

**ETIKA POLITIK DALAM PEMILU:
PERAN DKPP DALAM MEWUJUDKAN
PEMILU BERINTEGRITAS**

*POLITICAL ETHICS IN INDONESIAN ELECTION:
THE ROLE OF ELECTION HUMAN RESOURCES COUNCIL (DKPP) TO FULFILL
ELECTION INTEGRITY*

*(Submitted: September 2019, Accepted: October 2019, Reviewed: November 2019,
Published: December 2019)*

Rahman Yasin

yasinsukses@yahoo.com

Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu

ABSTRAK/ ABSTRACT

Pemilihan umum diharapkan dapat diselenggarakan berdasarkan standar ketentuan peraturan perundang-undangan kode etik penyelenggara karena ekspektasi masyarakat terhadap proses dan hasil yang berintegritas cukup kuat. Pemilu dimaksudkan tidak sekedar dilaksanakan sebagai pemenuhan hak politik warganegara di dalam memilih pemimpin tetapi dicita-citakan menjadi konsep ideal untuk menghasilkan pemimpin bangsa yang memiliki komitmen moral dan etika bernegara yang tinggi. Maka pemilu beretika atau dalam terminologi berintegritas hendaklah dapat diwujudkan secara nyata dalam praktik. Karena itu, integritas pemilu menghendaki pentingnya kesadaran penyelenggara dan peserta untuk tunduk dan patuh terhadap prinsip hukum dan etika (*rule of law* dan *rule of ethics*) secara bersamaan. DKPP sebagai peradilan kode etik penyelenggara pemilu dikonstruksi oleh undang-undang pemilu untuk mengawal dan memastikan pengelolaan tahapan dapat berjalan berdasarkan asas *luber-jurdil* dan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemilu itu sendiri.

*Elections are expected to be held based on the standard provisions of the laws and codes of conduct of the organizer because public expectations of the process and results with integrity are quite strong. Elections are intended not only to fulfill the political rights of citizens in choosing leaders but are aspired to be an ideal concept to produce national leaders who have high moral commitment and state ethics. Then the ethical elections or in the terminology with integrity should be manifested in practice. Therefore, the integrity of elections requires the importance of awareness of organizers and participants to submit to and comply with the legal and ethical principles (*rule of law* and *rule of ethics*) simultaneously. DKPP as a judicial code of ethics for election administrators is constructed by the electoral law to oversee and ensure that the management of stages can be carried out based on the principles of fairness and the principles of election administration itself.*

Kata Kunci : etika, politik, pemilu, integritas pemilu

Keyword : *ethics, politic, election, election integrity*

A. PENDAHULUAN

Standar perilaku ideal dalam praktik etika politik bernegara, yaitu Pancasila, UUD 1945, dan TAP MPR Nomor 6 Tahun 2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa haruslah menjadi rujukan utama nilai-nilai kepemiluan agar penyelenggara pemilu dapat menjalankan tugas dan fungsi berdasarkan standar norma regulasi yang ada. Standar itulah yang dituangkan dalam bentuk kode etik penyelenggara pemilu. Etika penyelenggara pemilu dimaksudkan sebagai penguatan etika politik untuk mewujudkan pelaksanaan tahapan pemilu berdasarkan nilai-nilai Pancasila, dan kode etik penyelenggara pemilu yang sudah dirumuskan berdasarkan spirit Pancasila, nilai-nilai dalam UUD 1945, dan TAP MPR Nomor 6 Tahun 2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa.

Pertanyaan yang patut dimunculkan adalah apa itu etika? Dalam banyak literatur tentang etika, pertanyaan ini selalu menjadi bagian penting yang turut memberikan gambaran mengenai pengertian dan perkembangan etika, misalnya yang pernah dikemukakan H. De Vos, seorang Guru Besar Groningen, dalam buku *Inteliding tot de Ethiek* (2002). Etika merupakan sebuah pengetahuan yang mempelajari tentang kesusilaan secara ilmiah. Gejala atau lebih tepat kumpulan gejala yang dinamakan kesusilaan, moral atau etos dapat juga ditinjau secara lain. Setiap orang yang menghadapi masalah-masalah kesusilaan, yang dapat direnungkannya.¹ Ensiklopedia Indonesia (Ikhtisar Baru, 1984) mengartikan etika (*ethics*) sebagai ilmu tentang kesusilaan yang menentukan bagaimana patutnya manusia hidup dalam bermasyarakat. Pengertian etika telah dirumuskan E.Y Kanter (2001: 11) berdasarkan KBBI (Depdikbud, 1988) dalam 3 (tiga) rumusan yakni: (1) nilai-nilai dan norma-norma moral yang dipegang seseorang atau komunitas tertentu untuk mengatur tingkah lakunya atau sebagai sistem nilai yang berfungsi menjaga dan mengatur hidup manusia baik perorangan maupun bersama; (2) kumpulan asas atau nilai moral yang biasa disebut sebagai kode etik, seperti kode etik Advokat, kode etik Jurnalistik, kode etik Guru, kode etik PNS dan termasuk penyelenggara pemilu; dan (3) ilmu tentang yang baik dan yang buruk sehingga dapat diartikan sebagai filsafat moral atau ilmu tentang moralitas.²

Etika dalam artian ilmu memerlukan sikap kritis, metodis dan sistematis dalam melakukan refleksi. Frans Magnis Suseno (1987) membedakan antara etika dan ajaran moral. Ajaran moral merujuk pada ajaran-ajaran, wejangan-wejangan, khotbah-khotbah, patokan-patokan, kumpulan peraturan dan ketetapan, tentang bagaimana manusia harus hidup dan bertindak agar menjadi manusia yang baik. Sedangkan etika merupakan pemikiran kritis yang mendasar tentang ajaran dan pandangan moral. Etika mengkaji bagaimana kita harus mengikuti ajaran moral tertentu, atau bagaimana kita dapat mengambil sikap berhadapan dengan pelbagai ajaran moral.³ Dengan demikian, etika menghasilkan secara langsung pengertian yang mendasar dan kritis tentang moralitas. Etika merupakan upaya manusia untuk menggunakan akal budi dan daya pikirannya untuk memecahkan masalah-masalah bagaimana harus hidup dan ingin menjadi baik.⁴ Maka dapat disimpulkan etika berasal dari kegiatan berfilsafat yang dilakukan oleh manusia untuk mengkaji nilai-nilai ajaran moral dalam kehidupan manusia. Maka etika menjadi begitu penting dalam praktik kehidupan berbangsa dan bernegara termasuk penyelenggaraan

¹ H. De Vos, *Inteliding tot the Ethiek*, (Yogyakarta, Tiara Wacana, 2002), hlm, 4.

² Henry P Panggabean, *Tanggung Jawab Etika: Profesi Hukum*, (Jakarta, UPH Press, 2009), hlm, 2.

³ Frans Magnis Suseno, *Etika Dasar; Masalah-Masalah Pokok Filsafat Moral*, (Yogyakarta: Kanisius, 1987), hlm, 14.

⁴ *Ibid*, hlm, 17.

pemilu karena dengan adanya etika maka tersisilah *lancunae* atau ruang kekosongan yang dianggap banyak orang seringkali tercipta penegakan hukum yang lemah.⁵

B. Etika dan Moralitas Politik

Dalam bidang kehidupan sosial terlebih kehidupan bernegara, politik memiliki ajaran-ajaran moral. Etika mengkaji dan mempelajari tentang ajaran-ajaran moral dalam bidang politik, misalnya pemilu yang luber-jurdil, etika berkampanye, kewajiban masyarakat dalam menggunakan hak konstitusional, dan sebagainya. Singkatnya seperti dikemukakan Frans Magnis Suseno, etika politik yaitu filsafat moral tentang dimensi politik kehidupan manusia.⁶ Haryatmoko berpandangan bahwa dimensi etika politik tidak hanya perilaku politikus melainkan berhubungan pula dengan praktik institusi sosial, hukum, komunitas, struktur-struktur sosial, politik, ekonomi. Etika politik memiliki tiga dimensi, yaitu tujuan, sarana, dan aksi politik.⁷

Menurut K. Bertens, ada tiga pendekatan untuk membahas moralitas, yaitu pendekatan etika deskriptif, etika normatif dan metaetika. Etika deskriptif menggambarkan tingkah laku moral dalam artian luas, misalnya, adat kebiasaan, anggapan-anggapan, tindakan-tindakan yang diperbolehkan dan tidak diperbolehkan. Etika deskriptif mempelajari moralitas yang terdapat pada individu-individu tertentu dalam kebudayaan-kebudayaan atau subkultur-subkultur tertentu dalam suatu sejarah kepemimpinan.⁸

Dalam praktik pemahaman dan penerapan etika keseharian seringkali dijumpai tiga aliran utama. Pertama aliran *hedonism* yang dikembangkan oleh Aristippos dari Kyrene sekitar 433-355 SM, yang salah satu muridnya adalah Sokrates, di mana aliran filsafat etika ini ukuran tindakan baik dilihat dari rasa kepuasan dan kenikmatan atau kecenderungan mencapai kepuasan. Kedua, aliran *eudemonisme*, berasal dari filsafat Yunani dipelopori Aristoteles 384-322 SM. Aliran ini menganggap tujuan dari kehidupan manusia adalah kebahagiaan (*eudoaiania*).⁹ Selain kedua aliran tersebut, terdapat aliran ketiga yaitu utilitarisme. Aliran ini berpandangan, yang baik adalah berguna. Ukuran baik bagi aliran utilitarisme adalah berguna (*utility*).¹⁰ Pandangan aliran utilitarisme berlaku bagi perorangan manakala dapat hidup bersama dengan masyarakat (negara).

Etika sebagaimana cabang ilmu lainnya memiliki fungsi dan tujuan. Etika sebagai cabang ilmu filsafat memiliki fungsi pembeda tingkah laku baik dan buruk dalam kehidupan masyarakat. Selain itu memberikan orientasi kritis terhadap pelbagai moralitas yang membingungkan. Frans Magnis Suseno mengatakan etika itu ilmu yang mencari orientasi. Kebutuhan manusia paling fundamental adalah mencari orientasi. Kita harus tahu di mana kita berada dan ke mana harus bergerak mencapai tujuan-tujuan kita.¹¹ Filsafat membawa bahkan menuntun seseorang kepada pemahaman dan tindakan.¹²

Manusia yang memiliki sikap merupakan cerminan dari bentuk tanggung jawab sebagai makhluk yang bermartabat. Maka standar perilaku ideal dalam praktik kepemiluan yang bermartabat tidak lagi hanya menyandarkan diri pada ukuran-ukuran kepastian,

⁵ Teguh Prasetyo, *DKPP RI Penegak Etik Penyelenggara Pemilu Bertabat*, (Jakarta, RajaGrafindo-Bekerja sama dengan DKPP), 2018, hlm, 3.

⁶ Frans Magnis Suseno, *Etika Politik; Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, (Jakarta: Gramedia, 1991), cet. Ke 3, hlm, 8.

⁷ Haryatmoko, *Etika Politik dan Kekuasaan*, (Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2003), hlm, 25.

⁸ *Ibid*, hal. 15

⁹ K Bertens, *Etika*, (Yogyakarta: Kanisius, 2015), cet ke-13, hlm, 183.

¹⁰ Poejawiyatna, *Etika Filsafat Tingkah Laku*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1996) cet. Ke-8, hlm, 45.

¹¹ Frans Magnis Suseno, *Op Cit*, hlm, 14.

¹² Teguh Prasetyo, *Ilmu Hukum dan Filsafat Hukum: Studi Pemikiran Ahli Hukum Sepanjang Zaman*, (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2011, hlm, 3.

keadilan, dan kemanfaatan hukum legalistik sesuai prinsip *rule of law* saja namun praktik penyelenggaraan pemilu harus dapat ditingkatkan ke tahap *rule of ethics*. Hukum sangat penting, tetapi tidak lagi mencukupi untuk mengawal dan mengendalikan perilaku ideal masyarakat pasca modern. Pemilu yang hanya mengandalkan kontrol hukum dan keadilan hukum hanya dapat berjalan secara formalistik. Dengan mengedepankan pertimbangan etika untuk menyempurnakan logika hukum demi tegaknya keadilan substantif, maka kualitas pemilu dapat ditingkatkan tidak sekedar sebagai ritual demokrasi prosedural, tetapi menjadi lebih substansial dan berintegritas.

C. KONSEP PEMILU DAN PENERAPANNYA

C.1. Sistem Pemilu Demokratis

Pemilu dalam sistem pemerintahan demokratis memiliki sistem mekanisme politik yang mapan dalam melaksanakan sirkulasi kekuasaan secara tertib, aman, dan damai. Tanpa adanya suatu sistem pemilu yang mapan dan diakui secara politik hukum maka sudah pasti sangat sulit mewujudkan tata kelola peralihan kekuasaan yang kondusif. Hal itu karena kontestasi memperebutkan kekuasaan senantiasa menuntut adanya pertarungan yang sengit sehingga di dalam proses perebutan kekuasaan untuk **membentuk pemerintahan baru tidak lepas dari praktik yang menjurus pada kecurangan**. Sistem pemilu dengan pendekatan *proportional representation* secara normatif akan lebih memungkinkan terciptanya iklim kompetisi yang sehat bagi setiap calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten Kota. Sistem ini juga dalam praktik lebih demokratis karena setiap calon diberi kesempatan yang sama untuk lebih kreatif baik secara individu maupun secara kelembagaan partai politik dalam merebut simpati masyarakat.

Sistem ini dikatakan agak lebih demokratis dilihat dari karakter pengelolaannya. Karakter sistem *proportional representation* memiliki karakter dimana partai memberikan daftar kandidat dari kursi yang tersedia dan jumlah kursi diperoleh ditentukan dengan pendekatan sisa terbanyak (*largest remainder*) atau rata-rata tertinggi (*highest average*). Kelebihan sistem ini selain memiliki beberapa karakter seperti dua contoh tersebut juga mempunyai variasi dalam tiga model yaitu (i) daftar tertutup, (ii) daftar terbuka, dan (iii) daftar bebas.

Dalam hal pelaksanaan pemilu demokratis sesuai standar internasional, salah satu yang perlu mendapat perhatian seperti disebut oleh Afan Gaffar dengan "*electoral formula*", yaitu apakah menggunakan sistem pluralitas, ataukah *proportional representation* dengan berbagai macam variasinya, misalnya sistem sisa suara, *single transferable vote*, *single non-transferable vote*, *d'Hondt Rule*, *sainte lague*, dan lain-lain. Formula elektoral menentukan alokasi kursi yang akan diberikan kepada masing-masing partai yang bersaing.¹³

Formula pemilihan yang diterapkan biasanya bukan lagi formula mayoritas, melainkan pluralitas sehingga kemungkinan besar akan terbentuk pemerintahan yang sah. Perancis adalah satu dari sedikit negara yang menerapkan formula ini. Negara yang menerapkan bentuk partai tunggal totaliter (negara-negara komunis) cenderung menggunakan formula mayoritas untuk menentukan pemenang dalam pemilu yang bersifat meminta persetujuan massa akan calon tunggal yang ditawarkan partai. Pemilu di Perancis menggunakan formula dua putaran khususnya dalam pemungutan suara dimana putaran pertama menyaring dari sekian banyak kandidat untuk kemudian apakah bisa menang 50 persen suara atau tidak. Sistem dua putaran tersebut memberikan kesempatan kepada warga pemilih untuk memastikan kandidat yang akan dipilih sesuai pertimbangan etika dan rasionalitas. Karena tidak ada alternatif pilihan yang ditawarkan kepada massa maka formula pluralitas dan perwakilan berimbang tidak mungkin diterapkan dalam suatu negara

¹³ Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 1999), hlm, 255-256.

totaliter atau negara-negara yang kurang menjadikan pemilu dengan skema proporsional representatif sebagai pilihan sistem.¹⁴

Bertitik tolak dari apa yang diuraikan di atas maka sistem pemilu itu secara garis besarnya dapat dibagi menjadi dua, yaitu sistem proporsional dan sistem nonproporsional atau dikenal sistem distrik. Di beberapa negara dikembangkan varian-varian kedua sistem itu, yaitu menggabungkan antara sistem proporsional dengan sistem distrik. Sistem proporsional biasa juga disebut sistem perwakilan berimbang yang merupakan bentuk penerapan prinsip *multi-member constituency*, atau satu daerah pemilihan memilih beberapa orang wakil. Sedangkan sistem nonproporsional atau sistem distrik merupakan bentuk penerapan prinsip *single-member constituency* atau satu daerah pemilihan memilih satu wakil saja.¹⁵

Suatu norma itu akan membentuk sebuah kesatuan sistem dan kelompok apabila keabsahan norma tersebut bisa dirunut kembali sampai ke sebuah norma tunggal yang menjadi dasar keabsahan terakhir. Norma dasar sebagai sumber umum itu menyatukan bermacam-macam norma yang membentuk sebuah sistem. Suatu norma menjadi bagian dari suatu sistem tertentu yang berasal dari fakta keabsahan norma yang dirunut kembali sampai ke norma dasar yang membentuk sistem. Oleh karena itu sistem norma bisa dibedakan menjadi dua jenis berbeda yakni menurut jenis norma dasar yang sebenarnya dan sifat prinsip tertinggi keabsahan dalam sistem norma.¹⁶

Dari aspek ketatabahasaan yang umum, maka sistem pemilu secara konsep merupakan kesatuan ilmu yang memadukan antara sistem norma dan praktik terhadap norma-norma pemilu itu sendiri. Maka sistem pemilu menjadi rangkaian prosedur dan mekanisme politik yang diorientasikan untuk menciptakan stabilitas politik dalam kontestasi dan upaya menjalankan kedaulatan rakyat yang berkeadilan. Sistem pemilu memuat norma-norma teknis praktis untuk menggerakkan sumber daya politik yang ada untuk kemaslahatan bangsa. Pemilu yang demokratis harus dapat menjamin terjadinya sirkulasi elit secara aman dan damai atau dengan meminjam paradigma Ketua Bawaslu (2012-2017) Muhammad, pemilu dari aspek substantif, sejatinya menganut nilai dan prinsip bebas, terbuka, jujur, adil, kompetitif serta menganut azas luber-jurdil. Indikator dari aspek substantif ini adalah hasil yang sangat kualitatif, sehingga pemilu identik dengan perebutan legitimasi politik pemilih.¹⁷

Oleh karena itu, pemilu menjadi rumusan norma konstitusional yang diterapkan oleh negara-negara modern. Hal ini karena pemilu menjadi instrumen fundamental dalam sistem politik negara dalam sirkulasi kepemimpinan nasional. Pemilu menjadi salah satu pilar penting demokrasi dan sekaligus menjadi format konstitusional negara-negara penganut demokrasi dalam rangka mewujudkan pergantian suksesi secara tertib dan damai. Pemilu menjadi aspek politik formal negara dalam melakukan transformasi sistem kehidupan bernegara dan sekaligus jadi dimensi psikologis politik negara dalam mereduksi konflik baik vertikal maupun horizontal. Maka dapat dipahami bahwa sistem pemilu adalah suatu sistem yang memuat norma aturan yang mengikat tentang pengelolaan tahapan penyelenggaraan pemilu untuk terjaminnya kontestasi politik yang demokratis. Sistem pemilu yang dapat mengakomodasi terjadinya kompetisi politik dalam pemilihan yang memenuhi unsur-unsur utama mengenai penggunaan hak pilih dan hak untuk memilih serta

¹⁴ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, (Jakarta, Grasindo, 1999), hlm, 180.

¹⁵ Anwar Arifin, *Perspektif Ilmu Politik*, (Jakarta, RajaGrafindo, 2015), hlm, 109.

¹⁶ Hans Kelsen, *Introduction to the Problems of Legal Theory*, (Bandung, Nusa Media, 2008), hlm, 95.

¹⁷ Muhammad, Mewujudkan Akuntabilitas Pemilihan Umum yang Berkualitas dan Berintegritas Melalui Transformasi Sistem Pemilihan Umum, Naskah Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap Fisip Universitas Hasanuddin Makassar, Sabtu Tanggal 28 Februari 2015, hlm, 4.

hak-hak konstitusional lain yakni berupa pengawasan dan sikap kritis terhadap proses tahapan pelaksanaan.

C.2. Partai Politik Peserta Pemilu

Reymond Garfield dalam *Political Science* (1923) memberikan batasan pengertian mengenai partai politik. Menurutnya, partai politik itu terdiri dari sekelompok warganegara yang terorganisasi, bertindak sebagai suatu kesatuan politik, dan dengan memakai kekuasaan untuk tujuan mengawasi pemerintahan dan melaksanakan kebijakan umum (*"A political party consists of a group of citizens, more or less organized, who act a political unit and who, by the use of their voting power, aim to control the government and carry out their general policies"*).¹⁸

Di Indonesia dengan diterapkan sistem multipartai dan berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI-2013, pemilu kemudian diselenggarakan secara serentak. Pemahaman terhadap makna partai politik mengalami pergeseran nilai yang sesungguhnya yakni partai politik semestinya dioptimalisasikan untuk kepentingan rakyat berpaling menjadi mengutamakan kepentingan segelintir elit. Partai politik dalam pemilu secara langsung itu kemudian dijadikan sebagai kendaraan utama memperebutkan kekuasaan. Makna misi kerakyatan yang dikemas dalam ideologi partai politik dalam praktiknya tidak sejalan dengan perjuangan politik kelembagaan untuk kepentingan rakyat. Banyak kasus yang mengemuka dalam bentuk konflik kepentingan elit seperti dalam tahap pencalonan pilkada. Konflik internal parpol berdampak dualisme kepemimpinan menyebabkan kegaduhan tahapan penetapan pasangan calon yang diusung. Hal itu sebagaimana yang terjadi pada kasus pilkada serentak tahap pertama tahun 2015 yang mana lima daerah harus ditunda akibat konflik pencalonan di internal partai politik yakni Partai Golkar dan Partai Persatuan Pembangunan (PPP).

Kelima daerah yang ditunda pilkada itu yakni provinsi Kalimantan Tengah, Kabupaten Fakfak, Kabupaten Simalungun, Kota Manado, dan Kota Pematangsiantar. Konflik dualisme menyebabkan penetapan pasangan calon yang tidak pasti karena KPU harus menunggu penyelesaian konflik secara hukum yaitu menunggu putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN). Putusan PTTUN mengembalikan calon semula yang dibatalkan KPU yakni di provinsi Kalteng dan Kabupaten Fakfak itu tentu membutuhkan waktu untuk kepastian melaksanakan putusan pengadilan tersebut. Pada saat yang sama jadwal pilkada serentak tahap pertama tanggal 09 Desember 2015 harus digelar.

Sigmeun Neuman dalam bukunya *Modern Political Parties* (1956) mengartikan *"A Political party is the articulate organizations of society's active political agents, those who are concerned with the control of governmental power and who compete for popular support with another group or groups holding divergent views."* (Partai Politik adalah organisasi dari aktivitas-aktivitas politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintahan serta merebut dukungan rakyat atas dasar persaingan dengan suatu golongan atau golongan lain yang mempunyai pandangan yang berbeda).¹⁹

Untuk membentuk pemerintahan yang kuat maka tidak hanya membutuhkan sebuah sistem organisasi yang diduduki oleh orang-orang pandai dan profesional saja tetapi dibutuhkan adanya suatu sistem keprtaian yang kuat. Pemerintahan baik nasional maupun daerah yang demokratis tidak hanya melalui sebuah pendekatan normatif semata tetapi

¹⁸ Abdillah Fauzi Achmad, *Tata Kelola Bernegara Dalam Perspektif Politik*, (Jakarta, Golden Terayon Press, 2012), hal, 374.

¹⁹ A.A. Sahid Gatara, *Ilmu Politik: Memahami dan Menerapkan*, (Bandung, CV. Pustaka Setia, 2009), hlm, 190-192.

pembangunan tata kelola negara diharuskan dengan penguatan pembangunan pada aspek organisasi termasuk di dalamnya adalah organisasi partai politik.

Partai politik dalam sistem pemilu multipartai telah membawa kecenderungan aktivitas partai politik lebih bersifat melakukan mobilisasi masyarakat baik secara individu-individu maupun keompok dan komunitas masyarakat tertentu untuk memenangkan pertarungan politik dalam meraih kekuasaan. Partai politik memainkan peran politik dengan menggalang dukungan masyarakat pemilih yang telah memenuhi syarat penggunaan hak pilih. Organisasi partai politik umumnya dikembangkan sebagai suatu institusi politik kepentingan kelompok yang dalam praktik selalu menimbulkan konflik kepentingan di tingkat internal.

Bahkan konflik itu dapat memicu proses penyelenggaraan pemilu menjadi terganggu seperti kasus konflik internal PPP dan Partai Golkar pada pilkada serentak tahun 2015. Terdapat lima daerah yakni Provinsi Kalimantan Tengah, Kabupaten Fak-Fak, Kabupaten Simalungun, Kota Manado, dan Kota Pematangsiantar, yang ditunda setelah keluar putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) yang mengabulkan permohonan para pemohon yang semula didiskualifikasi disebabkan dualisme kepemimpinan pada kedua partai PPP dan Partai Golkar. Konflik internal partai politik tersebut jelas ikut mengganggu jadwal tahapan pelaksanaan pilkada serentak dan oleh karena itu, peran positif-konstruktif dari peserta pemilu untuk menyukseskan agenda pemilu dan pilkada serentak harus menjadi tanggung jawab bersama.

C.3. Hak Konstitusional Warganegara

UUD 1945 sebagai dasar hukum tertinggi setelah Pancasila, dalam Pasal 1 ayat (2), Pasal 2 ayat (1), Pasal 6A ayat (1), Pasal 19 ayat (1) dan Pasal 22C ayat (1) UUD 1945, memuat ketentuan hak-hak warganegara menggunakan hak preferensi politik di setiap pelaksanaan pemilu. Dalam pengertian luas, ketentuan pasal-pasal dimaksud mengatur kebebasan masyarakat menggunakan hak memilih dan dipilih secara demokratis. Hak dasar (*basic right*) bagi setiap individu sebagai warga bangsa dalam kehidupan bermasyarakat yang harus mendapatkan jaminan kepastian hukum dalam negara. Rumusan Pasal-pasal itu memiliki dasar filosofis dan sosio-antropologis yang kuat bahwa dalam pelaksanaan pemilu tidak boleh terjadi praktik diskriminasi dan penyimpangan untuk dan atas nama demokrasi.

Ide dasar negara hukum demokratis itu kemudian diartikulasi dalam praktik pelaksanaan pemilu dituangkan dalam norma hukum konstitusi. Dalam penyusunan suatu konstitusi tertulis, nilai-nilai dan norma dasar yang hidup dalam masyarakat dan dalam praktik penyelenggaraan negara turut mempengaruhi perumusan suatu norma UUD. Maka suasana kebatinan (*geistichenbenterground*) yang menjadi latar belakang filosofis, sosiologis, politis, dan historis perumusan juridis suatu ketentuan UU perlu dipahami dengan seksama untuk dapat dimengerti dengan sebaik-baiknya ketentuan yang terdapat dalam pasal-pasal UUD.²⁰

Berdasarkan pemahaman sungguh-sungguh pada rumusan ketentuan sistem norma konstitusi, maka Pemerintah dan DPR sebagai pembuat regulasi hendaknya tidak terus-menerus melakukan perombakan dengan dalih perubahan atas suatu UU karena tidak lagi dipandang relevan dengan tuntutan dan kebutuhan yang ada. Kasus itulah yang terjadi pada hampir setiap pergantian rezim pemerintahan di mana UU tentang penyelenggara pemilu selalu diubah dengan pelbagai alasan. Akibatnya, sistem penyelenggaraan pemilu di Indonesia dapat dikatakan tidak pernah stabil dan kuat karena faktanya pada setiap pergantian pemerintahan lima tahun sekali UU Pemilu selalu diganti. Adapun norma-norma

²⁰ Jimly Asshiddiqie, *Penguatan Sistem Pemerintahan dan Peradilan Di Indonesia*, (Jakarta, Sinar Grafika, 2015), hlm, 157.

yang termuat dalam pasal-pasal UU Pemilu pun cenderung dimasukkan berdasarkan kebutuhan dan kepentingan politisi yang bersifat pragmatis.

Memang konstitusi di mayoritas negara demokrasi modern selalu memberikan hak politik masyarakat secara konstitusional yaitu pelaksanaan pemilihan bagi laki-laki dan perempuan. Pengecualian paling menonjol adalah di Swiss yang kontroversi tentang hak pilih untuk perempuan. Di beberapa negara bagian, perempuan mendapatkan hak pilih untuk urusan negara bagian, tetapi sejauh itu tuntutan mereka untuk persamaan hak suara di tingkat federal belum terpenuhi. Masih ada beberapa negara mempersyaratkan kondisi-kondisi khusus untuk hak suara, meskipun hak pilih dewasa memang ada.²¹ Dalam praktik berbagai perubahan UU tentang Penyelenggaraan Pemilu, UU Pilpres dan UU Pilkada misalnya, pembahasan ketentuan hak-hak warga negara tentang *right to vote* dan *basic right* misalnya, sama sekali tidak sejalan dengan semangat konstitusi menjamin rakyat menggunakan hak politik dan pemenuhan hak-hak untuk memilih dan dipilih secara demokratis. Bahkan perdebatan norma yang hendak dimasukkan dalam rumusan UU Pemilu dalam arti luas hampir dikatakan tidak menyerasikan dengan norma konstitusi dalam UUD 1945 sebagaimana dalam Pasal 27 ayat (1) dan (2), Pasal 28, Pasal 28D ayat (3) dan Pasal 28E ayat (3) yang secara tegas dan jelas dikatakan bahwa: *Negara harus memenuhi hak asasi setiap warga negaranya, khususnya dalam keterlibatan pemerintahan untuk memilih dan dipilih melalui mekanisme pemilihan umum yang meliputi: (i) Pemilu Legislatif yakni Pemilu DPR, DPD, dan DPRD, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres), dan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pilkada).*

Maka paradigma konstitusionalitas *right to vote* dan *basic right* dalam pengertian pelaksanaan pemilu sebagai sarana penegakan kedaulatan rakyat harus dikembangkan pada ide penegakan dan perlindungan hak-hak dasar politik konstitusionalitas warganegara dengan penuh kesadaran etika dan hukum, sehingga praktik penyelenggaraan pemilu dapat ditekan pelanggaran norma hak-hak dasar politik warganegara.

D. PENEGAKAN KODE ETIK DKPP DALAM MEWUJUDKAN INTEGRITAS PEMILU

DKPP dalam peran penegakan kode etik sangat strategis dan menentukan kualitas penyelenggaraan dan dapat berfungsi secara moral memberikan legitimasi proses dan hasil pemilu. Keberadaan DKPP sebagai peradilan etika dengan prinsip tata kerja peradilan yang terbuka, akuntabel, mandiri dan profesional telah menjadi pengingat bagi penyelenggara untuk selalu berhati-hati dalam bertindak.

Jimly Asshiddiqie dalam buku *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi* (2014) menjelaskan beberapa prinsip penting yang dipraktikkan dalam penyelenggaraan peradilan semu di bidang etik oleh DKPP adalah prinsip-prinsip '*audi et alteram partem*', prinsip independensi, imparialitas, 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 dan perselisihan untuk mengatasi konflik dan memberikan solusi yang adil. Bahkan, karakteristik putusan DKPP pun sebagaimana ditentukan dalam undang-undang bersifat '*final dan mengikat*' yang tidak lain merupakan ciri khas keputusan peradilan. Karena itu, tidak perlu diragukan bahwa DKPP memang didesain sebagai suatu

²¹ C.F. Strong, *Modern Political Constitution: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, dalam (Terj.), *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Kajian Tentang Sejarah & Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, (Bandung: Nusa Media), 2008, hlm, 96.

lembaga peradilan yang menegakkan kaedah-kaedah atau norma etika yang berlaku bagi aparat penyelenggara pemilu.

Etika politik dalam konteks penguatan pemerintahan demokratis yang secara khusus penguatan sistem pemilu maka seyogyanya memperhatikan proses dan hasil pemilu yang tidak sekadar demokratis dan berkualitas tetapi berintegritas. Proses itu sangat ditentukan oleh sistem peraturan dan perundang-undangan—*electoral laws* dan *electoral processes* dari penyelenggaraan pemilu itu sendiri yang pada kerangka penanganan kode etik penyelenggara pemilu menyangkut tindakan, sikap, dan perilaku jajaran penyelenggara. Penegakan kode etik penyelenggara pemilu tidak hanya mengedepankan asas prosedural-formal tetapi juga hendaklah dengan rasa keadilan substantif terhadap suatu kasus dugaan pelanggaran kode etik yang ditangani. DKPP dikonstruksi untuk mengawal dan menegakkan etika politik dan menjadi embrio transformasi etika pemerintahan bermartabat.

Dalam konteks itulah penegakan kode etik menjadi instrumen fundamental untuk menjadi penopang sistem hukum dan sistem etik yang bersifat fungsional-transformatif. Sistem demokrasi akan kuat manakalah sistem hukum dan etika dapat tegak dan dihormati secara bersamaan. Pemilu dikelola untuk dapat menyumbang sistem demokrasi yang kuat karena ditopang dengan *'rule of law* dan *rule of ethics'* secara bersamaan. "*rule of law*" bekerja berdasarkan *code of law*", sedangkan "*rule of ethics*" bekerja berdasarkan "*code of ethics*", yang penegakannya dilakukan melalui peradilan yang independen, imparial, dan terbuka, yaitu peradilan hukum (*court of law*) untuk masalah hukum, dan peradilan etika (*court of ethics*) untuk masalah etika.

D.1. Substansi Penegakan Kode Etik

Kode Etik Penyelenggara Pemilu dituangkan dalam bentuk Peraturan DKPP. Kode etik disusun berdasarkan amanat undang-undang pemilu dan kesadaran internal penyelenggara pemilu yang mengikatkan diri secara sukarela (*voluntary norms imposed from within the consciousness of the subjects*). Sedangkan pedoman beracara sebagai prosedur hukum acara pemeriksaan dan penegakan kode etik dituangkan dalam bentuk Peraturan DKPP sebagai *'self-regulatory body'* yang bersifat independen dalam menegakkan kode etik.

Kode etik penyelenggara pemilu berisi ketentuan umum, landasan dan prinsip dasar etika dan perilaku, pelaksanaan prinsip dasar etika dan perilaku, sanksi, ketentuan peradilan, dan ketentuan penutup. Dari keenam hal itu, yang terpenting adalah prinsip dasar etika dan perilaku; pelaksanaan prinsip dasar etika dan perilaku dan ketentuan tentang sanksi. Kode etik penyelenggara pemilu bertujuan untuk menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas anggota penyelenggara pada semua tingkatan dengan berpedoman kepada asas yang ditentukan oleh UU, yaitu: (i) kemandirian; (ii) kejujuran; (iii) keadilan; (iv) kepastian hukum; (v) ketertiban; (vi) kepentingan umum; (vii) keterbukaan; (viii) proporsionalitas; (ix) profesionalitas; (x) akuntabilitas; (xi) efisiensi; dan (xii) efektifitas.

Berdasarkan UU dan peraturan teknis-operasional penegakan kode etik tersebut maka penyelenggara hendaknya menjalankan ketentuan norma yang termuat dalam 21 prinsip dasar etika dan perilaku penyelenggara yang dalam tahap penegakan kode etik oleh DKPP seperti yang diamanatkan dalam Pasal 160, dan Pasal 161 ayat (1) UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang menyatakan: "*Untuk menjalankan tugas dan fungsi dalam penegakan kode etik Penyelenggara Pemilu, DKPP membentuk Peraturan DKPP dan menetapkan keputusan DKPP*". Pasal 161: "*Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan tugas DKPP diatur dalam Peraturan DKPP*", yang kemudian diatur secara teknis-substantif dalam ketentuan Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilu, Peraturan DKPP Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilu, Peraturan DKPP Nomor 4 Tahun 2017 tentang

Kode Etik dan Pedoman Perilaku DKPP, dan Peraturan DKPP Nomor 5 Tahun 2017 tentang Tim Pemeriksa Daerah.

Selain melaksanakan prinsip dasar etika dan perilaku berdasarkan ketentuan norma di atas, penyelenggara dituntut bahkan wajib menjalankan kedua belas asas penyelenggaraan pemilu yang diatur secara spesifik menjadi enam asas utama yakni (i) asas mandiri dan adil, (ii) asas kepastian hukum, (iii) asas kejujuran, keterbukaan, dan akuntabilitas, (iv) asas kepentingan umum, (v) asas proporsionalitas, (vi) asas profesionalitas, efisiensi, dan efektifitas. Dalam melaksanakan asas adil dan mandiri, penyelenggara pemilu diwajibkan bertindak secara netral, memperlakukan peserta pemilu secara sama, menolak segala sesuatu yang dapat menimbulkan pengaruh buruk terhadap pelaksanaan tugas dan menghindari dari intervensi pihak lain, tidak mengeluarkan pendapat atau pernyataan yang bersifat partisan atas masalah atau isu yang sedang terjadi dalam proses pemilu, tidak memanfaatkan fasilitas pengaruh, tidak memakai, membawa, atau mengenakan simbol, lambang, tidak memberitahukan pilihan politiknya secara terbuka, bersikap transparan, melaksanakan asas kepastian hukum.

Sistem sanksi yang diterapkan DKPP berbeda dengan sistem sanksi hukum yang lebih bersifat menghukum. Sanksi DKPP diorientasikan untuk menjaga kehormatan dan kepercayaan publik terhadap institusi dan mendidik penyelenggara sehingga sifat sanksi itu dengan sendiri-sendiri dan bertahap dari peringatan atau teguran lisan sampai dengan peringatan keras tertulis, dan apabila terbukti secara meyakinkan berdasarkan fakta dan dokumen maka DKPP menjatuhkan sanksi pemberhentian sementara atau pemberhentian dari jabatan ketua menjadi anggota hingga pada pemberhentian tetap. Semua bentuk sanksi itu tidak lain untuk menjaga citra dan kehormatan institusi dari perilaku penyimpangan oknum anggota penyelenggara.

D.2. Pemilu Berintegritas

Praktik pelanggaran maupun kecurangan proses dan hasil pemilu dapat diselesaikan baik melalui lembaga peradilan Mahkamah Konstitusi berupa penyelesaian sengketa hasil atau PPHU atau di Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) berupa sengketa-sengketa yang berhubungan dengan administrasi pemilu serta proses pengaduan terkait potensi dugaan pelanggaran pemilu dalam jenis lain maupun di Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) khusus menyangkut pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu pada setiap jenjang penyelenggara yakni KPU dan Bawaslu.

Syarat utama menegakkan standar pemilu berkualitas dan berintegritas berdasarkan norma kode etik penyelenggara pemilu tidak lain yakni penegakan sistem sanksi pelanggaran kode etik pemilu dengan tetap mengedepankan standar ideal norma etika dan hukum yang analitik-filosofis. Etika deskriptif-normatif dan etika skriptual filosofis menjadi landasan moral dari nilai-nilai Pancasila dan UUD 1945, TAP MPR Nomor VI Tahun 2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa, UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Peraturan DKPP dan norma-norma etika dan hukum lain yang terkait langsung maupun tidak langsung yang mengatur tentang perilaku ideal penyelenggara pemilu. Penyelenggaraan pemilu berintegritas, bukan sekedar formalistik-prosedural. Untuk mengembangkan pemilu berintegritas diperlukan kesadaran bersama dengan didukung oleh sistem aturan dan infrastruktur pendukung yang dapat memaksa penerapan asas luber-jurdil dan prinsip-prinsip penyelenggaraan berintegritas.

E. PENUTUP

E.1. Simpulan

Secara konsepsi kepemiluan, penyelenggaraan pemilu terdapat 4 (empat) komponen utama yang terlibat secara langsung, yakni pertama, penyelenggara pemilu, kedua, peserta pemilu, ketiga, kandidat atau calon, dan keempat pemilih sebagai pemilik kedaulatan rakyat. DKPP sebagai lembaga peradilan etik dalam melaksanakan penegakan kode etik senantiasa mengidealkan agar keempat komponen itu sama-sama dapat diproses secara berintegritas. Jika rakyat pemilih menghalalkan praktik suap atau jual beli suara, dengan mengambil uangnya, tetapi tidak memilih pemberinya, maka dampak buruknya adalah para kandidat atau peserta pemilu akan terus membiasakan diri dengan praktik suap dan jual beli suara. Praktik kecurangan bukan saja akan terjadi di antara kandidat atau peserta pemilu dengan pemilih, tetapi jika iklim sudah terbentuk dengan kebiasaan buruk menjadi sesuatu yang dianggap benar, maka praktik demikian akan terus berkembang hingga ke aparat penyelenggara.

Karena itu, integritas pemilu menuntut kesadaran semua pihak untuk tunduk kepada prinsip hukum dan etika secara bersama-sama. Oleh karena itu, sudah tentu, untuk memulainya, harus mendahulukan integritas penyelenggara pemilu, dan dalam kerangka itu, DKPP berperan dan berfungsi secara kelembagaan sebagai pengawal dan penegak nilai-nilai etika politik dan kepemiluan berdasarkan amanat konstitusi dengan secara konsisten dari sejak awal berdiri pada periode pertama 2012-2017 dan periode kedua 2017-2022 yang hingga memasuki tahun ketiga tetap menegakkan sistem norma kode etik penyelenggara pemilu berdasarkan spirit menjaga, mengawal, dan memastikan pemilu dapat diselenggarakan secara berkualitas dan diharapkan dapat memperkuat infrastruktur penegakan kode etik kepemiluan "*ethics infra-structure in public offices*" di masa depan yang terus lebih baik.

E.2. Saran

DKPP dalam menjalankan tugas dan fungsi diharapkan selain menegakkan kode etik penyelenggara untuk mewujudkan pemilu berdasarkan asas *luber dan jurdil* serta penegakan norma prinsip penyelenggaraan, juga menjamin tegaknya keadilan substantif kepemiluan baik dalam kerangka tegaknya peraturan perundang-undangan—*electoral laws* dan *electoral process* juga menanamkan kesadaran etik filosofis bagi jajaran penyelenggara dalam bertindak, berperilaku, dan bersikap. DKPP perlu meningkatkan kerja-kerja penunjang dan penopang kinerja struktur dan fungsi dengan aktivitas penelitian, dan penulisan karya-karya ilmiah lain sebagai penguat literatur pemikiran mengenai etika politik dan pemilu. Hal itu untuk menopang bidang kajian-kajian dan penelaahan atas suatu perkara atau bahkan dapat menyumbang bahan bacaan bagi para pencari sumber literatur mengenai etika politik dan kepemiluan.

DAFTAR PUSTAKA

Arifin, Anwar, 2015, *Perspektif Ilmu Politik*, Jakarta: RajaGrafindo.

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.

_____, 2015, *Penguatan Sistem Pemerintahan dan Peradilan Di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika.

De, Vos, H., 2002, *Inleiding tot the Ethiek*, Yogyakarta: Tiara Wacana.

- Fauzi, Achmad, Abdillah, 2012, *Tata Kelola Bernegara Dalam Perspektif Politik*, Jakarta: Golden Terayon Press.
- Gaffar, Afan, 1999, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Gatara, A.A. Sahid, 2009, *Ilmu Politik: Memahami dan Menerapkan*, Bandung: CV. Pustaka Setia.
- Haryatmoko, 2003, *Etika Politik dan Kekuasaan*, Jakarta: Kompas Media Nusantara.
- Hoesein, Zainal, Arifin, dan Arifuddin, 2017, *Penetapan Pemilih Dalam Sistem Pemilihan Umum*, Jakarta: RajaGrafindo.
- Kelsen, Hans, 2008, *Introduction to the Problems of Legal Theory*, dalam (terj.), Siwi Purwandari, Pengantar Teori Hukum, Bandung, Nusa Media.
- Magnis, Suseno, Frans, 1987, *Etika Dasar; Masalah-masalah Pokok Filsafat Moral*, Yogyakarta: Kanisius.
- _____, 1991, *Etika Politik; Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Jakarta: Cet ke-3, Gramedia.
- Muhammad, 2015, Mewujudkan Akuntabilitas Pemilihan Umum yang Berkualitas dan Berintegritas Melalui Transformasi Sistem Pemilihan Umum, Naskah Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap Fisip Universitas Hasanuddin Makassar, Sabtu Tanggal 28 Februari 2015.
- Panggabean, Henry P., 2009, *Tanggung Jawab Etika: Profesi Hukum*, Jakarta: UPH Press.
- Prasetyo, Teguh, 2018, *DKPP RI Penegak Etik Penyelenggara Pemilu Bertabat*, (Jakarta, RajaGrafindo-Bekerja sama dengan DKPP).
- _____, 2011, *Ilmu Hukum dan Filsafat Hukum: Studi Pemikiran Abli Hukum Sepanjang Zaman*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Poejawiyatna, 1996, *Etika Filsafat Tingkah Laku*, cetakan ke-8, Jakarta: Rineka Cipta.
- Strong, C.F., 2008, *Modern Political Constitution: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, dalam (Terj.), Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Kajian Tentang Sejarah & Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia, Bandung: Nusa Media.
- Surbakti, Ramlan, 1999, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: Grasindo.