

REKONSTRUKSI KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN DEWAN KEHORMATAN PENYELENGGARA PEMILIHAN UMUM

Achmad Edi Subiyanto

Dosen Fakultas Hukum Universitas Esa Unggul
Jalan Arjuna Utara Nomor 9, Duri Kepa, Kebun Jeruk, Jakarta Barat 11510
achmad.edi@esaunggul.ac.id

Abstrak

Salah satu cara mewujudkan visi pembangunan bangsa melalui peningkatan kualitas demokrasi diperlukan institusi-institusi negara untuk mengawal proses penyelenggaraan negara. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum merupakan salah satu lembaga yang dibentuk dalam praktik demokrasi modern di Indonesia yang bertujuan untuk perbaikan kualitas demokrasi, khususnya dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah. Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah menjadi salah satu target dalam perubahan, bahkan begitu berharganya Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah dibutuhkan lembaga khusus yang permanen melakukan penegakan kode etik guna menghasilkan Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah yang tidak saja langsung, umum, bebas, dan rahasia serta jujur dan adil tetapi juga mewujudkan proses dan hasil pemimpin yang betul-betul bermartabat. Kedudukan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum perlu diperkuat untuk menegakkan kode etik tidak hanya pada penyelenggara Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah saja tetapi juga penyelenggara negara pada umumnya.

Kata kunci: Kode Etik, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum, Komisi Yudisial

Abstract

One way to realize the vision of nation-building through the improvement of democratic quality is required by state institutions to guard the process of organizing the state. The Honorary Board of the General Election Organizer is one of the institutions established in modern democratic practice in Indonesia aimed at improving the quality of democracy, especially in the implementation of General Election and Election of Regional Head. General Election and Election of Head of Region become one of target in change, even so precious General Election and Election of Head of Region needed special institute permanent conduct code enforcement to produce General Election and Election of Head of Region which not only direct, public, free and secret As well as honest and fair but also realize the process and results of a truly dignified leader. The position of the Honorary Board of the General Election Administrator needs to be strengthened to uphold the code of ethics not only on the organizer of General Election and Election of Head of Region but also the state organizer in general.

Keywords: Code of Conduct, Honorary Board of Election Organizer, Judicial Commission

A. Pendahuluan

Keberadaan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum bukanlah hal baru karena sebelumnya sejak 2008 sudah ada yang namanya Dewan Kehormatan Komisi Pemilihan Umum. Dewan Kehormatan Komisi Pemilihan Umum adalah institusi penegak etik difungsikan oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum untuk menyelesaikan persoalan pelanggaran kode etik bagi penyelenggara pemilihan umum (Pemilu)¹. Namun wewenang Dewan Kehormatan Komisi Pemilihan Umum tidak begitu kuat. Lembaga ini bersifat *ad hoc* dan hanya berfungsi untuk memanggil, memeriksa, dan menyinggung sampai dengan memberikan rekomendasi kepada Komisi Pemilihan Umum. Pada tahun 2011, Pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat, lembaga yudikatif, dan lembaga-lembaga pemantau Pemilu mendorong dengan meningkatkan kapasitas wewenang dan memastikan institusi penegak etik tersebut menjadi tetap dan tidak hanya menangani kode etik pada Komisi Pemilihan Umum (KPU) saja tetapi juga Badan Pengawas Pemilihan Umum di tiap tingkatan melalui produk hukum Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, dengan membentuk Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum².

Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP) adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu³. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum dibentuk untuk memeriksa dan memutuskan pengaduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilu. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum menyusun dan menetapkan satu kode etik untuk menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas anggota penyelenggara Pemilu. Bahwa kode etik bersifat mengikat serta wajib dipatuhi oleh

¹ Pasal 111 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, menyatakan “Untuk memeriksa pengaduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU dan anggota KPU Provinsi, dibentuk Dewan Kehormatan KPU yang bersifat *ad hoc*”.

² Pasal 1 Ayat (22) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, menyatakan “Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu, selanjutnya disingkat DKPP, adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu”.

³ Pasal 1 ayat (22) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

anggota penyelenggara Pemilu. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum bersidang untuk melakukan pemeriksaan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan penyelenggara Pemilu. Adapun tugas DKPP meliputi:

- a. menerima pengaduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik oleh penyelenggara pemilihan umum;
- b. melakukan penyelidikan dan verifikasi, serta pemeriksaan atas pengaduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik oleh penyelenggara pemilihan umum;
- c. menetapkan putusan; dan
- d. menyampaikan putusan kepada pihak-pihak terkait untuk ditindaklanjuti.

Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum mempunyai wewenang untuk:

- a. memanggil penyelenggara pemilihan umum yang diduga melakukan pelanggaran kode etik untuk memberikan penjelasan dan pembelaan;
- b. memanggil pelapor, saksi, dan/atau pihak-pihak lain yang terkait untuk dimintai keterangan, termasuk untuk dimintai dokumen atau bukti lain; dan
- c. memberikan sanksi kepada penyelenggara pemilihan umum yang terbukti melanggar kode etik⁴.

B. Pejabat Publik dan Pejabat Negara Sebagai Penyelenggara Negara

Tujuan rakyat dalam membentuk negara ialah untuk dipergunakan sebagai sarana guna mencapai cita-cita yang lebih tinggi yang semua itu terkandung dalam tujuan negara⁵. Pilar utama prinsip demokrasi adalah asas kedaulatan rakyat. Asas kedaulatan rakyat mensyaratkan bahwa rakyatlah yang mempunyai kekuasaan tertinggi dalam pemerintahan negara, rakyat yang menentukan kehendak negara, dan rakyat yang akan menentukan pula bagaimana membuatnya⁶. Maka di dalam sistem pemerintahan yang memakai asas kedaulatan rakyat, kepentingan rakyat menempati kedudukan yang paling

⁴ Tugas dan kewenangan DKPP dinyatakan dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

⁵ Dalam Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyatakan "... untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan...".

⁶ Joeniarso, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, Bina Aksara, 1984, hlm. 17.

tinggi. Setiap pejabat publik atau pejabat negara, misalnya, anggota dewan perwakilan, kepala negara, menteri, dan segenap aparatur negara diwajibkan bertindak sesuai dengan kehendak rakyat dalam arti yang luas. Dalam mengambil kebijakan-kebijakan publik para pejabat mempunyai kewajiban agar senantiasa merujuk kepada nilai-nilai judicial yang berlaku. Istilah judicial sengaja dipakai di sini untuk menekankan bahwa yang penting bukan sekedar acuan hukum-hukum formal atau sistem perundangan yang berlaku melainkan nilai-nilai keadilan yang dianut dalam ketatanegaraan dan kemasyarakatan. Menafsirkan dan merumuskan nilai-nilai judicial secara tepat merupakan tugas yang sulit karena orang dituntut untuk memahami konteks budaya, menyelami persepsi hukum dan kesadaran politis masyarakat, dan mengikuti perkembangan aspirasi rakyat. Namun itulah yang sesungguhnya merupakan sumber legitimasi kebijakan publik yang utama dalam arti etis maupun juridis⁷.

Pengertian jabatan publik haruslah dipahami lebih luas daripada jabatan negara atau jabatan dalam struktur dan sistem kelembagaan organisasi negara. Jabatan organisasi non-negara yang bersifat privat tetapi berhubungan erat dengan kepentingan umum dapat juga dikaitkan dengan pengertian jabatan publik, meskipun tidak dapat disebut sebagai jabatan negara dalam pengertian yang lazim. Jabatan dalam organisasi partai politik atau jabatan dalam organisasi profesi yang sifat kegiatannya ataupun bidang aktifitasnya berkenaan dengan kepentingan publik yang luas dapat juga disebut sebagai jabatan publik yang lebih luas yang mencakup pengertian jabatan negara dan jabatan publik non-negara.⁸

Secara harfiah, "*public office*" tidak lain adalah jabatan publik atau jabatan umum, yaitu suatu posisi yang berhubungan dengan rakyat sebagai keseluruhan (*a position concerning the people as a whole*). Namun sebagai istilah hukum, perkataan "*public office*" ini mengandung muatan mulai dari pengertian yang paling sempit sampai yang paling luas⁹. Dalam pengertian yang sempit, istilah ini biasa dikaitkan dengan pengertian "*pejabat negara*" yang secara administrasi ditentukan secara limitatif sebagai pejabat negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang khusus karena berhubungan

⁷ Wahyudi Kumorotomo, *Etika Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta: 2005, hlm. 344.

⁸ Jimly Asshidiqqie, "Liberalisasi Sistem Pengisian Jabatan Publik", Makalah disampaikan dalam rangka Konferensi Hukum Tata Negara ke-2, di Unand, Padang, September 2015.

⁹ *Ibid.*

dengan ketentuan mengenai hak administratif berupa tunjangan keuangan dan hak-hak protokoler, sedangkan secara umum, “*public office*” memang biasa diartikan sebagai “*a position or occupation established by law or by the act of a government body, for the purpose of exercising the authority of the government in the service of the public*”. Namun dalam praktik di Amerika Serikat seperti tercermin dalam pelbagai putusan pengadilan, pengertian “*public office*” dapat juga dipahami secara lebih terbatas. Pertama, “*public officer*” dibedakan dari “*public employee*”. Kedua, pemegang jabatan publik ditentukan berdasarkan kewenangannya untuk membuat keputusan atas nama negara atau kepentingan publik. Jika jabatan dimaksudkan hanya bersifat “*advisory*” yang berisi pertimbangan yang tidak mengikat atau rekomendasi yang tidak memaksa dalam proses pengambilan keputusan, jabatan tersebut tidak dipandang sebagai “*public office*”¹⁰.

Dalam menjalankan tugas negara baik pejabat negara maupun pejabat publik keduanya mempunyai aturan internal yang dituangkan dalam kode etik. Masing-masing kode etik berisi aturan yang berbeda-beda mengenai etika profesi. Perbedaan tersebut tidak hanya pada materi muatan kode etik tetapi juga dalam penegakan kode etik tersebut¹¹. Penegakan kode etik pejabat publik dan pejabat negara sebagai penyelenggara negara, ke depan penyelesaian dan penegakan kode etik tersebut dapat dilakukan oleh satu lembaga atau badan yang khusus menyelesaikan mengenai pelanggaran kode etik dalam sebuah Mahkamah atau Dewan. Penyelesaian pelanggaran kode etik dalam satu lembaga atau badan di luar atau terpisah dengan institusi profesi dimaksudkan agar terhindar dari konflik kepentingan instansi profesi yang bersangkutan. Kedudukan Mahkamah atau Dewan dalam sistem ketatanegaraan tersebut dapat ditempatkan ke dalam bagian dari kekuasaan negara di Indonesia.

C. Komisi Yudisial Sebagai Lembaga Penegak Kehormatan dan Perilaku Pejabat Negara

Ada perubahan serta penambahan lembaga-lembaga Negara setelah perubahan UUD 1945. Salah satu lembaga Negara yang lahir setelah perubahan UUD 1945 adalah Komisi Yudisial. Komisi Yudisial (KY) dibentuk dengan harapan untuk menegakkan kehormatan

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Beberapa contoh kode etik yaitu, Kode Etik Hakim, Kode Etik Notaris, Kode Etik Advokat, Kode Etik Kedokteran, dan masih banyak lagi kode etik profesi lainnya.

dan perilaku para hakim yang *notabene* hakim sebagai salah satu pejabat negara di Indonesia. Posisi KY sangatlah strategis atau fundamental. Komisi Yudisial menjadi institusi yang diberi peran mengawasi kinerja hakim¹². Berkaitan dengan fungsi KY, maka perlu melakukan langkah-langkah pembaharuan yang berorientasi kepada terciptanya lembaga peradilan yang sungguh-sungguh bersih dan berwibawa guna menjamin masyarakat dan para pencari keadilan memperoleh keadilan dan diperlakukan secara adil sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Salah satu kewenangan KY adalah melakukan seleksi hakim agung sebagaimana diatur di dalam Pasal 24B UUD 1945 dan Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial¹³. Hanya saja, seleksi yang dimaksud adalah seleksi untuk mengusulkan calon hakim agung, bukan untuk melakukan seleksi tentang layak atau tidaknya seseorang yang telah menjadi hakim agung. Komisi Yudisial merupakan lembaga yang mandiri. Sejalan dengan itu, KY memang mempunyai peranan penting dalam upaya mewujudkan kekuasaan kehakiman yang merdeka melalui pencalonan hakim agung serta pengawasan terhadap hakim yang transparan dan partisipatif guna menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Pengawasan oleh KY ini pada prinsipnya bertujuan agar hakim agung dan hakim dalam menjalankan wewenang dan tugasnya sungguh-sungguh didasarkan dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, kebenaran, dan rasa keadilan masyarakat serta menjunjung tinggi kode etik profesi hakim.¹⁴ Bersamaan dengan Perubahan UUD 1945 sebagai genealogis kemunculan KY yang merupakan lembaga negara yang dilahirkan dari reformasi di Indonesia, KY merupakan lembaga negara yang sama posisinya dengan lembaga negara lain. Sebagai lembaga negara, KY mendapatkan tugas dan

¹² Abdul Wahid dan Moh. Muhibbin., *Etika Profesi Hukum, Rekonstruksi Citra Peradilan di Indonesia*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2009), hlm. 285.

¹³ Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.

¹⁴ Dengan dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi tanggal 16 Agustus 2006 Nomor 005/PUU-IV/2006, kewenangan untuk menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim, tidak lagi dimiliki oleh Komisi Yudisial. Komisi Yudisial tidak lagi mempunyai kewenangan antara lain: pengawasan terhadap perilaku hakim; pengajuan usulan penjatuhan sanksi terhadap hakim; pengusulan penghargaan kepada hakim atas prestasi dan jasanya khususnya terhadap Hakim Konstitusi. Semuanya dikembalikan ke lembaga masing-masing untuk mengawasi perilaku hakim, yang selama ini tidak berjalan sebagaimana mestinya.

kewenangannya dalam UUD 1945 dan dituangkan lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.

Latar belakang pembentukan KY merupakan bagian penting dari komitmen bangsa untuk dilakukannya reformasi multi dimensional dalam kehidupan sosial, ekonomi, politik, budaya dan hukum, serta, keprihatinan yang mendalam atas praktik peradilan yang tidak mencerminkan moralitas keadilan. Agenda besar reformasi yang bergulir di tahun 1999, bertujuan untuk membangun Indonesia yang lebih kuat adil dan sejahtera. Tugas dan wewenang KY di beberapa negara pada intinya yaitu mengusulkan atau merekomendasikan calon hakim agung dan melakukan pengawasan terhadap para hakim. Tujuan utama dibentuknya KY adalah (1) Komisi Yudisial dibentuk agar dapat melakukan monitoring yang intensif terhadap kekuasaan kehakiman dengan melibatkan unsur-unsur masyarakat dalam spektrum yang seluas-luasnya dan bukan hanya monitoring secara internal, (2) Komisi Yudisial menjadi perantara (*mediator*) atau penghubung antara kekuasaan pemerintah (*executive power*) dan kekuasaan kehakiman (*judicial power*) yang tujuan utamanya adalah untuk menjamin kemandirian kekuasaan kehakiman dari pengaruh kekuasaan apapun juga khususnya kekuasaan pemerintah, (3) Dengan adanya KY, tingkat efisiensi dan efektivitas kekuasaan kehakiman akan semakin tinggi dalam banyak hal, baik yang menyangkut rekrutmen dan monitoring hakim agung maupun pengelolaan keuangan kekuasaan kehakiman, (4) Terjaganya konsistensi putusan lembaga peradilan, karena setiap putusan memperoleh penilaian dan pengawasan yang ketat dari sebuah lembaga khusus, yaitu KY, dan (5) Dengan adanya KY, kemandirian kekuasaan kehakiman (*judicial power*) dapat terus terjaga, karena politisasi terhadap perekrutan hakim agung dapat diminimalisasi dengan adanya KY yang bukan merupakan lembaga politik, sehingga diasumsikan tidak mempunyai kepentingan politik.

Komisi Yudisial diberikan kewenangan oleh UUD 1945 dalam Pasal 24B, yaitu:

(1) Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

Peranan KY dalam Pasal 24B UUD 1945 dari segi kewenangan yang kedua menentukan bahwa "... mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan

menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim". Dari ketentuan tersebut, dapat dielaborasi menjadi (i) menjaga kehormatan hakim; (ii) menjaga keluhuran martabat hakim; (iii) menjaga perilaku hakim; (iv) menegakkan kehormatan hakim; (v) menegakkan keluhuran martabat hakim; dan (vi) menegakkan perilaku hakim. Dalam Pasal 24A ayat (3) UUD 1945 dikatakan sebagai berikut: "*Calon hakim agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden*".

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial juga diatur mengenai keterlibatan masyarakat dalam proses perekrutan Hakim Agung, hal tersebut terlahir dikarenakan evaluasi dari sistem rekrutmen hakim pada masa Orde Baru yang berlandaskan yang berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung¹⁵ yang memperlihatkan beberapa kelemahan, diantaranya:

1. Tidak ada parameter yang obyektif untuk mengukur kualitas dan integritas calon hakim agung;
2. Adanya indikasi praktik *droping* nama, dimana hakim agung akan memberikan nama kepada Mahkamah agung dengan harapan Ketua Mahkamah Agung memberikan perhatian kepada kandidat dan memasukkan namanya dalam daftar; dan
3. Adanya indikasi jaringan, pertemanan, hubungan keluarga, dan sebagainya yang menyebabkan pemilihan tidak dilakukan secara obyektif.

Untuk itu perlu melibatkan masyarakat dalam proses rekrutmen Hakim Agung sehingga dalam UU KY dalam Pasal 17 ayat (3) yang menyatakan, "*Masyarakat berhak memberikan informasi atau pendapat terhadap calon Hakim Agung dalam jangka waktu 30 (tigapuluh) hari terhitung sejak pengumuman sebagaimana diatur ayat (2)*". Masyarakat dalam memberikan masukan terhadap calon-calon hakim agung kepada Komisi Yudisial untuk dilakukan pengkajian. Dalam hal tersebut usulan nama calon hakim agung diajukan oleh Komisi Yudisial kepada DPR dan bersifat mengikat, artinya

¹⁵ Undang-Undang *a quo* telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung;

DPR wajib dan hanya dapat memilih bakal calon diantara daftar nama calon hakim agung yang diajukan oleh Komisi Yudisial.¹⁶

Salah satu kewenangan konstitusional KY yang dinyatakan dalam Pasal 24B UUD 1945 adalah mengusulkan pengangkatan hakim agung. Kewenangan Komisi Yudisial tersebut mengusulkan calon hakim agung kepada Dewan Perwakilan Rakyat yang kemudian bila menyetujui calon tersebut diserahkan kepada Presiden untuk ditetapkan sebagai hakim agung.¹⁷ Mekanisme penjangkaran terhadap calon hakim agung tersebut merupakan perwujudan dari sistem negara demokrasi, yaitu sistem seleksi hakim agung yang melibatkan masyarakat secara transparan. Dalam negara demokrasi, sistem pemilihan dan rekrutmen pejabat negara, termasuk hakim agung, idealnya harus melibatkan masyarakat dalam seleksi penentuan pejabat negara tersebut. Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang pada pokoknya menyatakan, hakim adalah pejabat negara yang melakukan kekuasaan kehakiman¹⁸. Makna kata “hakim” tersebut menurut ketentuan umum dalam Undang-Undang *a quo* adalah hakim pada Mahkamah Agung dan hakim pada badan peradilan yang berada di bawahnya.¹⁹ Oleh karena hakim secara umum adalah pejabat negara maka mekanisme rekrutmen hakim dapat dilakukan sistem yang sama dalam rekrutmen hakim agung. Mekanisme tersebut dapat dilakukan antara lain, dengan mengumumkan setiap jabatan yang lowong di lingkungan peradilan, mempublikasikan nama dan latar belakang calon, proses seleksi dan kriteria pemilihan, serta mengundang masyarakat untuk memberi masukan dan menanggapi kualifikasi calon. Di samping itu harus ada pemisahan secara tegas antara lembaga yang bertanggung jawab menyeleksi dan mengusulkan calon hakim, dengan lembaga yang bertanggung jawab memilih dan

¹⁶ A. Ahsin Thohari, *Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan*, (Jakarta: Elsam, 2004), hlm. 46.

¹⁷ Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-XI/2013 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diputuskan pada Kamis, 9 Januari 2014, antara lain amarnya menyatakan, “Pasal 8 ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, selengkapnya menjadi: (2) Calon hakim agung sebagaimana dimaksud pada ayat (1) **disetujui** oleh Dewan Perwakilan Rakyat dari nama calon yang diusulkan oleh Komisi Yudisial.

¹⁸ Pasal 19 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

¹⁹ *Ibid*, Pasal 1 ayat (5)

mengangkatnya, yang sekarang ini oleh UUD 1945 diberikan kewenangan tersebut kepada Komisi Yudisial.

Dalam upaya menjaga kehormatan dan wibawa pengadilan dan hakim di Indonesia, fungsi pengawasan yang dilakukan oleh Mahkamah Agung bersama dengan KY harus lebih efektif, sehingga akan tercipta pengadilan yang bersih dan bebas dari pengaruh pihak-pihak lain. Salah satu fungsi KY yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan dalam melakukan pengawasan terhadap hakim dapat disimpulkan bahwa keberadaan lembaga KY merupakan kebutuhan dan konsekuensi logis dari tuntutan ke arah pemerintahan yang lebih menjamin keseimbangan dalam sistem peradilan di Indonesia. Monitoring yang intensif terhadap kekuasaan kehakiman dengan melibatkan masyarakat dengan spektrum yang seluas-luasnya, sekaligus menjadi mediator antara kekuasaan pemerintah dengan kekuasaan kehakiman sehingga tidak terintimidasi dari pengaruh kekuasaan apapun, dan meningkatkan efisiensi dan efektifitas kekuasaan kehakiman baik yang menyangkut rekrutmen dan monitoring hakim serta kemandirian kekuasaan kehakiman dapat terus terjaga terhadap politisasi perekrutan hakim sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945.

Dalam konteks penyelenggaraan negara melalui kekuasaan kehakiman, pengawasan dapat diartikan secara luas sebagai salah satu aktivitas fungsi manajemen untuk menemukan, menilai dan mengoreksi penyimpangan yang mungkin terjadi atau yang sudah terjadi berdasarkan standard yang sudah disepakati dalam hal ini peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian pengawasan akan memberikan nilai tambah bagi peningkatan kinerja para hakim dalam mewujudkan rasa keadilan.²⁰

Komisi Yudisial dibentuk sebagai konsekuensi politik hukum (*legal policy*) untuk membangun sistem *check and balances* di dalam struktur kekuasaan kehakiman.²¹ Sesuai fungsinya, KY dimaksudkan untuk meningkatkan akuntabilitas kekuasaan kehakiman yang independen dan diharapkan berperan penting dalam mewujudkan demokrasi dan negara hukum dengan modal dasar sebagai lembaga konstitusi (*constitutional body*).²² Di

²⁰ Imam Anshori Saleh, *Konsep Pengawasan Kehakiman*, Setara Press, Malang, 2014. hlm. 126.

²¹ Zainal Arifin, *Fungsi Komisi Yudisial Dalam Reformasi Peradilan Sebelum dan Sesudah Putusan Mahkamah Konstitusi*, dimuat di <http://komisiyudisial.go.id>.

²² Muhammad Fadjrul Falaakh, *Beberapa Pemikiran Untuk Revisi Undang-Undang Komisi Yudisial Republik Indonesia*, dalam *Bunga Rampai Refleksi Satu Tahun Komisi Yudisial*, Komisi Yudisial RI, Jakarta, 2006, hlm. 216-217.

lain pihak, kita melihat bagaimana KY yang mencoba mengadopsi sistem pengadilan etik model Amerika Serikat. Amerika dan negara-negara Eropa hampir semuanya memiliki lembaga pengadilan berupa *Judicial Commission* dan di Indonesia namanya Komisi Yudisial. Artinya, era modern ini terdapat berbagai negara belahan dunia mencari pola-pola pengadilan kode etik secara bagus yang tentu dengan maksud mengatasi krisis norma bernegara. Australia merupakan salah satu negara Asia yang menerapkan sistem ini. Di mana Komisi Yudisial Australia di ketuai langsung oleh Mahkamah Agung atau dalam istilah Australia disebut *High Code* dan di masing-masing negara bagian juga mempunyai lembaga ini dan bersifat independen hanya saja tetap menjadi bagian yang tak terpisahkan. Oleh karenanya, pola-pola pembentukan lembaga-lembaga penegakan kode etik di negara lain, umumnya belum masuk pada tingkat pengertian *rule of law*, *rule of ethics*, *code of law*, dan *code of ethics*.²³ Komisi Yudisial sebaiknya mengembangkan tradisi penanganan kasus dengan bersifat transparan, dan oleh karena itu, sedang dilakukan secara terbuka untuk umum. Kita perlu membangun kesadaran yang tentu tidak hanya bagi penyelenggara negara di dalam menjalankan tugas berdasarkan *rule of law and the rule of ethics*, tetapi kita juga bertekad membangun tradisi politik etik dengan tujuan memperkuat basis etika penyelenggara negara agar fungsi norma bisa berjalan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Sekarang dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sudah cukup banyak berdiri lembaga-lembaga penegak kode etik dalam jabatan-jabatan publik. Namun demikian, semua lembaga penegak kode etik tersebut, sebagian besar masih bersifat pro-forma. Bahkan sebagian di antaranya belum pernah menjalankan tugasnya dengan efektif dalam rangka menegakkan kode etik yang dimaksud. Salah satu sebabnya ialah lembaga-lembaga penegak kode etik tersebut tidak memiliki kedudukan yang independen, sehingga kinerjanya tidak efektif. Karena itu, sebagai solusinya, lembaga-lembaga penegak kode etik tersebut harus dikonstruksikan sebagai lembaga peradilan etik yang diharuskan menerapkan prinsip-prinsip peradilan yang lazim di dunia modern, terutama soal transparansi, independensi, dan imparialitas. Oleh sebab itu lembaga KY, sebagai lembaga negara yang fungsinya terkait dengan kekuasaan kehakiman, ke depan dapat

²³ Jimly Asshiddiqie, *Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu*, Rajawali Press, Jakarta, 2013, hlm. 45.

dipertimbangkan sebagai lembaga peradilan etik yang kewenangannya menyelesaikan masalah-masalah atau pelanggaran etika yang dilakukan oleh pejabat publik di semua instansi, tidak hanya perilaku hakim sebagaimana ditentukan dalam Pasal 24B ayat (1) UUD 1945. Salah satu tujuan pemikiran tersebut adalah agar sistem ketatanegaraan kita didukung oleh sistem hukum dan sistem etik yang bersifat fungsional. Perkembangan sistem norma etik dari kebiasaan yang tumbuh dalam praktik hidup secara tidak tertulis, lama kelamaan muncul kebutuhan untuk menuliskan kaidah-kaidah etika tersebut dalam bentuk kode etik dan pedoman perilaku yang konkret dan dapat difungsikan sebagai sarana pengendalian dan penuntun perilaku ideal dalam kehidupan bersama.²⁴ Sistem demokrasi yang kita bangun diharapkan dapat ditopang oleh tegak dan dihormatinya hukum dan etika secara bersamaan.

D. Dewan Kehormatan Penyelenggara Negara Sebagai Penegak Etik

Sejak digulirkannya Rancangan Undang-Undang tentang Etika Penyelenggara Negara oleh Dewan Perwakilan Rakyat pada tahun 2014 silam, nasib Rancangan Undang-Undang tentang Etika Penyelenggara Negara tersebut mengalami pasang surut antara kebutuhan dan kebuntuan tegaknya semangat reformasi birokrasi penyelenggara negara di berbagai bidang. Tuntutan terhadap perwujudan penyelenggaraan pemerintahan yang baik, etis, amanah, berakhlak mulia, serta mencegah niat dan praktik perbuatan yang menyimpang dari nilai, norma, dan aturan dalam menjalankan tugas pemerintahan menjadi salah satu tujuan dalam upaya mewujudkan etika penyelenggaraan negara yang sesuai dengan prinsip dan cita-cita bangsa. Setidaknya ada tiga problematika kebuntuan yang berakibat molornya pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Etika Penyelenggara Negara. *Pertama*, ambiguitas ruang lingkup dan batasan pengertian penyelenggara negara. Apabila mengacu kepada definisi Penyelenggara Negara menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, cakupan dan batasan makna penyelenggara pemerintahan sangat luas sekali karena mencakup tiga cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, yudikatif, serta lembaga negara lainnya termasuk Badan Usaha Milik Negara dan pejabat profesi. *Kedua*, perdebatan berkaitan dengan lembaga yang berwenang

²⁴ Jimly Asshiddiqie, *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi*, Sinar Grafika, 2014: Jakarta, hlm. vii.

menegakkan kode etik dan perilaku penyelenggara negara. Apakah kewenangan penegakan kode etik akan diserahkan kepada internal masing-masing penyelenggara negara atau akan dibentuk satu lembaga penegak kode etik yang dapat menerima laporan atau pengaduan atas seluruh pelanggaran kode etik, baik bagi pejabat negara, pejabat negeri, maupun pejabat profesi.

Bahwa etika profesi adalah sebagai sikap hidup, berupa kesediaan untuk memberikan pelayanan profesional di bidangnya terhadap masyarakat dengan keterlibatan penuh dan keahlian sebagai pelayanan dalam rangka melaksanakan tugas berupa kewajiban terhadap masyarakat yang membutuhkan pelayanan hukum dengan disertai refleksi seksama. Etika sendiri memiliki manfaat atau kegunaan yang pada dasarnya sebagai ukuran akurat yang menilai secara umum tentang aspek-aspek moral bagi setiap orang yang mau menguji diri dan liku-liku kehidupannya selama ini melalui instropeksi dan retropeksi²⁵. Oleh karena itulah dalam melaksanakan profesi terdapat kaidah-kaidah pokok berupa etika profesi, antara lain, profesi harus dipandang sebagai pelayanan dan oleh karena itu sifat “tanpa pamrih” menjadi ciri khas dalam mengembangkan profesi; pelayanan profesional dalam mendahulukan kepentingan pencari keadilan mengacu pada nilai-nilai luhur; pengembangan profesi harus selalu berorientasi pada masyarakat sebagai keseluruhan; dan persaingan dalam pelayanan berlangsung secara sehat sehingga dapat menjamin mutu dan peningkatan mutu penganban profesi.

Berbagai perubahan yang terjadi dalam ketatanegaraan Republik Indonesia dan perkembangan dunia global juga berpengaruh pada sistem yang ada, perlu upaya pembenahan yang harus dilakukan oleh negara. Pembenahan terhadap sistem di berbagai sektor yang ada ditujukan bagi upaya perbaikan dengan tetap berlandaskan kepada Pancasila dan UUD 1945. Etika profesi adalah salah satu hal yang sangat penting dalam baik tidaknya suatu sistem yang berlangsung. Untuk itu etika profesi merupakan unsur pembentuk baik tidaknya suatu praktik yang terjadi.

Penegakan etika profesi dapat dilakukan melalui sistem yang terpadu dalam sebuah lembaga atau instansi yang mempunyai fungsi untuk menegakan kode etik pejabat publik, pejabat Negara dan profesi. Ada beberapa lembaga yang mempunyai fungsi menegakan

²⁵ A. Ridwan Halim, *Sendi-Sendi Etika Umum Dalam Praktik Hukum*, Penerbit Universitas Atma Jaya, Jakarta: 2012, hlm. 25.

kode etik, antara lain, KY, DKPP, dan unit pengawasan pada instansi baik pemerintah maupun swasta. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum merupakan salah satu lembaga yang mempunyai fungsi menegakan kode etik, dalam hal ini kode etik penyelenggaraan Pemilu dan Pemilihan Kepala Daerah. Kedudukan DKPP perlu diperkuat untuk menegakkan kode etik tidak hanya pada penyelenggara Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah saja tetapi juga penyelenggara negara pada umumnya. Kedudukan DKPP dapat diperkuat dengan memperkuat lembaga tersebut sebagai lembaga penegak kode etik penyelenggara negara dalam bentuk Dewan Kehormatan Penyelenggara Negara. Penegakan kode etik pejabat publik dan pejabat negara sebagai penyelenggara negara ke depan dapat dilakukan oleh satu lembaga atau badan yang khusus menyelesaikan mengenai pelanggaran kode etik dalam sebuah Mahkamah atau Dewan. Penyelesaian pelanggaran kode etik dalam satu lembaga atau badan di luar atau terpisah dengan institusi profesi dimaksudkan agar terhindar dari konflik kepentingan instansi profesi yang bersangkutan. Kedudukan Dewan Kehormatan Penyelenggara Negara dalam sistem ketatanegaraan tersebut dapat ditempatkan ke dalam bagian dari kekuasaan negara di Indonesia.

D. Penutup

Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum merupakan lembaga yang sengaja dibentuk untuk menangani urusan terkait penegakan kehormatan, keluhuran martabat dan perilaku penyelenggara pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah melalui penegakan kode etik. Penegakan kode etik pejabat publik dan pejabat negara sebagai penyelenggara negara, ke depan penyelesaian dan penegakan kode etik tersebut dapat dilakukan oleh satu lembaga atau badan yang khusus menyelesaikan mengenai pelanggaran kode etik dalam sebuah Mahkamah atau Dewan. Penyelesaian pelanggaran kode etik dalam satu lembaga atau badan di luar atau terpisah dengan institusi profesi dimaksudkan agar terhindar dari konflik kepentingan instansi profesi yang bersangkutan. Kedudukan Mahkamah atau Dewan dalam sistem ketatanegaraan tersebut dapat ditempatkan ke dalam bagian dari kekuasaan negara di Indonesia.

Secara umum dapat disimpulkan bahwa UUD 1945 dan perubahannya telah mengatur mekanisme penyelenggaraan ketatanegaraan yang terkait dengan hubungan

kekuasaan legislatif, yudikatif dan eksekutif secara seimbang. Atau dengan kata lain, terdapat hubungan *check and balance* antara ketiga lembaga tersebut. Namun demikian terkait dengan wacana perubahan kelima UUD 1945, perlu dipertimbangkan adanya penataan kembali terhadap kewenangan lembaga-lembaga Negara, termasuk DKPP, dalam perubahan UUD 1945 yang akan datang. Oleh sebab itu lembaga DKPP, sebagai lembaga negara yang fungsinya menegakkan kode etik penyelenggara pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah, ke depan dapat dipertimbangkan sebagai Dewan Kehormatan Penyelenggara Negara yang kewenangannya menyelesaikan masalah atau pelanggaran etika yang dilakukan oleh pejabat publik dan pejabat Negara yang menyelenggarakan negara.

DAFTAR PUSTAKA

- Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*;
- , *Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman*;
- , *Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi*;
- , *Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial*;
- , *Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung*;
- Mahkamah Konstitusi, *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009*;
- Abdul Wahid dan Moh. Muhibbin., *Etika Profesi Hukum, Rekonstruksi Citra Peradilan di Indonesia*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2009);
- A. Ridwan Halim, *Sendi-Sendi Etika Umum Dalam Praktik Hukum*, Penerbit Universitas Atma Jaya, Jakarta: 2012.
- Asshiddiqie, Jimly, 1994. *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta: Ichtiar Baru van Hoeve;
- , *Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu*, Rajawali Press, Jakarta, 2013;
- , *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi*, Sinar Grafika, 2014: Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, “Liberalisasi Sistem Pengisian Jabatan Publik”, Makalah disampaikan dalam rangka Konferensi Hukum Tata Negara ke-2, di Unand, Padang, September 2015.
- Thohari, A. Ahsin, 2004. *Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan*, Jakarta: Elsam;
- Wahid, Abdul., dan Moh. Muhibbin, 2009. *Etika Profesi Hukum, Rekonstruksi Citra Peradilan di Indonesia*, Malang: Bayumedia Publishing.
- Wahyudi Kumorotomo, *Etika Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta: 2005.