

# PENGENALAN TENTANG DKPP UNTUK PENEGAK HUKUM<sup>1</sup>

Oleh Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH<sup>2</sup>.

## LANDASAN KERJA DKPP

1. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum;
3. UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum;
4. Peraturan DKPP, KPU, dan Bawaslu tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum, yaitu:
  - a. Peraturan DKPP No. Tahun 2012 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu;
  - b. Peraturan KPU No. Tahun 2012 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu;
  - c. Peraturan BAWASLU No. Tahun 2012 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu;
5. Peraturan DKPP No. Tahun 2012 tentang Pedoman Beracara Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum.

## DKPP , KPU, DAN BAWASLU

Berdasarkan ketentuan UU tentang Pemilu, dalam penyelenggaraan pemilihan umum terdapat 3 fungsi yang saling berkaitan yang diinstitusionalisasikan dalam 3 kelembagaan, yaitu KPU, Bawaslu, dan DKPP. DKPP atau Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum bukan lembaga penyelenggara pemilu, tetapi tugas dan kewenangannya terkait dengan para pejabat penyelenggara pemilu. Lembaga penyelenggara pemilu menurut Pasal 23E UUD 1945 adalah “komisi pemilihan umum” (dengan huruf kecil), tetapi oleh undang-undang dijabarkan menjadi terbagi ke dalam 2 kelembagaan yang terpisah dan masing-masing bersifat independen, yaitu “Komisi Pemilihan Umum” (dengan huruf Besar) atau KPU, dan “Badan Pengawas Pemilihan Umum” atau BAWASLU (Bawaslu).

Tugas dan kewenangan DKPP (Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum) berkaitan dengan orang per orang pejabat penyelenggara pemilihan umum, baik KPU maupun Bawaslu. Dalam arti sempit, KPU hanya terdiri atas para komisioner di tingkat pusat, provinsi, dan di tingkat kabupaten/kota. Demikian pula dalam arti sempit, Bawaslu hanya terdiri atas pimpinan atau anggota Bawaslu tingkat pusat dan Bawaslu tingkat provinsi. Namun, dalam arti luas, penyelenggara pemilihan umum itu, baik dalam lingkungan KPU maupun Bawaslu, menyangkut pula para petugas yang bekerja secara tetap atau pun yang bekerja secara tidak tetap atau adhoc.

Yang bekerja secara tidak tetap, misalnya, adalah pegawai negeri sipil yang bekerja di KPU atau yang bekerja di Bawaslu. Sedangkan yang bekerja secara tidak tetap atau adhoc, misalnya, adalah Ketua dan Anggota Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) di tingkat kabupaten/kota atau pun petugas

---

<sup>1</sup> Disampaikan dalam forum Rapat Pimpinan Kepolisian Republik Indonesia di Jakarta, Februari 2013.

<sup>2</sup> Ketua Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Republik Indonesia (DKPP-RI, 2012-2017), mantan Ketua Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (2003-2008).

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

## SUBJECTUM DAN OBJECTUM LITIS PERKARA DI DKPP

### 1. Subjectum Litis

Seperti dikemukakan di atas, berdasarkan UU tentang Penyelenggara Pemilu, subjectum litis atau subjek yang dapat menjadi pihak yang berperkara di DKPP dapat mencakup pengertian yang luas dan dapat pula menyangkut pengertian sempit. Namun, dalam Peraturan tentang Pedoman Beracara DKPP, pengertian pihak yang dapat berperkara tersebut dibatasi, sehingga penanganan kasus-kasus dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu dapat secara realistis ditangani dan diselesaikan oleh DKPP. Lagi pula, DKPP juga perlu memberikan dukungan penguatan kepada KPU dan Bawaslu sendiri untuk menjalankan fungsinya tanpa harus menangani semua urusan dugaan pelanggaran kode etik sendiri. Hal-hal yang dapat diselesaikan sendiri oleh KPU dan Bawaslu atau pun hal-hal yang semestinya ditangani dan diselesaikan lebih dulu oleh KPU dan Bawaslu, tidak boleh secara langsung ditangani oleh DKPP dengan mengabaikan mekanisme internal KPU dan Bawaslu sendiri lebih dulu.

Karena itu, idealnya, kasus-kasus dugaan pelanggaran kode etik yang secara langsung dapat diajukan dan ditangani oleh DKPP dibatasi hanya untuk kasus-kasus dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu di tingkat provinsi atau tingkat pusat. Sedangkan untuk kasus-kasus pelanggaran yang dilakukan pada tingkat kabupaten/kota lebih dulu harus diklarifikasi dan ditangani oleh KPU Pusat atau Bawaslu Pusat. Jika pun laporan atau pengaduan terkait diajukan langsung oleh masyarakat, oleh partai politik atau pun oleh penyelenggara pemilu tingkat lokal kepada DKPP, maka laporan atau pengaduan tersebut akan diperiksa dan diselesaikan lebih oleh KPU atau Bawaslu melalui anggota anggota KPU atau anggota Bawaslu yang duduk sebagai anggota DKPP.

### 2. Objectum Litis

Objek perkara yang ditangani oleh DKPP terbatas hanya kepada persoalan perilaku pribadi atau orang per orang pejabat atau petugas penyelenggara pemilihan umum. Objek pelanggaran etika yang dapat diperkarakan serupa dengan kualifikasi tindak pidana dalam sistem peradilan pidana, yaitu menyangkut sikap dan perbuatan yang mengandung unsur jahat dan melanggar hukum yang dilakukan oleh perseorangan individu secara sendiri-sendiri atau pun bersama-sama yang dipertanggung-jawabkan juga secara individu orang per orang.

Dengan perkataan lain, yang dapat dituduh melanggar kode etik adalah individu, baik secara sendiri-sendiri atau pun secara bersama-sama, bukan sebagai satu institusi, melainkan sebagai orang per orang. Yang dapat dituduh melanggar kode etik, bukan KPU atau Bawaslu sebagai institusi, tetapi orang

per orang yang kebetulan menduduki jabatan ketua atau anggota KPU atau Bawaslu tersebut. Karena itu, pihak yang melaporkan atau yang mengadu harus mampu membuktikan apa saja yang telah dilakukan oleh orang per orang individu ketua atau anggota KPU atau Bawaslu yang dianggap telah melanggar kode etik penyelenggara pemilu sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

## AKIBAT HUKUM PUTUSAN FINAL DAN MENGIKAT

### 1. Sifat Final dan Mengikat

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

Misalnya, putusan DKPP yang memberhentikan anggota KPU Provinsi wajib ditindaklanjuti oleh KPU Pusat dengan menerbitkan Surat Keputusan Pemberhentian yang bersangkutan dari kedudukannya sebagai anggota KPU Provinsi yang bersangkutan. Keputusan KPU Pusat itu hanya bersifat administratif, karena pemberhentian tersebut berlaku sejak putusan DKPP dibacakan dalam sidang pleno DKPP yang terbuka untuk umum. Demikian pula apabila yang diberhentikan oleh putusan DKPP itu adalah anggota KPU Pusat atau pun anggota Bawaslu Pusat, maka surat pemberhentiannya secara administratif harus dituangkan dalam bentuk Keputusan Presiden yang pemberhentiannya itu berlaku sejak tanggal putusan DKPP dibacakan atau diucapkan dalam sidang pleno yang terbuka untuk umum.

Dengan demikian, putusan-putusan DKPP dan keputusan-keputusan administratif atau yang biasa dikenal sebagai keputusan-keputusan tata usaha negara yang melaksanakan putusan DKPP tersebut, tidak dapat dijadikan objek perkara di pengadilan, khususnya di Pengadilan Tata Usaha Negara. Karena menurut UU tentang Penyelenggara Pemilu, putusan DKPP itu bersifat final dan mengikat. Sifat final dan mengikat ini sudah dipahami bersama oleh Ketua dan semua unsur Pimpinan Mahkamah Agung dalam pertemuan bersama antara DKPP dan Pimpinan Mahkamah Agung beberapa waktu yang lalu. Bahkan hal tersebut sudah lebih dulu dikomunikasikan dengan pihak kepolisian dalam pertemuan konsultasi DKPP dengan Kepala Kepolisian Republik Indonesia.

### 2. Implikasi Putusan terhadap Proses Pemilu

Secara normatif dan formal, putusan DKPP tidak berkaitan dengan proses tahapan pemilihan umum. Sebabnya ialah, objectum litis perkara di DKPP hanya berkaitan dengan isu persona aparat penyelenggara pemilihan umum, maka dengan sendirinya putusan DKPP pun tidak mengandung akibat hukum terhadap proses atau tahapan pemilihan umum. Objek perkara di DKPP juga tidak tergantung kepada *'tempus delicti'* atau saat kapan suatu perbuatan melanggar kode etik. Misalnya, meskipun

pemilihan Walikota Depok telah berlangsung 2 tahun sebelumnya dan putusan sengketa hasil pemilu telah bersifat final dan mengikat berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi yang telah dilaksanakan dengan sebaik-baiknya oleh Komisi Pemilihan Umum, tetapi di kemudian hari terbukti adanya perbuatan melanggar kode etika yang dilakukan oleh Ketua KPU Kota Depok dalam proses pemilihan Walikota Depok 2 tahun sebelumnya itu, tetap saja DKPP berwenang memeriksa dugaan pelanggaran kode etik yang terjadi 2 tahun sebelumnya itu.

Ternyata, dari pemeriksaan yang bersifat terbuka oleh DKPP, terbukti bahwa Ketua KPU Kota Depok memang telah melanggar kode etika, maka atas dasar itu ia diberhentikan berdasarkan putusan DKPP yang bersifat final dan mengikat. Namun, putusan DKPP itu tidak dapat dijadikan alasan untuk memberhentikan Walikota yang telah terpilih dan bahkan telah menjalankan tugasnya selama 2 tahun, meskipun Ketua KPU Kota Depok telah diberhentikan berdasarkan putusan DKPP. Mengapa demikian? Sebabnya adalah bahwa antara persoalan pelanggaran kode etik aparat KPU dan proses pemilihan Walikota dan bahkan dengan persoalan sengketa mengenai hasil pemilihan itu, sama sekali tidak dapat dikaitkan berdasarkan prinsip sebab-akibat atau kausalitas.

### 3. Masalah Keadilan Restoratif

Masalah penting yang sering kurang dipahami dengan baik atau kurang mendapat perhatian dalam perkembangan modern mengenai sistem peradilan adalah perspektif tentang keadilan restoratif (*restorative justice*). Pada umumnya, proses peradilan konvensional selalu dipahami dalam konteks paradigma keadilan retributif (*retributive justice*). Yang diutamakan dalam proses peradilan adalah sistem sanksi hukum yang bersifat menghukum, membalas dendam, melampiaskan sakit hati, atau menyalurkan kemarahan, baik korban dalam arti sempit ataupun korban dalam arti luas, yaitu masyarakat pada umumnya yang tidak puas, dan bahkan benci dan marah kepada penjahat yang telah melawan hukum dan merugikan masyarakat. Dalam hukum pidana, tersedia sistem sanksi pidana mati, pidana penjara, pidana denda, dan sebagainya. Sedangkan dalam sistem peradilan etika diadakan sanksi teguran dan sanksi pemberhentian dari jabatan publik. Semua bentuk sanksi hukum maupun etika tersebut bersifat pembalasan dengan cara menghukum dan melampiaskan amarah.

Namun dewasa ini, teori pembalasan ini mendapatkan perlawanan yang semakin kuat dan kritis di kalangan para ahli, seiring makin berkembang-luasnya kesadaran baru mengenai standar-standar kemanusiaan global. Hukuman atau pidana mati semakin dipersoalkan dalam teori dan praktik, dan demikian pula sanksi penjara dipandang makin lama makin tidak efektif dalam mengendalikan kecenderungan perilaku menyimpang (*deviant behaviors*) dalam kehidupan masyarakat modern. Di bidang pemberantasan korupsi, misalnya, semakin luas aspirasi mengenai pentingnya penerapan sanksi perampasan harta kekayaan dengan menggunakan sistem pembuktian terbalik. Seseorang yang terbukti melakukan tindak pidana korupsi, harus dirampas seluruh harta kekayaan yang dimilikinya, kecuali ia mampu membuktikan bahwa bagian-bagian mana dari harta kekayaan yang dimilikinya itu yang diperoleh dengan cara yang memang sah menurut hukum. Sistem sanksi yang demikian ini dianggap lebih bersifat memulihkan kerugian negara daripada sekedar melampirkan balasan sanksi penjara ataupun pidana mati bagi penjahat yang terbukti melakukan tindak pidana korupsi tersebut. Dengan

sistem sanksi perampasan harta tersebut, kepentingan kerugian kekayaan negara dapat dipulihkan sebagaimana mestinya, bukan sekedar melampiskan kemarahan kepada korupsi dan kepada koruptor.

Cara pandang keadilan restoratif ini merupakan warisan umat manusia dalam sejarah pra-modern yang cenderung mulai direvitalisasi kembali untuk kepentingan masa kini. Oleh karena itu, jika seseorang terbukti melanggar hukum, yang penting mendapat perhatian justru adalah nasib korban yang harus dipulihkan. Masalahnya kemudian jika dikaitkan dengan peradilan pidana dan peradilan etika penyelenggara pemilu yang tidak berkaitan dengan proses pemilu ataupun dengan hasil pemilu, melainkan hanya dengan perilaku etik dari aparat penyelenggara pemilu, timbul masalah yang boleh jadi belum saatnya dipertimbangkan mengenai relevansi dan urgensinya. Misalnya, 5 orang anggota KPU suatu daerah terbukti melanggar kode etik, sedangkan sebagai akibat langsung dari adanya pelanggaran itu, ada pasangan calon yang digugurkan haknya oleh kelima orang anggota KPU tersebut, seperti yang terjadi pada pemilihan Bupati Pamekasan pada akhir tahun 2012 yang lalu. Jika putusan DKPP ditetapkan mengenai hal itu masih berada dalam jadwal, yaitu 1 hari sebelum berakhirnya jadwal tahap penetapan pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati oleh KPU setempat, apakah putusan DKPP itu dapat dimanfaatkan untuk mengoreksi penetapan calon tersebut oleh KPU yang kelima anggotanya diberhentikan oleh putusan DKPP tersebut?

Kasus seperti ini penting dikaji untuk maksud merekayasa perkembangan praktik peradilan etika yang semakin maju dan berkeadilan di masa depan, terutama jika ternyata semua aspek pendukung sangat memungkinkan untuk dilakukannya inovasi melalui vonnis atau putusan DKPP sebagai pengadilan etik. Misalnya, oleh karena kelima anggota KPU Kabupaten setempat diberhentikan, maka menurut undang-undang KPU setingkat di atasnya bertanggungjawab mengambilalih pelaksanaan tugas dan kewenangan KPU setempat. Namun, ada beberapa kendala yang ditemukan dalam praktik, misalnya karena keberadaan DKPP sendiri masih baru dan belum dikenal luas, KPU tingkat provinsi sendiri atau pun KPU yang bersangkutan tidak dapat diharapkan cekatan bertindak dalam melaksanakan putusan DKPP itu, termasuk akibat hukumnya, dimana KPU tentu saja berwenang menambahkan pasangan calon yang tadinya dinyatakan tidak memenuhi syarat menjadi memenuhi syarat setelah adanya putusan DKPP. Karena itu, untuk membantu KPU Provinsi, DKPP dapat saja menuangkan advis hukum mengenai hal itu dalam '*ratio-decidenti*' atau pertimbangan putusan yang secara substantif dapat dipandang sebagai advis yang bersifat anjuran moral kepada KPU untuk bertindak. Bahkan, agar lebih tegas dan mudah dipahami, DKPP dapat pula berinovasi dengan menuangkan advis etik tersebut dalam rumusan amar sehingga memiliki daya ikat dan daya bimbing yang lebih kuat dan efektif.

Namun demikian, inovasi semacam itu sangat rawan disalah-gunakan di satu segi, dan mudah pula mengundang kontroversi sebagai akibat reaksi pro dan kontra terhadap putusan DKPP. Mengapa demikian? Sebabnya ialah kesadaran mengenai pentingnya perspektif '*restorative justice*' itu masih sangat tipis di kalangan masyarakat. Hukum pun masih dipahami hanya sebagai persoalan procedural yang bersifat formalistic. Hukum hanya dipandang sebagai kata-kata tekstual, bukan dan belum dipahami sebagai instrumen keadilan yang bersifat substantif dengan memberikan solusi keadilan yang pasti dan kepastian yang adil. Inovasi semacam ini juga rawan disalahgunakan bagi pencari keadilan yang semu, yaitu DKPP rawan dimanfaatkan untuk mencari keuntungan pribadi atau golongan dalam menghadapi keputusan KPU yang tidak menguntungkan bagi partai politik atau pun pihak-pihak terkait.

## DKPP SEBAGAI PENGADILAN ETIKA

DKPP (Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum) merupakan perkembangan lebih lanjut dari lembaga DK-KPU (Dewan Kehormatan Komisi Pemilihan Umum) yang sudah ada sebelumnya yang diatur berdasarkan UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Sejak UU No. 22 Tahun 2007, putusan Dewan Kehormatan dinyatakan bersifat final dan mengikat, sehingga oleh karena itu dapat dikatakan memiliki karakter dan mekanisme kerja seperti lembaga peradilan. Oleh karena itu, sejak terbentuknya DK-KPU pertama kali pada tahun 2009, dimana saya dipercaya menjadi ketuanya secara berturut-turut selama tahun 2009 dan 2010, mekanisme kerja Dewan Kehormatan ini didesain sebagai badan peradilan etika yang menerapkan semua prinsip peradilan modern.

Beberapa prinsip penting yang dipraktikkan dalam penyelenggaraan peradilan etik oleh Dewan Kehormatan KPU dan juga oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang ada sekarang, misalnya, 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 untuk mengatasi konflik dan memberikan solusi yang adil.

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

## KEPELOPORAN DALAM SISTEM PERADILAN ETIKA

Sekarang dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sudah cukup berdiri lembaga-lembaga penegak kode etik dalam jabatan-jabatan public. Di bidang kehakiman, misalnya, sudah ada Komisi Yudisial, di samping adanya Majelis Kehormatan Hakim (MKH) dalam sistem internal Mahkamah Agung. Di Mahkamah Konstitusi juga ada mekanisme Majelis Kehormatan Hakim (MKH) MK. Di dunia pers dan jurnalistik, terdapat Dewan Pers. Di lingkungan lembaga legislatif, yaitu DPR dan DPD telah ada Badan Kehormatan DPR dan Badan Kehormatan DPD.

Di lingkungan organisasi profesi, seperti misalnya di dunia kedokteran, sekarang juga sudah Konsil Kedokteran Indonesia (KKI) yang salah satu tugasnya membentuk mengatur keberadaan majelis kehormatan etika kedokteran. Sedangkan di bidang-bidang profesi lainnya, lembaga penegak etika itu

semua dilembagakan secara internal dalam masing-masing organisasi profesi, organisasi-organisasi kemasyarakatan atau pun partai-partai politik. Dewasa ini, banyak lembaga negara dan semua partai politik, serta kebanyakan organisasi kemasyarakatan (Ormas) telah mempunyai sistem kode etik yang diberlakukan secara internal dan disertai dengan pengaturan mengenai lembaga-lembaga penegaknya. Di lingkungan Pegawai Negeri sudah ada Kode Etik Pegawai Republik Indonesia dan mekanisme penegakannya. Di lingkungan Komnasham juga sudah diatur adanya Kode Etika Komisioner dan mekanisme penegakannya. Di organisasi PERADI (Persatuan Advokat Indonesia) juga sudah diatur adanya Kode Etika dan Majelis Kehormatan Advokat. Yang dapat dikatakan paling maju adalah di lingkungan institusi kepolisian dan tantara nasional Indonesia. Di lingkungan tentara dan kepolisian bahkan dibedakan antara kode etik dan ode perilaku, etika profesi dan disiplin organisasi.

Namun demikian, semua lembaga penegak kode etika itu, sebagian besar masih bersifat proforma. Bahkan sebagian di antaranya belum pernah menjalankan tugasnya dengan efektif dalam rangka menegakkan kode etik yang dimaksud. Salah satu sebabnya ialah bahwa lembaga-lembaga penegak kode etik tersebut di atas tidak memiliki kedudukan yang independen, sehingga kinerjanya tidak efektif. Karena itu, sebagai solusinya ialah bahwa lembaga-lembaga penegak kode etik tersebut harus direkonstruksikan sebagai lembaga peradilan etik yang diharuskan menerapkan prinsip-prinsip peradilan yang lazim di dunia modern.

Hal itulah yang hendak dirintis dan dipelopori oleh DKPP, yaitu agar sistem ketatanegaraan kita didukung oleh sistem hukum dan sistem etik yang bersifat fungsional. Sistem demokrasi yang kita bangun diharapkan dapat ditopang oleh tegak dan dihormatinya hukum dan etika secara bersamaan. Kita harus membangun demokrasi yang sehat dengan ditopang oleh *'the rule of law and the rule of ethics'* secara bersamaan. *"The Rule of Law"* bekerja berdasarkan *"Code of Law"*, sedangkan *"the Rule of Ethics"* bekerja berdasarkan *"Code of Ethics"*, yang penegakannya dilakukan melalui proses peradilan yang independen, imparial, dan terbuka, yaitu peradilan hukum (*Court of Law*) untuk masalah hukum, dan peradilan etika (*Court of Ethics*) untuk masalah etika.

#### KETERKAITAN DENGAN TUGAS KEPOLISIAN

Kerjasama antara DKPP, KPU, dan Bawaslu dengan pihak Kepolisian, baik sebagai aparat penegak hukum maupun sebagai alat negara menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat, sangat penting untuk dikembangkan. Tugas yang terkait dengan penyelenggaraan pemilihan umum secara teknis memang dikaitkan dengan komisi pemilihan umum dengan peran Bawaslu sebagai lembaga pengawasnya. Akan tetapi semua keputusan yang diambil, baik oleh KPU maupun Bawaslu dan juga oleh DKPP, semua berkenaan dan bersangkutan paut dengan dinamika penyelenggaraan kompetisi politik yang diatur menurut UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam iklim demokrasi yang baru dikembangkan selama lima belas tahun era reformasi, banyak sekali jabatan publik yang diperebutkan atau dikompetisikan, baik melalui pemilihan langsung melalui pemilu maupun pemilihan tidak langsung, yaitu melalui lembaga perwakilan rakyat.

Persaingan dan perebutan itu seringkali berlangsung sengit dan tidak rasional serta dilakukan dengan dukungan pengaruh massa atau pun dukungan pengaruh uang dan penguasaan media massa. Dalam kultur politik yang masih bersifat paternalistik, dukungan-dukungan kepada calon seringkali disertai emosi massa yang dapat mengganggu ketertiban dan keamanan. Disinilah pentingnya kerjasama pihak Kepolisian, KPU, Bawaslu, dan termasuk DKPP tidak boleh bekerja sendiri tanpa koordinasi dengan aparat kepolisian, dan demikian pula aparat kepolisian haruslah memberikan dukungan yang semestinya untuk menyelesaikan tugas-tugas penyelenggaraan pemilihan umum yang sehat dan terpercaya.

Dari segi penegakan hukum, Kepolisian juga dapat memahami dengan tetap apa dan bagaimana tugas KPU dalam menyelenggarakan pemilu dan apa dan bagaimana pula tugas Bawaslu dalam mengawasi pelaksanaan pemilihan umum. Penting disadari bahwa kedudukan dan peranan Bawaslu menurut ketentuan UU yang baru, yaitu UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, agak berbeda dengan kedudukan dan peranan Bawaslu sebelumnya menurut UU No. 22 Tahun 2007. Sekarang Bawaslu disebut sebagai lembaga semi atau quasi judisial juga, yaitu di bidang administrasi penyelenggaraan pemilu.

Demikian pula DKPP, juga merupakan lembaga semi-judisial atau quasi yudisial, khususnya di bidang etika penyelenggara pemilu. Penting untuk disampaikan dalam forum yang penting ini, ketika pertama kali anggota KPU diberhentikan dari jabatannya karena terbukti melanggar kode etik, yang bersangkutan merasa terhina dan merasa diperlakukan tidak menyenangkan, sehingga karena itu ia mengadakan Ketua dan para anggota KPU dan Ketua dan para anggota DK-KPU ke pihak kepolisian. Itu terjadi pada tahun 2009, yaitu menjelang pelaksanaan pemungutan suara pemilihan presiden secara langsung yang pertama kali dalam sejarah Republik Indonesia.

Untuk pertama kali dalam sejarah KPU berdasarkan ketentuan UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum membentuk Dewan Kehormatan KPU dimana saya diberi kepercayaan menjadi ketuanya. Kasus pertama yang kami periksa adalah kasus dugaan pelanggaran kode etik sebagai akibat konflik internal dalam tubuh KPU Provinsi Sumatera Selatan. Setelah dilakukan persidangan terbuka sebagaimana layaknya sebuah lembaga peradilan, 4 orang anggota KPU (termasuk ketuanya) terbukti telah melanggar kode etik dengan kategori yang berat. Atas dasar itu, keempat orang tersebut dinyatakan terbukti melanggar dan kepada KPU diperintahkan untuk segera menerbitkan keputusan pemberhentian. Sesudah keputusan pemberhentian dikeluarkan, salah seorang dari keempat orang tersebut yang bernama Bakri mengadakan anggota KPU dan DK-KPU ke Polda Metro Jaya, karena tuduhan telah mempermalukan yang bersangkutan.

Pihak Polda Metro sendiri ketika itu, di tengah kesibukan KPU dan segenap warga bangsa kita menanti hari-hari pemungutan suara pemilihan presiden pertama dalam sejarah, dengan gesit memproses pengaduan itu sesuai dengan prosedur formal yang berlaku. Tidak ada perasaan bahwa hal itu adalah soal sepele yang dapat ditunda dulu, karena kesibukan semua anggota KPU mempersiapkan segala hal yang berkaitan dengan pemilu presiden tersebut. Proses hukum dilakukan secara mekanistik menurut prosedur formal yang resmi oleh petugas kepolisian. Karena pengaduan itu, maka anggota KPU yang terkait dipanggil untuk diperiksa oleh petugas kepolisian di tengah kesibukan KPU yang sangat padat. Tentu saja, sebagai mantan Ketua Mahkamah Konstitusi yang juga berperan sebagai Ketua DK-



KPU yang memutus perkara pelanggaran kode etik yang dipermasalahkan oleh pengadu, saya dikonsultasi oleh Ketua dan Anggota KPU terkait. Lalu saya sarankan agar, dibuat surat jawaban saja atau setidaknya petugas pemeriksa di kepolisian ditelp sebagaimana mestinya untuk mohon penundaan pemeriksaan sampai sesudah pelaksanaan pilpres.

Saran saya itu, dilaksanakan oleh Ketua KPU, dan benar kemudian proses pemeriksaan ditunda sampai waktu yang tepat. Sesudah pemilihan presiden, sekitar 2 bulan setelahnya, kembali datang surat panggilan dari kepolisian untuk pemeriksaan kepada Ketua dan para anggota terkait. Hal ini menunjukkan bahwa perkara pengaduan mantan Anggota KPU Provinsi Sumatera Selatan diperlakukan dengan sangat serius oleh pihak kepolisian. Karena itu, saya selaku Ketua Dewan Kehormatan KPU membicarakan hal itu langsung kepada Jenderal Bambang Hendarso Danuri, Kepala Polri ketika itu, dengan menjelaskan pelbagai hal mengenai pengaduan mantan anggota KPU tersebut beserta ketentuan yang tegas-tegas diatur oleh UU tentang status dan akibat hukum putusan DK-KPU yang bersifat final dan mengikat. Atas dasar informasi itu, Kepala Polri kemudian mengambil langkah sehingga dalam waktu segera pemeriksaan atas perkara pengaduan mantan anggota KPU Provinsi Sumatera Selatan itu dihentikan sebagaimana mestinya.

Peristiwa tersebut di atas merupakan salah satu contoh untuk menegaskan bahwa antara DKPP dan demikian juga antara KPU dan Bawaslu, memang diperlukan langkah-langkah koordinasi dan kerjasama dalam memahami pelbagai aspek mengenai peraturan perundang-undangan di bidang pemilihan, dan dalam rangka menjamin bahwa segala peraturan perundang-undangan di bidang pemilihan itu dapat dijalankan dengan sebaik-baiknya, semata-mata untuk kepentingan bangsa dan negara. Demikianlah beberapa catatan yang perlu disampaikan dalam forum Rapat Pimpinan POLRI se-Indonesia yang sangat terhormat ini.

Sebagai bahan tambahan, pelbagai peraturan perundang-undangan dan bahan-bahan informasi tentang DKPP sendiri, juga disertakan sebagai lampiran makalah ini. Semoga bahan-bahan ini dapat bermanfaat dalam rangka membangun kerjasama yang erat antara DKPP khususnya dengan Kepolisian Republik Indonesia. Apalagi selama 6 bulan terakhir, DKPP juga telah menikmati banyak bantuan dari Kapolri, terutama dengan diizinkan DKPP menggunakan fasilitas ruang video-conference di Mabes POLRI dengan ruang video-conference di Polda terkait dalam rangka persidangan jarak jauh DKPP dengan KPU atau Bawaslu di daerah-daerah. Atas kerjasama POLRI selama ini, saya ucapkan terima kasih, dan semoga kerjasama semacam itu dapat terus ditingkatkan di masa-masa yang akan datang.

Jakarta, Februari 2013.

Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH.

(Ketua Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Republik Indonesia, DKPP-RI).