

## PENGENALAN TENTANG DKPP

### DALAM RANGKA PENEGAKAN KODE ETIK PENYELENGGARA PEMILU<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 Penyelenggaraan 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. 1 Tahun 2012 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu;
  - b. Peraturan KPU No. 11 Tahun 2012 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu;
  - c. Peraturan BAWASLU No. 13 Tahun 2012 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu;
5. Peraturan DKPP No. 1 Tahun 2012 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan DKPP No.1 Tahun 2013 tentang Pedoman Beracara Kode Penyelenggara Pemilihan Umum;
6. Peraturan DKPP No. 2 Tahun 2013 tentang Pemeriksaan Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum di Daerah.

#### 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 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

---

<sup>1</sup>Disampaikan dalam rangka Hari Ulang Tahun Ikatan Hakim Indonesia (IKAHI) ke-61, di Jakarta, Kamis, 20 Maret 2014.

<sup>2</sup> Ketua Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Republik Indonesia (DKPP-RI2012-2017), Ketua Dewan Penasihat KOMNASHAM, Anggota Dewan Gelar dan Tanda-Tanda Kehormatan (DGTK), Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, mantan Ketua Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (2003-2008).

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.

## TENTANG KODE ETIK PENYELENGGARA PEMILU

Kode Etik Penyelenggara Pemilu dituangkan dalam bentuk Peraturan Bersama KPU, Bawaslu, dan DKPP. Mengapa demikian? Kode Etika disusun berdasarkan kesadaran internal para 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 sendiri sebagai '*self-regulatory body*' yang bersifat independen dalam menegakkan kode etik penyelenggara pemilu.

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:

1. Prinsip Dasar Etika dan Perilaku
2. Pelaksanaan Prinsip Dasar Etika dan Perilaku
3. Ketentuan tentang Sanksi

Kode Etik Penyelenggara Pemilu bertujuan untuk menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas anggota penyelenggara pemilihan umum di semua tingkatan dengan berpedoman kepada 12 asas yang ditentukan oleh UU, yaitu:

- 1) Kemandirian;
- 2) Kejujuran;
- 3) Keadilan;
- 4) Kepastian hukum;
- 5) Ketertiban;
- 6) Kepentingan umum;
- 7) Keterbukaan;
- 8) Proporsionalitas;
- 9) Profesionalitas;
- 10) Akuntabilitas;
- 11) Efisiensi; dan
- 12) Efektifitas.

Berdasarkan UU dan Kode Etik Penyelenggara Pemilu, dalam Prinsip Dasar Etika dan Perilaku Penyelenggara Pemilu ditentukan bahwa setiap penyelenggara pemilu berkewajiban untuk:

- 1) menjunjung tinggi Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan peraturan perundang-undangan;
- 2) menjunjung tinggi kepentingan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 3) menunjukkan penghargaan dan kerjasama dengan seluruh lembaga dan aparatur negara untuk kepentingan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan
- 4) menjaga dan memelihara nama baik Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 5) memelihara dan menjaga kehormatan lembaga Penyelenggara Pemilu;
- 6) menjalankan tugas sesuai visi, misi, tujuan, dan program lembaga Penyelenggara Pemilu;
- 7) menjaga rahasia yang dipercayakan kepadanya, termasuk hasil rapat yang dinyatakan sebagai rahasia sampai batas waktu yang telah ditentukan atau sampai masalah tersebut sudah dinyatakan untuk umum sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan;
- 8) menghargai dan menghormati sesama lembaga Penyelenggara Pemilu dan pemangku kepentingan Pemilu; dan
- 9) melakukan segala upaya yang dibenarkan etika sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan sehingga memungkinkan bagi setiap penduduk yang berhak memilih terdaftar sebagai pemilih dan dapat menggunakan hak memilihnya.
- 10) menjaga dan memelihara tertib sosial dalam penyelenggaraan Pemilu;
- 11) mengindahkan norma dalam penyelenggaraan Pemilu; dan
- 12) menghormati kebhinnekaan masyarakat Indonesia.
- 13) beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- 14) menjunjung tinggi sumpah/janji jabatan dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan tanggungjawabnya;
- 15) menjaga dan memelihara netralitas, imparialitas, dan asas-asas penyelenggaraan Pemilu yang jujur, adil, dan demokratis;
- 16) tidak mengikutsertakan atau melibatkan kepentingan pribadi maupun keluarga dalam seluruh pelaksanaan tugas, wewenang, dan kewajibannya;
- 17) melaksanakan tugas-tugas sesuai jabatan dan kewenangan yang didasarkan pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, undang-undang, peraturan perundang-undangan, dan keputusan yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu;
- 18) mencegah segala bentuk dan jenis penyalahgunaan tugas, wewenang, dan jabatan, baik langsung maupun tidak langsung;
- 19) menolak untuk menerima uang, barang, dan/atau jasa atau pemberian lainnya yang apabila dikonversi melebihi standar biaya umum dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) jam, dalam kegiatan tertentu secara langsung maupun tidak langsung dari calon peserta Pemilu, peserta Pemilu, calon anggota DPR dan DPRD, dan tim kampanye;
- 20) mencegah atau melarang suami/istri, anak, dan setiap individu yang memiliki pertalian darah/semenda sampai derajat ketiga atau hubungan suami/istri yang sudah bercerai di bawah pengaruh, petunjuk, atau kewenangan yang bersangkutan, untuk meminta atau menerima janji, hadiah, hibah, pemberian, penghargaan, dan pinjaman atau bantuan apapun dari pihak yang berkepentingan dengan penyelenggaraan Pemilu; serta

21) menyatakan secara terbuka dalam rapat apabila memiliki hubungankeluarga atau sanak saudara dengan calon, peserta Pemilu, atau timkampanye.

Di samping itu, dalam pelaksanaan prinsip dasar etika dan perilaku itu, penyelenggara pemilihan umum juga diwajibkan melaksanakan ke-12 asas-asas pemilihan umum tersebut di atas yang dibagi menjadi 6 kelompok, yaitu (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 asasadil dan mandiri, penyelenggara pemilu diwajibkan:

- a. bertindak netral dan tidak memihak terhadap partai politik tertentu, calon, peserta pemilu, dan media massa tertentu;
- b. memperlakukan secara sama setiap calon, peserta Pemilu, calon pemilih, dan pihak lain yang terlibat dalam proses Pemilu;
- c. menolak segala sesuatu yang dapat menimbulkan pengaruh buruk terhadap pelaksanaan tugas dan menghindari dari intervensi pihak lain;
- d. tidak mengeluarkan pendapat atau pernyataan yang bersifat partisan atas masalah atau isu yang sedang terjadi dalam proses Pemilu;
- e. tidak mempengaruhi atau melakukan komunikasi yang bersifat partisan dengan pemilih;
- f. tidak memakai, membawa, atau mengenakan simbol, lambang atau atribut yang secara jelas menunjukkan sikap partisan pada partai politik atau peserta Pemilu tertentu;
- g. tidak memberitahukan pilihan politiknya secara terbuka dan tidak menanyakan pilihan politik kepada orang lain;
- h. memberitahukan kepada seseorang atau peserta Pemilu selengkap dan secermat mungkin akan dugaan yang diajukan atau keputusan yang dikenakannya;
- i. menjamin kesempatan yang sama kepada setiap peserta Pemilu yang dituduh untuk menyampaikan pendapat tentang kasus yang dihadapinya atau keputusan yang dikenakannya;
- j. mendengarkan semua pihak yang berkepentingan dengan kasus yang terjadi dan mempertimbangkan semua alasan yang diajukan secara adil;
- k. tidak menerima hadiah dalam bentuk apapun dari peserta Pemilu, calon peserta Pemilu, perusahaan atau individu yang dapat menimbulkan keuntungan dari keputusan lembaga penyelenggara Pemilu.

Dalam melaksanakan asas kepastian hukum, Penyelenggara Pemilu berkewajiban:

- a. melakukan tindakan dalam rangka penyelenggaraan Pemilu yang secara tegas diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan;
- b. melakukan tindakan dalam rangka penyelenggaraan Pemilu yang sesuai dengan yurisdiksinya;
- c. melakukan tindakan dalam rangka penyelenggaraan pemilu, menaati prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan; dan
- d. menjamin pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Pemilu sepenuhnya diterapkan secara tidak berpihak dan adil.

Dalam melaksanakan asas jujur, keterbukaan, dan akuntabilitas, penyelenggara pemilu diwajibkan:

- a. menjelaskan keputusan yang diambil berdasarkan peraturan perundang-undangan, tata tertib, dan prosedur yang ditetapkan;
- b. membuka akses publik mengenai informasi dan data yang berkaitan dengan keputusan yang telah diambil sesuai peraturan perundang-undangan;
- c. menata akses publik secara efektif dan masuk akal serta efisien terhadap dokumen dan informasi yang relevan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
- d. menjelaskan kepada publik apabila terjadi penyimpangan dalam proses kerja lembaga penyelenggara Pemilu serta upaya perbaikannya;
- e. menjelaskan alasan setiap penggunaan kewenangan publik;
- f. memberikan penjelasan terhadap pertanyaan yang diajukan mengenai keputusan yang telah diambil terkait proses Pemilu; dan

- g. memberikan respon secara arif dan bijaksana terhadap kritik dan pertanyaan publik.

Dalam melaksanakan asas kepentingan umum, penyelenggara pemilu berkewajiban:

- a. memberikan informasi dan pendidikan pemilih yang mencerahkan pikiran dan kesadaran pemilih;
- b. memastikan pemilih memahami secara tepat mengenai proses Pemilu;
- c. membuka akses yang luas bagi pemilih dan media untuk berpartisipasi dalam proses penyelenggaraan Pemilu;
- d. menciptakan kondisi yang kondusif bagi pemilih untuk menggunakan hak pilihnya atau memberikan suaranya; dan
- e. memastikan ketersediaan sarana dan prasarana pendukung bagi pemilih yang membutuhkan perlakuan khusus dalam menggunakan dan menyampaikan hak pilihnya.

Dalam melaksanakan asas proporsionalitas, penyelenggara pemilu diwajibkan untuk:

- a. mengumumkan adanya hubungan atau keterkaitan pribadi yang dapat menimbulkan situasi konflik kepentingan dalam pelaksanaan tugas penyelenggara Pemilu;
- b. menjamin tidak adanya penyelenggara Pemilu yang menjadi penentu keputusan yang menyangkut kepentingan sendiri secara langsung maupun tidak langsung; dan
- c. tidak terlibat dalam setiap bentuk kegiatan resmi maupun tidak resmi yang dapat menimbulkan konflik kepentingan.

Sedangkan dalam melaksanakan asas profesionalitas, efisiensi, dan efektivitas, penyelenggara pemilu diwajibkan untuk:

- a. menjamin kualitas pelayanan kepada pemilih dan peserta sesuai dengan standar profesional administrasi penyelenggaraan Pemilu;
- b. bertindak berdasarkan standar operasional prosedur dan substansi profesi administrasi Pemilu;
- c. bertindak hati-hati dalam melakukan perencanaan dan penggunaan anggaran agar tidak berakibat pemborosan dan penyimpangan;
- d. melaksanakan tugas sebagai penyelenggara Pemilu dengan komitmen tinggi;
- e. menggunakan waktu secara efektif sesuai alokasi waktu yang ditetapkan oleh penyelenggara Pemilu;
- f. tidak melalaikan pelaksanaan tugas yang diatur dalam organisasi penyelenggara Pemilu; dan
- g. menggunakan keuangan yang bersumber dari APBN dan APBD atau yang diselenggarakan atas tanggung jawab Pemerintah dalam melaksanakan seluruh kegiatan penyelenggaraan Pemilu.

Sementara itu, dalam melaksanakan asas tertib, penyelenggara pemilu diwajibkan pula untuk:

- a. memastikan seluruh informasi yang disampaikan kepada publik berdasarkan data dan/atau fakta;
- b. memastikan informasi yang dikumpulkan, disusun, dan disebarluaskan dengan cara sistematis, jelas, dan akurat;
- c. memberikan informasi mengenai Pemilu kepada publik secara lengkap, periodik dan dapat dipertanggungjawabkan; dan
- d. memberitahu kepada publik mengenai bagian tertentu dari informasi yang belum sepenuhnya dapat dipertanggungjawabkan berupa informasi sementara.

## AKIBAT HUKUM PUTUSAN FINAL DAN MENGIKAT

### 1. Sifat Final dan Mengikat

Menurut ketentuan Pasal 112 ayat (12) UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, 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.

Menurut ketentuan Pasal 112 ayat (9) UU No. 15 Tahun 2011, “DKPP menetapkan putusan setelah melakukan penelitian dan/atau verifikasi terhadap pengaduan ..., mendengarkan pembelaan dan keterangan saksi-saksi, serta memperhatikan bukti-bukti.” Isi putusan DKPP dapat menjatuhkan sanksi pelanggaran kode etik, atau rehabilitasi karena laporan atau pengaduan tidak terbukti. Dalam hal terbukti, sanksi yang diberikan dapat berupa teguran tertulis, pemberhentian sementara, atau pemberhentian tetap sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 112 ayat (11) UU No. 15 Tahun 2011. Putusan DKPP dilaksanakan sebagaimana mestinya oleh KPU dan/atau Bawaslu sesuai dengan tugas dan kewenangannya masing-masing, terkait dengan kasus pelanggaran kode etik yang bersangkutan.

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 dan Bawaslu Pusat mengawasi pelaksanaan putusan DKPP tersebut oleh KPU. 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 penenaan 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 melampiaskan 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 melampiaskan 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.

#### 4. Sistem Sanksi Etika

Berbeda dari sanksi hukum yang bersifat menghukum dengan tujuan menyakiti pihak terhukum dengan pelbagai bentuknya., maka sistem sanksi etika justru bermaksud untuk menjaga kehormatan dan kepercayaan terhadap institusi. Karena itu, sanksi etika mengandung 2 unsur yang dapat bersifat sendiri-sendiri atau bersifat bertahap, yaitu (i) sanksi yang bersifat membina atau mendidik berupa peringatan atau teguran, mulai dari bentuk yang paling ringan, yaitu teguran lisan sampai ke tingkat yang paling berat, yaitu peringatan keras secara tertulis, terdokumentasi, dan tersebar secara terbuka untuk khalayak yang luas; dan (ii) sanksi yang bersifat berat yang bertujuan menyelamatkan citra, kehormatan, dan kepercayaan publik terhadap institusi dan jabatan yang dipegang oleh pelanggar kode etik, yaitu dalam bentuk pemberhentian yang bersangkutan dari jabatan yang dapat bersifat sementara atau bersifat tetap. Pemberhentian sementara dimaksudkan untuk memulihkan keadaan, yaitu sampai dicapainya kondisi yang bersifat memulihkan keadaan korban atau sampai kepada keadaan pelanggar dengan sifat pelanggaran atau kesalahan yang terjadi telah terpulihkan. Sedangkan pemberhentian tetap dimaksudkan untuk menyelesaikan masalah secara tuntas dengan maksud untuk menyelamatkan institusi jabatan dari perilaku yang tidak layak dari pemegangnya.

#### DKPP SEBAGAI LEMBAGA QUASI 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, atau setidaknya merupakan lembaga quasi peradilan atau peradilan semu di bidang etika, yang menerapkan semua prinsip peradilan modern.

Beberapa prinsip penting yang dipraktikkan dalam penyelenggaraan peradilan semu di bidang 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 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 lembaga peradilan yang menegakkan kaedah-kaedah atau norma etika yang berlaku bagi aparat penyelenggara pemilihan umum.

Sebagai anggota lembaga pengadilan, para anggota DKPP juga diharuskan 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 (Komisi Pemilihan Umum) dan aparat Bawaslu (Badan Pengawas Pemilihan Umum). Aparat KPU yang bersifat permanen (lima tahun) terdapat di tingkat pusat, provinsi, dan tingkat kabupaten/kota, sedangkan aparat Bawaslu yang bersifat permanen (lima tahun) hanya terdapat di tingkat pusat dan tingkat provinsi. Sedangkan di tingkat yang lebih rendah sampai ke TPS (Tempat Pemungutan Suara) hanya bersifat adhoc atau dibentuk sesuai dengan kebutuhan.

#### KEPELOPORAN DALAM SISTEM PERADILAN ETIKA



Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dewasa ini, sudah cukup banyak berdiri lembaga-lembaga penegak kode etik dalam lingkungan jabatan-jabatan kenegaraan. 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) Mahkamah Konstitusi. Di dunia pers dan jurnalistik, terdapat pula 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 tersebut, 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 etika yang diharuskan menerapkan prinsip-prinsip peradilan yang lazim di dunia modern, termasuk mengenai independensi dan imparisialitasnya.

Hal itulah yang hendak dirintis dan dipelopori oleh DKPP, yaitu agar sistem ketatanegaraan kita didukung oleh sistem hukum (*rule of law*) dan sistem etika (*rule of ethics*) yang bersifat fungsional. Sistem demokrasi yang kita bangun diharapkan dapat ditopang oleh tegak dan dihormatinya hukum dan etika secara bersamaan. Demokrasi yang sehat tidak boleh sekedar bersifat procedural menurut hukum tetapi harus 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, imparisial, dan terbuka, yaitu peradilan hukum (*Court of Law*) untuk masalah hukum, dan peradilan etika (*Court of Ethics*) untuk masalah etika. Dengan begitu sistem demokrasi yang kita bangun di abad ke-21 ini lebih bersifat substansial daripada sekedar bersifat procedural, dan berpilarkan sistem pemilu yang tidak sekedar formal sesuai dengan ketentuan hukum, tetapi juga berintegritas menurut standar etika (*election with integrity*).

Untuk itu, DKPP telah menyampaikan usulan kepada Presiden mengenai pentingnya bagi negara kita membangun infra-struktur sistem etika bernegara itu. Apalagi, pada tahun 2001, MPR-RI telah menetapkan Ketetapan MPR No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa sebagai pengganti TAP MPR tentang P4 di masa Orde Baru. Sekarang, TAP MPR No. VI/MPR/2001 tersebut masih tetap sah berlaku secara hukum karena belum ditentukan statusnya oleh TAP No.1/MPR/2003 sebagai produk ketetapan MPR yang terakhir dalam sejarah. Untuk menjabarkan TAP No. VI/MPR/2001 inilah saya mengusulkan diajukannya RUU tentang Etika Penyelenggara Negara dalam rangka program Legislasi Nasional di Badan Legislasi DPR-RI. RUU ini pernah disusun oleh Pemerintah pada dekade tahun 2000-an, tetapi belum mendapat persetujuan pemerintah, dan lagi pula isinya masih sangat umum serta sama belum dikaitkan dengan ide peradilan etika. Sekarang, kita bersyukur bahwa Rancangan UU ini kembali masuk ke dalam program legislasi nasional di Badan Legislasi Nasional. Kiranya kini sudah saatnya kita merancang suatu undang-undang yang akan menjadi dasar bagi kita untuk membangun sistem etika bernegara dengan didukung oleh infra-struktur kelembagaannya yang berfungsi sebagai sistem peradilan etika dalam rangka menjaga kehormatan dan kepercayaan institusi-institusi atau jabatan-jabatan publik di mata masyarakat.

## KETERKAITAN DENGAN TUGAS BAWASLU DAN PENGADILAN TUN

Pada pokoknya, DKPP bukanlah lembaga pengawas bagi pelaksanaan tugas dan kewenangan KPU ataupun Bawaslu. Dalam menjalankan tugas dan kewenangannya, DKPP tidak berwenang menilai substansi yang diputuskan oleh KPU ataupun Bawaslu. DKPP hanya berurusan dengan kualitas perilaku etis dari para komisioner KPU atau Bawaslu, atau para petugas penyelenggara pemilihan umum yang diduga telah melanggar kode etik menurut apa yang diadukan atau dilaporkan oleh pihak-pihak yang berkepentingan atau merasa dirugikan. Dengan perkataan lain, '*objectum litis*' atau objek yang diperkarakan di DKPP hanya sepanjang menyangkut dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu saja.

Sedangkan tugas dan kewenangan Bawaslu dapat dikatakan jauh lebih luas daripada DKPP. Bawaslu juga mempunyai kedudukan sebagai lembaga quasi peradilan di bidang administrasi pemilu yang terkait dengan proses tahapan penyelenggaraan pemilu. BAWASLU bukan hanya pengawas bagi KPU, melainkan juga merupakan pengawas bagi proses penyelenggaraan pemilihan umum sebagai keseluruhan, termasuk pengawasan terhadap pemilih, terhadap peserta pemilu, para kandidat, maupun terhadap media. Kekuatan hukum putusannya juga lebih besar, dibandingkan dengan Bawaslu periode sebelumnya. Ada jenis putusan Bawaslu yang bersifat '*final dan mengikat*', tetapi ada pula jenis putusannya yang masih dapat dibanding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT-TUN) setempat, yang berarti bahwa putusan Bawaslu dipandang sebagai putusan peradilan tata usaha negara tingkat pertama. Sebagai akibat putusan Bawaslu, maka keputusan KPU dapat dipaksa untuk dilakukan perubahan, demikian pula berdasarkan putusan PT-TUN, keputusan KPU dan/atau putusan Bawaslu dapat diperintahkan untuk diubah sebagaimana mestinya.

Keputusan KPU juga dapat diubah oleh pejabat KPU yang lebih tinggi, karena adanya putusan DKPP yang menetapkan terjadinya pelanggaran kode etik, dan aparat penyelenggara pemilu yang bersangkutan diberhentikan untuk sementara sampai pulihnya hak korban yang dirugikan oleh adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan. Dengan demikian, keputusan KPU dapat berubah berdasarkan putusan Bawaslu, putusan PT-TUN atau putusan DKPP sesuai dengan kewenangannya masing-masing.

Khusus mengenai keterkaitan antara DKPP dengan sistem peradilan tata usaha negara dapat dijelaskan dalam hubungannya dengan jabatan penyelenggara pemilu. Dengan adanya UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, dipastikan bahwa yang berwenang memberhentikan penyelenggara pemilihan umum dari jabatannya adalah DKPP, bukan lagi Pengadilan TUN sebagaimana ketentuan hukum administrasi negara atau tata usaha negara pada umumnya. Itulah esensi dari ketentuan Pasal 112 ayat (12) UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu yang menegaskan bahwa putusan DKPP bersifat final dan mengikat. Dengan demikian keputusan KPU atau Bawaslu yang melaksanakan putusan DKPP tidak dapat dijadikan objek perkara di pengadilan tata usaha, karena seseorang diberhentikan dari kedudukannya sebagai aparat penyelenggara pemilihan umum.

Dapat dikatakan bahwa dengan adanya DKPP ini, beban tugas dan kewajiban peradilan tata usaha negara menjadi berkurang. Namun, kecenderungan ini dapat dipelajari lebih jauh implikasi jangka panjangnya di masa depan. Dalam perkembangan dewasa ini, upaya pembinaan terhadap perilaku para pemegang jabatan-jabatan publik yang bersifat amanah dan sangat membutuhkan kepercayaan, kita dihadapkan pada tantangan persimpangan jalan yang terjal, apakah harus mengandalkan pendekatan hukum semata atau justru kita perlu mengandalkan sistem etika sebagai alternatif baru. Dalam perkembangan kompleksitas kehidupan modern sekarang ini, pendekatan hukum dan apalagi hukum pidana, seringkali terbukti tidak lagi dapat dijadikan andalan yang efektif untuk mengendalikan dan membimbing manusia ke arah perilaku ideal dalam kehidupan bersama, dikarenakan mekanisme hukum yang ribet, bertele-tele, dan memakan waktu serta berdampak buruk bagi citra, kepercayaan, dan kehormatan lembaga-lembaga dan jabatan-jabatan yang memerlukan kepercayaan publik.

## TENTANG DASAR KONSTITUSIONAL PERADILAN ETIKA

Hal lain yang mungkin dapat juga dipersoalkan sehubungan dengan ide peradilan etika ini adalah dasar konstitusionalnya menurut UUD 1945 yang berlaku sekarang (*ius constitutum*). Bab IX UUD 1945 tentang Kekuasaan Kehakiman sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 24, Pasal 24A, Pasal 24B, dan Pasal 24C, serta Pasal 25 hanya mengatur hal-hal yang terkait dengan pengertian peradilan dalam ranah sistem norma hukum dan keadilan. Apakah

dalam pengertian keadilan itu dapat tercakup pula sistem norma etika keadilan dan keadilan etis, tentu membutuhkan penafsiran yang tersendiri. Kekuasaan kehakiman menurut Bab IX UUD 1945 itu hanya mencakup kekuasaan penyelenggaraan hukum dan keadilan oleh Mahkamah Agung dan sebuah Mahkamah Konstitusi. Di dalam bab ini tidak terdapat perkataan etika dan peradilan etika sama sekali.

Namun, patut dibaca bahwa Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 menentukan, “Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang”. Bukankah jika kita membentuk suatu badan peradilan etika dengan undang-undang dapat dipandang memenuhi maksud Pasal 24 ayat (3) ini? Fungsi DKPP sebagai lembaga peradilan etika penyelenggara pemilu yang diatur dengan undang-undang, juga terkait dengan kekuasaan kehakiman, yaitu sebagai lembaga quasi peradilan di bidang etika penyelenggara pemilihan umum. Lagi pula, roh Undang-Undang Dasar itu sendiri tidak dapat dilepaskan dari Pancasila dan nilai-nilai moral dan etika yang hidup dalam masyarakat yang harus dipandang tidak dapat dipisahkan dari pengertian-pengertian yang terkandung dalam teks UUD 1945. UUD 1945 tidak boleh hanya dibaca dengan pendekatan *‘grammatical reading’*, melainkan juga harus dengan pendekatan *‘moral and philosophical reading’*.

Pancasila harus dipahami, bukan hanya sebagai sumber hukum tetapi juga sumber moral dan etika dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Karena itu, kandungan normatif UUD 1945 harus dipahami berisi *‘rules of the constitutional law’*, dan sekaligus *‘rules of the constitutional ethics’* secara bersamaan. Pengertian kekuasaan kehakiman dalam Bab IX UUD 1945 tentu saja belum mencakup pengertian sistem peradilan etika, karena di masa lalu, tradisi pemikiran umat manusia belum sampai kepada tingkatan yang mengenalkan adanya sistem *‘rule of ethics’* dan sistem peradilan etika, di samping *‘rule of law’* dan sistem peradilan hukum. Namun, jika nilai-nilai Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, dan prinsip Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dipahami dengan utuh dan sebaik-baiknya, maka tidaklah sulit bagi kita untuk menerima pengertian baru mengenai landasan konstitusional sistem etika dan peradilan etika berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Apalagi, Ketetapan MPR No. VI/MPR/2001 sebagai upaya penjabaran nilai-nilai etika Pancasila dan UUD 1945 itu tetap berlaku resmi sebagai hukum sampai sekarang.

Karena itu, saya ingin mengajak semua sarjana hukum, dan apalagi para sarjana hukum tata usaha negara dan para hakim tata usaha negara di seluruh tanah air untuk mengembangkan pemikiran baru di bidang etika dan peradilan etika ini. Perserikatan Bangsa-Bangsa sendiripun sudah pernah mengeluarkan Rekomendasi berdasarkan keputusan resmi Sidang Umum PBB pada tahun 1996 yang menganjurkan agar semua negara anggotanya membangun apa yang dinamakan *‘ethics infra-structures in public offices’* (infra-struktur etika dalam jabatan-jabatan publik). Karena itu, mari kita kembangkan kajian-kajian kritis mengenai ide peradilan alternatif ini untuk membantu agar beban sistem hukum dan peradilan hukum dapat ditopang oleh bekerjanya sistem etika, seperti dikatakan oleh Chief Justice Amerika Serikat Earl Warren bahwa *‘the law floats in the sea of ethics’*.

Jakarta, Maret, 2014.

Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH.

Ketua Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Republik Indonesia (DKPP-RI), Ketua Dewan Penasihat KOMNASHAM, Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, mantan Ketua MK-RI (2003-2008).