

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Dalam negara demokrasi, pemilihan umum merupakan pilar utama dalam mewujudkan kedaulatan rakyat. Pemilu sendiri merupakan suatu sarana dalam proses peralihan kekuasaan yang berasal dari mandat rakyat.<sup>1</sup> Oleh karena itu, kejujuran dan integritas dalam setiap tahapan Pemilu menjadi hal yang sangat penting. Dalam konteks ini, penyelenggara Pemilu memegang peranan penting yang tidak hanya sebagai pelaksana teknis tetapi juga sebagai penjaga integritas dan legitimasi demokrasi. Pemilu yang demokratis akan sulit terwujud apabila penyelenggara negara tidak mencerminkan integritas yang tinggi. Maka dari itu, sistem pengawasan dan penegakan etik yang efektif menjadi hal yang tidak bisa diabaikan.

Untuk mewujudkan integritas tersebut, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) membakukan etika penyelenggara melalui peraturan-peraturan resmi. Contohnya, Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017 ditegaskan sebagai norma etika sekaligus pedoman perilaku seluruh jajaran penyelenggara Pemilu. Dengan kata lain, nilai-nilai moral dan kode etik yang semula bersifat ideal kini dijadikan ketentuan hukum positif dalam bidang Pemilu. Kode etik ini dirancang dalam rangka menjaga integritas, kehormatan, kemandirian, dan kredibilitas penyelenggara Pemilu mencerminkan upaya menggabungkan prinsip etika profesi dengan kewajiban hukum. Pendekatan ini menandai bahwa perilaku moral penyelenggara Pemilu diharapkan memiliki sanksi dan jaminan formal setara norma hukum lainnya.

---

<sup>1</sup> Khairul Fahmi, 2011, *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 276.

Jika dibandingkan dengan sistem pengaturan kode etik pada profesi lain seperti advokat, hakim, dan jurnalis di Indonesia, perbedaan yang mencolok tampak pada mekanisme pengaturan dan penegakan kode etik. Profesi advokat, misalnya, memiliki Kode Etik Advokat Indonesia yang ditegakkan oleh Dewan Kehormatan Advokat melalui mekanisme internal organisasi. Hakim memiliki Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim yang diawasi oleh Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung yang menekankan independensi dan integritas moral. Jurnalis Indonesia tunduk pada Kode Etik Jurnalistik yang ditegakkan oleh Dewan Pers dengan sanksi sosial dan administratif, bukan sanksi hukum formal. Dalam ketiga profesi tersebut, kode etik bersifat *self-regulatory* dan tidak diintegrasikan ke dalam peraturan perundang-undangan.

Sebaliknya, dalam konteks penyelenggara Pemilu, norma etika justru diformalkan ke dalam hukum positif melalui peraturan DKPP. Hal ini menciptakan tantangan tersendiri karena norma yang seharusnya bersifat moral dan fleksibel kini dibakukan dan memiliki konsekuensi hukum yang tegas, seperti pemberhentian tetap. Permasalahan muncul ketika norma etika yang abstrak dan interpretatif diberlakukan layaknya norma hukum yang menuntut kepastian dan konsistensi. Hal ini berpotensi menciptakan ketidakpastian hukum, menurunnya keadilan prosedural, serta kerancuan antara pelanggaran etik dan pelanggaran hukum.<sup>2</sup>

Sebagai lembaga yang dibentuk berdasarkan UU No. 7/2017, DKPP diberi kewenangan untuk merumuskan, menetapkan, dan menegakkan kode etik penyelenggara Pemilu guna menjaga integritas dan tanggung jawab moral dalam setiap tahapan Pemilu. Melalui mekanisme pengaduan, DKPP memproses setiap

---

<sup>2</sup> Gustav Radbruch, Bonnie Litschewski Paulson, and Stanley L. Paulson, 2006, "*Statutory Lawlessness and Supra-Statutory Law (1946)*.", Oxford Journal of Legal Studies, Vol. 26, no. 1, 2006, hlm. 1–11.

dugaan pelanggaran kode etik dengan prosedur yang bersifat administratif dan independen, namun dengan konsekuensi sanksi yang mengikat secara hukum, mulai dari teguran hingga pemberhentian tetap. Kondisi ini memunculkan kebutuhan akan mekanisme yang transparan dan batasan yang tegas dalam penegakan sanksi etik, agar tidak terjadi ketidakpastian hukum ataupun ketidakadilan substantif dalam penerapannya.

Namun, pembakuan norma etika ke dalam hukum positif menimbulkan kompleksitas normatif. Menurut teori hukum Gustav Radbruch, hukum ideal mesti menyeimbangkan tiga nilai tujuan: kemanfaatan, kepastian, dan keadilan, di mana keadilan ditempatkan sebagai prioritas utama.<sup>3</sup> Dalam konteks Pemilu, menegakkan integritas penyelenggara adalah realisasi nilai keadilan demi kepercayaan publik. Sebaliknya, norma hukum juga dituntut jelas agar menjamin kepastian hukum bagi semua pihak. Di sisi lain, Hans Kelsen menekankan bahwa tata hukum adalah hierarki norma formal yang puncaknya adalah konstitusi sebagai norma dasar tertinggi, dan setiap peraturan di tingkat lebih rendah harus bersumber dari serta tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.<sup>4</sup> Artinya, kode etik DKPP tetap harus konsisten dengan UUD 1945 dan undang-undang terkait Pemilu. Dengan demikian, integrasi norma etika ke dalam hukum Pemilu harus mengatasi ketegangan antara tuntutan moral dan prinsip-prinsip formal hukum, agar tujuan demokrasi berintegritas dapat tercapai tanpa mengorbankan kepastian hukum.

Berdasarkan permasalahan tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implikasi penempatan norma etika ke dalam norma hukum terhadap penegakan hukum kepemiluan di Indonesia. Fokus utama diarahkan

---

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> Jimly Asshiddiqie dan Ali Safa'at, 2006, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, hlm. 110-112.

pada efektivitas, efisiensi, dan keadilan dalam penegakan peraturan DKPP, serta dampaknya terhadap aspek kepastian hukum, kemanfaatan, dan kualitas demokrasi. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoritis dan praktis dalam pembentukan kebijakan yang menjamin keseimbangan antara moralitas penyelenggara dan prinsip-prinsip negara hukum dalam konteks Pemilu yang demokratis dan berintegritas.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan di atas, maka masalah yang akan diteliti dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana penempatan norma etika penyelenggara Pemilu dalam norma hukum kepiluan?
2. Bagaimana implikasi penempatan norma etika dalam norma hukum kepiluan?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang dikemukakan diatas, tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana implikasi penempatan norma etika dalam norma hukum terhadap penegakan hukum kepiluan.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis kedudukan norma etika saat ditempatkan dalam norma hukum.

## **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah:

1. Manfaat teoritis

- a. Untuk menambah ilmu pengetahuan dan pemikiran dalam penempatan norma etika dalam pelaksanaan norma hukum.
- b. Untuk menambah ilmu pengetahuan yang bertujuan untuk meningkatkan kesadaran akan pentingnya nilai etika dan kedudukannya dalam norma hukum bagi masyarakat agar terciptanya sistem politik yang lebih terarah dan sesuai dengan falsafah negara.

## 2. Manfaat praktis.

- a. Untuk memberikan manfaat bagi pihak-pihak terkait khususnya pemerintah untuk terus berbenah agar terciptanya sistem politik yang ideal sesuai dengan falsafah negara.
- b. Memberikan kontribusi dan perkembangan ilmu hukum tata negara khususnya dalam bidang hukum kepemiluan.
- c. Dapat menjadi sumbangsih hasil pemikiran dan menjadi referensi bagi penelitian selanjutnya.

## E. Metode Penelitian

Metode adalah langkah-langkah yang digunakan untuk menemukan atau menjalankan suatu kegiatan guna mendapatkan hasil yang nyata dan sebagai cara utama untuk mencapai tujuan. Penelitian hukum merupakan proses untuk menemukan aturan, prinsip, dan doktrin hukum guna menjawab permasalahan hukum yang dihadapi.<sup>5</sup> Adapun jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah sebagai berikut:

### 1. Jenis Penelitian

Penelitian adalah rangkaian aktivitas yang dilakukan untuk memperoleh pemahaman baru yang lebih kompleks, terperinci, dan menyeluruh

---

<sup>5</sup> Marzuki Peter Mahmud, 2010, *Penelitian Hukum*, PT. Kencana Premada Media Group, Jakarta, hlm. 35.

mengenai suatu hal yang akan diteliti. Dalam skripsi ini, penulis menggunakan jenis penelitian hukum normatif. Metode penelitian hukum normatif adalah teknik yang digunakan dalam penelitian hukum dengan menelaah bahan pustaka yang tersedia.<sup>6</sup> Penelitian hukum normatif juga dilakukan dengan cara mengkaji dan menganalisis substansi peraturan perundang-undangan terkait pokok permasalahan atau isu hukum, serta konsistensinya dengan asas-asas hukum yang berlaku.

## 2. Sumber dan Jenis Data

Pengumpulan data dalam studi pustaka ini dilakukan penelitian dengan cara mempelajari dan mengumpulkan data sekunder yang berhubungan dengan objek penelitian. Data-data tersebut diperoleh dari buku-buku kepustakaan, peraturan perundang-undangan, *browsing* internet, dan dokumen-dokumen lainnya.

Data sekunder dikelompokkan menjadi 3 jenis bahan hukum, yaitu:

- a. Bahan Hukum Primer, yaitu dokumen peraturan yang mengikat dan ditetapkan oleh pihak yang memiliki wewenang atau otoritas. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penulisan ini adalah:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum;
- 3) Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kode Etik dan Perilaku Penyelenggara Pemilu.
- 4) Peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum;

---

<sup>6</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2009, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 13-14.

- b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, yaitu buku-buku yang berkaitan dengan judul dan permasalahan yang akan dikaji dalam penulisan skripsi ini, hasil penelitian dan karya tulis ilmiah yang berkaitan dengan penulisan skripsi ini, makalah-makalah seminar terkait dengan penulisan skripsi ini, jurnal hukum dan literatur yang terkait dengan penulisan skripsi.
- c. Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yaitu Kamus Hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia, dan Ensiklopedia Hukum.

### 3. Pendekatan dan Analisis Data

#### a. Pendekatan Penelitian

Metode pendekatan masalah yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*)

- 1) Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) adalah pendekatan yang dilakukan dengan cara menelaah dan menganalisis semua undang-undang serta regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang ditangani.<sup>7</sup>
- 2) Pendekatan konseptual (*conseptual approach*) adalah pendekatan yang dilakukan manakala peneliti tidak beranjak dari aturan hukum yang ada. Hal itu dilakukan karena memang belum atau tidak ada aturan hukum untuk masalah yang dihadapi. Konsep yang akan dikonstruksikan peneliti tersebut diperoleh melalui kegiatan

---

<sup>7</sup> Nur Solikin, 2021, *Pengantar Metodologi Penelitian Hukum*, Penerbit Qiara Media, Jakarta, hlm. 58.

penelusuran sumber hukum sekunder yang memberi berbagai informasi tentang konsep tuchrecht yang terdapat dalam buku-buku hukum, artikel-artikel hukum dan ensiklopedia hukum.<sup>8</sup>

b. Analisis Data

Data yang diperoleh kemudian disesuaikan dengan pembahasan yang akan diteliti melalui telaah buku, literatur, dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan objek penelitian. Setelah data diolah, diperlukan teknik analisis data untuk menguraikan dan memecahkan masalah, yaitu dengan menggunakan dan menyusun data yang berhubungan dengan penelitian. Data yang dikumpulkan selanjutnya dianalisis dengan dukungan teori terkait yang komprehensif. Seluruh data yang diperoleh dianalisis sedemikian rupa sehingga dapat menjelaskan masalah-masalah yang menjadi objek penelitian dalam bentuk kalimat deskriptif.



---

<sup>8</sup> *Ibid.*, hlm. 60-61.