jurnal Pemilu dan Demokrasi No. 8.

Ranadireksa, Hendarmin. 2009. *Visi Bernegara Arsitektur Konstitusi Demokratik: Mengapa Ada Negara yang Gagal Melaksanakan Demokrasi.* Bandung : Fokusmedia.

Rasjidi. Lili. 2008. *"Pembangunan Sistem Hukum dalam Rangka Pembinaan Hukum Nasional," dalam Butir-butir Pemikiran dalam Hukum: Memperingati 70 Tahun Prof. Dr. B. Arief Sidharta, SH. Penyunting Sri Rahayu Oktoberina dan Niken Savitri. Cetakan Pertama.* Bandung: Refika Aditama.

Riyanto, Astim. 2002. *Filsafat Hukum*. Bandung: Yapemdo.

Robison, R. Hadiz, VR. 2004. *Reorganizing Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets*. London: Routledge Curzon.

Rohman, AA. 2008. *Reformasi Pelayanan Publik*. Program Sekolah Demokrasi.

Sadikin, Hasan. Usep. 2016. *"Menyerentakan Pemilu, Memasatkan Anggaran Pemilukada"*. Jakarta : Perludem Jurnal Pemilu dan Demokrasi No. 8.

Sahdan, Gregorius. Muhtar Haboddin. 2009. Evaluasi Kritis Penyelenggaraan Pemilukada di Indonesia. Yogyakarta.

Salam, Burhanudin. 1997. *Etika Sosial Asas Moral dalam Kehidupan Manusia*. Jakarta: Rineka Cipta.

Salam, Roy. 2015. *Tiga Solusi Mengatasi Polemik Pendanaan Pemilukada Serentak 2015, Makalah disampaikan Pada Acara Diskusi Ilmiah Perludem dengan Tema "Memastikan Anggaran Pemilukada Serentak"*. Diselenggarakan pada tanggal 14 April 2015 di Aula Resto Dua Nyonya Jakarta

Samadhi, Willy Purna. Nicholas Warroow. 2009. *Demokrasi di Atas Pasir*. Jakarta : Demos.

Santoso, Topo. 2006. Tindak Pidana Pemilu. Jakarta : Sinar Grafika. hlm. 5.

Santoso, Topo. 2009. *"Peranan Peradilan dalam Kasus Pemilu"*. Jakarta : Buletin Komisi Yudisial, Vol. III, No. 5.

Santoso, Topo. *dkk*. 2006. *Penegakan Hukum Pemilu; Praktik Pemilu 2004, Kajian Pemilu 2009-2014*. Jakarta : Tim Peneliti Perludem.

Sarman, Mukhtar. 2015. *"Menakar Kualitas Pemilukada: Menstrukturkan Sebuah Kontestasi Politik yang Berintegritas"*, dalam *Jurnal*

Etika & Politik Vol. 1 Nomor 2, Agustus 2015. Jakarta : DKPP.

Schaffer, Frederic Charles. 2002. *"What is Vote Buying?," in Prepared for MIT International Conference*. Cambrigde: Department of Political Science MIT.

Scholz, Rupert. 1998. *The German Federal Constitution-Guardian of the Constitution, or Substitute Lawmaker*. London : Cavendish Publishing Limited.

Schumpeter, Joseph A. 1945. *Capitalism, Socialism and Democracy, (London: George Allen & Unwin Ltd., 1943). (Dalam edisi bahasa Jerman, Kapitalismus, Sozialismus and Demokratie*. Berlin : A. Franke AG.

Siahaan, Manuarar. 2005. Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Jakarta : Konstitusi Press.

Sidartha. B. Arief. 1999. *Teori-teori Kedilan. Sumbangan Bahan Untuk Pemahaman Pancasila*. Yogyakarta: Super.

Sidel, JT. 2005. *"Basisme dan Demokrasi di Filipina, Thailand, dan Indonesia", dalam John Harris, Kristian Stokke, dan Olle Tornquist (ed.). Politisasi Demokrasi: Politik Lokal Baru*. Jakarta: Demos.

Simamora, Janpatar. 2014. *Menyongsong Rezim Pemilu Serentok*. Jurnal Rechtsvinding Volume 3 Nomor 1

Sinambela, Blandia. Debora, Catherine Nathalia, dan Pandu Dewanata. 2016. *"Penyelesaian Sengketa Pencalonan Pemilukada 2015 Yang Berlarut-Larut"*. Jakarta : Perludem Jurnal Pemilu dan Demokrasi, No. 8.

Singka Subekti, Valina. 2015. *Dinamika Konsolidasi Demokrasi – dari Ide Pembaharuan Sistem Politik Hingga ke Praktik Pemerintahan Demokratis*. Jakarta : Yayasan Pustaka Obor Indonesia.

Singka, Valina. 2008. *Belajar Pemilu dari Pemilukada*. (artikel). Jakarta : Harian Seputar Indonesia.

Soekanto, Soerjono. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta : UI Press

Soekanto, Soerjono. Mamudji Sri. 2003. *Penelitian Hukum Normatif*

Suatu Tinjauan Singkat. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada.

Soelaiman, Holil. 1980. *Partisipasi Sosial dalam Usaha Kesejahteraan Sosial*. Bandung.

Soemarno. AP. 2001. *Komunikasi Politik*. Pusat Penerbitan Universitas Terbuka.

Soerjono, Soekanto. 2007. *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta : Universitas Indonesia Press.

Sofhian, Subhan. Dkk. 2011. Pendidikan Kewarganegaraan. Bandung : Fokus Media

Sonny, Keraf. 1997. *Hukum Kodrat dan Teori Hak Milik Pribadi*. Yogyakarta : Kanesius.

Stokes, S. 2011. *"What Killed Vote Buying in Britain?", a paper of a book project, Buying Votes: Distributive Politics in Democracies, co-authored with Dunning*. Argentina : Thad of Yale University and Marcelo Nazareno and Valeria Brusco of the National University of Cordoba

Sudiardja, A G. Budi Subanar, St. Sunardi dan T. Sarkim. 2006. *Karya Lengkap Driyarkara – Esai-Esai Filsafat Pemikir yang Terlibat Penuh dalam Perjuangan Bangsanya*, Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama.

Sugiono. 2009. *Metode Penelitian Ilmu Sosial*. Bandung : Alfabeta.

Suharizal. 2012. *Pemilukada: Regulasi, Dinamika, dan Konsep Mendatang*. Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada.

Sukaya, Endang Zaelani. 2002. *Pendidikan Kewarganegaraan untuk Perguruan Tinggi*. Yogyakarta : Paradigma.

Sukriono. Didik. 2013. *Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi – Kajian Politik Hukum tentang Konstitusi, Otonomi Daerah dan Desa Pasca Perubahan Konstitusi*. Malang : Setara Press.

Sulistiyono. 2007. *Pedoman Penulisan Skripsi*, Yogyakarta : Andi Offset.

Sunggono, Bambang. 2002. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta : PT RajaGrafindo Persada.

Supriyanto, Didik. Very Junaidi dan Devi Darmawan. 2014. *Penguatan Bawaslu; Optimalisasi Posisi, Organisasi dan Fungsi dalam Pemilu 2014*. Jakarta: Perludem.

Surbakti, Ramlan. 2008. *Penegakan Hukum dan Pemilukada*, Jakarta : Harian Kompas.

Surbakti, Ramlan. Didik Supriyanto dan Hasyim Asy'ari. 2011. *Menjaga Integritas dan Penghitungan Suara*. Jakarta : Kemitraan.

Surbakti, Ramlan. Dkk. 2008. *Perekayasaan Sistem Pemilihan Umum*. Jakarta : Kemitraan.

Surbakti, Ramlan. dkk. 2014. *Integritas Pemilu 2014: Kajian Pelanggaran, Kekerasan dan Penyalahgunaan Uang pada Pemilu 2014*. Jakarta : Kemitraan Bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan.

Suseno, Franz Magnis. 1994. *Etika Politik; Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*. Jakarta : Gramedia Pustaka Utama.

Suseno. Franz Magnis. 2001. *Etika Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Susetyo, Wasis. 2015. *Laporan Akhir Pengkajian Hukum tentang Tinjauan terhadap Efisiensi Pelaksanaan Pemilu di Indonesia*. Jakarta : Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI.

Suswantoro, Gunawan. 2016. *Pengawasan Pemilu Partisipastif, Gerakan Masyarakat Sipil Untuk Demokrasi Indonesia*. Jakarta : Penerbit Erlangga

Tamrin. 2006. *Gagasan Demokrasi Amien Rais, Dalam Teori Politik Islam Indonesia*. Padang : Andalas University Press.

Terry Hutchinson. 2006. *Researching and Writing in Law*. Riverwood: Thomson Lawbook.

Thaib Dahlan. Ni'matul Huda. 1992. *Pemilu dan Lembaga Perwakilan Dalam Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta : Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Thenreng, MB. Zubakhrum. 2016. *Pemilukada Serentak, Penguatan Demokrasi di Indonesia*, Depok : Pusatayakarta.ka

Thompson, Dennish F. 1999. *Etika Politik Pejabat Negara. Terj. Benyamin Molan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Tjandra, W. Riawan. 2010. *Teori & Praktek Peradilan Tata Usaha*

Negara. Yogyakarta : Universitas Atma Jaya.

Tjhin, Christine Susanna. 2015. *Menjalin Demokrasi Lokal dengan Regional: Membangun Indonesia, Membangun ASEAN*, Jakarta : Politics and Social Change Working Paper Series CSIS.

Triastuti. 2001. *Materi Perkuliahan Metode Penelitian Sosial*. Jakarta : FISIP UI

Trost, Christine. Gash dan Alison L. 2008. *Conflict of Interest and Public life: Cross-National Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ujan, Andre Ata. 2001. *Keadilan dan Demokrasi, Telaah Filsafat Politik John Rawls, Seri Filsafat Atmajaya: 23*. Yogyakarta : Kanisius.

Usman, Nurhamin Nahar. 2015. *Percepatan dan Perlambatan Demokrasi di Tingkat Lokal: Pemilihan Kepala Daerah dalam Politik Indonesia*. Jakarta : PT Elex Media Komputindo.

Wahab, AS. 2008. Analisis Kebijakan Publik. Malang : UPT Univ. Muhammadiyah Malang

Wahidin, Samsul. 2008. *Hukum Pemerintahan Daerah Mengawasi Pemilihan Umum Kepala Daerah*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Wall, Allan, et.al. 2006. *Electoral Management Design: The New International IDEA Handbook*. Stockholm : International Institute for Democracy and Electoral Assistance,.

Waller, Bruce N. 2005. Consider Ethics: Theory, Readings, and Contemporary Issues. New York : Pearson Longman.

Wantu, Fence M. 2012. "*Mewujudkan Kepastian Hukum, Keadilan dan Kemanfaatan dalam Putusan Hakim di Peradilan Perdata*", Jurnal Dinamika Hukum.

Warren, Harris G. Harry D. 1963. *Leinenweber, Ruth O.M. Andersen, Our Democracy at Work, USA: Prentice-Hall,Inc.*

White, Lynn T. 2009. *Political Booms: Local Money and Power in Taiwan, East China, Thailand and the Philippines*. World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd.

Widodo, Joko. 2001. *Good Governance Telaah dari Dimensi:*

Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah. Surabaya: Insan Cendekia.

Wijayanto , dkk. 2010. *Korupsi Mengorupsi di Indonesia*. Jakarta : Paramadina

Wiyono R. 2009. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Edisi Kedua. Jakarta : Sinar Grafika.

Wolfgang Heyd. 1971. *The Administration of Justice in The Federal Republic of Germany*. Jerman : Press and Information Office of the Federal Government.

Yaqin. Anwarul. 2007. *Legal Research and Writing, Lexis Nexis*. Selangor Malaysia: Kelana Jaya.

Zuriah, Nurul. 2006. *Metodologi Penelitian Sosial dan Pendidikan Teori-Aplikasi*, Jogjakarta: Bumi Aksara Cet. Ke-1.

Surbakti, Ramlan. 1992. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta : PT. Gramedia Widiasarana Indonesia.

INTERNET

Abdul, Kholiq M. 2016. *Pemilukada Langsung atau Perwakilan* www.kotakita.weebly.com (diakses pada tanggal 18 Juni 2016).
AceProject. *Electoral Management Body*, https://aceproject.org/ace-en/topics/em/emc/emc020/default.

Achmadudin Rajab, *Peradilan Khusus Pemilu Untuk Pemilukada*, dalam https://celoteh-ametkapita. wordpress.com/2014/07/15/ peradilan-khusus-Pemilu-untuk-Pemilu-kada.

Aritonang, Deytri. 2015. Sengketa Pencalonan Di Tangan Pengawas Buletin Bawaslu, Edisi 9, September 2015, http://www.bawaslu.go.id/

Ashiddiqie, Jimly. 2016. "*Keadilan, Kepastian Hukum dan Keteraturan.*" *http://www. suarakarya-online.com*. (diakses pada tanggal 12 Maret 2016).
Asshiddiqie, Jimly. 2015. Ketua DKPP: Kinerja Penyelenggara Pemilu Semakin Bagus, 6 Juni 2016, http://dkpp.go.id/index.php?a=detilberita&id=2102

Bank Indonesia. 2016. "Biro Informasi Kredit". http://www.bi.go.id. (Diakses pada tanggal 12 Maret 2016).
Calon Tunggal Vs Bumbung Kosong Oleh Titi Anggraini, 5 Agustus 2015, http://www.rumahPemilu.org/in/read/9415/Calon-Tunggal-Vs-Bumbung-Kosong-OLEH-TITI-ANGGRAINI.

Detik. 2016. *KPU, Bawaslu dan DKPP Laporkan Evaluasi Pemilukada Serentak ke DPR*. http://news.detik.com/berita/3132213/kpu-bawaslu-dan-dkpp-laporkan-evaluasi-Pemilukada-serentak-ke-dpr (diakses pada tanggal 14 Mei 2016).
Dilema Mantan Narapidana Boleh Ikut Pemilukada, 28 Juli 2015, http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Berita&id=11543#.V3TGD6LNLhU

DKPP Terima 493 Pengaduan Pemilukada Serentak, 13 Juni 2016, http://dkpp.go.id/index.php?a=detilberita&id=2196

DPR Tegaskan Napi Berstatus Bebas Bersyarat Tak Bisa Ikut Pemilukada, 28 September 2015, http://nasional.harianterbit.com/nasional/2015/09/28/42753/65/25/DPR-Tegaskan-Napi-Berstatus-Bebas-Bersyarat-Tak-Bisa-Ikut-Pemilukada

Hadi, Abdul. 2015. *Menakar Pemilukada serentak Jurnal KPU Jawa Timur Ide Edisi Ke-3 mengawal demokrasi membangun negri*. http://kpujatim.go.id/wp-content/uploads/2016/02/JURNAL-SEPTEMBER-2015.pdf (diakses pada 14 November 2015).
Hidayat, Arif. 2016. "*Kepastian Hukum Harus Sejalan dengan Rasa Keadilan*". http://www.antaranews.com. (diakses Pada tanggal 12 Maret 2016).
Husni Kamil Manik, *KPU: Memfasilitasi Pemilih di Luar Negeri Butuh Biaya Besar*, 14 Maret 2016, http://nasional.kompas.com (diakses pada tanggal 30 Mei 2016).
I Gusti Putu Artha, *Formulir C6 Dinilai Alat Politik, Sebaiknya Dihapus*, 02 Februari 2016, http://news.metrotvnews.com (diakses pada tanggal 30 Mei 2016).
ICW, Perludem, FORMAPPI, *Pemberian Mahar Dalam Pemilukada Marak, Bawaslu Harus Bergerak Cepat Untuk Memproses Hukum*, 12 Agustus 2015, http://www.antikorupsi.org/id (diakses pada tanggal 29 Mei 2016).
Igor Dirgantara, *Pemilukada Serentak 2015 dan Budaya Politik Uang*, 07 Desember 2015, http://halloPemilukada.com (diakses pada tanggal 14 Juni 2016).
Jeirry Sumampow, *Banyak Kekurangan Pemilukada Serentak*, 10 Desember 2015, http://sp.beritasatu.com (diakses pada tanggal 29

Mei 2016).
Jumlah Pasangan Calon Terbatas Sebabkan Minimnya Partisipasi Pemilih, 21 Desember 2015, http://Pemilukada.kompas.com (diakses pada tanggal 30 Mei 2016).
Kemitraan .2011. *Menjaga Integritas Pemungutan dan Penghitungan Suara*. http://www.kemitraan.or.id/sites/default/files/Buku_13_Menjaga%20Integritas%20Pemungutan%20dan%20Penghitungan%20Suara.pdf (diakses pada tanggal 14 Mei 2016).
KPU, *Pemilukada Bersih Tanpa Politik Uang*, http://www.kpu.go.id/koleksigambar/ Majalah_Suara_KPU_Edisi_III_Upload.pdf, (diakses pada tanggal 29 Mei 2016).
Lampaui Kewenangan, Perludem Kritik DKPP, 25 November 2015, http://siantarnews.com/lipsus-Pemilukada/lampaui-kewenangan-perludem-kritik-dkpp/

Laodengkowe, Ridaya. 2016. Menelaah Kerja Tim Seleksi KPU, http://www.antikorupsi.org/en/content/menelaah-kerja-tim-seleksi-kpu. (diakses pada tanggal 19 Juli 2016)
Marwanto, *Mendorong Pemilih Non-Partisipatif*, 27 Jan 2016, http://www.kpu.go.id/ (diakses pada tanggal 14 Juni 2016).
Masrur, Masad, *Peran Partai Politik*, (2007), http://masadmasrur.blog.co.uk/2007/08/17/peran_partai_politik-2824340/, akses 15 Agustus 2016.

Masykuruddin Hafidz, *Pemilukada Serentak, Ini Sebabnya Rendahnya Partisipasi Pemilih*, Rabu, 09 Desember 2015, https://m.tempo.co (diakses pada tanggal 30 Mei 2016).
Mohammad Saihu, 2015, Ironi 'Peradilan' Sengketa Pemilukada, www.hukumonline.com, 16 April 2015.

Muhadjir Darwin, *Kenapa Hak TKI Tak Bisa Diakomodasi saat Pemilukada?* 20 April 2015, http://www.dukcapil.kemendagri.go.id (diakses pada tanggal 30 Mei 2016).
Pemilu 1999, http://www.kpu.go.id/index.php/pages/detail/2008/11/Pemilu-1999

Pemilukada Makin Rawan Di Tengah Konflik Partai?, 28 Juli 2015, http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2015/07/150727_indonesia_Pemilukada_rawan

Perludem. 2016. *Menjaga Independensi, Meningkatkan Kompetensi*. http://www.rumahPemilu.org/in/read/170/Menjaga-Independensi-Meningkatkan-Kompetensi# (diakses pada tanggal 14 Mei 2016).
Prasetyo, Arief. *Ironis, Paslon Petahana Diuntungkan Minimnya*

Partisipasi Pemilih, 11 Desember 2015, http://www.gatra.com (diakses pada tanggal 14 Juni 2016).

Sekretaris Bidang Persidangan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), Dr Osbin Samosir dalam www.malangtimes.com. Diakses, 28 Juni 2016.

Selasar Politik. 2014. *48 Anggota Dewan TerpilihTersangkut Korupsi*. https://www.selasar.com/politik/48-anggota-dewanterpilih-tersangkut-korupsi. (Diakses pada 24 November 2015).

Sinar Indonesia Baru (SIB). 2016. *Dipecat, Lima Penyelenggara Pemilu Gugat SK KPU Provsu ke PTUN Medan* (http://hariansib.co/view/Headlines/19348/, (diakses pada tanggal 18 Juni 2016).
Susatyo, Agung. *DPR Akhirnya Mengesahkan Revisi UU No.8 Tahun 2015 Tentang Pemilukada Menjadi UU, 03 Juni 2016*, http://www.rri.co.id (diakses pada tanggal 14 Juni 2016).
Tempo. 2015., *Pada* Pemilukada serentak, *PAN hanya meraih lima besar. Kini target dinaikkan*, Tim Peneliti Program Kreatifitas Mahasiswa, *Masyarakat Belum Peka Terhadap Hak Politik Penyandang Disabilitas*, Sabtu, 28 Mei 2016, http://www.umy.ac.id (diakses pada tanggal 30 Mei 2016).
The ACE Encyclopaedia : *Electoral Integrity*.1998 (www.aceproject.org)

Tiga Persyaratan Yang Wajib Dipenuhi Calon Kepala Daerah Saat Pendaftaran, 29 April 2015, http://www.kpu.go.id/index.php/post/read/2015/3884/Tiga-Persyaratan-Yang-Wajib-Dipenuhi-Calon-Kepala-Daerah-Saat-Pendaftaran

Tunjung Sulaksono, *Partisipasi Politik Kaum Difabel Perlu Ditingkatkan*, Sabtu, 28 Mei 2016, http://nasional.republika.co.id (diakses pada tanggal 30 Mei 2016).
Zastrawati, Andi. *Transformasi Pemilukada Serentak, 09 Desember 2015*, https://belanegarari.com (diakses pada tanggal 29 Mei 2016).
http://anakhukumbaru.blogspot.co.id/2015/01/etika-Pemilu-dan-pelanggaranya. html
http://dkpp.go.id/_file/file/putusanno0545stahun2015_kpuprovsumbar.pdf,
http://dkpp.go.id/_file/file/putusanno0545stahun2015_kpuprovsumbar.pdf,
http://dkpp.go.id/_file/file/putusanno0545stahun2015_

kpuprovsumbar.pdf,
http://hitamandbiru.blogspot.com/2012/08/metode-pemecahan-masalah problem. html # ix224 DJUz7m5i
http://jujuradii.blogspot.co.id/2014/02/modus-pelanggaran-kode-etik-Pemilu.html
http://jujuradil.blogspot.co.id/2015/12/agenda-Pemilukada-serentak-berintegritas.html
http://jujuradil.blogspot.co.id/2015/12/agenda-Pemilukada-serentak-berintegritas.html
http://jujuradil.blogspot.co.id/2016/03/pileg-dan-pilpres-2014-berintegritas.html
http://lampost.co/berita/penyelenggara-Pemilu-waspadai-modus-pelanggaran-kode-etik
http://Manadopostonline.com/read/2016/05/07
http://mancinginfo.blogspot.co.id/2013/10/kelebihan-dan-kekurangan-otonomi-erah.html
http://padangmedia.com/dprd-sumbar-minta-klarifikasi-ini-jawaban-bawaslu/,
http://sadikinkuswanto.wordpress.com/2007/05/30/etika/
http://seputarpengertian.blogspot.co.id/2015/12/pengertian-ciri-ciri-dan-jenis kemiskinan.html
http://www.dkpp.go.id/index.php?a=detilberita&id=2188 diakses pada tanggal 11 Juni 2016
http://www.medanbisnisdaily.com/news/read/2015/05/20/164504/menyongsong-Pemilukada-serentak/
http://www.rappler.com/indonesia/115124-daftar-calon-kepala-daerah-bermasalah-korupsi
http://www.riaupos.co/2838-spesial-wacana-peradilan-etik.html#.V1zyfe5KDiU.
http://www.rumahPemilu.org/in/read/18/Hukum-Pemilu
http://www.seputarilmu.com/2016/01/15-pengertian-macam-macam-fungsi-dan.html
http://www.tabloidbijak.com/2015/07/catatan-yal-aziz-mk-fb-diusung-pan-pdi.html
https://laodeidacenter.wordpress.com/2012/02/29/kepala-daerah-bermasalah/
https://www.tempo.co/topik/masalah/165/Pemilukada-serentak-2015
http://news.detik.com/berita/3105925/dkpp-putuskan-ketua-bawaslu-gorontalo-langgar-kode-etik-dan-dipecat diakses pada tanggal 1 Juli 2016 pukul 22.02 WIB
http://Pemilukada.liputan6.com/read/2394688/88-gugatan-

sengketa-Pemilukada-telah-terdaftar-di-mk diakses pada tanggal 1 Juli 2016 pukul 21.41 WIB

http://www.jimly.com/makalah/namafile/162/Pengenalan_DKPP_01 diakses pada 1 Juli 2016 pukul 19.18 WIB

http://www.republika.co.id/berita/nasional/Pemilukada/15/08/05/nsm4id354-jimly-perlu-kode-etik-Parpol-dalam-Pemilukada diakses pada tanggal 1 Juli 2016 pukul 22.24 WIB

http://www.kompasiana.com/arifudin.fh.uia/pergeseran-kewenangan-dkpp-ri-studi-kasus-putusan-dewan-kehormatan-penyelenggara-Pemilu-nomor-74-dkpp-pke-ii-2013-pada-perkara-pelanggaran-kode-etik-oleh-anggota-kpu-provinsi-jawa-timur_54f824ba33311bb748b45c1.

http://www.kompasiana.com/okisolikhin/mengantisipasi-kecurangan-Pemilukada-2015_55359d616ea834_1209da42e4; http://advokat-silaen-associates.blogspot.co.id/2016/03/tahapan-yang-rawan-pelanggaran-Pemilukada.html.

www.advokat-silaen-associates.blogspot.co.id

www.dkpp.go.id, *Pemilukada 2015, Potensi Pelanggaran Semakin Canggih*

www.kemitraan.or.id/sites/default/files/FinalKemitraanPressAdvisoryIntegritasPemilu2014_

Buku 3

REFORMULASI SISTEM PENEGAKAN KODE ETIK PENYELENGGARA PEMILU

Sorotan publik terhadap urgensi penegakan kode etik penyelenggara pemilihan umum (KEPP) mengalami peningkatan sangat signifikan dalam empat tahun terakhir. Terutama kehadiran DKPP sebagai lembaga baru yang mampu memerankan tugas, fungsi dan wewenangnya menjawab kebutuhan keadilan masyarakat melalui penegakan kode etik. Usaha menjawab dan memenuhi rasa keadilan dalam beberapa perkara etika, tidak jarang mendatangkan reaksi dan pendapat yang berbeda-beda dari berbagai kalangan. Pro dan kontra atas putusan DKPP tidak dapat dihindari. Ada yang memberikan apresiasi dan ada pula yang menilai melampauhi kewenangan, *ultra petita* dan lain sebagainya. Berbagai sudut pandang dalam melihat dan menilai DKPP adalah bentuk apresiasi yang patut dihargai sebagai sarana refleksi dan evaluasi bagi penataan fungsi dan organ yang ideal di masa datang. Jika penegakan kode etik bersinergi dengan dimensi-dimensi penegakan hukum Pemilu yang diselenggarakan oleh lembaga lainnya, hanyalah suatu implikasi dari tafsir etika itu sendiri yang tidak jarang memaksa penyelenggara Pemilu untuk memperbaiki tindakan dan perbuatannya yang dipandang melanggar kode etik.

DEWAN KEHORMATAN PENYELEGGARA PEMILU (DKPP RI)

Alamat:
Jl. MH. Thamrin, No. 14
Jakarta Pusat 10350
Telp/Faks: 021-31922433
Website: www.dkpp.go.id

9 786027 413481