

# **Implikasi Etika Penyelenggara Pemilihan Umum terhadap Penegakan Demokrasi di Indonesia: Sebuah Evaluasi**

Akhyaroni Fu'adah<sup>1</sup>

## **Abstract**

*This study explores the violation of the Code of Ethics by the election management body and its effect on the democratic state. As a public official, the head of the General Elections Commission (KPU) should be cautious and aware of his actions. The head of the General Elections Commission (KPU) has gotten a sanction, namely a warning sanction, strict warning sanctions, and the last strict warning sanction. However, the Election Supervisory Board (DKPP) provided the verdict for Hasyim Ash'ari is weaker compared to the former head of KPU. This action is considered a violation of the professionalism and integrity principle. This research employed the normative legal method, focusing on the analysis of the legal documents, particularly in the context of the code of ethics. The statutory approach was adopted to study laws and regulations in a comprehensive manner. The findings of this study have a significant impact on democracy enforcement, as a result. This study proposes that the DKPP Law on procedural guidelines should be revised, such as providing decision-making methods.*

**Keywords:** *code of ethics, General Election Commission, democratic state*

## **Abstract**

Penelitian hukum ini fokus pada adanya pelanggaran etika penyelenggara pemilu dan dampaknya pada negara demokrasi. Sebagai seorang pejabat negara, jabatan Ketua KPU RI senantiasa melekat sehingga perlu memperhatikan etika profesionalitas di bidang Pemilu. Namun, Ketua KPU tercatat beberapa kali melanggar beberapa prinsip-prinsip penyelenggara Pemilu. Sanksi atas pelanggaran tersebut dijatuhkan, namun putusan yang dikeluarkan DKPP cukup ambigu, karena penjatuhan sanksi tersebut tidak mencerminkan sifat profesionalitas dan integritas yang seharusnya ada. Penelitian ini ialah penelitian normatif sehingga akan fokus pada studi kepustakaan, guna memahami kolerasi antara etika penyelenggara pemilu dengan demokrasi, das sollen dan das sein. penelitian ini menekankan penggunaan *conceptual approach* dan pendekatan peraturan perundang-undangan. Pada akhirnya, ditemukan pengaruh implementasi etika penyelenggara Pemilu terhadap konsep demokrasi, sehingga guna memperkokoh demokrasi dalam hal ini diwujudkan dengan penegakan etika penyelenggara Pemilu. Yakni dengan membuat metode pengambilan keputusan penjatuhan sanksi secara keseluruhan.

**Kata Kunci:** *kode etik, Komisi Pemilihan Umum, Negara Demokrasi*

## **Pendahuluan**

Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) memberikan penegasan bahwa kekuasaan tertinggi di tangan rakyat, oleh karenanya segala penyelenggaraan pemerintahan harus melibatkan rakyat. Rakyat yang menentukan arah kehidupan kenegaraan; kekuasaan berasal dari, oleh, dan untuk rakyat yang kemudian gagasan ini dikenal sebagai demokrasi. Gagasan demokrasi diwujudkan dengan adanya penataan kelembagaan serta kesadaran kebudayaan politik.

Dalam konteks Indonesia, yang menjalankan kedaulatan rakyat atau demokrasi tersebut ialah para wakil rakyat yang duduk di kursi parlemen. Pengisian jabatan parlemen tersebut melalui suatu pemilihan umum, sebagai instrumen implementasi prinsip demokrasi. Gagasan demokrasi harus sejalan dengan negara hukum, karena hanya di negara hukum nilai-nilai demokrasi yang ideal dapat dikembangkan dan ditegakkan.<sup>2</sup> Di sisi lain, hukum tidak bisa dimanfaatkan untuk menguntungkan para penguasa saja,

---

<sup>1</sup> Akhyaroni Fu'adah, Departemen Hukum Tata Negara Universitas Islam Indonesia, E-mail: akhyaroni.fuadah@uui.ac.id.

<sup>2</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi* (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), 244.

namun prinsip negara hukum harus diejawantahkan sesuai koridor demokrasi yang disepakati bersama.<sup>3</sup>

Salah satu bentuk implementasi demokrasi ialah pemilihan umum (pemilu), yang akan memberikan kesempatan kepada rakyat untuk turut berpartisipasi menentukan kebijakan pemerintahan dan kenegaraan sehingga diselenggarakan secara periodik. Pemilu sebagai wadah untuk memilih calon pemimpin negara baik eksekutif maupun legislatif sebagai perwujudan kedaulatan rakyat.<sup>4</sup> Adapun penyelenggaraan Pemilu dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bersifat nasional, tetap dan mandiri;<sup>5</sup> karakter kemandirian atau independen tersebut menegaskan bahwa KPU harus bebas dari intervensi pihak manapun dalam rangka mewujudkan pemilu yang adil. Independensi lembaga penyelenggara pemilu merupakan salah satu ukuran kunci menegakkan pemilu yang berintegritas.<sup>6</sup>

Dalam rangka menjaga integritas, kehormatan, kemandirian, dan kredibilitas para penyelenggara pemilu, maka dibentuklah suatu kode etik dan pedoman perilaku penyelenggara pemilihan umum sebagai *guideline* dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya. Kode etik yang diterapkan di lingkungan jabatan penyelenggara negara ini kemudian dipahami sebagai etika penyelenggara negara yang menjadi sistem pengendalian perilaku ideal pejabat negara.<sup>7</sup> Dengan adanya etika penyelenggara negara menjadi hal yang substansial dewasa ini karena dapat mendorong penyelenggaraan administrasi pemerintahan menjadi efektif dan terpercaya.<sup>8</sup>

Sayangnya, KPU sebagai salah satu lembaga penyelenggara pemilu mulai dipertanyakan integritas dan kemandirian institusinya, semenjak Ketua KPU RI Hasyim Asy 'ari diputus Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) telah melakukan pelanggaran kode etik sebanyak empat kali. Anehnya putusan yang dikeluarkan DKPP tidak begitu tegas, dengan adanya amar putusan peringatan keras terakhir sampai dua kali. Padahal, berdasarkan Peraturan DKPP Nomor 1 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas peraturan DKPP Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum, sanksi peringatan keras terakhir merupakan bentuk maksimal dari sanksi teguran tertulis, sehingga seyogyanya sanksi yang dijatuahkan dapat lebih tinggi dari teguran tertulis, yakni pemberhentian sementara atau pemberhentian tetap.<sup>9</sup>

Pemilu demokratis yang dicita-citakan akan sulit dicapai jika lembaga penyelenggara pemilu tidak bisa mencerminkan penyelenggaraan pemerintahan yang berintegritas. Berdasarkan hal tersebut, penelitian ini bermaksud untuk mengeksplorasi

<sup>3</sup> Asshiddiqie, 255.

<sup>4</sup> Umbu Rauta, "Menggagas Pemilihan Presiden yang Demokratis dan Aspiratif," *Jurnal Konstitusi* 11, no. 3 (2014): 604.

<sup>5</sup> Pasal 22E ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>6</sup> Caroline van Ham dan Holly Ann Garnett, "Building Impartial Electoral Management? Institutional Design, Independence and Electoral Integrity," *International Political Science Review* 40, no. 3 (Juni 2019): 314.

<sup>7</sup> Jimly Asshiddiqie, *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi: Perspektif Baru tentang "Rule of Law and Rule of Ethics" & "Constitutional law and Constitutional Ethics"* (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), 119.

<sup>8</sup> Jimly Asshiddiqie, 122.

<sup>9</sup> Lihat Pasal 37 Peraturan DKPP Nomor 1 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas peraturan DKPP Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum.

lebih lanjut terkait implementasi kode etik di lembaga penyelenggara pemilu dan kaitannya dengan penegakan demokrasi di Indonesia.

## Rumusan Masalah

- 1) Bagaimana eksplanasi konsep etika penyelenggara negara dalam negara demokrasi?
- 2) Bagaimana implikasi kode etik penyelenggara pemilihan umum terhadap penegakan demokrasi?

## Metode Penelitian

Penelitian merupakan penelitian hukum yang termasuk dalam penelitian hukum normatif,<sup>10</sup> mengingat dalam penelitian ini, hukum ditempatkan sebagai kaidah atau norma yang menjadi acuan manusia berperilaku secara pantas. Penelitian hukum normatif ialah penelitian yang fokus pada penelusuran data sekunder dengan studi kepustakaan.<sup>11</sup> Adapun penelitian ini menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*).

Bahan penelitian ini ialah data sekunder, yang berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer yang digunakan ialah peraturan perundang-undangan terkait pemilihan umum, kelembagaan pemilihan umum, kode etik dan pedoman penyelenggara pemilihan umum, serta putusan terkait pelanggaran kode etik dan pedoman penyelenggara pemilihan umum. Bahan hukum sekunder sebagai penjelas dari bahan hukum primer yang digali dari buku, artikel jurnal, hasil penelitian sebelumnya, serta website yang relevan.

Data penelitian yang akan diperoleh melalui studi pustaka terhadap buku, artikel, hasil penelitian yang berkaitan dengan kode etik, kelembagaan pemilu, konsep demokrasi, serta analisis terkait konsepsi dan implementasi kode etik penyelenggara pemilu dalam demokrasi. Sementara kasus-kasus pelanggaran etika dikumpulkan dari berbagai website. Setelah data terkumpul maka akan dilakukan analisis mengenai implikasi kode etik penyelenggara pemilu terhadap demokrasi.

## Pembahasan

### **Eksplanasi Konsep Etika Penyelenggara Negara dalam Negara Hukum yang Demokratis**

#### **Eksplanasi Konsep Etika**

Etika berasal dari bahasa Yunani Kuno, yakni *ethos* sebagai bentuk tunggal yang memiliki berbagai pengertian misalnya tempat tinggal, padang rumput, kebiasaan, adat istiadat, akhlak, sikap, cara berpikir.<sup>12</sup> Secara umum, etika atau *ethics* ialah salah satu cabang filsafat yang mempelajari terkait perilaku yang benar (*right*) dan baik (*good*)

---

<sup>10</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2004), 29.

<sup>11</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mahmudi, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Umum* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2007), 23.

<sup>12</sup> Kiki Endah, "Etika Pemerintahan dalam Pelayanan Publik," *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan* 4, no. 1 (2018): 142.

dalam hidup manusia.<sup>13</sup> Etika dalam arti luas menurut Franz Magnis Suseno ialah semua norma dan penilaian digunakan masyarakat untuk memahami dan tahu seperti apa manusia seyogyanya menjalankan kehidupannya.<sup>14</sup> Secara konsep, etika dibedakan dari konsepsi moral. Moral mengajarkan bagaimana seseorang menjalani hidupnya, yakni adanya rumusan sistematis atas pandangan mengenai hal-hal yang berharga atau bernilai, serta kewajiban yang harus dilakukan manusia.<sup>15</sup>

Secara umum, para pakar mendeskripsikan sistem filsafat etik ke dalam empat cabang: (a) *descriptive ethics*; (b) *normative ethics* atau *prescriptive ethics*; (c) *applied ethics*; dan (d) *meta ethics*.<sup>16</sup> Adapun *descriptive ethics* berkaitan dengan perilaku yang benar dan baik seperti yang dipikirkan orang secara umum. Etika normatif atau preskriptif ialah berkenaan dengan tingkah laku yang dinilai sudah seharusnya dilakukan. *Applied ethics* membahas pengetahuan tentang moral dan bagaimana mewujudkannya ke dalam praktik di lapangan. Sementara *meta ethics* berkaitan dengan apa yang dimaksud benar dan baik itu sendiri.<sup>17</sup> Dalam konteks sektor, etika yang berkembang ialah etika terapan atau *applied ethics* yang acapkali disebut sebagai *government ethics* atau *ethics in public administration*. Dalam arti luas, yakni meliputi keseluruhan sistem norma etika yang mengikat dan menjadi acuan para penyelenggara negara secara.<sup>18</sup>

Dalam perkembangan negara, terdapat tendensi membedakan atau memisahkan berbagai norma atau kaidah perilaku manusia ke dalam pandangan norma hukum, norma etika, norma agama. Pemisahan ini terjadi didasarkan alasan politik dan perkembangan ilmu pengetahuan, misalnya munculnya teori positivisme hukum yang menegaskan hukum tidak boleh dicampuradukkan dengan norma lain dan harus dipisahkan dari anasir-anasir non-hukum.

Meskipun antara agama, etika, maupun hukum dipisahkan; ketiganya tidak boleh saling dipertentangkan atau dijauhkan karena perlunya memfungsikan ketiganya sebagai sarana pengendali dan pembimbing perilaku ideal manusia.<sup>19</sup> Lebih lanjut, sistem hukum yang ada mulai menunjukkan keterbatasannya, tidak mampu menjadi alat penyelesaian masalah. Oleh karena itu, perlu mengelaborasi prinsip-prinsip konstitusi bagi para politisi atau penyelenggara negara dalam praktik ketatanegaraan. Dibutuhkan suatu *constitutional ethics* sebagai upaya realistik untuk menuntun pelaksanaan tugas penyelenggaraan negara.<sup>20</sup>

<sup>13</sup> Jimly Asshiddiqie, *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi: Perspektif Baru tentang "Rule of Law and Rule of Ethics"* c/s "Constitutional law and Constitutional Ethics," 42.

<sup>14</sup> Franz Magnis Suseno, *Etika Dasar* (Jakarta: Kanisius, 1993); Lihat juga; M Nasir Jamil dan TB Massa Djafar, "Etika Publik Pejabat Negara dalam Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih," *Jurnal Kajian Politik dan Masalah Pembangunan* 12, no. 1 (2016): 1762.

<sup>15</sup> Suseno, *Etika Dasar*; dalam; Jamil dan Djafar, "Etika Publik Pejabat Negara dalam Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih," 1762.

<sup>16</sup> Jimly Asshiddiqie, *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi: Perspektif Baru tentang "Rule of Law and Rule of Ethics"* c/s "Constitutional law and Constitutional Ethics," 43.

<sup>17</sup> Jimly Asshiddiqie, 43.

<sup>18</sup> Jimly Asshiddiqie, 48.

<sup>19</sup> Jimly Asshiddiqie, 62.

<sup>20</sup> Keith E. Wittington, "On the Need for a Theory of Constitutional Ethics," *Penn State University Press* 9, no. 3 (2000): 65.

Dalam konteks penyelenggaraan negara, etika pemerintahan atau etika penyelenggaraan negara meliputi keseluruhan sistem norma aturan etika dan petunjuk di seluruh lingkungan jabatan (eksekutif, legislatif, dan yudikatif) mengenai perbuatan baik dan benar atau salah dan buruk.<sup>21</sup> Pedoman berperilaku tersebut biasanya diwadahi dalam bentuk produk hukum mengenai kode perilaku profesional (*professional code of conduct*), yang mengatur batasan-batasan sikap dan perilaku seorang profesional di bidangnya.

### **Etika Penyelenggara Pemilu dalam Negara Demokrasi**

Demokrasi dimaknai sebagai *government or rule by people*, kekuasaan dari, oleh, dan untuk rakyat. Demokrasi membutuhkan ruang gerak yang luas bagi partisipasi publik, keduanya berorientasi pada berkembangnya praktik penyelenggaraan kekuasaan negara yang beretika.<sup>22</sup> Jika rakyat dapat turut serta aktif dalam proses demokrasi, sistem politik akan berjalan dengan baik, yang mana keikutsertaan tersebut sangat dipengaruhi oleh persepsi positif masyarakat atas penyelenggara kekuasaan negara yang beretika.<sup>23</sup> Dengan demikian, etika penyelenggara negara atau etika pemerintahan memiliki dampak signifikan terhadap citra demokrasi sebagai sistem penyelenggaraan negara.

Di sisi lain, etika penyelenggara negara juga mampu mendorong pelaksanaan administrasi pemerintahan yang baik dan efektif sehingga mendapatkan kepercayaan publik.<sup>24</sup> Pemerintahan yang baik atau yang dikenal dengan *good governance*, dimaknai sebagai penyelenggaraan kekuasaan negara di segala aspek guna memenuhi pelayanan publik yang efektif dan efisien.<sup>25</sup> Pada praktiknya, *good governance* tidak akan bisa terwujud jika tidak ada konsep demokrasi di dalamnya. Miftah Toha sebagaimana dikutip dalam Pangestu, mengemukakan bahwa prinsip demokratis yang melekat pada *good governance* menegaskan urgensi untuk menempatkan kekuasaan ditangan rakyat bukan ditangan penguasa. Perlu ketiadaan rasa takut untuk berkumpul dan berserikat, berpendapat sesuai kebutuhan hati nurani, dan menghargai adanya perbedaan pendapat.<sup>26</sup>

Berdasarkan penjelasan mengenai konsep etika dan demokrasi dapat ditarik kesimpulan bahwa dalam rangka perwujudan implementasi demokrasi yang ideal perlu adanya suatu nilai dan norma moral yang bersifat normatif untuk mengatur perilaku seseorang turut berpartisipasi dalam demokrasi.<sup>27</sup> Oleh karenanya, agar etika penyelenggara negara dapat sejalan dengan sistem hukum yang ada, sistem kerja di

---

<sup>21</sup> Jimly Asshiddiqie, *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi: Perspektif Baru tentang "Rule of Law and Rule of Ethics" & "Constitutional law and Constitutional Ethics,"* 114.

<sup>22</sup> Jimly Asshiddiqie, 120.

<sup>23</sup> Jimly Asshiddiqie, 120.

<sup>24</sup> Jimly Asshiddiqie, 122.

<sup>25</sup> Definisi UNDP dalam Iwan Satibi, "Etika dan Perilaku Birokrasi dalam Mendukung Penguatan Good Governance," *Jurnal Academica Praja* 3, no. 3 (Agustus 2020): 241.

<sup>26</sup> Aji Pangestu, "Upaya Meminimalisir Potensi Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu pada Pemilu Serentak 2024," *Jurnal Bawaslu Provinsi Kepulauan Riau* 4, no. 1 (2022): 242.

<sup>27</sup> Nufika Ulfah, Yayuk Hidayah, dan Meiawatizal Trihastuti, "Urgensi Etika Demokrasi di era Global: Membangun Etika dalam Mengemukakan Pendapat Bagi Masyarakat Akademis Melalui Pendidikan Kewarganegaraan," *Jurnal Kewarganegaraan* 5, no. 2 (Desember 2021): 334.

semua lini perlu dilengkapi dengan kode etik institusi. Dalam hal penyelenggaraan Pemilu, terdapat kode etik dan pedoman penyelenggara Pemilu.

Kesadaran pentingnya etika diimplementasikan oleh penyelenggara Pemilu dikarenakan perlunya refleksi kritis, sistematis, dan teratur akan perilaku penyelenggara Pemilu.<sup>28</sup>

### **Implikasi Etika Penyelenggara Pemilu dalam Penegakan Demokrasi di Indonesia**

#### **Pengaturan Etika bagi Penyelenggara Pemilu di Indonesia dan Implementasinya**

Pemilu di Indonesia diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dan DKPP sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, anggota legislatif, dan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara demokratis. Dalam pelaksanaan tugas, fungsi dan wewenangnya, Penyelenggara Pemilu harus menaati suatu kode etik Penyelenggara Pemilu.

Kode etik penyelenggara Pemilu tertuang dalam Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilihan Umum. Kode etik tersebut disusun dalam rangka menjaga integritas, kehormatan, kemandirian, dan kredibilitas penyelenggara Pemilu. Kode Etik Penyelenggara Pemilu dimaknai sebagai 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.<sup>29</sup>

Kode etik penyelenggara Pemilu harus berlandaskan pada: (a) Pancasila dan UUD NRI tahun 1945; (b) Tap MPR No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa; (c) sumpah/janji anggota penyelenggara Pemilu; (d) asas Pemilu; dan (e) prinsip penyelenggara Pemilu.<sup>30</sup> Adapun asas Pemilu yakni langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Sementara prinsip penyelenggara Pemilu yang harus dilaksanakan guna menjaga integritasnya ialah jujur, mandiri, adil, akuntabel. Selain itu, profesionalitas penyelenggara Pemilu harus dilandaskan pada prinsip kepastian hukum, aksesibilitas, ketertiban, keterbukaan, proporsionalitas, profesional, efektif, efisien, dan mengutamakan kepentingan umum.

Akan tetapi, meskipun adanya kode etik dan pedoman perilaku tersebut sebagai batasan dan kunci pertanggungjawaban pribadi, dalam perjalanan pelaksanaan tugas dan fungsinya sebagai Penyelenggara Pemilu, terdapat beberapa kali pelanggaran etik yang dilakukan anggota dari lembaga penyelenggara Pemilu. Diantara kasus pelanggaran etik Penyelenggara Pemilu yang menarik dikupas ialah pelanggaran yang dilakukan oleh Ketua KPU RI, Hasyim Asy'ari.

Hasyim Asy'ari dinyatakan Bawaslu telah melakukan pelanggaran administratif pemilu dan diberikan teguran agar perbuatan tidak terulang kembali (Vide Putusan

<sup>28</sup> Pangestu, "Upaya Meminimalisir Potensi Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu pada Pemilu Serentak 2024," 35.

<sup>29</sup> Lihat Pasal 1 angka 4 Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilihan Umum (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1338).

<sup>30</sup> Pasal 5 ayat (1) Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilihan Umum (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1338).

Bawaslu Nomor 003/ADM.PL/BWSL/00.00/III/2024). Selain itu, Hasyim Asy'ari selaku Ketua KPU tercatat telah melakukan menerima sanksi etik dari DKPP sejumlah empat kali. Pertama, *statement* yang dikeluarkan oleh Ketua KPU RI terkait sistem proporsional terbuka dan proporsional tertutup. DKPP menilai pernyataan Ketua KPU RI menimbulkan kegaduhan dan/atau kegelisahan bagi partai politik peserta Pemilu. Sangat disayangkan, mengingat posisinya sebagai simbol penyelenggara Pemilu, tak semestinya Ketua KPU RI menyampaikan komentar yang terdapat tendensi diterapkannya proporsional tertutup pada Pemilu 2024. Atas hal tersebut, Hasyim Asy'ari dianggap telah terbukti melanggar prinsip adil, akuntabel, mandiri dan profesional dalam putusan DKPP Nomor 14-PKE-DKPP/II/2023 yang dibacakan pada 30 Maret 2023, dengan dijatuhi sanksi peringatan.

**Kedua**, Hasyim Asy'ari bertemu calon peserta Pemilu, Hasnaeni. Pertemuan tersebut dinilai berpotensi menimbulkan konflik kepentingan (*conflict of interest*), mengingat perjalanan bersama dilakukan bersamaan dengan tahapan verifikasi administrasi partai politik calon peserta pemilu. Dalam putusan DKPP Nomor 35-39-PKE-DKPP/II/2023 ini, Majelis menilai bahwa tindakan Ketua KPU RI terbukti telah melanggar prinsip mandiri, proporsional, dan profesional dengan melakukan komunikasi yang tidak patut dengan calon peserta Pemilu, yang dianggap mencoreng kehormatan lembaga penyelenggara Pemilu. Atas pelanggarannya tersebut, Hasyim Asy'ari diberikan sanksi peringatan keras terakhir sebagaimana dibacakan dalam sidang kode etik 23 April 2023.

**Ketiga**, tidak memenuhi kuota 30% perempuan dalam kebijakan yang dikeluarkan KPU. Dalam persidangan, KPU RI mengklaim bahwa ketentuan cara menghitung alokasi kursi 30% yang diatur dalam Pasal 8 ayat (2) Peraturan KPU Nomor 10 tahun 2023 sudah sesuai dengan metode matematika dan sudah dikonsultasikan dengan DPR. Namun, Pasal tersebut juga diuji materiil ke Mahkamah Agung dengan putusan bahwa ketentuan Pasal *a quo* dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah Agung mengemukakan jika alokasi kursi dikalkulasi secara persentase dan dihubungkan dengan Pasal *a quo*, hasil penghitungan jumlah tidak ada yang memenuhi hasil 30% tepat, bahkan di beberapa daerah pemilihan terdapat hasil yang kurang dari 30%.

Berdasarkan hal tersebut, KPU RI terbukti keliru melakukan penghitungan, padahal kewenangan yang dimiliki seyogyanya membuat KPU memahami dan memiliki pengetahuan terkait penghitungan tersebut. Berdasarkan hal tersebut, DKPP menjatuhi sanksi kepada Hasyim Asy'ari berupa sanksi peringatan keras karena dinilai tidak profesional dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya (Vide Putusan DKPP Nomor 110-PKE-DKPP/IX/2023).

**Keempat**, terkait penetapan pasangan calon Prabowo-Gibran tanpa mengubah Peraturan KPU terlebih dahulu. Ketua KPU sebagai simbol lembaga yang menjadi representasi kelembagaan penyelenggara Pemilu yang berintegritas dan profesional terbukti tidak memiliki kemampuan *leadership* profesional dalam berkomunikasi dan berkoordinasi dengan lembaga lain dalam rangka perubahan Peraturan KPU Nomor 19 Tahun 2023 sebagai tindak lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 90/PUU-

XXI/2023. Seyogyanya KPU bisa bersikap tegas dan memberikan kepastian hukum dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dalam menyelenggarakan Pemilu. Berdasarkan penilaian atas fakta persidangan tersebut, DKPP menjatuhkan sanksi peringatan keras terakhir kepada Hasyim Asy'ari selaku Ketua KPU RI (Vide Putusan DKPP Nomor 135-136-137-141-PKE-DKPP/XII/2023).

Jika merujuk pada Pasal 37 Peraturan DKPP tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilu, sanksi peringatan, sanksi peringatan keras, dan sanksi peringatan keras terakhir merupakan bentuk sanksi teguran tertulis. Adapun sanksi teguran tertulis ialah sanksi paling ringan, yang di atasnya terdapat sanksi pemberhentian sementara dan pemberhentian tetap. Hal ini menjadi aneh, karena Ketua KPU RI telah mendapat semua bentuk sanksi teguran tertulis tersebut, bahkan mendapat sanksi peringatan keras terakhir sampai dua kali. Menjadi hal aneh, dengan *track record* sanksi yang diterima tersebut, tidak beranjak ke sanksi dengan level yang lebih tinggi, dalam hal ini pemberhentian sementara atau pemberhentian tetap.

Sejarah mencatat DKPP pernah memberhentikan Arief Budiman dari jabatan Ketua KPU RI yang dinilai tidak mampu lagi memenuhi syarat menyandang jabatan Ketua KPU RI. Arief Budiman, menurut DKPP telah bertindak sepihak menyalahgunakan kewenangan sebagai Ketua KPU mengaktifkan kembali Evi Novida. Selain itu, Arief Budiman dinyatakan DKPP tidak bisa menempatkan diri di ruang publik sebagai pejabat negara yang statusnya senantiasa melekat dimanapun berada. Pada amar putusannya, DKPP menjatuhkan sanksi peringatan keras terakhir dan pemberhentian dari jabatan Ketua KPU RI (Vide Putusan DKPP Nomor 123-PKE-DKPP/X/2020).

Berdasarkan uraian tersebut, pasalnya Hasyim Asy'ari telah melanggar ketentuan dalam Kode Etik dan Pedoman Penyelenggara Pemilu lebih banyak dibandingkan Arief Budiman. Akan tetapi, putusan yang dijatuhkan DKPP kepada Hasyim Asy'ari lebih ringan dibandingkan Arief Budiman.

### Implikasi Etika Penyelenggara Pemilu bagi Penegakan Demokrasi di Indonesia

Pelaksanaan Pemilu sebagai instrumen pengisian jabatan penyelenggara negara dinilai menjadi salah satu unsur utama dalam jaminan terselenggaranya suatu pemerintahan yang demokratis dewasa ini.<sup>31</sup> Adapun tujuan pemilihan umum ada 4, yaitu: (a) guna terselenggaranya peralihan kepemimpinan secara damai dan tertib; (b) guna terjadinya pergantian pejabat wakil rakyat di parlemen; (c) untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat; dan (d) untuk melaksanakan prinsip-prinsip hak asasi manusia.<sup>32</sup>

Atas pemahaman tersebut, maka sejatinya penyelenggaraan Pemilu sebagai alat menuju demokrasi. Dengan demikian, penyelenggaraan Pemilu haruslah dilaksanakan dengan demokratis. Pemilu juga merupakan media pendeklegasian kedaulatan atau kekuasaan tertinggi dari rakyat sekaligus ukuran sistem politik yang demokratis,

<sup>31</sup> Rahmat B Setiawan Sapi'i, Andre Hartian Susanto, dan Axcel Deyong Aponno, "Kekosongan Hukum Peraturan Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu: Hambatan Pemilu Demokratis dan Berintegritas Rezim Orde Baru," *Jurnal APHTN-HAN* 1, no. 1 (Januari 2022): 6, <https://doi.org/10.55292/japhtnhan.v1i1.3>.

<sup>32</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, 1–3 ed. (Jakarta: Rajawali Press, 2011), 419.

sehingga pemilu yang bebas, adil, dan berkala diperlukan dalam mengimplementasikan demokrasi.

Demokrasi dikonsepkan memiliki empat prinsip penting, yaitu: (a) sistem politik untuk pergantian jabatan pemerintah melalui Pemilu yang bebas dan adil; (b) adanya keikutsertaan masyarakat secara aktif dalam bidang politik dan kehidupan berbangsa dan bernegara; (c) perlindungan HAM; dan (d) aturan hukum yang adil dan berlaku bagi semua kalangan.<sup>33</sup> Guna mewujudkan pemilu yang bebas dan aktif itulah diperlukan pejabat penyelenggara Pemilu yang senantiasa tunduk pada sistem hukum yang berlaku dan beretika.

Akan tetapi, upaya perwujudan penegakan Pemilu yang demokratis sulit tercapai jika dalam kelembagaan penyelenggara Pemilu tidak mendapatkan kepercayaan publik dikarenakan adanya pengabaian etika dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya. *Global Commission on Elections, Democracy and Security* mengidentifikasi lima tantangan utama dalam mewujudkan pemilu yang berintegritas dan demokratis: (a) membangun hukum untuk membenarkan klaim adanya hak asasi manusia dan keadilan pemilu; (b) membangun badan penyelenggara Pemilu yang kompeten dan memiliki kemandirian dalam bertindak untuk melaksanakan Pemilu yang transparan dan diakui oleh publik; (c) adanya pembagian kekuasaan sebagai sistem keamanan bersama dalam perwujudan *checks and balances*; (d) menghilangkan hambatan hukum, administratif, politik dan ekonomi terhadap partisipasi politik; dan (e) mengatur keuangan politik yang tak dapat dikendalikan.

Dalam rangka menciptakan kelembagaan penyelenggara Pemilu yang kompeten, mandiri, dan dipercaya publik dibutuhkan kode etik dan bagaimana penegakannya. Sayangnya, implementasi etika dalam institusi yang berwenang menyelenggarakan Pemilu di Indonesia masih kurang tegas sehingga dipertanyakan apakah Pemilu yang terselenggara menghasilkan pemimpin yang terpercaya juga. Hal ini tidak lain karena berdasarkan sejarah, penyelenggaraan Pemilu di Indonesia hanya dipakai untuk melanggengkan kekuasaan pada pemerintahan yang cenderung otoriter. Maka untuk dapat menjadi parameter demokrasi maka pemilu harus memenuhi sejumlah syarat.

Berbagai persyaratan pemilu yang demokratis memiliki kedudukan substansial karena menyangkut hakikat pemilu itu sendiri. Pemilu yang demokratis akan memperkokoh legitimasi dan kredibilitas pemerintahan dari pemenang pemilu. Sebaliknya, pemilu yang non-demokratis akan melemahkan legitimasi dan kredibilitas tersebut. Selain itu, konflik pasca pemilu dapat ditekan karena pemilu dapat dipertanggungjawabkan secara baik kepada publik.<sup>34</sup>

Ramlan Surbakti sebagaimana dikutip Saldi Isra, mengemukakan parameter yang digunakan untuk menilai ukuran proses penyelenggaraan Pemilu dapat dikatakan demokratis: (a) adanya kepastian hukum dalam pengaturan setiap jenjang penyelenggaraan Pemilu (*predictable procedures*); (b) aturan di setiap tahapan pemilu

<sup>33</sup> Yagus Triana, Etika Khairina, dan Mohammad Iqbal Fadlurrohman, “Kajian Prinsip Demokrasi dalam Pemilihan Umum di Indonesia,” *Jurnal Transformative* 9, no. 1 (2023): 70–71, <https://doi.org/10.21776/ub.transformative.2023.009.01.4>.

<sup>34</sup> Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu* (Yogyakarta: Laboratorium Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM, 2009), 15.

berdasarkan pada asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil; (c) pengaturan sistem pengawasan Pemilu diselenggarakan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan; dan (d) terdapat sistem hukum yang mengatur tata cara penyelesaian sengketa untuk semua perkara sengketa hasil Pemilu.<sup>35</sup>

Berdasarkan pendapat tersebut, ketidaktegasan DKPP dalam memberikan vonis kepada Asy'ari disinyalir karena memang tidak ada hukum yang mengatur pasti bagaimana akumulasi sanksi atas pelanggaran etika yang dilakukan dapat berubah tingkatannya. Hal ini dirasa perlu agar tidak terdapat lagi sanksi peringatan keras terakhir yang berkali-kali yang diberikan pada satu Termohon.

## Penutup

Kedudukan etika penyelenggara negara, dalam hal ini penyelenggara Pemilu sangat penting demi terwujudnya penyelenggara Pemilu yang demokratis. Konsep etika yang akan mendorong dan melengkapi hukum yang ada guna perwujudan *good governance* yang pada akhirnya berimplikasi pada demokrasi. Namun, guna menegakkan kode etik penyelenggara Pemilu perlu didesain hukum yang dapat memenuhi kepastian hukum di setiap tahapan Pemilu, termasuk di tahap penegakan etika tersebut. Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan sebelumnya, penulis merasa penting untuk merevisi Peraturan DKPP terkait mekanisme penjatuhan hukuman sanksi. Akan lebih baik jika aturan terbaru mengakomodir cakupan suatu sanksi yang diberikan, sehingga ada pedoman bagi DKPP untuk memutuskan sanksi paling tepat yang perlu diberikan.

## Daftar Pustaka

- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- . *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. 1–3 ed. Jakarta: Rajawali Press, 2011.
- Jimly Asshiddiqie. *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi: Perspektif Baru tentang “Rule of Law and Rule of Ethics” & “Constitutional law and Constitutional Ethics.”* Jakarta: Sinar Grafika, 2014.
- Isra, Saldi, dan Khairul Fahmi. *Pemilihan Umum Demokratis: Prinsip-prinsip dalam Konstitusi Indonesia*. Depok: Rajawali Press, 2021.
- Pamungkas, Sigit. *Perihal Pemilu*. Yogyakarta: Laboratorium Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM, 2009.
- Soekanto, Soerjono, dan Sri Mahmudi. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Umum*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2007.
- Suseno, Franz Magnis. *Etika Dasar*. Jakarta: Kanisius, 1993.
- Endah, Kiki. “Etika Pemerintahan dalam Pelayanan Publik.” *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan* 4, no. 1 (2018).
- Ham, Caroline van, dan Holly Ann Garnett. “Building Impartial Electoral Management? Institutional Design, Independence and Electoral Integrity.” *International Political Science Review* 40, no. 3 (Juni 2019).

<sup>35</sup> Saldi Isra dan Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum Demokratis: Prinsip-prinsip dalam Konstitusi Indonesia* (Depok: Rajawali Press, 2021), 25–26.

- Jamil, M Nasir, dan TB Massa Djafar. "Etika Publik Pejabat Negara dalam Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih." *Jurnal Kajian Politik dan Masalah Pembangunan* 12, no. 1 (2016).
- Pangestu, Aji. "Upaya Meminimalisir Potensi Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu pada Pemilu Serentak 2024." *Jurnal Bawaslu Provinsi Kepulauan Riau* 4, no. 1 (2022).
- Rauta, Umbu. "Menggagas Pemilihan Presiden yang Demokratis dan Aspiratif." *Jurnal Konstitusi* 11, no. 3 (2014).
- Sapi'i, Rahmat B Setiawan, Andre Hartian Susanto, dan Axcel Deyong Aponno. "Kekosongan Hukum Peraturan Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu: Hambatan Pemilu Demokratis dan Berintegritas Rezim Orde Baru." *Jurnal APHTN-HAN* 1, no. 1 (Januari 2022). <https://doi.org/10.55292/japhtnhan.v1i1.3>.
- Satibi, Iwan. "Etika dan Perilaku Birokrasi dalam Mendukung Penguatan Good Governance." *Jurnal Academica Praja* 3, no. 3 (Agustus 2020).
- Triana, Yagus, Etika Khairina, dan Mochammad Iqbal Fadlurrohman. "Kajian Prinsip Demokrasi dalam Pemilihan Umum di Indonesia." *Jurnal Transformative* 9, no. 1 (2023). <https://doi.org/10.21776/ub.transformative.2023.009.01.4>.
- Ulfah, Nufika, Yayuk Hidayah, dan Meiwatizal Trihastuti. "Urgensi Etika Demokrasi di era Global: Membangun Etika dalam Mengemukakan Pendapat Bagi Masyarakat Akademis Melalui Pendidikan Kewarganegaraan." *Jurnal Kewarganegaraan* 5, no. 2 (Desember 2021).
- Wittington, Keith E. "On the Need for a Theory of Constitutional Ethics." *Penn State University Press* 9, no. 3 (2000).
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945