

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Konsep Kode Etik

Kode etik adalah ilmu pengetahuan tentang asas-asas akhlak (moral), yang menjadi dasar untuk membedakan perbuatan baik dan buruk dalam kehidupan.⁶ Pendapat ini mempertegas bahwa kode etik merupakan bagian dari ilmu pengetahuan yang membahas asas-asas akhlak atau moral. Fungsinya menjadi pedoman untuk menentukan apakah suatu tindakan dapat dikategorikan sebagai baik atau buruk. Prinsip tersebut berangkat dari norma sosial yang hidup di masyarakat sekaligus nilai-nilai moral universal, seperti kejujuran, keadilan, dan tanggung jawab. Posisi kode etik sangat penting karena menjadi fondasi yang membentuk perilaku manusia agar selaras dengan nilai-nilai kebaikan.

Kode etik dipandang sebagai ilmu yang memberi orientasi dan pedoman pada tindakan manusia, sehingga individu memiliki arah dalam bertindak sesuai norma yang berlaku.⁷ Hal ini berarti bahwa kode etik berfungsi sebagai kompas moral yang mengarahkan perilaku agar sesuai norma yang berlaku. Orientasi tersebut membantu individu memahami batas antara perilaku yang dapat diterima dan yang sebaiknya dihindari, sehingga setiap keputusan memiliki landasan etis yang jelas. Pedoman kode etik menjaga konsistensi tindakan seseorang dengan nilai moral

⁶ W. J. S. Poerwadarminto, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Balai Pustaka, Jakarta, 2006, hlm. 312

⁷ Franz Magnis Suseno, *Etika Dasar: Masalah-Masalah Pokok Filsafat Moral*. Kanisius, Yogyakarta, 1997, hlm. 20.

sekaligus menumbuhkan rasa tanggung jawab sosial pada setiap interaksi. Individu akhirnya memiliki arah yang tegas dalam bertindak, tidak hanya mengikuti kepentingan pribadi, tetapi juga menyesuaikan diri dengan aturan moral yang diakui bersama oleh masyarakat.

Sementara itu, menurut H. A. Mustafa, kode etik merupakan ilmu yang menyelidiki mana yang baik dan mana yang buruk dengan melihat amal perbuatan manusia sejauh yang dapat diketahui oleh akal pikirannya.⁸ Hal ini dikarenakan karena fokus utamanya menelaah tindakan manusia berdasarkan ukuran akal pikiran. Setiap amal perbuatan dinilai melalui pertimbangan rasional, sehingga hasilnya tidak hanya bergantung pada kebiasaan atau tradisi, melainkan juga pada kesadaran intelektual mengenai nilai moral. Penekanan pada akal pikiran menjadikan kode etik sebagai sarana kritis untuk memilah tindakan yang layak dijalankan dan tindakan yang harus ditinggalkan. Pendekatan ini sekaligus menegaskan bahwa perilaku manusia tidak boleh semata-mata didorong oleh dorongan instingtif atau kepentingan sesaat, melainkan harus diarahkan oleh pemahaman rasional tentang kebaikan yang dapat membawa manfaat bagi diri sendiri maupun orang lain.

Sedangkan Sidi Gajabla menyebut kode etik sebagai teori tentang tingkah laku manusia yang dilihat dari sisi baik dan buruknya, sejauh yang bisa ditetapkan oleh akal sehat manusia.⁹ Pandangan ini menunjukkan bahwa manusia memiliki kemampuan rasional untuk menilai tindakannya sendiri tanpa harus selalu menunggu pengesahan dari luar. Akal sehat berperan sebagai alat penilai yang

⁸ H. A. Mustafa, *Akhlak Tasawuf*. Pustaka Setia, Bandung, 2002, hlm. 33.

⁹ Sidi Gajabla, *Etika: Ilmu Pengetahuan tentang Baik dan Buruk* Rineka Cipta, Jakarta, 1997, hlm. 12.

obyektif, sehingga keputusan moral tidak bergantung pada hawa nafsu atau kepentingan sesaat. Pemahaman tersebut menempatkan kode etik bukan hanya sebagai kumpulan aturan, melainkan sebagai kerangka berpikir yang menuntun manusia agar bertindak selaras dengan nilai kebaikan universal.

Berdasarkan beberapa pengertian diatas, kode etik dapat diartikan sebagai seperangkat nilai, norma, dan prinsip moral yang disusun secara sistematis dan berfungsi sebagai pedoman perilaku manusia dalam kehidupan bermasyarakat, yang membedakan tindakan baik dan buruk, menjaga keteraturan sosial, serta mengarahkan individu untuk bertindak sesuai dengan nilai kebaikan universal.

Keberadaannya membantu membedakan tindakan yang dianggap baik dan buruk, sekaligus memberikan orientasi etis dalam setiap pilihan hidup. Nilai moral yang terkandung di dalamnya tidak hanya lahir dari kesepakatan sosial, tetapi juga berakar pada prinsip universal yang diakui secara luas, seperti kejujuran, keadilan, dan tanggung jawab. Melalui kerangka ini, manusia memiliki acuan untuk menilai perilakunya agar selaras dengan tuntunan kebaikan yang berlaku secara umum.

Fungsi kode etik tidak berhenti pada aspek individu, melainkan juga menyentuh kehidupan sosial. Kehadirannya menjaga keteraturan interaksi dalam masyarakat dengan menekan potensi penyimpangan yang dapat merusak harmoni bersama. Norma yang terkandung dalam kode etik menumbuhkan rasa saling menghormati dan kesadaran akan kewajiban moral antarindividu. Arah yang diberikan oleh nilai kebaikan universal membuat setiap orang terdorong untuk bertindak tidak hanya demi kepentingan pribadi, melainkan juga mempertimbangkan kepentingan

bersama. Artinya, kode etik menjadi fondasi penting bagi terciptanya kehidupan sosial yang adil, harmonis, dan bermartabat.

2.2 Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum

Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilihan Umum Pasal 1 Angka 4 dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan kode etik penyelenggara Pemilu adalah suatu kesatuan asas moral, etika, dan filosofi yang menjadi pedoman perilaku bagi Penyelenggara Pemilu berupa kewajiban atau larangan, tindakan dan/atau ucapan yang patut atau tidak patut dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu.

Keberadaan pengaturan mengenai kode etik penyelenggara Pemilu ini menuntut agar setiap penyelenggara Pemilu wajib bekerja, bertindak, menjalankan tugas, wewenang, dan kewajiban sebagai penyelenggara Pemilu dengan berdasarkan kode etik dan pedoman perilaku Penyelenggara Pemilu, serta sumpah/janji jabatan.¹⁰ Pengaturan kode etik penyelenggara Pemilu bertujuan menjaga integritas, kehormatan, kemandirian, dan kredibilitas anggota KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, PPLN, KPPSLN serta anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu LN, dan Pengawas TPS.¹¹

¹⁰ Peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilihan Umum Pasal 2. Peraturan ini ditetapkan di Jakarta pada tanggal 25 September 2017 oleh Ketua Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Republik Indonesia, Harjono dan diundangkan di Jakarta pada tanggal 28 September 2017 oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia.

¹¹ Ibid. Pasal 3.

Jika implementasi Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilihan Umum diberlakukan untuk jajaran KPU dan Bawaslu, maka terdapat juga Peraturan DKPP Nomor 4 Tahun 2017 Tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum, yang secara substansial ditujukan kepada Anggota DKPP, Anggota Tim Pemeriksa Daerah (TPD), dan Sekretariat DKPP untuk turut serta menjaga integritas, kehormatan, kemandirian, dan kredibilitas DKPP dalam bekerja, bertindak, menjalankan tugas, wewenang, dan kewajibannya.

Kode etik penyelenggara Pemilu harus berlandaskan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945; Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa; Sumpah/Janji Anggota sebagai Penyelenggara Pemilu; Asas Pemilu; dan prinsip Penyelenggara Pemilu. Pengaturan kode etik Penyelenggara Pemilu merupakan derivasi dari landasan-landasan tersebut. Kode etik bersifat mengikat. Rumusan sifat kode etik ini mengumumkan sifat harus dipatuhi dan ketidakpatuhan akan mendatangkan sanksi yang dapat dipaksakan pelaksanaannya. Sanksi atas pelanggaran kode etik yang terbukti melanggar berupa:¹² (a) teguran tertulis; (b) pemberhentian sementara; atau (c) pemberhentian tetap. Sanksi teguran tertulis terdiri atas:¹³ (a) peringatan; (b) peringatan keras; dan (c) peringatan keras terakhir. Sanksi pemberhentian tetap terdiri atas:¹⁴ (a) pemberhentian dari coordinator divisi;

¹² Peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Dewan Kehormatan Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum Pasal 37 Ayat (4).

¹³ Ibid. Pasal 37 Ayat (4a).

¹⁴ Ibid. Pasal 37 Ayat (4b).

(b) pemberhentian dari jabatan ketua; dan (c) pemberhentian tetap sebagai anggota. Sedangkan apabila pelanggaran kode etik tidak terbukti maka DKPP merehabilitasi Teradu dan/atau Terlapor.

Oleh karena hal tersebut, kode etik wajib dipatuhi oleh anggota KPU, anggota KPU Provinsi/KIP Aceh, anggota KPU Kabupaten/Kota atau KIP Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, PPLN, dan KPPSLN serta Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Pengawas Pemilu Luar Negeri, dan Pengawas TPS; dan jajaran Sekretariat KPU dan Bawaslu.¹⁵

Berikut pemetaan integritas dan profesionalitas sebagai prinsip penyelenggara Pemilu sebagaimana diatur dalam Peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilihan Umum, agar lebih mudah dipahami oleh para penyelenggara Pemilu.¹⁶

Tabel 2.1 Pemetaan dan Indikator Prinsip Penyelenggara Pemilu

No.	Prinsip Utama	Indikator Prinsip	Deskripsi
(1)	(2)	(3)	
1	Integritas	a. Jujur	dalam penyelenggaraan Pemilu, Penyelenggara Pemilu didasari niat untuk semata-mata terselenggaranya Pemilu sesuai dengan ketentuan yang berlaku tanpa adanya kepentingan pribadi, kelompok, atau golongan.
		b. Mandiri	dalam penyelenggaraan Pemilu, Penyelenggara Pemilu

¹⁵ Teguh Prasetyo, "Pemilu Bermartabat (Reorientasi Pemikiran Baru Tentang Demokrasi)", Depok, RajaGrafindo Persada, 2017. Hal 184. Pengaturan mengenai hal ini juga tercantum di dalam Peraturan DKPP RI Nomor 2 Tahun 2017 Pasal 5.

¹⁶ Ketentuan-ketentuan tersebut dapat dilihat pada Pasal 6 sampai dengan Pasal 20.

			bebas atau menolak campur tangan dan pengaruh siapapun yang mempunyai kepentingan atas perbuatan, tindakan, keputusan dan/atau putusan yang diambil
		c. Adil	dalam penyelenggaraan Pemilu, Penyelenggara Pemilu menempatkan segala sesuatu sesuai hak dan kewajibannya
		d. Akuntabel	dalam penyelenggaraan Pemilu, Penyelenggara Pemilu melaksanakan tugas, wewenang dan kewajiban dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab dan hasilnya dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2	Profesionalitas	a. Berkepastian hukum	dalam penyelenggaraan Pemilu, Penyelenggara Pemilu melaksanakan tugas, fungsi dan wewenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
		b. Aksesibilitas	kemudahan yang disediakan Penyelenggara Pemilu bagi penyandang disabilitas guna mewujudkan kesamaan kesempatan.
		c. Tertib	dalam penyelenggaraan Pemilu, Penyelenggara Pemilu melaksanakan tugas, fungsi dan wewenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan, keteraturan, keserasian, dan keseimbangan.
		d. Terbuka	dalam penyelenggaraan Pemilu, Penyelenggara Pemilu memberikan akses informasi yang seluas-luasnya kepada masyarakat sesuai kaedah keterbukaan informasi publik
		e. Proporsional	dalam penyelenggaraan Pemilu, Penyelenggara Pemilu menjaga keseimbangan antara

			kepentingan pribadi dan kepentingan umum untuk mewujudkan keadilan.
		f. Profesional	dalam penyelenggaraan Pemilu, Penyelenggara Pemilu memahami tugas, wewenang dan kewajiban dengan didukung keahlian atas dasar pengetahuan, keterampilan, dan wawasan luas.
		g. Efektif	dalam penyelenggaraan Pemilu, Penyelenggara Pemilu penyelenggaraan Pemilu dilaksanakan sesuai rencana tahapan dengan tepat waktu.
		h. Efisien	dalam penyelenggaraan Pemilu, Penyelenggara Pemilu memanfaatkan sumberdaya, sarana, dan prasarana dalam penyelenggaraan Pemilu sesuai prosedur dan tepat sasaran
		i. Kepentingan umum	dalam penyelenggaraan Pemilu, Penyelenggara Pemilu mendahulukan kepentingan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.

Sumber: Peraturan DKPP No. 2 Tahun 2017.

2.3 Tugas, Wewenang, dan Kewajiban Panwaslu Kecamatan

2.3.1 Tugas dan Wewenang Panwaslu Kecamatan

Tugas dan wewenang Panwaslu Kecamatan dalam Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota diatur berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang 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 33. Adapun tugas dan wewenang dimaksud meliputi:

a. Mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilihan di wilayah Kecamatan yang meliputi:

1. Pemutakhiran data Pemilih berdasarkan data kependudukan dan penetapan Daftar Pemilih Sementara dan Daftar Pemilih Tetap;
2. Pelaksanaan kampanye;
3. Perlengkapan Pemilihan dan pendistribusiannya;
4. Pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilihan;
5. Penyampaian surat suara dari TPS sampai ke PPK;
6. Proses rekapitulasi suara yang dilakukan oleh PPK dari seluruh TPS; dan
7. Pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilihan lanjutan, dan Pemilihan susulan.

Pengawasan dilakukan terhadap seluruh tahapan Pemilihan, dimulai dari pemutakhiran data pemilih berdasarkan data kependudukan hingga penetapan Daftar Pemilih Sementara (DPS) dan Daftar Pemilih Tetap (DPT). Setelah itu, pengawasan berlanjut pada pelaksanaan kampanye agar sesuai aturan dan tidak menyalahi ketentuan yang berlaku. Tahap berikutnya adalah mengawasi perlengkapan Pemilihan serta pendistribusiannya agar seluruh kebutuhan logistik tersedia tepat waktu dan sesuai jumlah. Proses pemungutan suara dan penghitungan suara di TPS juga diawasi untuk menjamin transparansi serta akurasi hasil. Setelah pemungutan suara, dilakukan pengawasan terhadap penyampaian surat suara dari TPS ke Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) guna memastikan keamanan dan

keutuhan dokumen. Selanjutnya, pengawasan diarahkan pada proses rekapitulasi suara oleh PPK dari seluruh TPS di wilayah kecamatan. Tidak berhenti di situ, pengawasan juga mencakup pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara ulang, Pemilihan lanjutan, maupun Pemilihan susulan, apabila terjadi keadaan yang mengharuskannya.

- b. Mengawasi penyerahan kotak suara tersegel dari PPK kepada KPU Kabupaten/Kota. Tugas ini memastikan bahwa kotak suara tersegel diserahkan oleh PPK kepada KPU Kabupaten/Kota secara aman, utuh, dan sesuai prosedur.
- c. menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap tahapan penyelenggaraan Pemilihan yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilihan sebagaimana dimaksud pada huruf a. Panitia Pengawas Kecamatan berwenang menerima laporan masyarakat terkait dugaan pelanggaran dalam tahapan penyelenggaraan Pemilihan, khususnya yang dilakukan oleh penyelenggara di tingkat kecamatan.
- d. menyampaikan temuan dan laporan kepada PPK untuk ditindaklanjuti. Setiap temuan atau laporan yang masuk harus disampaikan kepada PPK agar dapat segera ditindaklanjuti sesuai ketentuan.
- e. meneruskan temuan dan laporan yang bukan menjadi kewenangannya kepada instansi yang berwenang. Apabila temuan atau laporan berada di luar kewenangan Panitia Pengawas Kecamatan, maka laporan tersebut wajib diteruskan ke instansi yang berwenang agar tetap memperoleh tindak lanjut.

- f. mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilihan. Panitia Pengawas Kecamatan juga berperan memastikan kegiatan sosialisasi Pemilihan berjalan sesuai aturan, baik dari segi materi, waktu, maupun sasaran.
- g. memberikan rekomendasi kepada yang berwenang atas temuan dan laporan mengenai tindakan yang mengandung unsur tindak pidana Pemilihan. Apabila ditemukan dugaan tindakan yang mengandung unsur tindak pidana Pemilihan, Panitia Pengawas Kecamatan dapat memberikan rekomendasi kepada pihak berwenang untuk ditindaklanjuti sesuai hukum.
- h. melaksanakan tugas dan kewajiban lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Selain tugas-tugas pokok, pengawas kecamatan juga wajib melaksanakan kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, sehingga fungsi pengawasan berjalan komprehensif.

2.3.2 Kewajiban Panwaslu Kecamatan

Kewajiban Panwaslu Kecamatan dalam Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota diatur berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang 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 34. Adapun kewajiban dimaksud meliputi:

- a. bersikap tidak diskriminatif dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Sikap tidak diskriminatif berarti pengawas Pemilihan harus memperlakukan semua pihak secara adil tanpa membedakan latar belakang politik, agama,

suku, maupun status sosial. Prinsip ini menjadi fondasi penting agar penyelenggaraan Pemilihan tetap berjalan sesuai asas keadilan dan keterbukaan. Masyarakat akan kehilangan kepercayaan jika pengawas menunjukkan keberpihakan pada salah satu peserta Pemilihan. Integritas pengawas diuji ketika berhadapan dengan kepentingan politik yang beragam. Oleh karena itu, konsistensi untuk menegakkan aturan secara setara menjadi syarat mutlak.

Sikap adil juga mencegah potensi konflik horizontal yang bisa timbul akibat perlakuan berbeda terhadap peserta Pemilihan. Semua laporan atau temuan harus diperlakukan sama, baik berasal dari partai besar maupun calon independen. Pengawas yang bebas dari diskriminasi akan lebih mudah mendapat legitimasi dari masyarakat dan pemangku kepentingan. Penerapan sikap ini mencerminkan komitmen pada nilai demokrasi yang menjunjung tinggi persamaan hak. Akhirnya, prinsip non-diskriminasi menjadi kunci untuk menjaga kualitas Pemilihan.

- b. menyampaikan laporan kepada Bawaslu Kabupaten/Kota berkaitan dengan adanya dugaan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilihan di tingkat Kecamatan. Laporan kepada Bawaslu Kabupaten/Kota berfungsi sebagai mekanisme pengendalian jika ditemukan indikasi gangguan terhadap tahapan Pemilihan. Gangguan tersebut bisa berupa tindakan sabotase, kelalaian, atau pelanggaran prosedur oleh pihak tertentu. Setiap kejadian harus dicatat secara objektif agar tidak menimbulkan penafsiran yang bias. Kejelasan laporan memberikan dasar

bagi Bawaslu Kabupaten/Kota untuk mengambil langkah penanganan. Tugas ini sekaligus memastikan transparansi dalam proses pengawasan.

Penyampaian laporan juga berperan untuk mencegah kerusakan lebih besar pada tahapan Pemilihan. Tindakan cepat dari Bawaslu Kabupaten/Kota hanya mungkin dilakukan jika laporan dari tingkat kecamatan disampaikan secara tepat waktu. Keakuratan data yang dimasukkan dalam laporan menjadi penentu efektivitas tindak lanjut. Laporan yang lengkap memudahkan analisis dan penyusunan rekomendasi. Mekanisme ini memperlihatkan hubungan hierarkis yang saling mendukung antarlevel pengawas Pemilihan.

- c. menyampaikan laporan pengawasan atas tahapan penyelenggaraan Pemilihan di wilayah kerjanya kepada Bawaslu Kabupaten/Kota. Laporan pengawasan mencerminkan kinerja pengawas di tingkat kecamatan selama mengawal setiap tahapan Pemilihan. Isi laporan biasanya mencakup hasil pemantauan, temuan, serta catatan penting terkait kepatuhan penyelenggara terhadap aturan. Dokumentasi ini menjadi bukti nyata pelaksanaan fungsi pengawasan yang bersifat akuntabel. Tanpa laporan, sulit bagi Bawaslu Kabupaten/Kota menilai efektivitas pengawasan di bawahnya. Laporan juga berfungsi sebagai bahan evaluasi dan perbaikan.

Penyusunan laporan pengawasan harus sistematis agar memudahkan pihak di atas dalam membaca dan menindaklanjuti. Unsur-unsur penting seperti kronologi, aktor yang terlibat, serta dampak dari setiap kejadian harus dituangkan secara detail. Transparansi pengawasan tidak hanya menjaga

kredibilitas pengawas, tetapi juga memperkuat kepercayaan publik terhadap institusi Bawaslu. Keberadaan laporan ini memungkinkan konsistensi antara pengawas di tingkat bawah dan tingkat atas. Proses ini akhirnya memperkuat tata kelola Pemilihan yang akuntabel dan profesional.

- d. menyampaikan temuan dan laporan kepada Bawaslu Kabupaten/Kota berkaitan dengan adanya dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh PPK yang mengakibatkan terganggunya penyelenggaraan tahapan Pemilihan di tingkat Kecamatan. Temuan dugaan pelanggaran oleh PPK harus segera disampaikan agar tidak menimbulkan gangguan serius terhadap tahapan Pemilihan. Pelanggaran bisa berupa penyalahgunaan kewenangan, manipulasi data, atau tindakan lain yang merugikan integritas proses. Pengawas kecamatan memiliki kewajiban untuk mendokumentasikan secara lengkap bukti pendukung sebelum laporan diteruskan. Kejelasan informasi sangat menentukan kualitas penanganan kasus. Tanpa temuan yang jelas, sulit bagi Bawaslu Kabupaten/Kota mengambil langkah hukum maupun administratif.

Penyampaian laporan ini juga berfungsi sebagai pengingat bahwa pengawas kecamatan memiliki peran strategis dalam menjaga netralitas penyelenggara. PPK yang melanggar aturan dapat merusak kredibilitas Pemilihan secara menyeluruh. Ketegasan pengawas dalam melaporkan pelanggaran mencerminkan komitmen terhadap nilai demokrasi. Keberanian melaporkan juga menunjukkan integritas dan independensi pengawas dalam menghadapi tekanan politik. Mekanisme ini menjadi

benteng terakhir untuk memastikan proses Pemilihan tetap berada pada jalur hukum dan aturan.

- e. melaksanakan kewajiban lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Kewajiban lain yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan memberikan fleksibilitas tugas pengawas di tingkat kecamatan. Tugas tersebut bisa mencakup hal-hal teknis yang belum disebutkan secara eksplisit dalam aturan utama. Ruang fleksibilitas ini memungkinkan pengawas menyesuaikan diri dengan dinamika Pemilihan di lapangan. Ketentuan ini juga memastikan semua aspek Pemilihan tetap terawasi. Kepatuhan terhadap peraturan menjadi dasar legitimasi seluruh tindakan pengawas.

Kewajiban tambahan sering kali muncul ketika ada perubahan regulasi atau kebijakan teknis dari lembaga pengawas pusat. Tugas baru tersebut tidak boleh dianggap sebagai beban, melainkan bagian dari komitmen menjaga kualitas Pemilihan. Pengawas yang taat aturan akan lebih mudah mendapatkan kepercayaan masyarakat dan peserta Pemilihan. Pelaksanaan kewajiban lain juga memperkuat sinergi antarlevel lembaga pengawas. Prinsip kepatuhan pada hukum menjadi roh utama dalam seluruh proses pengawasan Pemilihan.

2.4 Konsep Pemilihan Kepala Daerah

2.4.1 Definisi Pemilihan Kepala Daerah

Pemilihan Kepala Daerah atau sering disingkat Pilkada adalah Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota tersebut disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di provinsi dan kabupaten atau kota untuk memilih gubernur, bupati dan wali kota secara langsung dan demokratis¹⁷.

Indonesia sebagai negara demokratis yang melakukan Pilkada mengenal dua macam sistem pilkada yang pernah diterapkan, yaitu pilkada melalui perwakilan dan pilkada langsung. Mekanisme pemilihan kepala daerah melalui perwakilan cenderung menciptakan ketergantungan yang berlebihan kepala daerah kepada parlemen (DPRD), sehingga kepala daerah lebih meletakkan akuntabilitasnya kepada anggota parlemen ketimbang kepada warga masyarakat yang seharusnya dilayaninya¹⁸.

Sementara itu pilkada langsung memberikan catatan penting dalam rangka mewujudkan penguatan hingga pemberdayaan demokrasi di tingkat lokal, yaitu:

1. Pilkada langsung penguatan demokratisasi di tingkat lokal dapat berwujud, khususnya yang berkaitan dengan pembangunan legitimasi politik.
2. Pilkada langsung diharapkan mampu membangun serta mewujudkan akuntabilitas pemerintah lokal.

¹⁷ Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

¹⁸ Leo Agustino, Pilkada dan Dinamika Politik Lokal, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, hal, 10.

3. Apabila akuntabilitas lokal bisa diwujudkan maka optimalisasi equilibrium *checks and balances* antar lembaga-lembaga negara dapat berujung pada pemberdayaan masyarakat dan penguatan proses demokrasi di level lokal.
4. Melalui pilkada peningkatan kualitas kesadaran politik masyarakat sebagai kebertampakan kualitas partisipasi rakyat diharapkan muncul.¹⁹

2.4.2 Dasar Hukum Pemilihan Kepala Daerah

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 18 ayat (4) menyatakan bahwa, “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis”. Dilihat dari kalimat tersebut memang UUD 1945 tidak menyebutkan secara tertulis atau tegas arti “dipilih secara demokratis”. Tetapi secara harfiah telah disepakati bersama oleh anggota Panitia Khusus Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (Pansus DPR RI) yang ketika itu bertugas merevisi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah melalui beberapa tahapan pelaksanaan, yaitu tahapan transisi (1999-2001), tahapan instalasi (2002-2003) dan tahap konsolidasi (2003-2007). Mereka sepakat bahwa maksud “dipilih secara demokratis” berarti dipilih langsung oleh rakyat, seperti halnya pemilihan legislatif dan presiden. Hal ini diharapkan dapat menjadi salah satu solusi alternatif dalam meminimalisir penyimpangan-penyimpangan terhadap pelaksanaan demokrasi di Indonesia umumnya dan di daerah pada khususnya.²⁰

¹⁹ Ibid, hal, 9.

²⁰ Yahnu Wiguno Sanyoto. “Analisis Problem dan Prospek Implementasi Kebijakan Pemilukada Langsung”, Jurnal Ilmiah Ilmu Sosial dan Ilmu Politik “Dinamika”, Vol. 4 No. 7 (2011), hlm. 20.

Agar pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota berjalan sesuai prinsip demokrasi sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka kedaulatan rakyat serta nilai-nilai demokrasi yang berasal dari rakyat, dilakukan oleh rakyat, dan ditujukan untuk kepentingan rakyat harus dijunjung tinggi sebagai landasan utama dalam penyelenggaraan pemilihan tersebut. Prinsip kedaulatan rakyat dan demokrasi ini perlu diwujudkan melalui pemilihan langsung oleh masyarakat, disertai upaya melakukan perbaikan mendasar terhadap berbagai persoalan yang muncul dalam praktik pemilihan langsung yang telah berlangsung sebelumnya.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, Presiden kemudian menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Regulasi ini mengatur bahwa KPU Provinsi serta KPU Kabupaten/Kota menjadi penyelenggara pemilihan kepala daerah tersebut. Dalam menjalankan tanggung jawabnya, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota melaksanakan seluruh rangkaian tahapan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Untuk menghasilkan kepala daerah yang memiliki kompetensi, integritas, kemampuan, serta tingkat penerimaan masyarakat yang tinggi, selain harus memenuhi persyaratan administratif secara formal, calon juga diwajibkan mengikuti proses Uji Publik yang melibatkan kalangan akademisi, tokoh masyarakat, serta Komisioner KPU Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota. Supaya penyelenggaraan pemilihan berlangsung secara transparan dan efisien, aparat penegak hukum memiliki kewajiban mengawasi seluruh tahapan proses pemilihan tersebut. Sumber pendanaan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, dan dapat pula didukung oleh Anggaran

Pendapatan dan Belanja Daerah. Sementara itu, pelaksanaan kampanye diselenggarakan dengan fasilitasi KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota, berdasarkan prinsip efisiensi, efektivitas, dan proporsionalitas.

Pada perjalanannya kemudian, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota ditetapkan menjadi Undang-Undang dengan 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. Undang-Undang ini dalam perkembangannya dan upaya penyempurnaannya terhadap kondisi yang ada di lapangan, telah tiga kali diubah yaitu dengan: (a) 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 Walikota Menjadi Undang-Undang; (b) Undang-Undang 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; dan terakhir (c) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga 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 Menjadi Undang-Undang.

Selain itu, secara teknis operasional penyelenggaraan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota diatur oleh Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum sebagai satu kesatuan fungsi lembaga penyelenggara Pemilihan Umum yang juga diberikan tugas dan wewenang dalam penyelenggaraan Pemilihan berdasarkan ketentuan yang diatur di dalam Undang-Undang Pemilihan melalui Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU), Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Perbawaslu), dan Peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (Per-DKPP). Ketentuan-ketentuan inilah yang kemudian menjadi pedoman bagi seluruh penyelenggara pemilihan baik yang bersifat tetap maupun *ad hoc* dalam menyelenggarakan, mengawasi, maupun menjaga kode etik penyelenggara Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota di daerahnya masing-masing.

2.4.3 Tujuan Pemilihan Kepala Daerah

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) merupakan suatu mekanisme demokrasi yang dijalankan untuk mewujudkan prinsip kedaulatan rakyat di tingkat daerah. Melalui proses ini, warga negara diberikan hak konstitusional secara langsung untuk menentukan pemimpin daerah yang akan memegang tanggung jawab pemerintahan di wilayah provinsi, kabupaten, atau kota, yakni Gubernur, Bupati, dan Walikota. Pilkada menjadi sarana penting bagi rakyat untuk menyuarakan aspirasi politik mereka, sekaligus sarana untuk memperkuat legitimasi pemerintah daerah. Pada pelaksanaannya, Pilkada terbagi dalam sejumlah tahapan yang saling berkaitan dan memiliki fungsi tertentu. Tahapan pertama dimulai dengan proses pencalonan, di

mana calon kepala daerah harus memenuhi persyaratan administratif dan mendapatkan dukungan partai politik atau jalur perseorangan.

Selanjutnya, tahapan kampanye menjadi momentum bagi para kandidat untuk menyampaikan visi, misi, serta program kerja guna mendapatkan simpati dan dukungan pemilih. Setelah masa kampanye berakhir, tahap pemungutan suara dilaksanakan sebagai perwujudan hak pilih rakyat secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Tahap berikutnya adalah penghitungan suara di tempat pemungutan suara yang dilanjutkan dengan rekapitulasi secara berjenjang oleh penyelenggara pemilu. Proses ini bertujuan memastikan akurasi data perolehan suara setiap pasangan calon. Setelah hasil suara ditetapkan, calon dengan suara terbanyak diumumkan sebagai calon terpilih. Sebagai langkah akhir, calon terpilih diusulkan untuk disahkan dan dilantik sebagai kepala daerah definitif. Seluruh rangkaian ini tidak hanya menjamin pelaksanaan demokrasi lokal yang transparan dan akuntabel, tetapi juga memperkuat prinsip partisipasi publik dalam menentukan arah pembangunan daerah.

Pilkada memiliki beberapa tujuan utama yang menjadi dasar penyelenggaraannya, yaitu:²¹

a. Memilih Kepala Daerah Secara Demokratis

Pilkada bertujuan untuk memilih Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, dan Walikota) secara langsung oleh rakyat sehingga mencerminkan kedaulatan rakyat dalam menentukan pemimpin daerah. Pilkada memberi ruang dan kesempatan bagi rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi untuk

²¹ Sahran Raden. *Demokrasi di Aras Lokal: Menata Pilkada, Desain Kerangka Hukum dan Teknis Penyelenggaraannya*, Bogor: Driya Media Pustaka, 2015, hlm. 45 – 60.

menentukan sendiri siapa pemimpin daerah mereka. Demokrasi di sini berarti rakyat tidak hanya menjadi objek kebijakan, tetapi subjek yang aktif menentukan arah pemerintahan.

b. Menghasilkan Pemimpin yang Legitimate dan Akuntabel

Melalui Pilkada, diharapkan terpilih pemimpin daerah yang memiliki legitimasi politik yang kuat serta bertanggung jawab kepada Masyarakat dan pemerintah pusat. Legitimasi ini penting agar pemimpin memiliki kewenangan moral dan politik untuk menjalankan kebijakan. Pemimpin yang dipilih secara demokratis cenderung lebih dipercaya masyarakat sehingga lebih mudah dalam menjalankan program pembangunan karena mereka diyakini akan bertanggung jawab dan wajib mempertanggungjawabkan kebijakan, tindakan, serta penggunaan kewenangan kepada publik.

c. Memperkuat Demokrasi Lokal

Pilkada sebagai wujud pelaksanaan demokrasi di tingkat daerah, memberikan ruang bagi partisipasi masyarakat dalam proses politik dan pengambilan keputusan. Pilkada menjadi sarana utama untuk memastikan nilai-nilai demokrasi tidak hanya berhenti di pusat (nasional), tetapi juga hidup di daerah. Masyarakat setempat memiliki kesempatan langsung memilih pemimpin daerah, mengawasi jalannya pemerintahan, serta berpartisipasi aktif dalam menentukan kebijakan yang berkaitan langsung dengan kebutuhan wilayah mereka. Hal ini secara langsung akan menciptakan pemerintahan yang lebih partisipatif, responsif, dan sesuai dengan semangat otonomi daerah.

d. Meningkatkan Kualitas Pemerintahan Daerah

Pilkada yang baik akan menghasilkan pemimpin yang mampu meningkatkan pelayanan publik, pembangunan daerah, dan kesejahteraan masyarakat. Penyelenggaraan Pilkada secara demokratis menjadi sarana perbaikan mutu penyelenggaraan pemerintahan di tingkat provinsi, kabupaten, dan kota. Pemilihan langsung mendorong lahirnya kepala daerah yang lebih kompeten, profesional, dan memiliki legitimasi kuat. Pilkada meningkatkan kualitas pemerintahan daerah karena memberi peluang melahirkan pemimpin yang memiliki legitimasi rakyat, kompetensi profesional, tanggung jawab publik, dan keberanian melakukan pembaruan kebijakan. Proses ini sekaligus menguatkan budaya akuntabilitas dan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan.

2.5 Asas-Asas Pemilihan yang Demokratis

Pemilihan dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.²² Asas langsung diartikan bahwa pemilih memberikan suara secara pribadi tanpa perantara yang dapat dimaknai juga pemilih hadir sendiri di TPS dan mencoblos sendiri. Tidak boleh diwakili. Asas umum diartikan bahwa setiap warga negara yang memenuhi syarat berhak ikut memilih tanpa diskriminasi yang dapat dimaknai juga semua warga Indonesia memiliki hak pilih yang sama, tanpa membedakan suku, agama, ras, atau golongan. Asas bebas

²² 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 Walikota Menjadi Undang-Undang Pasal 2.

diartikan bahwa pemilih bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan atau paksaan dari pihak manapun yang dapat dimaknai juga tidak boleh ada intimidasi, ancaman, iming-iming uang/suap untuk memengaruhi pilihan. Asas rahasia diartikan bahwa pilihan pemilih tidak boleh diketahui orang lain yang dapat dimaknai juga saat mencoblos, pemilih terlindungi karahasiaan sehingga aman dari tekanan pihak luar.

Sementara itu, asas jujur diartikan bahwa proses pemilihan dilakukan secara benar, tanpa manipulasi, rekayasa, atau kebohongan, sedangkan asas adil diartikan bahwa semua peserta pemilihan diperlakukan sama dan memiliki kesempatan yang setara.

Hidayat (2021: 32-45), selain menyebutkan asas tersebut menambahkan asas demokrasi dan transparan. Asas demokrasi diartikan bahwa pelaksanaan pemilihan harus mencerminkan prinsip-prinsip demokrasi termasuk partisipasi rakyat, persaingan yang sehat antar calon, dan penghormatan terhadap hak-hak politik. Pada sisi lain, asas transparan dimaknai bahwa seluruh proses pemilihan harus terbuka untuk diawasi oleh publik dan pemangku kepentingan guna memastikan tidak terjadi penyimpangan.²³

Hal tersebut diperkuat oleh pendapat Jimly yang menyatakan bahwa asas LUBER dan JURDIL diterapkan untuk menjamin pemilihan berlangsung demokratis, partisipatif, dan memiliki legitimasi.²⁴ Budiardjo menjelaskan tujuan asas ini adalah untuk memberi kesempatan kepada seluruh warga untuk menggunakan hak pilihnya secara bebas sekaligus menjamin hasil pemilihan mencerminkan kehendak rakyat

²³ Rakhmat Hidayat. *Hukum Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2015, hlm. 32 – 45.

²⁴ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005, hlm. 206–207.

yang sesungguhnya.²⁵ Mahfud MD pun menyebutkan penerapan asas LUBER dan JURDIL bertujuan untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan dalam proses pemilihan dan menjaga integritas pemilihan agar hasilnya legitimate dan tidak menimbulkan konflik.²⁶

Hal ini menandakan bahwa asas LUBER dan JURDIL adalah pondasi utama dari pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia untuk menopang seluruh rangkaian tahapan Pilkada, mulai dari pencalonan, kampanye, pemungutan suara, hingga penetapan hasil, dan memastikan pemilihan berlangsung secara transparan, sah dan legitimate, demokratis, dan mewakili suara rakyat yang seharusnya, bukan hasil rekayasa politik uang atau penyalahgunaan kekuasaan.

2.6. Kerangka Pikir

Kerangka pikir adalah susunan konseptual yang menunjukkan alur logis peneliti dalam menjelaskan hubungan teori, konsep, atau variabel yang akan dianalisis untuk menjawab rumusan masalah. Sutopo mengatakan bahwa kerangka berpikir adalah susunan logis yang menunjukkan alur pemikiran peneliti dalam memecahkan masalah penelitian²⁷, yang artinya kerangka pikir tersusun secara logis dan sistematis.

Kerangka pikir penelitian ini memandang kode etik sebagai variabel independen. Penerapan kode etik oleh Panwaslu Kecamatan menjadi faktor utama yang diteliti. Penilaian PTPS diposisikan sebagai variabel dependen yang mencerminkan hasil

²⁵ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 2008, hlm. 144–145.

²⁶ Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010, hlm. 245–247.

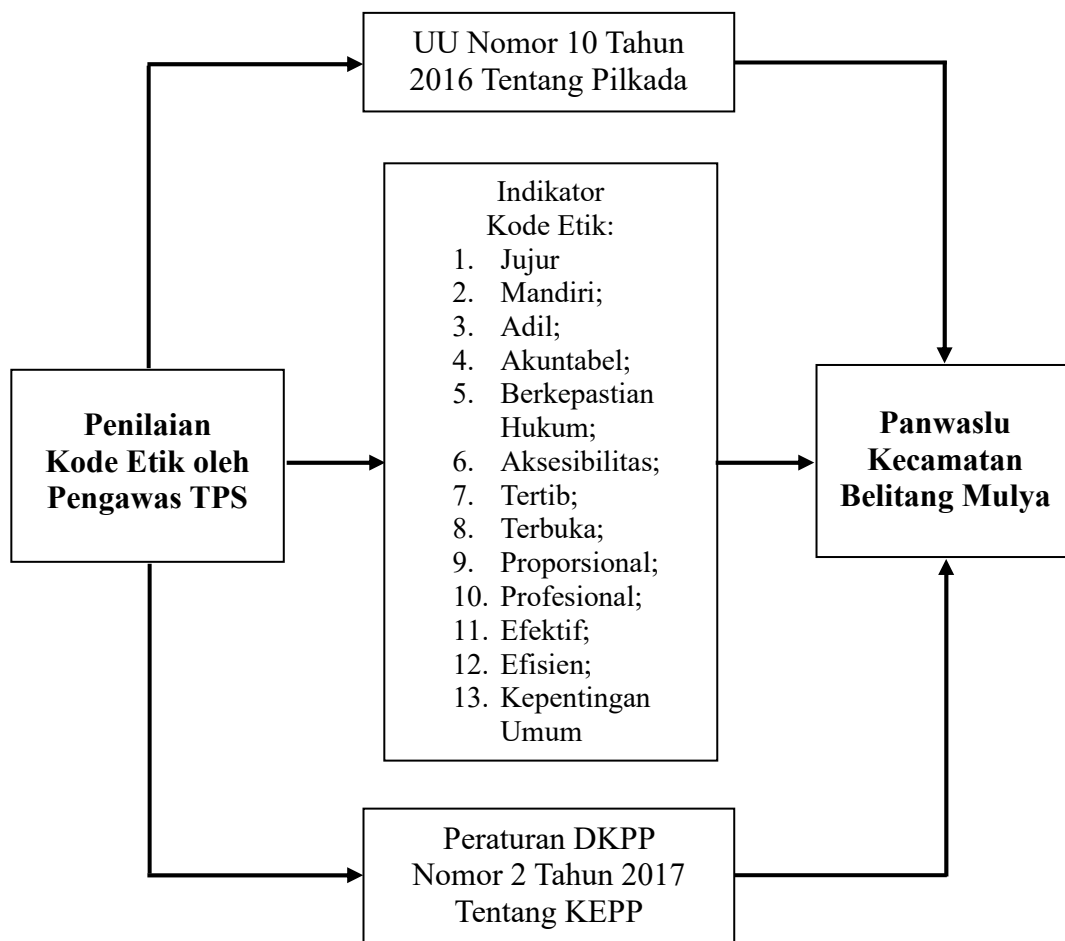
²⁷ Sutopo, *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Surakarta: UNS Press. 2006, hal. 62.

penerapan kode etik. Hubungan antara keduanya dijelaskan melalui interaksi di lapangan. Pola pikir ini menjadi dasar bagi penyusunan instrumen penelitian kuantitatif.

Indikator penilaian dirumuskan dengan merujuk pada prinsip-prinsip utama kode etik. Setiap prinsip diterjemahkan ke dalam bentuk indikator yang dapat diukur secara empiris. Misalnya, aspek independensi diturunkan menjadi penilaian PTPS terhadap sikap netral Panwaslu. Aspek integritas tercermin dalam kesesuaian antara ucapan dan perilaku. Penyusunan indikator ini memungkinkan pengukuran penilaian PTPS dilakukan secara lebih sistematis.

Metode kuantitatif dipilih karena mampu mengukur penilaian secara terukur. Data dikumpulkan melalui kuesioner dengan skala Likert. Hasil pengumpulan data akan dianalisis untuk mengetahui kecenderungan penilaian PTPS. Analisis ini membantu memetakan aspek kode etik yang sudah baik dan yang masih lemah. Dengan demikian, hasil penelitian dapat memberikan rekomendasi yang tepat.

Kerangka pikir penelitian ini mengaitkan norma ideal yang tertuang dalam peraturan DKPP dan Undang-Undang Pilkada dengan realitas praktik di lapangan. Realitas tersebut ditangkap melalui penilaian PTPS yang berperan langsung dalam pengawasan. Perbandingan antara standar normatif dan kondisi faktual inilah yang dijadikan dasar kajian. Pendekatan semacam ini membuat penelitian dapat memberikan gambaran yang komprehensif. Adapun kerangka pikir dari penelitian ini dapat dilihat pada Bagan 2.1 di bawah ini.



Bagan 2.1 Kerangka Pikir