

Volume : 18 No. 1

ISSN Online : 2613-9340

ISSN Offline : 1412-1255

**KEWENANGAN DEWAN KEHORMATAN
PENYELENGGARA PEMILU DALAM
PEMBERHENTIAN KOMISIONER KPU DAN
BAWASLU DI INDONESIA (Studi Pada
Bawaslu Propinsi Sumatera Utara)**

Oleh:

Abdullah Arkam

The birth of the Election Organizing Honorary Council as one of the institutions which tasked with creating and overseeing a democratic election process is a new history and an important breakthrough in the political system in this country. The presence of the Election Organizing Honorary Council is expected to be able to give new hope for the creation of a democratic election. In addition, it is being able to create elections that fulfill a sense of fairness, credibility, accompanied by integrity of implementation.

The Election Organizers Honorary Council in the dismissal of General Elections Commission and Election Supervisory Agency is regulated in Law Number 15 of 2011 concerning General Election Organizers. The Election Organizers Honorary Council not only takes action against members of election organizers who are clearly proven to have violated the election code of ethics, but also provides sanctions for the ranks of the secretariat of election organizers through their respective superiors based on the disciplinary provisions of the staffing code of ethics.

Based on the discussion, it was concluded that the mechanism for imposing sanctions against General Elections Commission and Election Supervisory Agency given by the Election Organizing Honorary Council is that if there are complaints and reports or recommendations, they can be submitted to the Election Organizers Honorary Council to examine and decide on alleged violations of the Code of Ethics. Complaints or reports are submitted accompanied by at least 2 (two) pieces of evidence and after fulfilling administrative verification, the Election Organizers Honorary Council convenes to determine and prove the report or complaint. The legal consequences of the decision of the Election Organizing Honorary Council in dismissing the commissioners of General Elections Commission and Election

Supervisory Agency are final and binding so that no other legal remedies or further legal remedies are available after the Election Organizers Honorary Council decision takes effect since it was stipulated and pronounced in an open plenary session. The decision is immediately binding and coercive in nature so that all institutions administering state power and including judicial bodies are bound and obliged to carry out the Election Organizers Honorary Council decision as it should.

Keywords: Authority, Election Organizers Honorary Council, Dismissal.

Abstrak

Kelahiran Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) sebagai salah satu lembaga yang bertugas menciptakan sekaligus mengawal proses pemilu yang demokratis adalah sejarah baru dan terobosan penting dalam sistem perpolitikan di negeri ini. Kehadiran Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu diharapkan mampu memberi harapan baru akan keterciptaan pemilu yang demokratis. Selain itu, mampu menciptakan pemilu yang memenuhi rasa keadilan, kredibel, dibarengi integritas pelaksanaan.

Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) dalam pemberhentian KPU/KIP dan Bawaslu diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. DKPP tidak hanya menindak para anggota penyelenggara Pemilu yang nyata-nyata terbukti melakukan pelanggaran kode etik Pemilu, tetapi DKPP juga memberikan sanksi bagi jajaran sekretariat penyelenggara Pemilu melalui atasan masing-masing berdasarkan ketentuan disiplin kode etik kepegawaian.

Berdasarkan pembahasan maka ditarik kesimpulan bahwa Mekanisme pemberian sanksi terhadap KPU/KIP dan Bawaslu yang diberikan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) adalah jika ada pengaduan dan Laporan atau rekomendasi, maka dapat diajukan kepada DKPP untuk memeriksa dan memutus dugaan pelanggaran Kode Etik. Pengaduan atau laporan diajukan dengan disertai paling sedikit 2 (dua) alat bukti dan setelah memenuhi verifikasi administrasi dilakukan, maka DKPP bersidang untuk menentukan dan membuktikan laporan atau pengaduan tersebut. Akibat hukum putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu

(DKPP) dalam memberhentikan komisioner KPU/KIP dan Bawaslu bersifat final dan mengikat sehingga 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. 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.

Kata Kunci : Kewenangan, DKPP, Pemberhentian.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemilu merupakan kompetisi politik untuk memilih pemimpin politik yang akan membentuk dan menjalankan kekuasaan pemerintahan. Oleh karena itu, penyelenggaraan pemilu yang transparan, jujur, adil, dan akuntabel merupakan prasyarat utama dalam membangun sistem politik yang demokratis.¹

Penyelenggaraan pemilu yang telah terjadi masih banyak yang merasakan tidak adanya demokratis di karenakan sejarah politik Indonesia dalam setiap kali pemilihan umum (pemilu) dilaksanakan, selalu saja muncul protes yang meragukan proses maupun hasil pemilu. Bahkan Pemilu 1955 yang dikenal sebagai pemilu paling bersih pun tak sepi dari protes.² Banyak lagi protes pemilu seperti Pelaksanaan pemilihan langsung kepala daerah (pilkada) semakin menambah panjang daftar protes ketidakpuasan terhadap pemilu. Munculnya protes-protes ketidakpuasan terhadap proses maupun hasil pemilu, di satu sisi, disebabkan banyaknya pelanggaran terhadap peraturan pemilu yang tidak

diselesaikan secara tuntas; di sisi lain, disebabkan perasaan di perlakukan tidak adil oleh penyelenggara pemilu.³

Perundangan-undangan pemilu harus melindungi proses politik dari pelanggaran, rintangan, pengaruh buruk, kepentingan tertentu, penipuan, kecurangan, intimidasi, dan segala bentuk tindakan ilegal, dan praktik korup. Sanksi nonpidana maupun pidana harus dijatuhkan terhadap pelanggaran oleh penyelenggara pemilu maupun penegak hukum.⁴

Penyelenggara Pemilu yang lemah berpotensi menghambat terwujudnya Pemilu yang berkualitas. Sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penyelenggara Pemilu memiliki tugas menyelenggarakan Pemilu dengan kelembagaan yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.

Syarat pokok demokrasi adalah adanya sistem pemilihan umum (pemilu) yang jujur dan adil (*free and fair elections*). Pemilu jujur dan adil dapat dicapai apabila tersedia perangkat hukum yang mengatur proses pelaksanaan pemilu.⁵ Oleh karena itu, pemilu yang jujur dan adil membutuhkan peraturan perundang-undangan pemilu beserta aparat yang bertugas menegakkan peraturan perundang-undangan pemilu.

Peraturan pemilu mengatur peraturan perundang-undangan pemilu agar menjadikan pemilu adil dan juga melindungi berbagai pihak-pihak yang terlibat dalam pemilu dari ketakutan,

¹ Utama Sandjaja, *Merancang Sistem Politik Demokratis*. Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, Jakarta, 2011, h.4

² Topo Santoso, *Penegakan Hukum Pemilu*. Usaid, Jakarta, 2006, h. 1

³ *Ibid.*

⁴ Utama Sandjaja, *Penanganan Pelanggaran Pemilu*. Jakarta: Kemitraan Bagi Pembaruan tata Pemerintahan, Jakarta, 2011, h. 5

⁵ Topo Santoso. *Op. Cit.* H.. 4.

intimidasi, kekerasan, penyuaipan, penipuan, dan berbagai praktik curang lainnya.

Sistem penegakan hukum pemilu yang ideal yakni sistem yang tidak menyalahi standar pemilu demokratis. Salah satu untuk mengatasi penegakan hukum pemilu tersebut maka memperkuat lembaga-lembaga penegak hukum pemilu merupakan jalan efektif agar mampu bekerja dengan baik dalam penyelenggaraan pemilu. Salah satunya adalah lembaga Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), yang dilantik Presiden pada 12 Juni 2012 yang di sebut dengan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), yang memiliki fungsi sesuai ketentuan UU No.15 tahun 2011.⁶

Kelahiran Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) sebagai salah satu lembaga yang bertugas menciptakan sekaligus mengawal proses pemilu yang demokratis adalah sejarah baru dan terobosan penting dalam sistem perpolitikan di negeri ini. Kehadiran Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu diharapkan mampu memberi harapan baru akan keterciptaan pemilu yang demokratis. Selain itu, mampu menciptakan pemilu yang memenuhi rasa keadilan, kredibel, dibarengi integritas pelaksanaan.⁷

Sepanjang tahun 2016, DKPP memecat 31 anggota KPU dan Bawaslu Dengan melihat jumlah perkara dan dikaitkan dengan jumlah teradunya, sebanyak 31 perkara yang telah dilakukan putusan tersebut, antara lain 10 putusan merehabilitasi 22 orang penyelenggara Pemilu, delapan putusan peringatan keras kepada 18 orang penyelenggara Pemilu, dua ketetapan karena dicabut pengaduannya dan 11 putusan pemberhentian tetap alias

pemecatan kepada 31 anggota KPU dan Panwaslu di daerah.⁸

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang tentang Pemilu, dalam penyelenggaraan pemilihan umum terdapat 3 (tiga) fungsi yang saling berkaitan yang di institusionalisasikan dalam 3 (tiga) 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.⁹

Secara substansial, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) hakikatnya merupakan lembaga peradilan terutama untuk kasus-kasus pelanggaran kode etik penyelenggaraan pemilu dengan melakukan sidang sebagaimana lazimnya sidang di pengadilan.¹⁰

B. Perumusan Masalah.

Berdasarkan penjelasan yang telah diuraikan tersebut diatas, permasalahan yang muncul sehubungan dengan skripsi ini adalah:

1. Bagaimana pengaturan hukum Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) dalam pemberhentian KPU/KIP dan Bawaslu ?
2. Bagaimana mekanisme pemberian sanksi terhadap KPU/KIP dan Bawaslu yang diberikan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) ?
3. Bagaimana akibat hukum putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP)

⁶ Kelahiran DKPP. <http://www.presidentri.go.id> di akses pada tanggal 20 Maret 2017 Pukul 15.05 Wib

⁷ Eksistensi DKPP. <http://m.suaramerdeka.com> di akses pada tanggal 20 Maret 2017 Pukul 17.15 Wib

⁸ *Ibid.*

⁹ Jimly Asshiddiqie, *Pengenalan DKPP Untuk Penegak Hukum*. Jakarta: Forum Rapat Pimpinan Kepolisian Republik Indonesia di Jakarta, 2013, h. 1.

¹⁰ <http://logisnews.com> di akses pada tanggal 20 Maret 2017 Pukul 15.20

dalam memberhentikan komisioner pelanggaran dalam penyelenggaraan KPU/KIP dan Bawaslu ? pemilu.

C. Tujuan Penelitian.

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengkaji pengaturan hukum Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) dalam pemberhentian KPU/KIP dan Bawaslu.
2. Untuk mengkaji mekanisme pemberian sanksi terhadap KPU/KIP dan Bawaslu yang diberikan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).
3. Untuk mengkaji akibat hukum putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) dalam memberhentikan komisioner KPU/KIP dan Bawaslu.

D. Kegunaan/Manfaat Penelitian

Adapun faedah penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat baik secara teoritis maupun praktis. Manfaat yang dapat diambil dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dan sumbangsih bagi para pembaca khususnya rekan-rekan akademisi dan praktisi guna pengembangan ilmu pengetahuan khususnya ilmu hukum dan terkhusus lagi dibidang hukum Tata Negara Indonesia, mengenai kewenangan DKPP dalam memberhentikan komisioner KPU,KIP dan Bawaslu di Indonesia.
2. Secara praktis, bahwa penulisan ini diharapkan memberikan kontribusi dan pertimbangan pemikiran terhadap pihak terkait baik itu aparat penegak hukum maupun pemerintah dalam upaya menegakan hukum terhadap pelaku

E. Keaslian Penelitian

Penelitian ini didasarkan pada ide, gagasan serta pemikiran penulis dengan melihat perkembangan penegakkan disiplin Pegawai Negeri Sipil. Tulisan ini bukanlah merupakan hasil ciptaan atau hasil penggandaan dari karya tulis orang lain.

Berdasarkan informasi dan penelusuran yang dilakukan oleh penulis terhadap hasil-hasil penelitian yang pernah dilakukan di lingkungan Universitas Islam Sumatera Utara, maka belum ada penelitian yang benar-benar sama dengan apa yang menjadi bidang dan ruang lingkup penelitian ini, yaitu "Kewenangan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Dalam Pemberhentian Komisioner KPU/KIP dan Bawaslu Di Indonesia".

Penelitian yang dilakukan ini dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah, karena senantiasa memperhatikan ketentuan-ketentuan atau etika penelitian yang harus dijunjung tinggi bagi peneliti dan akademisi.

F. Kerangka Teori dan Kerangka Konsep

1. Kerangka Teori.

Kerangka teori merupakan landasan dari teori atau dukungan teori dalam membangun atau memperkuat kebenaran dari permasalahan yang dianalisis. Kerangka teori dimaksud adalah kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, tesis, sebagai pegangan baik disetujui atau tidak disetujui.¹¹

Teori berguna untuk menerangkan atau menjelaskan mengapa gejala spesifik atau proses tertentu terjadi dan satu teori harus diuji

¹¹ M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Mandar Maju, Medan, 2004, h. 80.

dengan menghadapkannya pada fakta-fakta yang dapat menunjukkan ketidakbenarannya. Menurut Soerjono Soekanto, bahwa “kontinuitas perkembangan ilmu hukum, selain bergantung pada metodologi, aktivitas penelitian dan imajinasi sosial sangat ditentukan oleh teori.”¹²

Snelbecker mendefinisikan teori sebagai perangkat proposisi yang terintegrasi secara sintaksis (yaitu yang mengikuti aturan tertentu yang dapat dihubungkan secara logis satu dengan lainnya dengan tata dasar yang dapat diamati) dan berfungsi sebagai wahana untuk meramalkan dan menjelaskan fenomena yang diamati.¹³

Fungsi teori dalam penelitian ini adalah untuk memberikan arahan atau petunjuk dan meramalkan serta menjelaskan gejala yang diamati, dan dikarenakan penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif, maka kerangka teori diarahkan secara khas ilmu hukum. Maksudnya penelitian ini berusaha untuk memahami mengenai kewenangan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu dalam pemberhentian komisioner KPU/KIP dan Bawaslu di Indonesia.

Kerangka teori adalah bagian penting dalam penelitian, dengan adanya kerangka teori akan memberikan kemungkinan pada prediksi fakta mendatang, susunan dari beberapa anggapan, pendapat, cara, aturan, asas, keterangan sebagai satu kesatuan yang logis yang menjadi landasan, acuan dan pedoman untuk mencapai tujuan dalam penelitian. Mengungkap teori yang digunakan berarti mengemukakan teori-teori yang relevan yang

memang benar-benar digunakan untuk membantu menganalisis fenomena sosial yang diteliti. Teori yang berkenaan dengan judul penelitian di atas adalah teori yang berkenaan dengan kewenangan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu dalam pemberhentian komisioner KPU/KIP dan Bawaslu di Indonesia yaitu :

a. Teori Pengawasan

Soejamto menyebutkan pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kegiatan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan dan menilai kenyataan apakah sesuai dengan semestinya atau tidak. Sedangkan istilah pengawasan dalam bahasa Inggris, disebut “*Controlling*” diterjemahkan dengan istilah pengawasan dan pengendalian, sehingga istilah *controlling* ini lebih luas artinya daripada pengawasan. Dikalangan para ahli telah disamakan pengertian “*controlling*” ini dengan pengawasan, jadi pengawasan termasuk pengendalian. Ada juga yang tidak setuju disamakannya makna istilah “*controlling*” ini dengan pengawasan karena *controlling* pengertiannya lebih luas daripada pengawasan. Dikatakan bahwa pengawasan adalah hanya kegiatan mengamati saja atau hanya melihat sesuai dengan rencana dan melaporkan hasil kegiatan sedangkan *controlling* disamping melakukan pengawasan juga melakukan kegiatan pengendalian yakni menggerakkan, memperbaiki dan meluruskan menuju arah yang benar.¹⁴

SP. Siagian menyebutkan pengawasan sebagai berikut proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin supaya semua pekerjaan yang

¹² Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2006, h. 6.

¹³ Lexy J Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Medan, 2003, h.34-35.

¹⁴ Sujamto., *Beberapa Pengertian Tentang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2003, h. 32

sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.¹⁵

M. Manullang mengatakan pendapatnya mengenai pengawasan yaitu suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilai dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pekerjaan sesuai dengan rencana semula.¹⁶

Kemudian dalam kata pengawasan ada istilah yang disebut dengan pemeriksaan dimana pemeriksaan ini diartikan oleh Soejanto sebagai berikut : "Pemeriksaan adalah suatu cara atau bentuk kritik pengawasan yang dilakukan dengan jalan mengamati, menyelidiki atau mempelajari pekerjaan akan segala dokumen dan keterangan-keterangan lainnya yang bersangkutan dengan pelaksanaan pekerjaan tersebut akan menerangkan hasilnya dalam Berita Acara Pemeriksaan".¹⁷

Menurut Sule Erni Trisnawati dan Kurniawan Saefullah bahwa pengawasan sebagai proses dalam menetapkan ukuran kinerja dan pengambialan tindakan yang dapat mendukung pencapaian hasil yang diharapkan sesuai dengan kinerja yang telah ditetapkan tersebut.¹⁸

Menurut Panglaykin dan Hazil, pengawasan adalah kegiatan yang meliputi aspek-aspek mengawasi, penelitian, apakah yang dicapai itu sesuai dan sejalan dengan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan lengkap dengan perencanaan/kebijaksanaan, program dan lain sebagainya. Dengan demikian dapat

diambil suatu pengertian bahwa pengawasan merupakan jaminan atau penjagaan supaya dapat diperoleh hasil yang sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Berdasarkan pendapat ahli di atas dapat disimpulkan bahwa:¹⁹

- 1) Pelaksanaan pengawasan itu menitikberatkan kepada pekerjaan-pekerjaan yang sedang berjalan.
- 2) Pengawasan tersebut adalah suatu proses pengamatan untuk mencapai sasaran tugas dengan baik dan bukan untuk mencari kesalahan seseorang yaitu tidak mengutamakan mencapai siapa yang salah.
- 3) Apabila ditemukan kesalahan, penyimpangan dan hambatan supaya diteliti apa penyebabnya dan mengusahakan cara memperbaikinya.
- 4) Pengawasan itu merupakan proses yang berlanjut, yang dilaksanakan terus-menerus, sehingga dapat diperoleh hasil pengawasan yang berkesinambungan.

Hakekat pengawasan adalah mencegah sedini mungkin terjadinya penyimpangan, pemborosan, penyelewengan, hambatan, kesalahan, kegagalan dalam pencapaian tujuan dan pelaksanaan tugas-tugas organisasi. Pengawasan adalah proses pengamatan dari pada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang dilakukan berjalan sesuai rencana yang telah ditentukan sebelumnya.²⁰

b. Teori Kepastian Hukum

Teori Kepastian hukum mengandung 2 (dua) pengertian yaitu pertama adanya aturan

¹⁵ SP. Siagian, *Pengawasan dan Pengendalian di Bidang Pemerintahan*, UI Press, Jakarta, 2004, h. 57

¹⁶M. Manullang, *Manajemen Personalialia*, Ghalia Indoensia, Jakarta, 2006, h. 32

¹⁷ Soejanto, *Op.Cit*, h. 18

¹⁸Sule Erni Trisnawati, dan Kurniawan Saefullah, *Pengantar Manajemen*,: Prenada Media, Jakarta, 2005, h. 317

¹⁹ Panglaykin dan Hazil., *Perencanaan dan Pengawasan Aktivitas Perusahaan*, BPFE UGM, Yogyakarta, 2006, h.. 91

²⁰ SP. Siagian, *Pokok-Pokok Pengawasan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2000, h. 34

yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan hukum yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibabankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu. Kepastian hukum bukan hanya berupa pasal-pasal dalam undang-undang melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan hakim antara putusan hakim yang satu dengan putusan hakim lainnya untuk kasus yang serupa yang telah di putuskan.²¹

c. Teori Penegakan Hukum

Hukum merupakan tumpuan harapan dan kepercayaan masyarakat untuk mengatur pergaulan hidup bersama. Hukum merupakan perwujudan atau manifestasi dari nilai-nilai kepercayaan. Oleh karena itu penegakkan hukum diharapkan sebagai orang yang sepatutnya dipercaya dan menegakan wibawa hukum yang pada hakekatnya berarti menegakkan nilai-nilai kepercayaan di dalam masyarakat.

Kebijakan yang akan ditempuh akan mencakup bidang kegiatan penegakkan hukum pertama-tama ditujukan guna meningkatkan ketertiban dan kepastian hukum dalam masyarakat. Dalam rangka ini maka akan dimantapkan penyempurnaan sistem koordinasi serta penyerasian tugas-tugas instansi aparat penegak hukum. hal ini dilakukan antara lain dengan menertibkan fungsi, tugas, kekuasaan dan wewenang lembaga-lembaga yang bertugas menegakkan hukum menurut profesi ruang lingkup masing-masing serta didasarkan

atas sistem kerja sama yang baik.

Sistem penegakkan hukum merupakan upaya untuk mencapai ketaatan terhadap peraturan dan persyaratan dalam ketentuan yang secara umum dan individual berlaku melalui pengawasan dan penerapan (ancaman) sanksi.

Hukum memang pada hakikatnya adalah sesuatu yang bersifat abstrak, meskipun dalam manifestasinya bisa berwujud kongkrit. Oleh karenanya pertanyaan tentang apakah hukum itu senantiasa merupakan pertanyaan yang jawabannya tidak mungkin satu. Dengan kata lain, persepsi orang mengenai hukum itu beraneka ragam, tergantung dari sudut mana mereka memandangnya. Kalangan hakim akan memandang hukum itu dari sudut pandang mereka sebagai hakim, kalangan ilmuwan hukum akan memandang hukum dari sudut profesi keilmuan mereka, rakyat kecil akan memandang hukum dari sudut pandang mereka dan sebagainya.

Satjipto Raharjo menyebutkan :

Penegakkan hukum adalah suatu tahap perbuatan hukum masih harus disusul oleh pelaksanaannya secara kongkrit. Di dalam bahasa Indonesia dikenal beberapa istilah di luar penegakkan hukum tersebut, seperti penerapan hukum, tetapi istilah penegakkan hukum yang sering digunakan adalah penerapan hukum. istilah penegakkan hukum dalam bahasa Belanda (*rechttoepassing, rechtshandhaving*) dan Amerika (*law enforcement, application*).²²

Menurut Soerjono Soekanto menyebutkan bahwa :

Secara konsepsional, maka inti dan arti penegakkan hukum terletak pada kegiatan menyeraskan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan

²¹ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Pranada Media Group, Jakarta, 2008, h. 158

²² Sacipto Raharjo., *Ilmu Hukum*. PT. Citra Aditya Bhakti, Medan, 2006, h.4.



mengejawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup. Konsepsi yang mempunyai dasar filosofis tersebut memerlukan penjelasan lebih lanjut, sehingga akan tampak lebih konkrit.²³

Penegakkan hukum bukanlah semata-mata berarti pelaksanaan perundang-undangan, walaupun di dalam kenyataan di Indonesia kecenderungannya adalah demikian, sehingga pengertian *law enforcement* begitu populer. Selain dari itu maka ada kecenderungan yang kuat untuk mengartikan penegakkan hukum sebagai pelaksanaan keputusan-keputusan hakim.

Menurut Soerjono Soekanto menyebutkan :

Bahwa masalah pokok dari penegakkan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya. Faktor-faktor tersebut mempunyai arti yang netral, sehingga dampak positif atau negatifnya terletak pada isi faktor-faktor tersebut. Faktor-faktor tersebut adalah :

- a) Faktor hukumnya sendiri.
- b) Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
- c) Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakkan hukum
- d) Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
- e) Faktor kebudayaan yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.²⁴

Kelima faktor tersebut di atas saling berkaitan dengan eratnyanya, oleh karena merupakan esensi dari penegakkan hukum, serta juga merupakan tolak ukur daripada

efektivitas penegakkan hukum.

Menurut Soerjono Soekanto disebutkan penegakkan hukum sebagai suatu proses pada hakikatnya merupakan penerapan diskresi yang menyangkut membuat keputusan yang tidak secara ketat diatur oleh kaidah hukum, akan tetapi mempunyai unsur penilaian pribadi. Dengan demikian pada hakikatnya diskresi berada diantara hukum dan moral (etika dalam arti sempit).²⁵

d. Teori Keadilan/Kepastian.

Teori Keadilan dikemukakan oleh John Rawls sebagai dikutip oleh Mohamad Arifin menyatakan dua prinsip keadilan sosial yang sangat mempengaruhi pemikiran abad ke-20 yaitu prinsip-prinsip sebagai berikut :

- 1) Paling utama adalah prinsip kebebasan yang sama (*Equal Liberty*) yakni setiap orang memiliki hak atas kebebasan individual (*liberty*) yang sama dengan hak orang lainnya.
- 2) Prinsip kesempatan yang sama (*equal opportunity*). Dalam hal ini, ketidakadilan ekonomi dalam masyarakat harus diatur untuk melindungi pihak yang tidak beruntung dengan jalan memberi kesempatan yang sama bagi semua orang dengan persyaratan yang adil baik secara sengaja maupun tidak sengaja, artinya meskipun bukan kesalahannya tetap bertanggung jawab atas kerugian yang timbul akibat perbuatannya²⁶

Teori mengenai keadilan menurut Aristoteles ialah perlakuan yang sama bagi mereka yang sederajat di depan hukum, tetap menjadi urusan tatanan politik untuk menentukan siapa yang harus diperlakukan

²³ Soerjono Soekanto., *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakkan Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2006, h. 3.

²⁴ *Ibid*, h. 6

²⁵ *Ibid*, h. 4

²⁶ Mohamad Arifin, *Teori Dan Filsafat Hukum*. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2003, h. 23

sama atau sebaliknya.²⁷ Pendapat yang sama juga dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo, dalam pembuatan hukum fungsinya sebagai pengatur kehidupan bersama manusia, oleh karena itu hukum harus melibatkan aktifitas dengan kualitas yang berbeda-beda. Pembuatan hukum merupakan awal dari bergulirnya proses pengaturan tersebut, ia merupakan momentum yang dimiliki keadaan tanpa hukum dengan keadaan yang diatur oleh hukum. Dia juga mengatakan hukum sebagai perwujudan nilai-nilai yang mengandung arti, bahwa kehadirannya adalah untuk melindungi dan memajukan nilai-nilai yang ada dalam masyarakat.²⁸

Teori keadilan melahirkan teori kemanfaatan, Teori hukum tentang kemanfaatan yang berasal dari Jeremy Bentham yang menerapkan salah satu prinsip dari aliran utilitarianisme ke dalam lingkungan hukum, yaitu: manusia akan bertindak untuk mendapatkan kebahagiaan yang sebesar-besarnya dan mengurangi penderitaan. Bentham selanjutnya berpendapat bahwa pembentuk undang-undang hendaknya dapat melahirkan undang-undang yang dapat mencerminkan keadilan bagi semua individu. Dengan berpegang pada prinsip tersebut di atas, perundangan itu hendaknya dapat memberikan kebahagiaan yang terbesar bagi sebagian besar masyarakat (*the greatest happiness for the greatest number*).²⁹ Jadi yang diutamakan dalam teori Jeremy Bentham adalah

mewujudkan kebahagiaan yang sebesar-besarnya karena teori kemanfaatan merupakan rasionalisme dari keadilan, bila keadilan telah tercapai otomatis akan memberikan manfaat bagi para pihak.

Menurut Van Apeldoorn sebagaimana dikutip oleh Lili Rasjidi, Ira Tania Rasjidi bahwa hukum semata-mata bertujuan untuk mewujudkan keadilan.³⁰ Tujuannya adalah memberikan tiap-tiap orang apa yang patut diterimanya. Keadilan tidak boleh dipandang sebagai penyamarataan. "Keadilan bukan berarti bahwa tiap-tiap orang memperoleh bagian yang sama".³¹ Hukum yang tidak adil dan tidak dapat diterima akal, yang bertentangan dengan norma alam, tidak dapat disebut sebagai hukum, tetapi hukum yang menyimpang.

Keadilan yang demikian ini dinamakan keadilan *distributif*, yaitu keadilan yang memberikan kepada tiap-tiap orang jatah menurut jasanya. Ia tidak menuntut supaya tiap-tiap orang mendapat bagian yang sama banyaknya, bukan persamaan melainkan sesuai/sebanding. Keadilan tersebut harus memberikan kepastian hukum dan untuk mencapainya harus memiliki itikad baik karena salah satu tujuan hukum bertugas menjamin adanya kepastian hukum dalam pergaulan manusia, karena meniadakan keadilan berarti menyamakan hukum dengan kekuasaan.

Teori Kepastian hukum mengandung 2 (dua) pengertian yaitu pertama adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan

²⁷ Lawrence. M. Friedman, *American Law an Introduction, Terjemahan Wisma Bhakti*, PT. Tata Nusa, Jakarta, 2001, h. 4.

²⁸ Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum : Perkembangan, Metode dan Pilihan Hukum*, Universitas Muhammadiyah, Surakarta, 2004, h. 60.

²⁹ Lili Rasjidi, Ira Tania Rasjidi, *Pengantar Filsafat Hukum*, Mandar Maju, Medan, 2002, h. 61.

³⁰ *Ibid.* h. 53

³¹ *Ibid.*

adanya aturan hukum yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibabankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu. Kepastian hukum bukan hanya berupa pasal-pasal dalam undang-undang melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan hakim antara putusan hakim yang satu dengan putusan hakim lainnya untuk kasus yang serupa yang telah di putuskan.³²

Teori kepastian hukum menegaskan bahwa tugas hukum itu menjamin kepastian hukum dalam hubungan-hubungan pergaulan kemasyarakatan. Terjadi kepastian yang dicapai "oleh karena hukum". Dalam tugas itu tersimpul dua tugas lain yakni hukum harus menjamin keadilan maupun hukum harus tetap berguna. Akibatnya kadang-kadang yang adil terpaksa dikorbankan untuk yang berguna. Ada 2 (dua) macam pengertian "kepastian hukum" yaitu kepastian oleh karena hukum dan kepastian dalam atau dari hukum. Kepastian dalam hukum tercapai kalau hukum itu sebanyak-banyaknya hukum undang-undang dan bahwa dalam undang-undang itu tidak ada ketentuan-ketentuan yang bertentangan, undang-undang itu dibuat berdasarkan "*rechtswerkelijkheid*" (kenyataan hukum) dan dalam undang-undang tersebut tidak dapat istilah-istilah yang dapat di tafsirkan berlain-lainan.³³

Menurut Satjipto Raharjo bahwa: teori kemanfaatan (kegunaan) hukum bisa dilihat sebagai perlengkapan masyarakat untuk menciptakan ketertiban dan keteraturan. Oleh karena itu ia bekerja dengan memberikan petunjuk tentang tingkah laku dan berupa norma

(aturan-aturan hukum).³⁴ Pada dasarnya peraturan hukum yang mendatangkan kemanfaatan atau kegunaan hukum ialah untuk terciptanya ketertiban dan ketentraman dalam kehidupan masyarakat, karena adanya hukum tertib (*rechtsorde*).

Kepastian hukum dapat dimaknakan bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Kepastian diartikan sebagai kejelasan norma sehingga dapat dijadikan pedoman bagi masyarakat yang dikenakan peraturan ini. Pengertian kepastian tersebut dapat dimaknai bahwa ada kejelasan dan ketegasan terhadap berlakunya hukum di dalam masyarakat. Hal ini untuk tidak menimbulkan banyak salah tafsir. Kepastian hukum yaitu adanya kejelasan skenario perilaku yang bersifat umum dan mengikat semua warga masyarakat termasuk konsekuensi-konsekuensi hukumnya. Kepastian hukum dapat juga berate hal yang dapat ditentukan oleh hukum dalam hal-hal yang konkret.³⁵

Kepastian hukum adalah jaminan bahwa hukum dijalankan, bahwa yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan bahwa putusan dapat dilaksanakan. Kepastian hukum merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Hukum bertugas menciptakan kepastian hukum karena bertujuan untuk menciptakan ketertiban dalam masyarakat.

2. Kerangka Konsep

Kerangka konsep adalah stimulasi dan dorongan konseptualisas untuk melahirkan

³² Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Pranada Media Group, Jakarta, 2008, h.158

³³ M. Solly Lubis, *Teori Hukum*, USU Medan, 2007, h.43

³⁴ Satjipto Rahardjo, *Op.Cit*, h.13

³⁵ Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1999, h. 24

suatu konsep baginya atau memperkuat keyakinannya akan konsep dirinya mengenai suatu permasalahan. Ini merupakan konstruksi konsep secara internal pada pembaca tersebut.³⁶

Konsep merupakan suatu konstruksi mental yaitu sesuatu yang dihasilkan oleh suatu proses yang berjalan dalam pikiran penelitian untuk keperluan analitis.³⁷ Suatu konsep atau suatu kerangka konseptual pada hakekatnya merupakan suatu pengaruh atau pedoman yang lebih konkrit dari pada tingkat teoritis yang sering kali masih bersifat abstrak. Namun demikian kerangka konseptual masih juga kadang-kadang dirasakan abstrak sehingga diperlukan definisi-definisi operasional yang akan dapat dijadikan sebagai pegangan konkrit di dalam proses penelitian.

Menjawab permasalahan dalam penelitian ini perlu didefinisikan beberapa konsep dasar dalam rangka menyamakan persepsi agar secara operasional dapat dibatasi ruang lingkup variabel dan dapat diperoleh hasil penelitian yang sesuai dengan tujuan penelitian yang telah ditentukan, yakni sebagai berikut :

- a. Kewenangan adalah hak untuk melakukan sesuatu atau memerintah orang lain untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu agar tercapai tujuan tertentu. Kewenangan biasanya dihubungkan dengan kekuasaan. Penggunaan kewenangan secara bijaksana merupakan faktor kritis bagi efektivitas organisasi.
- b. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu menurut Pasal 1 angka 32 Peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan

Umum Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu.

- c. Komisioner KPU adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri yang bertugas melaksanakan Pemilu.
- d. Komisioner KIP merupakan bagian dari Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang diberi wewenang oleh Undang-Undang untuk menyelenggarakan pemilihan umum Presiden/Wakil Presiden, anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, anggota DPR/DPRK, pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota.
- e. Bawaslu adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

G. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah upaya untuk menemukan, mengembangkan dan menguji kebenaran suatu pengetahuan dimana usaha tersebut dilakukan dengan menggunakan metode ilmiah.³⁸

1. Sifat Penelitian

Sifat penelitian ini adalah deskriptif yaitu suatu penelitian yang bertujuan untuk menggambarkan secara tepat sifat-sifat suatu individu, keadaan, gejala, atau kelompok tertentu, atau untuk menentukan penyebaran

³⁶ M. Solly Lubis, *Op.Cit*, h. 80

³⁷ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, h. 7.

³⁸ Sutrisno Hadi, *Metodologi Riset*, Andi Offset, Yogyakarta, 2008, h. 3

suatu gejala, atau untuk menentukan ada tidaknya hubungan antara suatu gejala dengan gejala lain dalam masyarakat.³⁹ Penelitian ini bertujuan untuk memperoleh gambaran tentang Kewenangan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Dalam Pemberhentian Komisioner KPU/KIP dan Bawaslu Di Indonesia. Soerjono Soekanto berpendapat, bahwa penelitian deskriptif bukan semata-mata untuk mengungkapkan atau menggambarkan kesesuaian perundang-undangan dalam realita kehidupan masyarakat belaka, tetapi juga untuk memahami pelaksanaan peraturan perundang-undangan tersebut, berlandaskan pada peraturan hukum dan memahami apa yang menjadi latar belakang dari pelaksanaan tersebut.⁴⁰

Analisis terhadap aspek hukum baik dari Ketentuan Pasal 28 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan “kemerdekaan berserikat dan berkumpul mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan, artinya dalam pasal ini kedaulatan rakyat dijamin sepenuhnya dalam Undang-Undang Dasar”.

Kemerdekaan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat merupakan wujud kedaulatan rakyat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dan menegakkan demokrasi bagi seluruh masyarakat Indonesia. Sebagai negara yang menganut demokrasi, bagi rakyat bebas dalam menentukan pilihannya dalam pelaksanaan demokrasi itu sendiri, kebebasan

memilih ini antara lain diwujudkan dalam pelaksanaan Pemilihan Umum.⁴¹

Pemilihan Umum selanjutnya disebut Pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsungsegi ketentuan peraturan-peraturan yang berlaku mengenai Kewenangan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Dalam Pemberhentian Komisioner KPU/KIP dan Bawaslu Di Indonesia serta meneliti dan menelaah penerapan dan pelaksanaan peraturan-peraturan tersebut dalam hubungannya dengan Kewenangan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Dalam Pemberhentian Komisioner KPU/KIP dan Bawaslu Di Indonesia.

2. Metode Pendekatan.

Berdasarkan objek penelitian yang merupakan hukum positif, maka metode pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif.⁴² Sebagai suatu penelitian yuridis normatif, maka penelitian ini juga dilakukan dengan menganalisis hukum baik tertulis di dalam buku (*law as it writeen in the book*) maupun hukum yang diputuskan oleh hakim melalui proses pengadilan (*law as it is decided by the judge through judicial process*) atau yang sering disebut dengan penelitian doktinal.⁴³

Sehubungan dengan tipe penelitian yang digunakan yakni yuridis normatif, dengan tujuan mendapatkan hasil secara kualitatif,

⁴¹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, h.31.

⁴² Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997, h.36

⁴³ Bismar Nasution, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Perbandingan Hukum*, Makalah disampaikan pada Dialog Interaktif tentang Penelitian Hukum dan Hasil Penulisan Hukum pada Majalah Akreditasi, Fakultas Hukum USU, Medan, Tanggal 18 Pebruari 2003, h.1.

³⁹ Amirrudin dan Zainal Asikin *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, h. 25

⁴⁰ Soerjono Soekanto, *Op.Cit*, h. 250

maka pendekatan yang dilakukan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dilakukan dengan cara penelitian kepustakaan (*library research*) yaitu dengan membaca, mempelajari dan menganalisa literatur/buku-buku, peraturan perundang-undangan dan sumber lain.

Logika keilmuan dalam penelitian hukum normatif dibangun berdasarkan disiplin ilmiah dan cara-cara kerja ilmu hukum normatif, yaitu ilmu hukum yang objeknya hukum itu sendiri.⁴⁴

3. Sumber Data.

Sumber data dalam penelitian ini berupa data sekunder (*library research*), yaitu data atau informasi hasil penelaahan dokumen penelitian yang pernah dilakukan sebelumnya, bahan kepustakaan seperti buku-buku, literatur, Koran, majalah, jurnal maupun arsip-arsip yang sesuai dengan penelitian yang akan dibahas. Penelitian yuridis normatif menggunakan data sekunder di dukung oleh data primer. Data sekunder dalam penelitian ini meliputi:

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat seperti peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan. Dalam penelitian hukum ini, bahan hukum primer yang terkait penelitian ini terdiri dari:
 - 1) UUD 1945
 - 2) UU No 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu
 - 3) Undang-undang Nomor 8 tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum
 - 4) Putusan MK Nomor 11/PUU-VIII/2010
 - 5) Keputusan Presiden RI Nomor 57/P/Tahun 2012 tanggal 8 Juni 2012
 - 6) Peraturan Bersama Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan

Umum, Dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2012, Nomor 11 Tahun 2012, Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu

- 7) Peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan kepustakaan, yakni buku-buku bacaan yang relevan dengan penelitian ini.
- c. Bahan hukum tertier, yaitu bahan-bahan penunjang yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, diantaranya: bahan yang diperoleh melalui media internet yang relevan dengan penelitian ini, Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) dan kamus hukum.

4. Alat Pengumpul Data

Jenis penelitian adalah penelitian normatif, maka untuk memperoleh data yang mendukung, alat pengumpul data dalam penelitian ini adalah dengan cara pengumpulan (dokumentasi) data-data sekunder. Data yang diperlukan dalam penelitian ini diperoleh melalui studi dokumen atau kepustakaan (*library research*).

5. Analisis Data

Analisis data menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji adalah sebuah proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola, kategori dan kesatuan uraian dasar.⁴⁵ Data sekunder yang telah diperoleh kemudian disistematiskan, diolah dan diteliti dan dianalisis

⁴⁴ A.M. Tri Anggraeni, *Larangan Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat, Purse Illegal atau Rule of Reason*, Universitas Indoensia, Jakarta 2003, h. 12

⁴⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op.Cit*, h.41.

dengan metode deskriptif melalui pendekatan kualitatif.

Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, analisis data kualitatif adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensintesiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang dapat diceritakan pada orang lain.⁴⁶ Sehingga dapat menggambarkan secara menyeluruh dan sistematis tentang hasil dari penelitian ini. Dengan demikian kegiatan analisis ini diharapkan dapat menghasilkan kesimpulan sesuai dengan permasalahan dan tujuan penelitian.

II. PENGATURAN HUKUM DEWAN KEHORMATAN PENYELENGGARA PEMILU (DKPP) DALAM PEMBERHENTIAN KPU/KIP DAN BAWASLU

A. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu

Negara Republik Indonesia adalah negara yang menganut paham demokrasi sebagaimana yang ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menentukan “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

Menurut Abu Daud Busroh, negara demokrasi adalah suatu negara dimana kekuasaan tertinggi dalam suatu negara ada di tangan rakyat, pada gilirannya rakyatlah yang mempunyai kewenangan dalam menentukan kebijaksanaan umum yang dikeluarkan untuk kesejahteraan mereka

sendiri.⁴⁷ Negara yang menepatkan kekuasaan tertinggi ada pada rakyat disebut Negara demokrasi yang secara simbolis sering digambarkan sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat dan daitikan demokrasi pemerintahan oleh rakyat.

Makna dari “kedaulatan berada di tangan rakyat” adalah bahwa rakyat memiliki kedaulatan, tanggung jawab, hak dan kewajiban untuk secara demokratis memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan guna mengurus dan melayani seluruh lapisan masyarakat, serta memilih wakil rakyat untuk mengawasi jalannya pemerintahan. Perwujudan kedaulatan rakyat dilaksanakan melalui Pemilu secara langsung sebagai sarana bagi rakyat untuk memilih wakilnya yang akan menjalankan fungsi melakukan pengawasan, menyalurkan aspirasi politik rakyat, membuat undang-undang sebagai landasan bagi semua pihak di Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam menjalankan fungsi masing-masing, serta merumuskan anggaran pendapatan dan belanja untuk membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut.⁴⁸

, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁴⁹

Djoko Prakoso menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan pemilihan umum adalah “sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat dalam negara Republik Indonesia. Pemilihan

⁴⁷ Abu Daud Busroh dan Abubakar Busroh. *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Jakarta: Gramedia Indonesia, 2003, h. 131

⁴⁸ Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Erlangga, Jakarta, 2010, h.41

⁴⁹ R. Herlambang Perdana Wiratraman. *Pemilihan Umum*. Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 2008, h. 5.

⁴⁶ *Ibid*, h. 42

umum yang dilaksanakan berdasarkan demokrasi Pancasila dengan mengadakan pemungutan suara secara langsung, umum, bebas dan rahasia.⁵⁰

Pemilihan Umum adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁵¹

Pemilu merupakan sarana perwujudan untuk menghasilkan wakil rakyat yang aspiratif, berkualitas dan bertanggungjawab berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945. Pemilihan umum sebagai pelaksanaan kedaulatan rakyat dimana rakyat dapat memilih pemimpin politik secara langsung. Yang dimaksud dengan pemimpin politik disini adalah wakil-wakil rakyat yang duduk di lembaga perwakilan rakyat (parlemen) baik ditingkat pusat maupun daerah dan pemimpin lembaga eksekutif atau kepala pemerintahan seperti presiden, gubernur, atau bupati/walikota.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bahwa Pemilihan Umum adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diselenggarakan berlandaskan asas langsung,

umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Pemilu diselenggarakan dengan menjamin prinsip keterwakilan, yang artinya setiap orang Warga Negara Indonesia dijamin memiliki wakil yang duduk di lembaga perwakilan yang akan menyuarakan aspirasi rakyat di setiap tingkatan pemerintahan, dari pusat hingga ke daerah. Pemilu yang terselenggara secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil merupakan syarat mutlak untuk mewujudkan wakil rakyat yang berkualitas, dapat dipercaya, dan dapat menjalankan fungsi kelembagaan legislatif secara optimal. Penyelenggaraan Pemilu yang baik dan berkualitas akan meningkatkan derajat kompetisi yang sehat, partisipatif, dan keterwakilan yang makin kuat dan dapat dipertanggungjawabkan.

Penyelenggaraan Pemilu sangatlah penting bagi suatu negara, hal ini disebabkan karena:

- a. Pemilu merupakan sarana perwujudan kedaulatan rakyat.
- b. Pemilu merupakan sarana untuk melakukan penggantian pemimpin secara kontitusional.
- c. Pemilu merupakan sarana bagi pemimpin politik untuk memperoleh legitimasi.
- d. Pemilu merupakan sarana bagi rakyat untuk berpartisipasi dalam proses politik.⁵²

Tujuan dari pada penyelenggaraan pemilihan umum (*general election*) dapat dirumuskan dalam empat bagian yakni:

1. Untuk memungkinkan terjadinya pemilihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai.
2. Untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan.

⁵⁰ Djoko Prakoso, *Tindak Pidana Pemilu*. Rajawali Pers, Jakarta, 2001, h. 119.

⁵¹ Topo Santoso, *Tindak Pidana Pemilu*. Sinar Grafika. Jakarta, 2006, h. 6.

⁵² Tomi Tresnady, *Modul Pemilihan Umum untuk Pemula*. Sinar Grafiti, Jakarta, 2010, h. 8

3. Untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat.
4. Untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara.

Kegiatan pemilihan umum merupakan salah satu sarana penyaluran hak asasi.⁵³ warga Negara yang prinsipil. Dalam rangka pelaksanaan hak asasi warga Negara adalah keharusan bagi pemerintah untuk menjamin terlaksananya penyelenggaraan pemilu sesuai dengan jadwal ketatanegaraan yang telah ditentukan. Sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat dimana rakyatlah yang berdaulat, semua aspek penyelenggaraan pemilu, harus dikembalikan kepada rakyat untuk menentukannya. Adalah pelanggaran terhadap hak asasi apabila pemerintah tidak menjamin terselenggaranya pemilihan umum, memperlambat penyelenggaraan pemilu tanpa persetujuan para wakil rakyat.

Pemilihan umum di Indonesia menganut asas "Luber" yang merupakan singkatan dari "Langsung, Umum, Bebas dan Rahasia". Asal "Luber" sudah ada sejak zaman Orde Baru. Langsung berarti pemilih diharuskan memberikan suaranya secara langsung dan tidak boleh diwakilkan. Umum berarti pemilihan umum dapat diikuti seluruh warga negara yang sudah memiliki hak menggunakan suara. Bebas berarti pemilih diharuskan memberikan suaranya tanpa ada paksaan dari pihak manapun, kemudian Rahasia berarti suara yang diberikan oleh pemilih bersifat rahasia hanya diketahui oleh si pemilih itu sendiri.⁵⁴

Era reformasi berkembang asas jujur yang merupakan singkatan dari "Jujur dan Adil". Asas jujur mengandung arti bahwa pemilihan umum harus dilaksanakan sesuai dengan aturan untuk memastikan bahwa setiap warga

negara yang memiliki hak dapat memilih sesuai dengan kehendaknya dan setiap suara pemilih memiliki nilai yang sama untuk menentukan wakil rakyat yang akan terpilih. Asas adil adalah perlakuan yang sama terhadap peserta pemilu dan pemilih, tanpa ada pengistimewaan ataupun diskriminasi terhadap peserta atau pemilih tertentu. Asas jujur dan adil mengikat tidak hanya kepada pemilih ataupun peserta pemilu, tetapi juga penyelenggara pemilu.⁵⁵

Asas langsung, rakyat sebagai Pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara. Pemilihan yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara, tanpa diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan, dan status sosial. Setiap warga negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapa pun. Di dalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya oleh negara, sehingga dapat memilih sesuai dengan kehendak hati nurani. Dalam memberikan suaranya, Pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak mana pun. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain. Dalam penyelenggaraan Pemilu ini, penyelenggara Pemilu, aparat pemerintah, Peserta Pemilu, pengawas Pemilu, pemantau Pemilu, Pemilih, serta semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Setiap Pemilih dan Peserta Pemilu mendapat perlakuan yang

⁵³ *Ibid.* h. 11.

⁵⁴ *Ibid.* h. 14.

⁵⁵ M. Rusli Karim, *Pemilu Demokratis Kompetitif*. Wacana Yogyakarta, 2011, h.16

sama, serta bebas dari kecurangan pihak mana pun.

Pemilihan umum di Indonesia diselenggarakan dalam rangka untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk di lembaga perwakilan (Lembaga Legislatif) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dan termasuk Pemilu untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah baik Propinsi maupun Kabupaten/Kota. Sejalan dengan itu Jimly Asshiddiqie, mengatakan bahwa tujuan penyelenggaraan Pemilihan Umum adalah:

1. Untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai.
2. Untuk memungkinkan terjadinya penggantian pejabat yang akan mewakili rakyat di lembaga perwakilan.
3. Untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat, dan keempat, untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga Negara.⁵⁶

Mewujudkan visi pembangunan bangsa melalui peningkatan kualitas demokrasi maka diperlukan institusi-institusi negara untuk mengawal proses penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Pemilu di seluruh Indonesia.

Penyelenggaraan Pemilu saat ini terdapat lembaga baru yang secara khusus mengawal "kode etik" penyelenggara Pemilu, namanya DKPP alias Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (selanjutnya disebut DKPP). Pembentukan lembaga ini merupakan amanat dari Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011.

Keberadaan DKPP yang akan menegakkan kode etik penyelenggara Pemilu dipandang cukup penting sehingga diusulkan agar dibentuk secara permanen. Berbeda dengan DK yang ada sebelumnya, DKPP

merupakan gabungan antara unsur KPU (1 orang), Bawaslu (1 orang), unsur masyarakat (4 orang), dan Partai Politik dengan komposisi terbanyak (9 orang). Adapun 4 orang dari unsur masyarakat diusulkan oleh DPR (2 orang) dan Presiden (2 orang).⁵⁷

Sekretariat DKPP dipimpin oleh kepala sekretariat yang berasal dari PNS, yaitu jabatan struktural eselon II. Kepala sekretariat DKPP bertanggung jawab kepada DKPP. Kepala sekretariat DKPP diangkat dan diberhentikan dengan keputusan Mendagri atas usul DKPP. Calon kepala sekretariat DKPP diusulkan oleh DKPP sebanyak 3 (tiga) orang calon kepada menteri dalam negeri untuk dipilih dan ditetapkan 1 (satu) orang oleh Mendagri sebagai kepala sekretariat DKPP. Pegawai sekretariat DKPP berasal dari PNS dan tenaga profesional yang diperlukan. Pola organisasi, tata kerja sekretariat dan hak keuangan anggota DKPP ditetapkan dengan Perpres berdasarkan usulan DKPP.

DKPP bisa memperbaiki kualitas pemilu mendatang. Ini terkait dengan wewenang DKPP untuk mengawasi perilaku dua lembaga penyelenggara pemilu, KPU dan Bawaslu. Pembentukan DKPP itu berdasarkan pengalaman penyelenggara pemilu tidak ada yang mengontrol. Ditambah adanya kekhawatiran, kinerjanya bermasalah dan tak optimal. Mungkin juga dengan asumsi adanya penyalanggunaan wewenang.

Terkait dengan fungsinya, DKPP berbeda dengan Bawaslu sebab DKPP dibentuk untuk mengawasi perilaku anggota KPU dan

⁵⁶ Jimly Jimly Asshiddiqie. *Op.Cit*, h. 174

⁵⁷ Yulianto, *Memperkuat Kemandirian Penyelenggara Pemilu: Rekomendasi Revisi Undang-Undang Penyelenggara Pemilu*. Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, Jakarta, 2010, h. 58.

Bawaslu sementara Bawaslu untuk pengawasan proses dan tahapan pemilu.

Sesuai Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pemilu, DKPP dibentuk untuk menegakkan dan menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas penyelenggara Pemilu. Secara formatif, DKPP memeriksa, mengadili, dan memutus pengaduan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pemilu dinyatakan jelas bahwa dalam penyelenggaraan pemilu perlu dibentuk Dewan Kehormatan KPU, KPU Provinsi dan Bawaslu. Wewenang mereka adalah lakukan verifikasi terhadap pengaduan dari masyarakat mengenai dugaan ada tindak pelanggaran kode etik oleh anggota KPU dan Bawaslu. Bila terbukti, mereka dapat untuk merekomendasikan pemecatan sementara dan tetap terhadap anggota KPU dan Bawaslu yang bersangkutan.⁵⁸

DKPP merupakan lembaga yang dibentuk dalam praktek demokrasi modern di Indonesia. DKPP merupakan produk wacana perbaikan kualitas demokrasi khususnya penyelenggaraan Pemilu. Pemilu seakan-akan menjadi beban sejarah politik tersendiri bagi perubahan, bahkan begitu berharganya Pemilu dibutuhkan lembaga khusus yang permanen melakukan penegakan kode etik guna menghasilkan Pemilu yang tidak saja Luber (langsung umum bebas dan rahasia) Jurdil (jujur dan adil) tapi mewujudkan proses dan hasil pemimpin yang betul-betul bermartabat.

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Tentang Pemilu, dalam penyelenggaraan pemilihan umum terdapat 3

⁵⁸Purwandi Semaun, *Penyelenggara Pemilu*. <http://kpu-kutaitimurkab.go.id/berita-607-penyelenggara-pemilu-dewan-kehormatan-dilantik.html>. diakses tanggal 02 Agustus 2017 Pukul 14.30 Wib.

(tiga) fungsi yang saling berkaitan yang diinstitusionalisasikan dalam 3 (tiga) 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, tetapi oleh undang-undang dijabarkan menjadi terbagi ke dalam 2 (dua) kelembagaan yang terpisah dan masing-masing bersifat independen, yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU), dan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu).

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu, DKPP diisi oleh tujuh orang yang terdiri atas lima orang dari unsur masyarakat, satu orang dari Komisi Pemilihan Umum (KPU), dan satu orang dari Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu).

Penyelenggaraan pemilu perlu dibentuk Dewan Kehormatan KPU, KPU Provinsi dan Bawaslu. Wewenang mereka adalah lakukan verifikasi terhadap pengaduan dari masyarakat mengenai dugaan ada tindak pelanggaran kode etik oleh anggota KPU dan Bawaslu. Bila terbukti, mereka dapat untuk merekomendasikan pemecatan sementara dan tetap terhadap anggota KPU dan Bawaslu yang bersangkutan.

DKPP dibentuk untuk menegakkan dan menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas penyelenggara Pemilu. Secara formatif, DKPP memeriksa, mengadili, dan memutus pengaduan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu.⁵⁹ Dengan demikian

⁵⁹DKPP sebagai Penyelenggara Pemilu. <http://pankga.blogspot.com>. diakses Tanggal 2 Agustus 2017 Pukul 14.10 Wib

tugas dari DKPP adalah memeriksa dan memutus pengaduan dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan anggota KPU dan Bawaslu beserta jajarannya.

Dibanding Dewan Kehormatan lainnya, maka kekuatan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) lebih tinggi. Mereka bisa merekomendasikan sanksi pemecatan terhadap para pimpinan KPU dan Bawaslu yang melanggar kode etik. Perbedaan lainnya adalah, luasnya cakupan pengawasan. Sebelum ini hanya terbatas ke pimpinan KPU yang diawasi, tapi mencakup juga jajaran Bawaslu.

Kedudukannya DKPP juga lebih kuat karena bisa menjatuhkan sanksi yang efektif ke KPU dan Bawaslu yang sebelumnya ini mekanisme sanksi harus melalui pleno KPU terlebih dahulu. Dengan kedudukan yang sekarang kedudukan DKPP lebih kuat karena dia bisa menjatuhkan sanksi sehingga lembaga KPU dan Bawaslu bisa diharapkan efektif.

Kewenangan ini bisa menjadi instrumen untuk mengawal etika demokrasi. Oleh karenanya KPU dan Bawaslu harus bekerja dengan benar sebab jika tidak bisa terancam dipecat oleh DKPP. Sanksi bisa ke KPU dan Bawaslu, bahkan ketuanya jika terbukti melanggar kode etik, bisa dipecat.

Berdasarkan hal tersebut, maka tugas dan kewenangan DKPP 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.

Keberadaan DKPP bukanlah hal baru karena sebelumnya sudah ada yang namanya Dewan Kehormatan Komisi Pemilihan Umum (DK KPU) sejak 2008. DK KPU adalah institusi *ethic* difungsikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu untuk menyelesaikan persoalan pelanggaran kode etik bagi penyelenggara. Namun, wewenangnya tidak begitu kuat, dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 lembaga ini hanya difungsikan memanggil, memeriksa, dan menyidangkan hingga memberikan rekomendasi pada KPU dan bersifat *ad hock*.

Prestasi yang baik dan dengan menampilkan performa kelembagaan DK KPU yang produktif di mata publik inilah yang kemudian menjadi titik tolak lahirnya institusi DKPP. Pemerintah, DPR, lembaga yudikatif dan lembaga-lembaga pemantau Pemilu sontak mendorong misi mulia ini dengan meningkatkan kapasitas wewenang dan memastikan institusi ini jadi tetap dan tidak hanya menangani kode etik pada KPU tapi juga Bawaslu di tiap tingkatan lewat produk hukum Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu.⁶⁰

DKPP dibentuk untuk memeriksa dan memutuskan pengaduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU, anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, anggota Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), anggota Panitia Pemungutan Suara (PPS), anggota Panitia Pemilihan Luar Negeri (PPLN), anggota Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS), anggota Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Luar Negeri

⁶⁰ *Ibid.*

(KPPSLN), anggota Bawaslu, anggota Bawaslu Provinsi dan anggota Panwaslu Kabupaten/Kota, anggota Panwaslu Kecamatan, anggota Pengawas Pemilu Lapangan dan anggota Pengawas Pemilu Luar Negeri.

Kode Etik bersifat mengikat serta wajib dipatuhi oleh anggota KPU, anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota atau KIP Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, PPLN, dan KPPSLN serta Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri.⁶¹

Sejak dibentuk, DKPP langsung aktif bergerak cepat, kreatif, profesional, dan produktif, namun tetap dalam bingkai amanat UU. DKPP menyadari betul betapa jalan terjal yang harus dilalui mereka dalam rangka menegakkan harkat dan martabat politik bangsa khususnya melalui penyelenggaraan Pemilu. DKPP berkomitmen terus meningkatkan kapasitas penyelenggara Pemilu dari dimensi Sumber Daya Manusia (SDM) dan infrastruktur guna terwujudnya kualitas bangsa dalam berdemokrasi dengan tujuan menghasilkan pemimpin bangsa yang amanah.

Berdasarkan Undang-Undang 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.

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 KPU atau anggota Bawaslu yang duduk sebagai anggota DKPP.

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

⁶¹ Peraturan Bersama Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum, Dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum No 13 Tahun 2012, No 11 Tahun 2012, No 1 tahun 2012 Tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum

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.

Pihak 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.

B. Kedudukan DKPP Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Sistem ketatanegaraan atau sistem pemerintahan dalam arti luas adalah pembagian dan pemisahan kekuasaan serta hubungan lembaga-lembaga negara dalam menjalankan tugas dan kewenangannya demi kesejahteraan rakyat. Terdapat tiga sistem pemerintahan yang lazim digunakan banyak negara yaitu : sistem pemerintahan presidensial, sistem parlementer, dan sistem pemerintahan campuran.

Sebelum amandemen UUD 1945, sistem pemerintahan Indonesia menganut sistem pemerintahan campuran yang cenderung lebih menguatkan pada sistem presidensial dengan ciri :⁶²

1. Presiden adalah kepala negara dan kepala pemerintahan

2. Kepastian masa jabatan presiden lima tahun;
3. Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR;
4. Presiden tidak dapat membubarkan DPR.

Sementara itu ciri parlementer terlihat pada :⁶³

1. Presiden tidak dipilih langsung oleh rakyat melalui Pemilu tetapi dipilih oleh DPR;
2. Presiden bertanggung jawab kepada lembaga perwakilan rakyat yang dalam hal ini MPR.

Perubahan terhadap UUD 1945 dari sudut pandang hukum tata negara merupakan *condition sine qua non* bagi penataan ulang sistem pemerintahan dan sistem ketatanegaraan Indonesia. Hal ini dilakukan dalam rangka mendesain demokrasi atau kedaulatan rakyat yang berorientasi pada tegaknya *rule of law*, pengendalian kekuasaan, otonomi daerah, *civil society* dan *check and balances*.⁶⁴

Pokok-pokok sistem pemerintahan Indonesia pasca perubahan UUD 1945 adalah sebagai berikut :⁶⁵

1. Bentuk negara kesatuan dengan prinsip otonomi daerah yang luas. Wilayah negara terbagi dalam beberapa provinsi.
2. Bentuk pemerintahan adalah republik, sedangkan sistem pemerintahan presidensial.
3. Presiden adalah kepala negara dan sekaligus kepala pemerintahan. Presiden dan wakil presiden dipilih secara langsung oleh rakyat dalam satu paket.
4. Kabinet atau menteri diangkat oleh presiden dan bertanggung jawab kepada presiden.

⁶³ *Ibid*, h.183

⁶⁴ M. Gaffar Jenedri, *Demokrasi Konstitusional :Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*. Konstitusi Press, Jakarta, 2013, h.81

⁶⁵ Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia ; Perspektif Konstitusi*, Total Media, Yogyakarta, 2009, h. 31.

⁶² Jimli Jimly Asshiddiqie. *Op.Cit*, h. 181

5. Parlemen terdiri atas dua bagian (bikameral), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Para anggota dewan merupakan anggota MPR. DPR memiliki kekuasaan legislatif dan kekuasaan mengawasi jalannya pemerintahan.

6. Kekuasaan yudikatif dijalankan oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan dibawahnya serta Mahkamah Konstitusi.

Berdasarkan hasil perubahan UUD 1945 kekuasaan negara dibagi kepada tujuh Lembaga Negara dengan kedudukan yang sama dan sejajar yang sering disebut lembaga tinggi negara, yaitu Presiden, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), dan Mahkamah Konstitusi (MK). Selain itu terdapat juga lembaga-lembaga negara lain yang ditentukan dalam UUD 1945.

Setelah beberapa kali perubahan UUD 1945, sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami perubahan dari yang sebelumnya menerapkan pembagian kekuasaan (*distribution of power*) menjadi pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dengan prinsip *check and balances*. Kekuasaan negara dipisah-pisahkan menurut fungsi eksekutif, legislatif, dan yudikatif pada lembaga yang berbeda-beda. Perubahan ini ditandai dengan MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara tetapi sederajat dengan lembaga negara lain.

Checks and balances pertama kali dimunculkan oleh Montesquieu dari gagasan tentang pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Berdasarkan ide ini, suatu negara dikatakan memiliki sistem *checks and balances* yang efektif jika tidak ada satupun cabang

pemerintahan yang memiliki kekuasaan dominan, serta dapat dipengaruhi oleh cabang lainnya (*A government is said to have an effective system of checks and balances if no one branch of government holds total power, and can be overridden by another*).⁶⁶

Secara konseptual, prinsip *check and balances* dimaksudkan agar tidak terjadi *overlapping* atau tumpang tindih antara kewenangan lembaga negara sehingga kekuasaan dalam negara haruslah diatur dengan seksama. Kamus hukum mendefinisikan prinsip *check and balances* sebagai sebuah sistem aturan yang menegaskan adanya mekanisme saling kontrol di antara cabang kekuasaan baik legislatif, eksekutif maupun yudikatif yang didesain untuk mencegah terkonsentrasinya kekuasaan dalam satu cabang sehingga mendominasi cabang kekuasaan yang lain.⁶⁷

Amandemen UUD 1945, telah merubah sistem ketatanegaraan Indonesia secara mendasar. Bagir Manan mengkategorikan perubahan atas UUD 1945 menjadi enam bagian, yaitu:⁶⁸

1. Pembaharuan struktur UUD;
2. Pembaharuan mengenai sendi-sendi bernegara;
3. Pembaharuan bentuk susunan negara;
4. Pembaharuan kelembagaan atau alat kelengkapan negara;
5. Pembaharuan yang terkait masalah penduduk dan kewarganegaraan;

⁶⁶Jenedri M. Gaffar, *Demokrasi Konstitusional :Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*. Konstitusi Press, Jakarta, 2012, h.61

⁶⁷ *Ibid*, h.62.

⁶⁸ Bagir Manan, *Gagasan Amandemen UUD 1945 dan Pemilihan Presiden Secara Langsung*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, Jakarta, 2010, h. 33.

6. Pembaharuan yang bersangkutan dengan identitas negara. Kategori yang memiliki relevansi paling kuat dengan penelitian ini adalah pembaharuan mengenai kelembagaan atau kelengkapan negara.

Perubahan UUD 1945 telah menjadikan seluruh lembaga negara setara/ sederajat dan saling terkait serta memiliki mekanisme kontrol antara satu dan yang lain, yang dikenal dengan istilah *check and balance*. Kehadiran lembaga negara pembantu yang disebut *states auxiliary agencies* sesungguhnya untuk memperkuat prinsip *check and balance* tersebut dalam penyelenggaraan pemerintah. Lembaga negara pembantu memiliki peran strategis yang salah satunya adalah mencipta harmonisasi dan sinkronisasi seluruh lembaga negara yang terkait dengan tugas yang menjadi tanggung jawabnya.

Lahirnya lembaga negara pembantu merupakan perkembangan baru dalam sistem pemerintahan. Lembaga negara tersebut mempunyai dasar hukum dan latar belakang yang berbeda-beda serta tugas dan wewenangnya. Salah satu sifat lembaga negara pembantu atau organ penunjang (*auxiliary states organ*) ini adalah independen, yang sering disebut dengan istilah lembaga negara independen atau komisi negara independen. lembaga negara independen adalah organ negara (*state organs*) yang diidealkan independen dan karenanya berada diluar kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif.⁶⁹

Pengertian dasar dari independen adalah adanya kebebasan, kemerdekaan, kemandirian, otonom (otonomi), tidak dalam dominasi *personal* maupun *institusional*,

sehingga pelaksanaan kehendak yang bebas (*free will*) dapat terwujud tanpa ada pengaruh yang secara signifikan merubah pendiriannya untuk membuat keputusan atau kebijakan. Oleh karena itu, lembaga negara independen berbeda dengan lembaga negara biasa.

Lembaga negara pembantu merupakan instansi yang membantu lembaga negara pokok/utama yang telah ada dan selama ini dikenal baik dalam teori maupun praktik ketatanegaraan. Sesuai dengan teori trias politika-nya Montesquieu yang membagi kekuasaan pemerintahan kedalam tiga cabang yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Keberadaan lembaga negara pembantu apalagi lembaga negara utama jelas terkait dan tak terpisahkan dengan negara sebagai sebuah organisasi dan manajemen kenegaraan.

Keberadaan lembaga negara pembantu (*auxiliary states organ*) sebagai lembaga negara, dapat dilihat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-I/2003 tentang perkara permohonan Pengujian Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; yang menyatakan bahwa "Dalam sebuah negara demokrasi modern memang akan lahir banyak sekali institusi-institusi demokratis dan lembaga-lembaga negara yang kemudian memunculkan beragam penamaan, seperti Komisi Hak Asasi Manusia dan Komisi-Komisi lainnya. Komisi Independen yang lahir ini memang merupakan sebuah konsekwensi logis dari sebuah negara demokrasi modern yang ingin secara lebih sempurna menjalankan

⁶⁹ Suharizal, *Pemilukada : Regulasi, Dinamika, dan Konsep Mendatang*. Rajawali Press, Jakarta, 2012, h.40

prinsip *check and balances* untuk kepentingan publik yang lebih besar”.⁷⁰

Pada bagian lain dari keputusan ini, “Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa dalam sistem ketatanegaraan Indonesia istilah lembaga negara tidak selalu dimaksudkan sebagai lembaga negara yang disebutkan dalam UUD yang keberadaannya atas dasar perintah konstitusi, tetapi juga ada lembaga negara yang dibentuk atas perintah UU dan bahkan ada lembaga negara yang dibentuk atas dasar Keppres. KPI yang oleh UU Penyiaran disebut lembaga negara tidak menyalahi dan tidak bertentangan dengan UUD 1945.”⁷¹

Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut diatas, kehadiran lembaga negara pembantu dalam sistem ketatanegaraan pada negara demokrasi modern seperti di Indonesia merupakan suatu keniscayaan. Lembaga negara pembantu tersebut dibentuk dalam rangka menciptakan sistem pemerintahan yang lebih baik dengan prinsip *check and balances*. Lembaga-lembaga negara pembantu dengan fungsi dan kewenangan yang dimilikinya telah menjadi bagian yang takterpisahkan dari struktur ketatanegaraan Indonesia.

Dalam rangka mewujudkan visi pembangunan bangsa melalui peningkatan kualitas demokrasi maka diperlukan institusi-institusi negara untuk mengawal proses penyelenggaraan Pemilihan Umum (Pemilu) dan Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilu Kada) di seluruh Indonesia. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Republik Indonesia atau disingkat DKPP RI merupakan lembaga yang dibentuk dalam praktek

demokrasi modern di Indonesia. DKPP merupakan produk wacana perbaikan kualitas demokrasi khususnya penyelenggaraan Pemilu.⁷²

Apabila seluruh penyelenggara Pemilu di semua tingkatan pada proses Pemilu berpegang dengan asas penyelenggaraan Pemilu, maka DKPP tidak perlu hadir. Kehadiran DKPP bukan sebuah kebanggaan, tetapi sebuah keprihatinan atas praktik dan perilaku penyelenggara Pemilu yang tidak bermartabat. Pemilu seakan-akan menjadi beban sejarah politik tersendiri bagi perubahan, bahkan begitu berharganya Pemilu dibutuhkan lembaga khusus yang permanen untuk melakukan penegakan kode etik guna menghasilkan Pemilu yang tidak saja luber jurdil tapi mewujudkan proses dan hasil pemimpin yang betul-betul bermartabat.⁷³

Salah satu faktor penting bagi keberhasilan penyelenggaraan Pemilu terletak pada kesiapan dan profesionalitas penyelenggara Pemilu itu sendiri, yaitu Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu. Ketiga institusi ini telah diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum untuk menyelenggarakan Pemilu menurut fungsi, tugas dan kewenangannya masing-masing. Pasal 1 angka 22 UU No.15 Tahun 2011 menjelaskan bahwa “Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu, selanjutnya disingkat DKPP, adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu”.

⁷⁰ M. Gaffar Jenedri, *Hukum Pemilu dalam Yurisprudensi Mahkamah Konstitusi*. Konstitusi Press, Jakarta, 2013, h.78

⁷¹ *Ibid.*, h.. 79

⁷² *Ibid.*, h.. 80

⁷³ Suharizal, *Op.Cit*, h.48

Pasal tersebut jelas menerangkan bahwa DKPP sebagai lembaga kode etik yang tugas dan wewenangnya merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu. Dengan tugas dan kewenangan yang dimilikinya, DKPP berfungsi menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas penyelenggara Pemilu. DKPP bukanlah sebagai penyelenggara pemilu, karena penyelenggara pemilu adalah KPU sebagai pelaksana Pemilu dan Bawaslu sebagai pengawas Pemilu.

Pasal 109 ayat (1) UU No.15 Tahun 2011 menyatakan bahwa "DKPP bersifat tetap dan berkedudukan di ibu kota negara". DKPP bisa disebut sebagai lembaga/organ negara karena DKPP menjalankan fungsinya yang menciptakan hukum (*law-creating function*) atau fungsi yang menerapkan hukum (*law-applying function*) dalam konteks kenegaraan, yaitu menangani pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu dan satu kesatuan fungsi dalam penyelenggaraan Pemilu. Selain itu anggota DKPP dipilih, diangkat dan menjalankan tugas sebagai pejabat negara berdasarkan undang-undang. Ini sesuai dengan konsep organ negara (*the Concept of the State Organ*) yang diungkapkan oleh Hans Kelsen.⁷⁴

Sebagai lembaga negara baru yang dibentuk dalam rangka penyelenggaraan Pemilu, kedudukan DKPP dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dapat dilihat dari 4 (empat) hal yaitu :

1. Sumber hukum pembentukannya
2. Pemilihan dan pengangkatan anggotanya,
3. Pertanggungjawaban dalam pelaksanaan tugas dan kewenangnya;

4. Sumber anggaran yang digunakan.

Sumber hukum pembentukan DKPP adalah Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Secara khusus DKPP diatur dalam bab V Pasal 109 sampai dengan Pasal 115. DKPP dalam menjalankan tugas dan kewenangnya dalam sistem ketatanegaraan mempunyai kedudukan yang kuat, karena selain dibentuk berdasarkan undang-undang, DKPP mempunyai *constitutional importance* secara langsung dengan UUD 1945 Pasal 22E ayat (5). Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010 dan Nomor 81/PUU-IX/2011 menjelaskan bahwa KPU, Bawaslu, dan DKPP adalah bagian dari komisi pemilihan umum yang dimaksud oleh Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 yang memiliki sifat mandiri.

Pemilihan dan pengangkatan anggota DKPP diatur dalam Pasal 109 UU No.15 Tahun 2011. Sebelum DKPP terbentuk, terhadap undang-undang penyelenggara pemilu telah mengalami *judicial review* berdasarkan putusan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-IX/2011. Salah satu putusan Mahkamah Konstitusi tersebut menghapus ketentuan komposisi keanggotaan DKPP dari unsur partai politik dan pemerintah yang diatur dalam Pasal 109 ayat (4) huruf c dan d serta sebagian dari ayat (5). Pasal 109 ayat (6) menyebutkan bahwa anggota DKPP yang berasal dari unsur masyarakat, Presiden berhak mengusulkan 2 (dua) orang dan DPR mengusulkan 3 (tiga) orang. Seluruh usulan calon anggota DKPP dari semua unsur disampaikan kepada Presiden untuk dilantik dan ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

Secara umum pertanggungjawaban lembaga/komisi negara pembantu/penujng dalam pelaksanaan Pertanggungjawaban tugas

⁷⁴ Hans Kelsen, *General Theory Of Law and State*, Russell & Russell, New York, 1961, diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*, Nusamedia dan Penerbit Nuansa, Bandung, September 2006, h.. 276-277

dan kewenangannya ada yang kepada publik, presiden, dan DPR. DKPP dalam pelaksanaan tugas dan kewenangannya tidak diatur secara jelas dan tegas dalam UU No.15 Tahun 2011. Namun jika dilihat dari pengangkatan anggota dan sumber anggaran DKPP, maka pertanggungjawabannya dilakukan kepada presiden dan DPR.

Mengenai sumber anggaran yang digunakan oleh DKPP telah diatur dalam Pasal 116 ayat (1) UU No. 15 Tahun 2011, yang menyebutkan "Anggaran belanja KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, Bawaslu, Bawaslu Provinsi, DKPP, Sekretariat Jenderal KPU, sekretariat KPU Provinsi, sekretariat KPU Kabupaten/Kota, Sekretariat Jenderal Bawaslu, dan sekretariat Bawaslu Provinsi bersumber dari APBN". Selanjutnya disebutkan dalam Pasal 118 mengenai kedudukan keuangan DKPP diatur lebih lanjut dengan peraturan presiden. Namun sayang dalam melaksanakan tugasnya, DKPP tidak dibantu oleh Sekretariat tersendiri, tetapi oleh sekretariat yang melekat pada Sekretariat Jenderal Bawaslu.

Keberadaan DKPP ini juga dijelaskan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-IX/2011 tentang perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum terhadap Undang-Undang Dasar; yang menyatakan bahwa "Mahkamah berpendapat bahwa dewan kehormatan yang menangani perilaku penyelenggara pemilu merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu. "Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu, selanjutnya disingkat DKPP, adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu." Sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan

pemilihan umum, maka menurut Mahkamah sifat mandiri yang dinyatakan dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 harus juga mendasari pembentukan dewan kehormatan".⁷⁵

DKPP sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya bersifat mandiri atau independen. Walaupun tidak dinyatakan secara tegas dalam undang-undang, sifat independen dari DKPP dapat dilihat dari komposisi anggotanya dan dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya sebagai lembaga yang menangani pelanggaran kode etik oleh penyelenggara Pemilu.

Anggota DKPP terdiri dari masing-masing 1 (satu) orang unsur KPU dan Bawaslu serta 5 (lima) orang dari unsur masyarakat/ahli. Sebagai lembaga kode etik penyelenggara Pemilu, DKPP mempunyai tugas dan wewenang menegakkan kode etik secara mandiri. Etika adalah konsep moral yang dimiliki individu ataupun kelompok untuk menilai apakah tindakan-tindakan yang telah dikerjakannya itu salah atau benar, buruk atau baik. Kode etik yang dibuat akan menjaga kehormatan dan nama baik penyelenggara Pemilu, meningkatkan kredibilitas serta menjadi panduan dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

Mengenai kemandirian atau independensi DKPP sudah sangat jelas diungkapkan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-IX/2011 yang menegaskan kembali Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010 tentang perkara permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik

⁷⁵ M. Gaffar Jenedri, *Op.Cit*, h.77.

Indonesia 1945, yang menyatakan bahwa “Komisi Pemilihan Umum (dengan huruf besar), Bawaslu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu, menurut Mahkamah, adalah bagian dari komisi pemilihan umum (dengan huruf kecil) yang dimaksud oleh Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 memiliki sifat mandiri, sebagaimana juga telah diuraikan dalam Putusan Nomor 11/PUU- VIII/2010 bertanggal 18 Maret 2010, pada paragraf (3.18) poin 5, yang menyatakan:

Bahwa untuk menjamin terselenggaranya pemilihan umum yang *luber dan jurdil*, Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 menentukan bahwa, “*Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri*”. Kalimat “*suatu komisi pemilihan umum*” dalam UUD 1945 tidak merujuk kepada sebuah nama institusi, akan tetapi menunjuk pada fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Dengan demikian, menurut Mahkamah, fungsi penyelenggaraan pemilihan umum tidak hanya dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU), akan tetapi termasuk juga lembaga pengawas pemilihan umum dalam hal ini Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Pengertian ini lebih memenuhi ketentuan UUD 1945 yang mengamanatkan adanya penyelenggara pemilihan umum yang bersifat mandiri untuk dapat terlaksananya pemilihan umum yang memenuhi prinsip-prinsip *luber dan jurdil*. Penyelenggaraan pemilihan umum tanpa pengawasan oleh lembaga independen, akan mengancam prinsip-prinsip *luber dan jurdil* dalam pelaksanaan Pemilu. Oleh karena itu, menurut Mahkamah, Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) sebagaimana diatur dalam Bab IV Pasal 70 sampai dengan Pasal 109 UU 22/2007, harus diartikan sebagai lembaga penyelenggara Pemilu yang bertugas melakukan pengawasan pelaksanaan pemilihan umum, sehingga fungsi penyelenggaraan Pemilu dilakukan oleh unsur penyelenggara,

dalam hal ini Komisi Pemilihan Umum (KPU), dan unsur pengawas Pemilu, dalam hal ini Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu). Bahkan, Dewan Kehormatan yang mengawasi perilaku penyelenggara Pemilu pun harus diartikan sebagai lembaga yang merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilihan umum. Dengan demikian, jaminan kemandirian penyelenggara pemilu menjadi nyata dan jelas”.

Penyelenggaraan Pemilu akan berjalan dengan baik dan demokratis bila dilakukan dengan prinsip-prinsip hukum dan mekanisme *check and balances* diantara lembaga-lembaga yang terkait dengan penyelenggaraan Pemilu. Dengan adanya *check and balances* antar lembaga penyelenggara Pemilu maka kekuasaan/ kewenangan KPU, Bawaslu dan juga DKPP dapat dibatasi dan dikontrol dengan sebaik-baiknya, sehingga penyalahgunaan dan dominasi kekuasaan oleh lembaga/pejabat yang terlibat dalam penyelenggara Pemilu dapat dicegah.

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka kedudukan DKPP dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dapat dikategorikan sebagai lembaga negara pembantu atau lembaga negara penunjang yang bersifat independen. DKPP adalah lembaga penegak kode etik penyelenggara Pemilu yang dibentuk sebagai penyeimbang dan pengawas bagi KPU dan Bawaslu. Hubungan antara DKPP dengan KPU dan Bawaslu secara struktural adalah sederajat saling terkait dan masing-masing bersifat independen (*check and balances*) dalam penyelenggaraan Pemilu, namun secara fungsional peran DKPP bersifat penunjang dalam penyelenggaraan Pemilu.

C. DKPP dalam Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia

Sebagai salah satu lembaga yang mempunyai tugas melakukan pendidikan pemilih, maka KPU dituntut untuk senantiasa menjaga kewibawaannya dengan tetap mengedepankan independensi, integritas diri dan profesionalisme kerja masing-masing anggota KPU/KPUD. Bila tidak, maka akan terjadi *ambivalensi*. Satu sisi memberikan pendidikan dan pencerahan bagi pemilih agar bersikap kritis dan rasional dalam memilih dan mengikuti proses pemilu, tapi di sisi lain, kredibilitas KPU/KPUD mencapai titik nadir karena tidak menjunjung tinggi independensi, integritas diri dan profesionalisme. Apalagi mengingat selama ini masyarakat melihat adanya anggota KPU/KPUD yang terlibat korupsi dan penyalahgunaan wewenang.

Bab I Ketentuan Umum pasal 1 ayat 5 Undang-Undang Penyelenggara Pemilihan Umum menyebutkan "Penyelenggaraan pemilihan umum adalah lembaga yang menyelenggarakan pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden, serta kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung oleh rakyat". Kemudian pada ayat 6 menyebutkan "Komisi Pemilihan Umum, selanjutnya disebut KPU, adalah lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap dan mandiri". Selanjutnya pada pasal 7 ayat tersebut menyatakan pula, "Komisi Pemilihan Umum Propinsi dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, selanjutnya disebut KPU Propinsi dan KPU Kabupaten/Kota, adalah penyelenggara pemilu di propinsi dan kabupaten/kota."

Pemilu bagi demokrasi di Indonesia sesungguhnya mempunyai makna sebagai berikut:

1. Sebagai sarana legitimasi politik. Legitimasi merupakan bentuk keabsahan atas suatu kekuasaan dan bentuk pengakuan atas kekuasaan itu. Bila suatu kekuasaan dianggap sah, maka pemegang kekuasaan memiliki kewenangan untuk menggunakannya dan secara moral dapat diterima dan harus dipatuhi. Dalam penyelenggaraan kekuasaan negara, legitimasi pada pemerintah yang berkuasa diberikan melalui mekanisme pemilu.
2. Sebagai sarana memilih perwakilan politik. Keterwakilan politik adalah mekanisme partisipasi rakyat secara tidak langsung dalam proses kenegaraan melalui lembaga perwakilan yang dipilih secara langsung oleh rakyat. Dalam tradisi demokrasi kepentingan kelompok dalam masyarakat secara sederhana diwakili partai politik, representasi kepentingan politik masyarakat juga bisa dilakukan melalui daerah, sehingga perwakilan kepentingan politik masyarakat juga bisa direpresentasikan melalui perwakilan daerah. Dalam menentukan representasi kepentingan politik diperlukan sebuah mekanisme yang tertib dan teratur, yakni pemilu.
3. Sebagai sarana pergantian elit politik. Melalui pemilu, rakyat melakukan penyegaran pemerintahan, sehingga terjadi sirkulasi elit politik yang memegang kendali pemerintahan. Hal ini untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan oleh elit politik yang berkuasa terlalu lama. Lord Acton pernah memberikan peringatan bahwa kekuasaan yang absolut cenderung berprilaku koruptif.
4. Sebagai sarana pendidikan politik. Melalui pemilu rakyat dibangkitkan kesadaran politiknya sebagai warga negara yang harus kritis memilih pemimpin ataupun wakil-wakilnya yang akan menjadi representasi kepentingan politik mereka.⁷⁶

Memastikan agar pemilu sesuai dengan tuntutan rakyat dan demokrasi bisa berjalan baik, maka pemilu harus dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

⁷⁶ Marratu Fahri. *Peranan Penyelenggara Pemilu dalam Pendidikan Pemilih untuk Mewujudkan Pemilu yang Berkualitas*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2011, h.49

Pemilu yang jujur dan adil harus memenuhi beberapa persyaratan sebagai berikut:

1. Tidak ada manipulasi (*absence of manipulation*).
2. Transparansi prosedur (*transparency*).
3. Pertanggungjawaban (*responsibility*).
4. Tidak ada diskriminasi (*absence of discrimination*).
5. Tidak ada intimidasi (*absence of intimidation*).
6. Tidak ada kekerasan (*absence of violence*).
7. Tidak ada dominasi (*absence of domination*).⁷⁷

Komisi Pemilihan Umum dan Badan Pengawas Pemilu merupakan penyelenggara Pemilu. Penyelenggara Pemilu merujuk pada ketentuan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945, bahwa: Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka definisi penyelenggara pemilu dapat ditemukan dengan mencari pengertian dan penafsiran terhadap klausula *komisi pemilihan umum* sebagaimana disebutkan dalam ketentuan pasal 22E ayat (5) UUD 1945.⁷⁸

Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 tidak secara tegas menyebutkan kelembagaan penyelenggara pemilu. Ketentuan tersebut hanya menyebutkan kewenangan pokok komisi pemilihan umum, sebagai lembaga penyelenggara pemilu. Nama kelembagaan dalam klausula tersebut tidak secara tegas disebutkan. Klausula komisi pemilihan umum tidak disebutkan dengan huruf besar, sebagaimana MPR, DPR, DPD, Presiden.

⁷⁷ *Ibid.*, h. 79

⁷⁸ Firmansyah Arifin. *Memperkuat Kemandirian Penyelenggara Pemilu*. Konsersium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), Jakarta, 2010, h 16

Penamaan kelembagaan penyelenggara pemilu justru dimandatkan untuk diatur dengan undang-undang sebagaimana disebutkan Pasal 22E ayat (6) UUD 1945. Artinya, undang-undang dapat saja memberi nama lain kepada penyelenggara pemilu, bukan komisi pemilihan umum. Apapun nama lembaga tersebut, tapi memiliki tugas pokok penyelenggaraan pemilu maka dapat disebut sebagai komisi pemilihan umum. Misal Panitia Pemilihan Indonesia dalam pemilu sebelumnya.⁷⁹

Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 telah menentukan bahwa "Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali". Dalam Pasal 22E ayat 5 ditentukan pula bahwa "Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri". Oleh sebab itu, menurut UUD 1945 penyelenggara pemilihan umum itu haruslah suatu komisi yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri atau independen.⁸⁰

Klausula suatu komisi pemilihan umum dalam UUD 1945 tidak merujuk kepada sebuah nama institusi, akan tetapi menunjuk pada fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.⁸¹

Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang mandiri atau independen, didasarkan pada pemahaman bahwa penyelenggara pemilu itu harus bersifat netral dan tidak boleh memihak. Komisi pemilihan umum itu tidak boleh dikendalikan oleh partai politik ataupun oleh pejabat negara yang mencerminkan

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta 2006, h. 186

⁸¹ Firmansyah Arifin, *Op. Cit.*, h. 17

kepentingan partai politik atau peserta atau calon peserta pemilihan umum.

Dikatakan bahwa penyelenggaraan pemilihan umum benar-benar dilaksanakan secara demokratis maka penyelenggara pemilihan umum harus dapat memainkan peranannya dengan baik, karena dari penyelenggara inilah akan dituntut untuk berlaku jujur dan adil, tidak memihak dengan memberikan perlakuan serta pelayanan yang sama terhadap para kontestan. Jujur dalam pendaftaran pemilih, penunjukkan dan perhitungan suara, jujur dalam penetapan hasil pemilihan, adil dalam memperlakukan para kontestan misalnya dalam kesempatan pencalonan, dalam kesempatan berkampanye, dan sebagainya. Dengan demikian maka unsur dan atau norma kejujuran dan keadilan ini akan menjadi asas pemilihan umum.

Jimly Asshiddiqie merumuskan tujuan penyelenggaraan pemilu menjadi 4 (empat), yaitu:

1. Untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai.
2. Untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan.
3. Untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat.
4. Untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara.⁸²

DKPP dalam penyelenggaraan pemilu di Indonesia berfungsi untuk mengawal penyelenggara agar tetap pada koridornya. DKPP dibentuk untuk memastikan penyelenggara pemilu, baik Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) maupun Komisi Pemilihan Umum (KPU). Tujuannya menjamin lembaga penyelenggara pemilu melaksanakan tugas sesuai azas-azas penyelenggara pemilu yang

diatur dalam Undang-Undang. Selain itu DKPP berperan sebagai penengah ketika terjadi perbedaan pandangan antara KPU dengan Bawaslu.

Pembentukan DKPP diharapkan dapat menghasilkan penyelenggaraan pemilihan umum yang berkualitas dan meningkatkan kepercayaan publik. Indonesia saat ini dianggap sebagai negara demokrasi terbesar ketiga di dunia setelah Amerika Serikat dan India, namun berdasarkan data *Global Democracy Index* yang dikeluarkan sebuah lembaga pemeringkatan Internasional, *Economist Intelligence*, Indonesia masih berada pada posisi ke-60 dari 167 negara di dunia.⁸³

Salah satu unsur penting dalam penilaian tersebut adalah penyelenggaraan pemilihan umum yang masih buruk. Oleh karenanya, perlu dilakukan upaya perbaikan penyelenggaraan pemilihan umum yang akan berdampak pada perbaikan kualitas demokrasi Indonesia.

Kondisi inilah kehadiran DKPP dibutuhkan. Lembaga yang memiliki kewenangan semi pengadilan ini diharapkan dapat menegakkan kode etik para penyelenggara pemilihan umum, dalam hal ini Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu).

Jimly Asshiddiqie mengungkapkan DKPP sebelumnya berada di dalam tubuh KPU, sebagai dewan kehormatan KPU (DKPU). Namun, dewan penegak etik ini kesulitan untuk menjatuhkan sanksi terhadap anggota KPU dan Bawaslu beserta jajarannya yang melakukan pelanggaran kode etik.⁸⁴

Sudah ada 42 orang dari jajaran KPU dan Bawaslu di daerah yang dikenakan sanksi

⁸² Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit*, h. 179.

⁸³ *Ibid.* h. 181.

⁸⁴ *Ibid.* h. 183.

pemberhentian, sebagian besar terbukti melakukan pelanggaran kode etik seperti berpihak pada salah satu pihak.⁸⁵ Fakta ini membuktikan bahwa jajaran penyelenggara dan pengawas pemilu masih harus diperbaiki.

Jimly menjelaskan bahwa saat ini di dunia hanya Indonesia yang memiliki 3 (tiga) lembaga pemilu yakni KPU yang bertugas menyelenggarakan pemilu, Bawaslu sebagai pengawas pelaksanaan pemilu dan DKPP yang bertugas menegakkan kode etik penyelenggara pemilu.⁸⁶

Keputusan untuk menjadikan DKPP sebagai lembaga mandiri, diharapkan dapat meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemilu di Indonesia dan berdampak kepada peningkatan kepercayaan publik atas hasil pemilu. Ke depan, DKPP berharap dapat melakukan kerjasama dengan berbagai pihak, salah satunya DPD RI untuk bersama-sama melakukan upaya peningkatan kualitas penyelenggaraan pemilihan umum di daerah-daerah. Disamping itu DKPP dan DPD juga akan melakukan kerjasama dalam memberikan pengarahan bagi para anggota DPD RI yang akan mencalonkan diri dalam pemilu 2014 mengenai etika dalam pemilu.

III. MEKANISME PEMBERIAN SANKSI TERHADAP KPU/KIP DAN BAWASLU YANG DIBERIKAN DEWAN KEHORMATAN PENYELENGGARA PEMILU (DKPP)

A. Kewenangan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu.

Pemilu adalah sebuah kegiatan yang sering disebut sebagai indikator demokrasi.

Pemilu menjadi parameter dalam menilai demokrasi sebuah negara. Hal itu karena dalam pemilu masyarakat dapat memilih wakil-wakil mereka yang akan duduk di parlemen sebagai anggota legislatif atau pemimpin-pemimpin eksekutif. Pemilu yang berjalan lancar, damai dan transparan yang kemudian menghasilkan pemimpin yang terpilih oleh suara mayoritas menandakan bahwa negara tersebut adalah negara demokratis.

Sebaliknya jika pemilu yang diadakan kemudian membawa negara kedalam kekacauan baik vertikal maupun horizontal, maka negara tersebut tidak dapat dikatakan sebuah negara yang demokratis. Meskipun harus diakui pemilu tidak dapat memuaskan semua pihak.

Indonesia adalah salah satu negara yang menganut sistem demokrasi dalam menjalankan pemerintahannya. Pemilu sebagai wadah regenerasi kepemimpinan juga bukanlah hal yang baru bagi bangsa Indonesia. Indonesia telah mengadakan pemilu sejak tahun 1955 dan yang terakhir kali adalah tahun 2009 ini.

Peran dan fungsi DKPP cukup strategis untuk membuat pemilu dapat berjalan dengan baik dan adil. DKPP menyusun dan menetapkan satu kode etik untuk menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas Anggota KPU, KPU Provinsi, KPU Kab/Kota, PPK, PPS, PPLN, KPPS, KPPSLN, serta Anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kab/Kota, Panwascam, PPL, dan Panwas Luar Negeri.

Prinsip dalam Negara hukum adalah *wetmatigheid van bestuur* atau pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, Setiap tindakan hukum pemerintah baik dalam menjalankan fungsi pengaturan maupun fungsi pelayanan harus di dasarkan pada wewenang yang di berikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk dapat

⁸⁵ *Ibid.* h. 184

⁸⁶ *Ibid.* h. 185.

melaksanakan dan menegakkan ketentuan hukum positif perlu wewenang. Tanpa wewenang tidak dapat dibuat keputusan yuridis yang bersifat konkret.⁸⁷

Kewenang DKPP antara lain adalah memanggil penyelenggara pemilu yang diduga melakukan pelanggaran kode etik untuk memberikan penjelasan dan pembelaan. Memanggil pelapor, saksi, dan/atau pihak-pihak lain yang terkait untuk dimintai keterangan termasuk dokumen atau bukti lain. Memberikan sanksi kepada penyelenggara pemilu yang terbukti melanggar kode etik sebagaimana yang di atur oleh Pasal 111 undang undang No 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu.

Pengertian Kode Etik Penyelenggara Pemilu menurut Pasal 1 angka 2 Peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum adalah satu-kesatuan norma moral, etis, dan filosofis yang merupakan pedoman perilaku bagi Penyelenggara Pemilu yang diwajibkan, dilarang, patut atau tidak patut dilakukan dalam semua tindakan dan ucapannya.

Maksud kode etik adalah untuk menjaga kemandirian, integritas, akuntabilitas, dan kredibilitas penyelenggara Pemilu. Pelanggaran kode etik adalah pelanggaran terhadap prinsip-prinsip moral dan etika penyelenggara Pemilu yang berpedoman kepada sumpah/janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara Pemilu dan asas Penyelenggara Pemilu. Tujuan kode etik adalah memastikan terselenggaranya Pemilu secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.⁸⁸

⁸⁷ Ridwan HR. *Op. Cit.* h. 203.

⁸⁸ Topo Santoso. *Jurnal Pemilu dan Demokratis*. Perludem, Jakarta, 2012, h. 90

Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilu yang menjadi Pengadu/pelapor adalah Penyelenggara Pemilu, Peserta Pemilu, Tim Kampanye, Masyarakat, Pemilih, dan Rekomendasi DPR. Teradu/terlapor adalah ; Anggota KPU, Anggota KPU Provinsi atau KIP Aceh, Anggota KPU Kabupaten/Kota atau KIP Kabupaten/Kota, Anggota PPK, Anggota PPS, Anggota Panitia Pemilihan Luar Negeri, Anggota KPPS, Anggota Bawaslu, Anggota Bawaslu Provinsi, Anggota Panwaslu Kabupaten/Kota, Anggota Panwaslu Kecamatan, Anggota Pengawas Pemilu Luar Negeri, atau Anggota Pengawas Pemilu Lapangan.⁸⁹ Amar putusan DKPP dapat menyatakan: Pengaduan/laporan tidak dapat diterima, Teradu/Terlapor terbukti melanggar, atau Teradu/Terlapor tidak terbukti melanggar. Bentuk Putusan DKPP tersebut terdiri dari Teguran Tertulis, Pemberhentian Sementara, dan Pemberhentian Tetap.

B. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu dalam Penegakan Etika Penyelenggara Pemilihan Umum

Menegakkan Kode Etik, agar dipatuhi oleh semua pihak yang terkait, diperlukan adanya Dewan Kehormatan.⁹⁰ Lembaga penegakan kode etik ini keberadaannya sudah ada sejak diterapkannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.⁹¹

Dewan Kehormatan bertugas dan berwenang memeriksa pengaduan dan/ atau

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ Rozali Abdullah, *Mewujudkan Pemilu Yang Lebih Berkualitas (Pemilu Legislatif)*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, h. 135

⁹¹ Jimly Asshiddiqie, *Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, h. 31.

laporan adanya dugaan pelanggaran Kode Etik yang dilakukan oleh anggota KPU dan anggota KPU Provinsi (Dewan Kehormatan di Tingkat Pusat). Anggota Dewan kehormatan berjumlah lima orang, terdiri dari tiga orang anggota KPU, yang dalam hal ini adalah yang tidak berstatus sebagai pihak yang akan diperiksa, dan dua orang dari luar anggota KPU, yang berasal dari tokoh masyarakat atau akedemisi yang memiliki integritas. Susunan Dewan Kehormatan KPU terdiri atas satu ketua merangkap anggota dan anggota Ketua dipilih dari dan oleh anggota Dewan Kehormatan sendiri. Ketua Dewan Kehormatan KPU tidak boleh dirangkap oleh ketua KPU.⁹²

Dewan Kehormatan KPU bersifat ad hoc, ditetapkan dengan keputusan KPU. Meski dalam praktik menunjukkan DK KPU bersifat ad hoc, tetapi lembaga ini selalu dibentuk setiap tahun karena tingkat pelanggaran Kode Etik penyelenggara Pemilu yang semakin meningkat. Beberapa kali dibentuk DK KPU selama diterapkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu, faktanya terdapat banyak anggota KPU yang diberhentikan dan dengan keterbasan ruang gerak dari konteks wewenang kelembagaan tetap menjalankan tugas dengan baik.⁹³

Hasil Pemeriksaan DKPP berbentuk rekomendasi. Rekomendasi ini bersifat mengikat dan wajib dilaksanakan oleh KPU.⁹⁴ Boleh jadi prestasi kinerja baik dan beberapa terobosan yang dilakukan sejak masih bersifat sementara itulah yang kemudian mendorong parlemen khususnya di Komisi II selaku mitra DK KPU meningkatkannya menjadi permanen.

Perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 ternyata membawa konsekuensi logis yang cukup berarti dimana status DK KPU dinaikkan menjadi Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Perubahan fundamental ini terlihat jelas dari semula ad hoc menjadi permanen, dan tidak bergantung lagi pada pleno KPU, bahkan DKPP menurut amanat Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tidak saja memeriksa anggota KPU, tetapi juga anggota Bawaslu yang secara institusi sebagai penyelenggara Pemilu di masing-masing tingkatan.⁹⁵

Perbedaan paling menonjol antara DK KPU dan DKPP pada dimensi batas wewenang. DK KPU dibentuk sesuai wilayah atau daerah adanya dugaan pelanggaran kode etik. DK KPU pusat dibentuk untuk memeriksa KPU pusat, begitu DK KPU Provinsi/Kabupaten/Kota. Sedangkan DKPP meliputi semua jajaran penyelenggara Pemilu dari pusat hingga tingkat paling bawah.⁹⁶

Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu senantiasa mengembangkan tradisi penanganan kasus dengan bersifat transparan, dan oleh karena itu sidang dilakukan secara terbuka untuk umum. Perlu dibangun kesadaran yang tentu tidak hanya bagi penyelenggaraan Pemilu 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 pemilu agar fungsi norma bisa berjalan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Etika merupakan bagian penting dalam persoalan moral setiap orang sehingga ia menjadi batas-batas nilai yang membedakan

⁹² Rozali Abdullah, *Op.Cit*, h. 135.

⁹³ Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit*, h. 31

⁹⁴ Rozali Abdullah, *Op.Cit* h. 136.

⁹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit*, h. 31.

⁹⁶ *Ibid.*, h.32

perbuatan baik buruk manusia dengan makhluk lain. Sigmund Freud mengatakan didalam kehidupan jiwa manusia terdapat “*das es*” dan “*ais ich*”, *das es* merupakan ketidaksadaran manusia dalam kekuatan-kekuatan hidup dan *das ich* bagian dari kesadaran individu untuk memaksimalkan potensi kemanusiaannya untuk memahami keadaan yang baik bersifat internal atau dalam dirinya maupun keadaan-keadaan yang muncul disebabkan oleh kekuatan eksternal sebagai pengendali apa yang disebut *das es*. Dalam persepektif ini manusia sesungguhnya memiliki dua potensi besar yang menjadi unsur kecenderungan bertindak yakni potensi untuk bertindak destruktif dan konstruktif.⁹⁷

C. Mekanisme Pemberian Sanksi Terhadap KPU/KIP dan BAWASLU yang Diberikan DKPP

Sesuai ketentuan Pasal 109 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum secara eksplisit menyebutkan salah satu kewenangan DKPP yakni memeriksa, memutus perkara pengaduan dan/atau laporan dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan anggota KPU, anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, anggota PPK, anggota PPS, anggota PPLN, anggota KPPS, anggota KPPLSN, dan anggota Komisi Independen Pemilihan (KIP) Aceh dan jajarannya di kabupaten/kota, serta Anggota Bawaslu, anggota Bawaslu Provinsi, dan anggota Panwaslu Kabupaten/Kota, anggota Panwaslu Kecamatan, anggota Pengawas Pemilu Lapangan, dan anggota Pengawas Pemilu Luar Negeri.

Berdasarkan pada ketentuan Pasal 111 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, serta ketentuan Pasal 1 angka 3 dan angka 4 *juncto* Pasal 3 ayat (2) Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pedoman Beracara Kode Etik 3 Penyelenggara Pemilu maka DKPP memproses setiap laporan atau pengaduan dari para penyelenggara Pemilu, Peserta Pemilu, Tim Kampanye, Masyarakat, Pemilih dan Rekomendasi DPR yang menyampaikan pengaduan terkait adanya dugaan pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu serta pengaduan yang diajukan pihak-pihak yang menganggap dirugikan oleh penyelenggara Pemilu yang notabene menjabat sebagai anggota KPU, anggota Bawaslu, anggota KPU Provinsi, anggota Bawaslu Provinsi, anggota Panitia Pemilihan Luar Negeri dan Pengawas Pemilu Luar Negeri.

Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu tidak hanya menindak para anggota penyelenggara Pemilu yang nyata-nyata terbukti melakukan pelanggaran kode etik Pemilu, tetapi DKPP juga memberikan sanksi bagi jajaran sekretariat penyelenggara Pemilu melalui atasan masing-masing berdasarkan ketentuan disiplin kode etik kepegawaian.

Sesuai prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan transparan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu dalam menerima setiap pengaduan atau laporan dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu akan terlebih dahulu melakukan penyelidikan, verifikasi, dan pemeriksaan pengaduan atau laporan dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu. DKPP mempunyai wewenang dalam memutuskan apakah pengaduan atau laporan bisa di proses atau tidak. Apabila di proses maka sesuai

⁹⁷ *Ibid*, h. 39

ketentuan mekanisme para pengadu dan teradu tetap diberitahu. Begitu juga sebaliknya apabila tidak di proses dengan alasan tidak cukup bukti dan kurang memenuhi unsur pelanggaran (*dissmissal*).

Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu memanggil dan menyidangkan kasus dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu selalu berpedoman pada Peraturan Bersama KPU, Bawaslu, dan DKPP Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum. DKPP berwenang memutuskan dan menetapkan hasil sidang-sidang pemeriksaan melalui rapat pleno anggota DKPP dan menyampaikan Putusan kepada pihak-pihak terkait terutama Bawaslu dan KPU untuk ditindaklanjuti. KPU wajib melaksanakan putusan DKPP dan Bawaslu diperintahkan untuk mengawasi pelaksanaan putusan dimaksud.

Berdasarkan tugas tersebut maka Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu secara legal formal memiliki wewenang untuk memanggil para pengadu dan teradu yang menurut pengaduan atau laporan diduga melakukan pelanggaran kode etik dengan tujuan penyelenggara Pemilu dan pihak terkait lain memberikan penjelasan terkait duduk perkara yang sebenarnya sekaligus bagi penyelenggara melakukan pembelaan atas tuduhan-tuduhan yang dilimpahkan kepada mereka.

Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu berwenang memanggil para pengadu atau pelapor, para saksi, dan atau pihak-pihak lain dengan maksud dimintai keterangan termasuk dokumen serta bukti-bukti lain. Dan salah satu wewenang DKPP yang paling menentukan kecenderungan perbaikan kualitas Pemilu dari penyelenggara yakni memberikan

sanksi khususnya bagi penyelenggara Pemilu yang benar-benar terbukti berdasarkan data dan fakta persidangan menunjukkan melanggar kode etik.

Berdasarkan pemahaman sebagaimana dikemukakan di atas maka secara khusus tugas dan wewenang Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu ialah memeriksa, mengadili, dan memutus pengaduan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu dengan objek utama adalah anggota KPU, KPU Provinsi, KPU Kab/Kota, anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslukada Kab/Kota serta sekretariat dan jajaran di bawahnya.

Prakteknya masih banyak masalah dalam penyelenggaraan pemilu. Ini terlihat dari cukup banyaknya pimpinan dan anggota lembaga penyelenggara yang mendapatkan sanksi dari DKPP.

Adapun proses pemberian sanksi terhadap KPU/KIP dan Bawaslu sebagai penyelenggara pemilu dilakukan jika melakukan pelanggaran Kode Etik. Penegakan Kode Etik dilaksanakan oleh DKPP. Dugaan pelanggaran Kode Etik dapat diajukan kepada DKPP berupa Pengaduan atau Laporan dan/atau Rekomendasi DPR. Pengaduan dan/atau Laporan diajukan oleh:⁹⁸

1. Penyelenggara Pemilu.
2. Peserta Pemilu.
3. Tim kampanye.
4. Masyarakat.
5. Pemilih.

Pengaduan atau laporan dugaan pelanggaran Kode Etik disampaikan secara tertulis dalam Bahasa Indonesia. Pengaduan atau laporan dapat disampaikan oleh kuasa

⁹⁸ Rozali Abdullah, *Op.Cit* h. 141.

Pengadu dan/atau Pelapor. Pengaduan atau laporan paling sedikit memuat:⁹⁹

1. Identitas lengkap Pengadu dan/atau Pelapor.
2. Identitas Teradu dan/atau Terlapor.
3. Alasan pengaduan dan/atau laporan.
4. Permintaan kepada DKPP untuk memeriksa dan memutus dugaan pelanggaran Kode Etik.

Identitas Teradu atau Terlapor paling sedikit memuat:¹⁰⁰

1. Nama lengkap.
2. Jabatan.
3. Alamat kantor.

Alasan pengaduan atau laporan memuat uraian jelas mengenai tindakan atau sikap Teradu dan/atau Terlapor yang meliputi:¹⁰¹

1. Waktu perbuatan dilakukan.
2. Tempat perbuatan dilakukan.
3. Perbuatan yang dilakukan.
4. Cara perbuatan dilakukan.

Pengaduan dan laporan diajukan dengan mengisi formulir dan melampirkan:¹⁰²

1. Fotokopi Kartu Tanda Penduduk atau identitas lain pengadu atau pelapor.
2. Surat pernyataan yang ditandatangani oleh pengadu dan/atau pelapor.
3. Alat bukti berupa:
 - a. Keterangan saksi.
 - b. Keterangan ahli.
 - c. Surat atau tulisan.
 - d. Petunjuk.
 - e. Keterangan para pihak.
 - f. Data atau informasi yang dapat dilihat, dibaca, dan/atau didengar yang dapat dikeluarkan dengan atau tanpa bantuan suatu sarana, baik yang tertuang di atas kertas, benda fisik apa pun selain kertas, maupun yang terekam secara elektronik atau optik yang berupa tulisan, suara, gambar, peta, rancangan, foto, huruf, tanda, angka, atau perforasi yang memiliki makna.

Teradu dan/atau Terlapor adalah penyelenggara pemilu yang menjabat sebagai:

1. Anggota KPU.
 2. Anggota Bawaslu.
 3. Anggota KPU Provinsi
 4. Anggota Bawaslu Provinsi
 5. Anggota Panitia Pemilihan Luar Negeri.
 6. Anggota Pengawas Pemilu Luar Negeri.
- Pengaduan dan/atau laporan diajukan langsung kepada DKPP.

Teradu dan/atau Terlapor adalah penyelenggara pemilu yang menjabat sebagai:¹⁰³

1. Anggota KPU Kabupaten/Kota atau KIP Kabupaten/Kota.
2. Anggota Panwaslu Kabupaten/Kota.
3. Anggota PPK
4. Anggota Panwaslu Kecamatan.
5. Anggota PPS.
6. Anggota Pengawas Pemilu Lapangan.
7. Anggota KPPS.

Pengaduan dan/atau Laporan diajukan kepada DKPP melalui Bawaslu Provinsi.

Setiap pengaduan dan/atau laporan pelanggaran kode etik dilakukan penelitian kelengkapan administrasi pengaduan dan/atau laporan oleh DKPP. Dalam hal pengaduan dan/atau laporan belum lengkap, DKPP wajib memberitahukan kepada Pengadu dan/atau Pelapor untuk melengkapi atau memperbaiki Pengaduan dan/atau Laporan. Pemberitahuan disampaikan secara tertulis oleh DKPP paling lama 3 (tiga) hari sejak tanggal pengaduan dan/atau laporan diterima.

Pengadu dan/atau pelapor wajib melengkapi atau memperbaiki pengaduan dan/atau laporan dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari setelah menerima pemberitahuan. Dalam hal pengadu dan/atau pelapor tidak melengkapi atau memperbaiki pengaduan dan/atau laporan dalam batas waktu, DKPP menyatakan pengaduan dan/atau laporan tidak dapat diterima.

Setiap pengaduan dan/atau laporan pelanggaran kode etik dilakukan penelitian kelengkapan administrasi Pengaduan dan/atau Laporan oleh Bawaslu Provinsi. Bawaslu Provinsi menyampaikan formulir/berkas pengaduan dan/atau laporan yang diterima kepada DKPP sebagai laporan dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari sejak diterimanya pengaduan dan/atau laporan.

⁹⁹ *Ibid*, h. 142

¹⁰⁰ *Ibid*.

¹⁰¹ *Ibid*, h. 143

¹⁰² Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit*, h. 60

¹⁰³ *Ibid*., h. 61

Pengaduan dan/atau laporan yang telah dinyatakan lengkap dan memenuhi persyaratan, kepada pengadu dan/atau pelapor atau kuasanya diberikan surat tanda terima pengaduan dan/atau laporan.

Banyaknya penyelenggara pemilu yang mendapat sanksi merupakan gambaran penyelenggaraan pemilu memang banyak masalah. Sanksi yang dijatuhkan terhadap anggota KPU dan Bawaslu tidak dimaksudkan untuk mengganggu proses penyelenggaraan pemilu. Justru, sanksi diberikan agar citra penyelenggara pemilu tidak rusak. DKPP, lanjutnya, tidak menghambat penyelenggaraan pemilu. Karena sanksi dijatuhkan atas pertimbangan pemilu yang tengah dilakukan. Misalnya saat menjatuhkan sanksi pemberhentian bagi satu pimpinan, masih ada anggota lainnya.

DKPP tidak berurusan dengan proses pemilu, tidak menghambat pemilu. Ada mekanismenya, kami mencegah rusaknya citra lembaga penyelenggara pemilu.

Setiap Pemilu pasti terjadi pelanggaran-pelanggaran dan dalam kerangka hukum Pemilu, dikenal baik pelanggaran administrasi Pemilu, tindak pidana Pemilu, maupun kode etik penyelenggara Pemilu. Di samping itu, masih ada sengketa administrasi Pemilu dan sengketa hasil Pemilu. Ini tak lepas dari konsekuensi Pemilu itu sendiri, yang memiliki interest untuk menang dan jarang yang bersedia kalah. Termasuk kemungkinan menarik-narik penyelenggara Pemilu dalam turbulensi kepentingan yang diinginkan sementara pihak.

Perkara yang sudah dan tengah ditangani DKPP, modus-modus pelanggaran umumnya terkait dengan pembatalan kepesertaan Pemilukada. Itu yang mendominasi perkara yang ditangani DKPP. Ada pula

menyangkut persyaratan calon, keterpenuhan cakupan dan jumlah persyaratan, juga lewatnya waktu pencalonan, dan tafsir persyaratan pencalonan. Ada yang menarik dari perkara yang disidangkan DKPP sekarang, bahwa KPU di daerah dilaporkan ke DKPP gara-gara membatalkan bakal pasangan calon. KPU di saa membatalkan seorang calon wakil bupati yang berbeda penulisan nama di sejumlah dokumen persyaratan, meski diakui KPU sendiri orang itu sebagai satu-satunya orang yang dimaksud.

Ada pula perkara menyangkut daftar pemilih yang dikelola KPU yang dinilai pengadu tak sesuai ketentuan dan lalu dikonstruksi sebagai perkara etika Pemilu. Tak sedikit pula KPU dan Panwaslu di daerah yang dinilai tak cermat, tak adil, dan tak memastikan secara kebijakan.

Penyalahgunaan jabatan/kewenangan (*abuse of power*) pun banyak, seperti ada seorang ketua penyelenggara Pemilu merangkap kontraktor. Juga dugaan suap dalam pembentukan badan penyelenggara Pemilu. Perkara lain adalah netralitas atau imparialitas penyelenggara Pemilu.

DKPP menjatuhkan sanksi hingga pemecatan penyelenggara pemilu, menurut Jimly, keputusan itu diambil setelah melewati proses pemeriksaan ulang dan pembuktian panjang di persidangan. Jika tak terbukti bersalah, DKPP juga merehabilitasi nama-nama yang dilaporkan.

Hakikatnya dugaan pelanggaran kode etik diselesaikan melalui prinsip-prinsip selayaknya peradilan lazimnya, dengan menempatkan Peraturan Bersama KPU, Bawaslu, dan DKPP No. 13 Tahun 2012, No. 11 Tahun 2012, dan No. 1 Tahun 2012 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu sebagai

hukum materilnya, serta Peraturan DKPP No. 2 Tahun 2012 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilu sebagai hukum formilnya.

Tidak setiap perkara yang masuk disidangkan. Banyak hal yang mesti dilampai. Setiap perkara yang masuk akan dikaji terlebih dahulu oleh sekretariat DKPP. Verifikasi administrasi dimaksud setidaknya meliputi jelasnya identitas pengadu dan teradu, barang bukti dengan minimal dua alat bukti, uraian kejadian mengenai tindakan/sikap Teradu, yakni waktu perbuatan dilakukan (*tempus*), tempat perbuatan dilakukan (*locus*), perbuatan yang dilakukan (*fokus*), dan cara perbuatan tersebut dilakukan (*modus*).

Setelah itu pemeriksaan dalam persidangan dan dalam persidangan DKPP, Pengadu diberi kesempatan menyampaikan materi aduannya. Teradu juga diberi kesempatan seluas-luasnya untuk membela diri, selain diberi kesempatan menghadirkan saksi-saksi termasuk keterangan ahli di bawah sumpah serta keterangan Terkait lainnya.

Bentuk sanksi pun tidak selalu berakhir dengan pemecatan. Tetapi melalui mekanisme hukum. Tergantung dengan tingkat kesalahan etik yang dilakukan.

Diberhentikannya anggota KPU atau Bawaslu, diharapkan bisa membuat kedua lembaga itu bisa bekerja lebih baik. Untuk menyelenggarakan pemilu yang bersih, jujur, dan adil. Kerusakan pada lembaga pemilu juga diharapkan tidak semakin parah karena orang yang tidak bisa menjaga etika penyelenggara pemilu.¹⁰⁴

¹⁰⁴Sugeng Harsoyo, http://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/DKPP_Penyelenggaraan_Pemilu_Memang_Bermasalah, diakses tanggal 02 Agustus 2017 Pukul 22.00 wib.

Sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, apabila anggota Penyelenggara Pemilu, baik KPU maupun Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dinyatakan melanggar kode etik, maka dapat dikenakan sanksi berupa teguran tertulis, pemberhentian sementara, dan pemberhentian tetap.

Proses peradilan dan persidangan meliputi delik pengaduan, lalu dihadirkan dalam pemeriksaan persidangan dengan mendengarkan pihak pengadu, teradu, keterangan saksi, ahli, dan/atau pihak terkait, serta dengan memeriksa bukti-bukti dengan minimal dua alat bukti, dan dokumen-dokumen yang relevan.

Mayoritas pelanggaran etik yang berujung pemecatan adalah sikap tidak netral dan menghilangkan hak konsitusional warga. Selain itu, ada pula anggota KPUD dan Panwaslu yang memanfaatkan jabatannya untuk meraup untung.

III. AKIBAT HUKUM PUTUSAN DEWAN KEHORMATAN PENYELENGGARA PEMILU (DKPP) DALAM MEMBERHENTIKAN KOMISIONER KPU/KIP DAN BAWASLU

A. Implikasi Putusan MK Nomor 115/PHPU.D-XI/2013 terhadap Kewenangan DKPP

Sesungguhnya tindakan MK yang menilai konstiusionalitas Putusan DKPP Nomor 83/DKPP-PKE-II/2013 dan Nomor 84/DKPP-PKE-II/2013 bertentangan dengan ketentuan Pasal 112 ayat (12) UU No. 15 Tahun 2011, yang menyatakan putusan DKPP bersifat *final and binding*. Akan tetapi, MK berpandangan bahwa putusan DKPP sama dengan keputusan KPU sebagai penyelenggara Pemilu, sehingga dapat dinilai dan diputuskan oleh MK.

Perselisihan hasil Pilkada Kota Tangerang yang dipersengketakan tapi MK juga bertindak memeriksa, menilai, dan menguji konstitusionalitas putusan DKPP, secara langsung ataupun tidak langsung MK telah meluruskan keadaan, sehingga jelas penggunaan kewenangan oleh masing-masing lembaga.¹⁰⁵

Penyelenggara Pemilu dan lembaga peradilan (PTUN). Selain itu, penulis berpendapat bahwa Putusan MK Nomor 115/PHPU.DXI/ 2013 yang menilai konstitusionalitas Putusan DKPP Nomor 83/DKPP-PKEII/ 2013 dan Nomor 84/DKPP-PKE-II/2013, pada dasarnya telah memberikan kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan. Adapun parameternya yaitu, Pertama putusan MK memberikan jaminan kepastian hukum bagi para pencari keadilan Pemilu ; Kedua putusan MK memberikan jalan keluar (solusi) dari persoalan tumpang tindih kewenangan penyelenggara Pemilu; Ketiga putusan MK mengandung aspek stabilitas yaitu ketertiban penyelenggaraan Pemilu; dan Keempat putusan MK memberikan jaminan tidak adanya polemik penggunaan.¹⁰⁶

kewenangan penyelenggara Pemilu dikemudian hari (aspek kemanfaatan). Apabila dihubungkan dengan pelaksanaan kewenangan DKPP, teguran MK melalui Putusan Nomor 115/PHPU.D-XI/2013 memberikan rambu kepada DKPP agar tidak hanya bermodalkan niat baik mengatur dan menentukan sendiri pelaksanaan kewenangannya jika tidak diperintahkan oleh undang-undang. DKPP

sebagai lembaga penyelenggara Pemilu yang diamanatkan untuk melaksanakan ketentuan undang-undang harus menempatkan hukum.

Sebagai panglima yang tidak boleh dilanggar maupun diabaikan. Jika teguran MK ini tidak dipatuhi oleh DKPP dan tetap berpedoman pada keadilan restoratif dengan menguji aspek-aspek di luar etika penyelenggara Pemilu , maka DKPP akan menurunkan kredibilitas penyelenggara Pemilu serta berpotensi menimbulkan sengketa Pemilu baru. Hal tersebut merupakan konsekuensi logis karena putusan DKPP yang keluar dari ketentuan dasar hukumnya (menegakkan kode etik penyelenggara Pemilu) akan menjadi objek sengketa hasil Pemilu yang penanganannya akan dilakukan oleh MK.¹⁰⁷

Tentu segala akibat hukumnya sudah dapat dipastikan, yakni batal demi hukum. apabila DKPP masih saja berusaha menguji hasil kerja atau keputusan DKPP, maka bisa jadi pihak yang menentukan hasil Pemilu adalah DKPP, bukan lagi KPU beserta jajarannya sebagai penyelenggara Pemilu disemua tahapan. Hal ini dapat mengakibatkan penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada terancam krisis legitimasi hukum karena putusan lembaga penyelenggara Pemilu dan lembaga peradilan dapat saling mengoreksi. DKPP harus menyadari bahwa etika bernegara di Indonesia telah membagibagi kewenangan itu, tidak ada kekuasaan yang boleh dibiarkan bebas tanpa adanya pembatasan dan pengawasan (*checks and balances*).¹⁰⁸

Negara demokrasi, kedudukan dan peranan setiap lembaga negara haruslah sama-

¹⁰⁵ Abdul Mukthie Fadjar, *Permasalahan Penegakan Hukum Pemilihan Umum: Antara Pelanggaran Pemilu ,Sengketa Pemilu dan Perselisihan Pemilu*, Rineka Cipta, Jakarta, 2013, h.70.

¹⁰⁶ *Ibid.*, h. 73.

¹⁰⁷ Didik Supriyanto, *Penguatan Bawaslu: Optimalisasi Posisi, Organisasi, dan Fungsi dalam Pemilu* Perludem, Jakarta, 2014, h. 9

¹⁰⁸ *Ibid.*, h. 11.

sama kuat dan bersifat saling mengendalikan dalam hubungan *checks and balances*. Prinsip efisiensi dan efektivitas demokrasi juga mengharapkan lembaga penyelenggara Pemilu untuk saling menghormati dan bekerja sama demi terwujudnya Pemilu yang jujur dan adil. Lembaga penyelenggara Pemilu harus saling mendukung kedudukan masing-masing dengan menahan diri untuk mengintensifkan kewenangan yang dimilikinya karena praktik pelampauan kewenangan akan menimbulkan ketidakpastian hukum yang justru mengacaukan tertib penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada. Oleh karena itu, eksistensi KPU dan Bawaslu sebagai bagian dari penyelenggara Pemilu dan PTUN sebagai lembaga peradilan wajib dihormati oleh DKPP.¹⁰⁹

Berdasarkan Pasal 112 ayat (12) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011, menyatakan putusan DKPP bersifat *final and binding*, artinya tidak ada ruang untuk menilai atau menginterpretasikan Putusan DKPP. Ketentuan Pasal 112 ayat (12) tersebut, dipertegas lagi dalam Pasal 34 Peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilu, menyatakan bahwa:¹¹⁰

1. Putusan DKPP bersifat final dan mengikat.
2. Penyelenggara Pemilu wajib melaksanakan putusan DKPP paling lama 7 (tujuh) Hari sejak putusan dibacakan.
3. Bawaslu memiliki tugas untuk mengawasi pelaksanaan Putusan DKPP.

Frasa *final and binding* dalam putusan DKPP, mewajibkan KPU dan Bawaslu untuk segera melaksanakan putusan DKPP paling lama 7 hari sejak putusan dibacakan. Walaupun

secara konseptual dan yuridis putusan DKPP melampaui kewenangan yang dimilikinya (menegakkan kode etik penyelenggara Pemilu).

Putusan MK Nomor 115/PHPU.D-XI/2013, yang memberikan tafsir terhadap keabsahan dan konstitusionalitas putusan DKPP yang melampaui kewenangannya, adalah putusan yang cacat hukum dan tidak wajib diikuti, menunjukkan bahwa putusan DKPP yang bersifat *final and binding* menimbulkan efek psikologis bagi jajaran KPU serta Bawaslu berupa ketakutan akan sanksi pemecatan atau pemberhentian sementara dan berpotensi menimbulkan polemik hukum yang berkepanjangan. Sifat putusan DKPP yang *final and binding* juga menegaskan kewenangan pembinaan dan supervisi yang dimiliki KPU dan Bawaslu.

DKPP juga bukanlah lembaga yang menjalankan kekuasaan kehakiman sebagaimana merujuk ketentuan Pasal 24 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sehingga putusan DKPP yang bersifat *final and binding* tidak dapat dipersamakan dengan putusan lembaga peradilan yang bersifat *final* dan mengikat. Seharusnya putusan DKPP hanya bersifat rekomendasi dan tidak bersifat *final and binding* karena memerlukan persetujuan administrasi lebih lanjut dari KPU dan Bawaslu. Sifat putusan yang *final and binding* telah membuat DKPP menjadi lembaga *superior* dan menghilangkan prinsip *checks and balances* di antara lembaga yang terkait dengan penyelenggaraan Pemilu. Oleh karena itu, penting untuk parmeninjau kembali rumusan frasa *final and binding* dalam skema putusan DKPP, sekaligus menyediakan saluran hukum untuk menguji putusan DKPP. Belakangan MK melalui Putusan Nomor 31/PUU-XI/2013, menyatakan bahwa putusan

¹⁰⁹ *Ibid.*, h. 12.

¹¹⁰ *Ibid.*, h. 22.

DKPP yang bersifat final dan mengikat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 112 ayat (12) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011, dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan tidak dapat disamakan dengan putusan final dan mengikat dari lembaga peradilan pada umumnya oleh karena DKPP adalah perangkat internal penyelenggara Pemilu yang diberi wewenang oleh Undang-Undang. Menurut MK sifat final dan mengikat dari putusan DKPP haruslah dimaknai final dan mengikat bagi Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, maupun Bawaslu dalam melaksanakan putusan DKPP.

Adapun keputusan Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, maupun Bawaslu adalah merupakan keputusan pejabat TUN yang bersifat konkrit, individual, dan final yang dapat menjadi objek gugatan di PTUN. Berdasarkan Putusan MK Nomor 31/PUU-XI/2013 tersebut, maka secara *mutatis mutandis* PTUN memiliki kewenangan untuk memeriksa atau menilai kembali putusan DKPP yang menjadi dasar pembuatan keputusan pejabat tata usaha negara.

B. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) dalam Pemberhentian KPU/KIP dan Bawaslu

Pemilihan Umum merupakan perwujudan kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan yang demokratis. Penyelenggaraan pemilu yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil hanya dapat terwujud apabila Penyelenggara Pemilu mempunyai integritas yang tinggi serta memahami dan menghormati hak-hak sipil dan politik dari warga negara. Penyelenggara Pemilu yang lemah berpotensi menghambat terwujudnya Pemilu yang berkualitas.

Diamankan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Penyelenggara Pemilu memiliki tugas menyelenggarakan Pemilu dengan kelembagaan yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.

Penyelenggaraan pemilihan umum yang berkualitas diperlukan sebagai sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemilihan umum yang dapat menjamin pelaksanaan hak politik masyarakat dibutuhkan penyelenggara pemilihan umum yang profesional serta mempunyai integritas, kapabilitas, dan akuntabilitas.

Faktor penting bagi keberhasilan penyelenggaraan Pemilu terletak pada kesiapan dan profesionalitas Penyelenggara Pemilu itu sendiri, yaitu Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu. Ketiga institusi ini telah diamanatkan oleh undang-undang untuk menyelenggarakan Pemilu menurut fungsi, tugas dan kewenangannya masing-masing.

Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan uji materil Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 tentang penyelenggara Pemilu yang diajukan 136 pemohon dari kelompok LSM dan perorangan.

Mahkamah Konstitusi dalam putusannya menyatakan Pasal 109 ayat (4) huruf c, huruf d, dan ayat (5) UU No. 15 Tahun 2011 yang mengatur komposisi Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP)

bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukum yang dibacakan hakim Akil Mochtar, Mahkamah menyatakan keberadaan DKPP atau lembaga yang menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu, mempunyai kesatuan fungsi Penyelenggara Pemilu.

Mahkamah Konstitusi menyatakan unsur pemerintah dalam keanggotaan dewan kehormatan seharusnya ditiadakan mengingat keberadaan pemerintah dalam sistem politik Indonesia tidak dapat dipisahkan dari keberadaan partai politik pemenang Pemilu.

Dianulirnya unsur pemerintah dari keanggotaan DKPP, dapat menjamin kemandiriannya sebagai lembaga yang mengawasi perilaku penyelenggara Pemilu dan meningkatkan kepercayaan masyarakat dalam penyelenggaraan Pemilu yang demokratis dan berkualitas.

Fungsi DKPP adalah mengawasi pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu. Namun, bisa saja pengertian pelanggaran kode etik itu merambah ke mana-mana, sehingga lembaga itu juga akan ikut mengurus pelaksanaan pemilu (yang menjadi domain KPU) dan pengawasan pemilu (yang menjadi domain Bawaslu).

Pasal 111 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum menyebutkan:

1. DKPP bersidang untuk melakukan pemeriksaan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan Penyelenggara Pemilu.
2. Dalam hal anggota DKPP yang berasal dari anggota KPU atau Bawaslu diadakan melanggar kode etik Penyelenggara Pemilu, anggota yang berasal dari anggota KPU atau Bawaslu berhenti sementara.

3. Tugas DKPP meliputi:
 - a. Menerima pengaduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik oleh Penyelenggara Pemilu.
 - b. Melakukan penyelidikan dan verifikasi, serta pemeriksaan atas pengaduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik oleh Penyelenggara Pemilu.
 - c. Menetapkan putusan.
 - d. Menyampaikan putusan kepada pihak-pihak terkait untuk ditindaklanjuti.
4. DKPP mempunyai wewenang untuk:
 - a. Memanggil Penyelenggara Pemilu 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 dimintai dokumen atau bukti lain.
 - c. Memberikan sanksi kepada Penyelenggara Pemilu yang terbukti melanggar kode etik.

Pasal 112 Undang-Undang Nomor 15

Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan

Umum menyebutkan:

1. Pengaduan tentang dugaan adanya pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu diajukan secara tertulis oleh Penyelenggara Pemilu, peserta Pemilu, tim kampanye, masyarakat, dan/atau pemilih dilengkapi dengan identitas pengadu kepada DKPP.
2. DKPP melakukan verifikasi dan penelitian administrasi terhadap pengaduan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
3. DKPP menyampaikan panggilan pertama kepada Penyelenggara Pemilu 5 (lima) hari sebelum melaksanakan sidang DKPP.
4. Dalam hal Penyelenggara Pemilu yang diadukan tidak memenuhi panggilan pertama sebagaimana dimaksud pada ayat (3), DKPP menyampaikan panggilan kedua 5



- (lima) hari sebelum melaksanakan sidang DKPP.
5. Dalam hal DKPP telah 2 (dua) kali melakukan panggilan dan Penyelenggara Pemilu tidak memenuhi panggilan tanpa alasan yang dapat diterima, DKPP dapat segera membahas dan menetapkan putusan tanpa kehadiran Penyelenggara Pemilu yang bersangkutan.
 6. Penyelenggara Pemilu yang diadukan harus datang sendiri dan tidak dapat menguasai kepada orang lain.
 7. Pengadu dan Penyelenggara Pemilu yang diadukan dapat menghadirkan saksi-saksi dalam sidang DKPP.
 8. Di hadapan sidang DKPP, pengadu atau Penyelenggara Pemilu yang diadukan diminta mengemukakan alasan-alasan pengaduan atau pembelaan, sedangkan saksi-saksi dan/atau pihak-pihak lain yang terkait dimintai keterangan, termasuk untuk dimintai dokumen atau alat bukti lainnya.
 9. DKPP menetapkan putusan setelah melakukan penelitian dan/atau verifikasi terhadap pengaduan tersebut, mendengarkan pembelaan dan keterangan saksi-saksi, serta memperhatikan bukti-bukti.
 10. Putusan DKPP berupa sanksi atau rehabilitasi diambil dalam rapat pleno DKPP.
 11. Sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (10) dapat berupa teguran tertulis, pemberhentian sementara, atau pemberhentian tetap.
 12. Putusan sebagaimana dimaksud pada ayat (10) bersifat final dan mengikat.
 13. KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, PPLN, KPPS, KPPSLN, Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, PPL dan PPLN wajib melaksanakan putusan DKPP.

Pasal 113 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum Apabila dipandang perlu, DKPP dapat menugaskan anggotanya ke daerah untuk memeriksa dugaan adanya

pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu di daerah. (2) Pengambilan putusan terhadap pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam rapat Pleno DKPP. Pasal 114 Ketentuan lebih lanjut tentang mekanisme dan tata cara pelaksanaan tugas DKPP, serta tata beracara diatur dalam Peraturan DKPP.

Sesuai ketentuan Pasal 109 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum secara eksplisit menyebutkan salah satu kewenangan DKPP yakni memeriksa, memutus perkara pengaduan dan/atau laporan dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan anggota KPU, anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, anggota PPK, anggota PPS, anggota PPLN, anggota KPPS, anggota KPPLSN, dan anggota Komisi Independen Pemilihan (KIP) Aceh dan jajarannya di kabupaten/kota, serta Anggota Bawaslu, anggota Bawaslu Provinsi, dan anggota Panwaslu Kabupaten/Kota, anggota Panwaslu Kecamatan, anggota Pengawas Pemilu Lapangan, dan anggota Pengawas Pemilu Luar Negeri.

Berdasarkan pada ketentuan Pasal 111 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, serta ketentuan Pasal 1 angka 3 dan angka 4 *juncto* Pasal 3 ayat (2) Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilu maka DKPP memproses setiap laporan atau pengaduan dari para penyelenggara Pemilu, Peserta Pemilu, Tim Kampanye, Masyarakat, Pemilih dan Rekomendasi DPR yang menyampaikan pengaduan terkait adanya dugaan pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu serta pengaduan yang diadukan pihak-pihak yang menganggap dirugikan oleh penyelenggara

Pemilu yang notabene menjabat sebagai anggota KPU, anggota Bawaslu, anggota KPU Provinsi, anggota Bawaslu Provinsi, anggota Panitia Pemilihan Luar Negeri dan Pengawas Pemilu Luar Negeri.

Pengaturan hukum terhadap Dewan Kehormatan Penyelenggara pemilu (DKPP) Berdasarkan UU No. 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu dalam Bab VII Pasal 121 ayat 1 Menyebutkan: untuk menjalankan tugas dan fungsi dalam penegakan kode etik Penyelenggara Pemilu, DKPP membentuk peraturan DKPP dan keputusan DKPP.

Kode Etik menurut Pasal 110 ayat (1) UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, DKPP menyusun dan menetapkan satu kode etik untuk menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas anggota KPU, anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, PPLN, dan KPPSLN serta Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri.

DKPP tidak hanya menindak para anggota penyelenggara Pemilu yang nyata-nyata terbukti melakukan pelanggaran kode etik Pemilu, tetapi DKPP juga memberikan sanksi bagi jajaran sekretariat penyelenggara Pemilu melalui atasan masing-masing berdasarkan ketentuan disiplin kode etik kepegawaian. Maka sesuai prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan transparan DKPP dalam menerima setiap pengaduan atau laporan dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu akan terlebih dahulu melakukan penyelidikan, verifikasi, dan pemeriksaan pengaduan atau laporan dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu.

DKPP mempunyai wewenang dalam memutuskan apakah pengaduan atau laporan bisa di proses atau tidak. Apabila di proses maka sesuai ketentuan mekanisme para pengadu dan teradu tetap diberitahu. Begitu juga sebaliknya apabila tidak di proses dengan alasan tidak cukup bukti dan kurang memenuhi unsur pelanggaran.

Pasal 122 ayat (1) Kode Etik Penyelenggara Pemilu dan Pedoman Tata Laksana Penyelenggaraan Pemilu dibentuk dalam peraturan bersama antara KPU, Bawaslu, dan DKPP.

Kerangka Penegakan Kode Etik Penyelenggara Pemilu DKPP bersama KPU dan Bawaslu menggunakan Peraturan Bersama yaitu KPU, Bawaslu, dan DKPP No. 13 Tahun 2012, No. 11 Tahun 2012, dan No. 1 Tahun 2012 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu sebagai hukum materil, serta Peraturan DKPP No. 2 Tahun 2012 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilu sebagai hukum formilnya.

Menurut ketentuan Pasal 111 UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu DKPP bersidang untuk melakukan pemeriksaan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan Penyelenggara Pemilu.

Pengaturan Hukum DKPP dalam memberhentikan komisioner KPU dan Bawaslu diatur dalam Pasal 112 Ayat (10), (11) dan (12) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu:

1. Putusan DKPP berupa sanksi atau rehabilitasi diambil dalam rapat pleno DKPP.
2. Sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (10) dapat berupa teguran tertulis, pemberhentian sementara, atau pemberhentian tetap.
3. Putusan sebagaimana dimaksud pada ayat (10) bersifat final dan mengikat.

Merujuk ketentuan Pasal 8 ayat (4) huruf k, Pasal 9 ayat (4) huruf k, dan Pasal 10 ayat (4) huruf k, dan Pasal 112 ayat (13) UU No 15 Tahun 2011, dan dengan memenuhi ketentuan Pasal 73 ayat (3) huruf b angka 12 UU No 15 Tahun 2011, KPU dan jajarannya wajib melaksanakan Putusan DKPP dan BAWASLU memiliki tugas untuk mengawasi atas pelaksanaan Putusan DKPP.

DKPP memanggil dan menyidangkan kasus dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu selalu berpedoman pada Peraturan Bersama KPU, Bawaslu, dan DKPP Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum. DKPP berwenang memutuskan dan menetapkan hasil sidang-sidang pemeriksaan melalui rapat pleno anggota DKPP dan menyampaikan Putusan kepada pihak-pihak terkait terutama Bawaslu dan KPU untuk ditindaklanjuti. KPU wajib melaksanakan putusan DKPP dan Bawaslu diperintahkan untuk mengawasi pelaksanaan putusan dimaksud.

Berdasarkan tugas tersebut maka DKPP secara legal formal memiliki wewenang untuk memanggil para pengadu dan teradu yang menurut pengaduan atau laporan diduga melakukan pelanggaran kode etik dengan tujuan penyelenggara Pemilu dan pihak terkait lain memberikan penjelasan terkait duduk perkara yang sebenarnya sekaligus bagi penyelenggara melakukan pembelaan atas tuduhan-tuduhan yang dilimpahkan kepada mereka.

DKPP berwenang memanggil para pengadu atau pelapor, para saksi, dan atau pihak-pihak lain dengan maksud dimintai keterangan termasuk dokumen serta bukti-bukti lain. Dan salah satu wewenang DKPP yang

paling menentukan kecenderungan perbaikan kualitas Pemilu dari penyelenggara yakni memberikan sanksi khususnya bagi penyelenggara Pemilu yang benar-benar terbukti berdasarkan data dan fakta persidangan menunjukkan melanggar kode etik.

Secara khusus tugas dan wewenang DKPP ialah memeriksa, mengadili, dan memutus pengaduan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu dengan objek utama adalah anggota KPU, KPU Provinsi, KPU Kab/Kota, anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslukada Kab/Kota serta sekretariat dan jajaran di bawahnya.

C. Akibat Hukum Putusan DKPP Dalam Memberhentikan Komisiner KPU/KIP dan Bawaslu.

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.

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 saat kapan suatu perbuatan

melanggar kode etik.¹¹¹ Misalnya, meskipun pemilihan Walikota Depok telah berlangsung 2 (dua) 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 etik, 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 (dua) tahun, meskipun Ketua KPU Kota Depok telah diberhentikan berdasarkan putusan DKPP. 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.

Lebih jelasnya untuk mengetahui akibat hukum putusan DKPP dalam memberhentikan komisiner KPU/KIP dan Bawaslu dikemukakan kasus putusan DKPP Nomor 23-25/DKPP-PKE-I/2012. Putusan tersebut merupakan putusan dalam pengaduan perkara Nomor 055/I-P/L-DKPP/2012 tanggal 31 Oktober 2012 yang

¹¹¹ M. Gaffar Jenedri, *Op.Cit*, h. 119.

diregistrasi dengan Nomor Perkara 25/DKPPPKE-I/2012 dan pengaduan Nomor 045/I-P/L-DKPP/2012 tanggal 29 Oktober 2012 yang diregistrasi dengan Nomor Perkara 26/DKPP-PKE-I/2012 yang diajukan oleh Pengadu I yaitu, Dr. Muhammad, S.IP.,M.Si (Ketua Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Republik Indonesia) dan Pengadu II yaitu, Said Salahuddin (Pegiat Pemilu/Konsultan Sinergi Masyarakat Untuk Demokrasi Indonesia (SIGMA)).

Dr. Muhammad, S.IP.,M.Si (Ketua Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Republik Indonesia) sebagai Pengadu I menemukan adanya dugaan pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu yakni pada ketentuan Pasal 2 Juncto Pasal 26 ayat (2) UU Nomor 15 Tahun 2011, Pasal 7 huruf d, Pasal 11 huruf a dan huruf c, dan pasal 16 huruf a, huruf b, dan huruf c, Peraturan Bersama Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2012, Nomor 11 Tahun 2012, Nomor 1 Tahun 2012 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum.

Bawaslu mengkualifikasikan temuan pelanggaran tersebut dengan menarik ke dalam konstruksi etika, yakni Teradu Ketua dan Anggota Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia diduga tidak menghargai dan menghormati sesama lembaga, tidak tegas, tidak prosedur, tidak tertib, dan tidak ada kepastian hukum, dalam penundaan pengumuman penelitian administrasi hasil perbaikan Partai Politik. Sedangkan Said salahuddin, Pegiat Pemilu Sinergi Masyarakat Untuk Demokrasi Indonesia (SIGMA) sebagai Pengadu II menyatakan penemuannya bahwa, Ketua dan Anggota Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia (KPU RI) diduga tidak

cermat, tidak adil, tidak berasaskan Kepastian hukum, tidak tertib, tidak terbuka, tidak profesional, dan tidak akuntabilitas, dalam penyelenggaraan Verifikasi Peserta Pemilu.

Pihak Teradu yaitu Ketua dan Anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) memberikan jawaban atas gugatan pengadu dalam persidangan pada tanggal 9 November 2012, 13 November 2012, dan 21 November 2012 yang pada pokoknya sebagai berikut:

1. Berkaitan dengan Penundaan pengumuman pemberitahuan hasil penelitian administrasi hasil perbaikan, yang seyogyanya diumumkan antara tanggal 23-25 Oktober 2012 menjadi tanggal 28 Oktober 2012. KPU menyatakan bahwa, sesuai putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5 Tahun 2012, KPU boleh mengubah jadwal verifikasi jika ada obyek yang menyebabkan verifikasi berubah keseluruhan atau konsekuensi hukum yang terjadi atas keputusan itu. Dalam penundaan pengumuman hasil verifikasi administratif KPU menyatakan bahwa, tidak ada intervensi politik, tidak ada transaksi, dan hal-hal lain yang menyimpang dari perundang-undangan. Penundaan tersebut lebih pada karena alasan kehati-hatian dan teknis kebutuhan untuk mengambil keputusan berdasarkan data yang akurat dan lengkap. Yang kemudian penundaan pengumuman hasil verifikasi administrasi dilakukan dengan perubahan Peraturan KPU Nomor 7 Tahun 2012 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014 sebagaimana diubah dengan Peraturan KPU Nomor 11 Tahun 2012 dan ditindaklanjuti dengan pengundangan oleh

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia pada tanggal 25 Oktober 2012.

2. Mengenai rekomendasi Bawaslu tentang dugaan pelanggaran administrasi oleh KPU cacat prosedur. KPU memberikan penjelasan bahwa, KPU sudah beritikad baik meminta penjelasan kepada Bawaslu, dengan menyerahkan dokumen hasil penelitian administrasi 18 partai Politik dan menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu. Terhadap rekomendasi dugaan pelanggaran administrasi Pemilu, ketentuan Pasal 255 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang menyatakan KPU memeriksa dan memutus pelanggaran administrasi paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya rekomendasi Bawaslu. Sampai dengan batas waktu sebagaimana dimaksud pada Pasal 255 ayat(1) Nomor 8 Tahun 2012 untuk melakukan pemeriksaan atas rekomendasi Bawaslu dan sampai pada kesimpulan 12 Partai Politik dinyatakan tidak memenuhi syarat administrasi sehingga tidak dapat ditindaklanjuti verifikasi faktual.
3. Berkaitan dengan dugaan pelanggaran etik menyangkut sistem informasi partai politik (SIPOL) dan keterlibatan IFES dalam tahapan verifikasi partai politik. KPU menyatakan bahwa, dengan memperhatikan ketentuan UU Nomor 8 Tahun 2012, dalam menyusun kebijakan, KPU memperhatikan asas-asas penyelenggaraan Pemilu, antara lain transparansi, akuntabilitas, dan profesionalitas. Dalam rangka pelaksanaan asas-asas penyelenggaraan Pemilu, KPU menempuh kebijakan dengan membangun sistem informasi partai politik (SIPOL). Sehingga KPU menyelenggarakan lokakarya sistem Informasi pemilu

terintegritas dengan mengundang *international foundation for electoral system* (IFES) sebagai narasumber. Hasilnya IFES memberikan bantuan tenaga ahli untuk mewujudkan sistem informasi partai Politik. Tenaga ahli bekeerja sepenuhnya dengan arahan dan kontrol sebagaimana kebijakan KPU.

Berdasarkan pengaduan dari temuan-temuan pengadu dan jawaban Teradu di atas dan setelah menjalani proses persidangan, pada 27 November 2012 DKPP akhirnya membacakan putusannya yang pada intinya memutuskan bahwa :

1. Pihak Teradu yaitu Ketua dan Anggota Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia (KPU RI) tidak terbukti mempunyai i'tikad buruk untuk melanggar kode etik penyelenggara Pemilu, dan mengingatkan agar para Teradu dapat bekerja secara lebih profesional, transparan, jujur, adil, dan akuntabel untuk seluruh tahapan Pemilu berikutnya.
2. Menyatakan Saudara Suropto Bambang Setiadi selaku Sekretaris Jenderal KPU, Saudara Asrudi Trijono selaku Wakil Sekretaris Jenderal KPU dan Ketua Pokja Verifikasi Partai Politik, serta Saudara Nanik Suwanti selaku Kepala Biro Hukum Sekretariat Jenderal KPU, dan Saudara Teuku Saiful Bahri Johan selaku Wakil Kepala Biro Hukum Sekretariat Jenderal KPU melanggar kode etik penyelenggara Pemilu dan merekomendasikan kepada KPU untuk menjatuhkan sanksi pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu kepada Saudara Suropto Bambang Setiadi selaku Sekretaris Jenderal KPU, Saudara Asrudi Trijono selaku Wakil Sekretaris Jenderal KPU, Saudara Nanik Suwanti selaku Kepala

- Biro Hukum Sekretariat Jenderal KPU, dan Saudara Teuku Saiful Bahri Johan selaku Wakil Kepala Biro Hukum Sekretariat Jenderal KPU, dan dalam tempo yang sesingkat-singkatnya mengembalikan yang bersangkutan beserta pejabat-pejabat lainnya yang terlibat pelanggaran kepada instansi asal sejak dibacakannya Putusan ini.
3. Menyatakan pengaduan Pengadu terbukti untuk sebagian, dan membenarkan rekomendasi Pengadu agar KPU mengikutsertakan partai politik yang tidak lolos verifikasi administrasi untuk diberi kesempatan mengikuti verifikasi faktual sesuai dengan jadwal yang telah ditetapkan KPU, dan memerintahkan kepada Komisi Pemilihan Umum agar 18 (delapan belas) partai politik calon peserta pemilu, yang terdiri atas 12 (dua belas) partai politik yang direkomendasikan oleh Bawaslu ditambah 6 (enam) partai politik lainnya yang tidak lolos verifikasi administrasi tetapi mempunyai hak konstitusional yang sama untuk diikutsertakan dalam verifikasi faktual dengan tidak mengubah jadwal tahapan Pemilu dan kedelapan belas partai politik tersebut di atas harus menyesuaikan dengan ketentuan verifikasi faktual yang ditetapkan oleh KPU.
 2. Menyatakan Sekretaris Jenderal KPU, Wakil Sekretaris Jenderal KPU dan Ketua Pokja Verifikasi Partai Politik, serta Kepala Biro Hukum Sekretariat Jenderal KPU, dan Wakil Kepala Biro Hukum melanggar kode etik penyelenggara Pemilu.
 3. Memrintahkan kepada KPU agar mengikutsertakan 18 partai politik yang tidak lolos verifikasi administrasi untuk diberi kesempatan mengikuti verifikasi faktual sesuai dengan jadwal yang telah ditetapkan KPU.
 4. Memerintahkan kepada KPU untuk melaksanakan Putusan ini, dan kepada Bawaslu untuk mengawasi pelaksanaan Putusan ini.

Berdasarkan pengaduan dari temuan-temuan pengadu, jawaban Teradu dan setelah menjalani proses persidangan, pada 27 November 2012 akhirnya DKPP membacakan putusannya Nomor 23-25/DKPP-PKE-I/2012 yang pada intinya memutuskan bahwa:

1. Pihak Teradu yaitu Ketua dan Anggota KPU RI tidak terbukti mempunyai itikad buruk untuk melanggar kode etik penyelenggara Pemilu.

Putusan DKPP Nomor 23-25/DKPP-PKE-I/2012 tersebut DKPP telah keliru menilai pengaduan para pengadu dan bahkan melampaui batas kewenangannya (*out of authority*). Sehingga menjadi alasan kenapa putusan DKPP Nomor 23-25/DKPP-PKE-I/2012 sangatlah kontroversial dan menimbulkan berbagai tanda tanya publik. Hal itu disebabkan karena DKPP memberikan sebuah putusan yang tidak hanya memutus pengaduan pelanggaran kode etik namun sudah menyentuh ranah teknis penyelenggaraan tahapan pemilu. Padahal sebenarnya UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu memberikan batasan kepada DKPP yang hanya memiliki tugas utama menjaga kode etik penyelenggara pemilu. Oleh karena itu, DKPP dalam memutus perkara tersebut bisa dikatakan sebagai pelanggaran terhadap *prinsip ultra petita* atau dilarang untuk memberikan putusan diluar dari apa yang tidak diminta.

Mengkaji secara mendalam terhadap Putusan DKPP, maka kita secara jelas dapat menyatakan bahwa Putusan DKPP melampaui

batas kewenangannya (*out of authority*) yang tercermin pada pokok putusannya, yaitu:

1. Tentang Putusan DKPP yang merekomendasikan kepada KPU untuk menjatuhkan sanksi pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu terhadap pihak terkait yaitu kepada Sekretaris Jenderal KPU, Wakil Sekretaris Jenderal KPU dan Ketua Pokja Verifikasi Partai Politik, serta Kepala Biro Hukum Sekretariat Jenderal KPU, dan Wakil Kepala Biro Hukum. Padahal, pihak-pihak terkait tersebut sesungguhnya tidak termasuk para pihak dalam perkara Pelanggaran Kode Etik yang diadakan oleh pengadu ke DKPP, karena pengadu hanya mengadukan Teradu yang terdiri dari Ketua dan Anggota KPU RI.

Merujuk pada Pasal 1 angka 6 UU No. 15 Tahun 2011 menyatakan, Komisi Pemilihan Umum (KPU) adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri yang bertugas melaksanakan Pemilu. Selanjutnya Pasal 55 UU No. 15 Tahun 2011 menjelaskan, untuk mendukung kelancaran tugas dan wewenang KPU dibentuklah Sekretariat Jenderal KPU. Sehingga dapat diartikan UU No. 15 Tahun 2011 memberikan penjelasan bahwa, yang dimaksud penyelenggara Pemilu adalah Komisioner KPU bukanlah Sekretariat Jenderal KPU, karena secara tegas Sekretariat Jenderal KPU hanyalah berfungsi sebagai pendukung dari tugas dan wewenang KPU sebagai penyelenggara Pemilu.

Dilihat dari aspek hukum, maka DKPP dapat dinilai keliru dalam menerapkan norma hukum. Karena sebenarnya Sekretariat Jenderal KPU sebagai birokrasi yang terdiri dari PNS tentu taat terhadap Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok kepegawaian, PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil dan PP Nomor 42 tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa korps dan Kode Etik PNS. Sehingga Kode Etik yang dimiliki oleh Sekretariat Jenderal KPU sebagai birokrasi yang terdiri dari PNS tentunya berbeda dari Kode Etik yang berlaku bagi Komisioner KPU. Sebagai PNS, tugas dan penilaian terhadap kesekjenan harus berdasarkan undang-undang tentang PNS. Sedangkan DKPP sebagai lembaga penegak etika penyelenggara pemilu harus berdasarkan pada undang-undang penyelenggara pemilu.

Sekretaris Jenderal KPU memaparkan beberapa point yang pada

intinya membantah tuduhan-tuduhan yang bahwa pihaknya melanggar kode etik, seperti: Tidak benar kalau Sekjend KPU kesulitan untuk menghadirkan 68 personil untuk melaksanakan verifikasi partai politik. Begitu juga Biro Hukum telah bekerja optimal seperti penyiapan PKPU, penyiapan aplikasi bekerjasama dengan BPPT, yang tidak sesuai dengan pernyataan bahwa dukungan Sekretariat Jenderal tidak optimal terhadap kebijakan KPU, saat RDP antar KPU dan Kimisi II DPR tanggal 23 Oktober 2012.

2. Berkaitan dengan Putusan DKPP yang menyatakan bahwa, agar KPU mengikutsertakan 18 partai politik yang tidak lolos verifikasi administrasi untuk diberi kesempatan mengikuti verifikasi faktual. Putusan ini sesungguhnya menyatakan bahwa 18 partai politik yang sebelumnya oleh KPU dinyatakan tidak lolos verifikasi administrasi, maka melalui Putusan DKPP ini secara otomatis dinyatakan 18 partai politik telah lolos verifikasi administrasi dan berhak mengikuti tahap selanjutnya yaitu tahap verifikasi faktual.

Sebenarnya kelolosan dalam tahap verifikasi administrasi oleh KPU menjadi syarat mutlak bagi keikutsertaan tahap verifikasi faktual, seperti dijelaskan dalam Peraturan KPU yang mengatur tentang tahap pendaftaran dan verifikasi peserta pemilu. Sehingga nantinya ketika KPU menjalankan perintah DKPP maka proses verifikasi faktual atas 18 parpol yang sebelumnya tidak lolos verifikasi administrasi adalah tidak memiliki dasar hukum.

Putusan DKPP yang memerintahkan KPU terhadap 18 parpol yang tidak lolos verifikasi administrasi untuk ikut serta pada tahap verifikasi faktual, bukanlah merupakan ranah etik penyelenggara pemilu, tetapi merupakan sengketa administrasi pemilu. Maka berdasarkan UU No. 8 Tahun 2012 lembaga yang mempunyai kewenangan untuk memutus sengketa administrasi pemilu merupakan kewenangan Bawaslu dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN), bukan ranah kewenangan DKPP.

Pasal 4 ayat (2) huruf c UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD menyatakan bahwa, tahapan penyelenggaraan Pemilu meliputi pendaftaran dan verifikasi Peserta Pemilu. Karena verifikasi parpol adalah bagian dari tahapan pemilu, maka terhadap Putusan DKPP yang memerintahkan KPU untuk

melakukan verifikasi terhadap 18 parpol yang tidak lolos tahap verifikasi administrasi adalah bentuk intervensi DKPP terhadap KPU yang menyelenggarakan pemilu dan hal tersebut juga sangat berbahaya karena dapat mengancam independensi KPU sebagai penyelenggara pemilu.

3. Putusan DKPP juga memerintahkan kepada KPU agar melakukan verifikasi faktual dengan “tidak mengubah jadwal tahapan Pemilu” serta harus mengikutsertakan 18 partai politik yang tidak lolos verifikasi administrasi oleh KPU untuk ikut verifikasi faktual. Jadwal tahapan Pemilu yang berlaku selanjutnya adalah jadwal tahapan Pemilu yang berlaku pada saat Putusan DKPP No. 25-26/DKPP-PKE-I/2012 dibacakan. Yaitu Peraturan KPU No. 15 tahun 2012, tetapi pasca dibacakannya putusan DKPP, KPU telah memperbaruhiya kembali dengan Peraturan KPU No. 18 tahun 2012.

Putusan DKPP ini dapat dinilai tidak realistis bagi KPU, karena secara waktu sekarang telah sampai pada masa perbaikan hasil verifikasi faktual. Maka Putusan ini bukan malah menyelesaikan permasalahan malah sebaliknya menimbulkan ketidakpastian hukum dan kerancuan dalam penyelenggaraan pemilu. Putusan DKPP tersebut terlihat jelas bahwa lagi-lagi DKPP melampaui kewenangannya yang dimiliki (*out of authority*) yang sebenarnya tidak ada sama sekali kaitannya dengan kode etik, melainkan memutuskan sampai menyentuh ranah teknis penyelenggaraan tahapan pemilu yang menjadi ranah kekuasaan KPU.

4. Berkaitan dengan Putusan DKPP No. 25-26/DKPP-PKE-I/2012 yang “memerintahkan” kepada KPU untuk melaksanakan Putusan ini, dan kepada Bawaslu untuk mengawasi pelaksanaan Putusan ini. Mengingat berdasarkan UU No. 15 Tahun 2011, putusan DKPP tersebut bersifat final dan mengikat, dan tidak terdapat upaya hukum yang dapat membatalkan putusan DKPP tersebut. Maka berarti melekat dengan seluruh konsekuensinya KPU harus menerima, tidak ada kata lain bagi KPU kecuali menjalankan seluruh keputusan DKPP. Padahal Putusan DKPP tersebut menimbulkan dua sisi yang saling kontradiktif, yaitu disatu sisi DKPP memutus perkara yang diluar dari kewenangannya (*out of authority*) tetapi disisi lain DKPP memerintahkan agar KPU melaksanakannya. Sehingga pada akhirnya

putusan DKPP tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum.

Putusan DKPP tersebut dapat menimbulkan preseden buruk dan legitimasi secara tidak langsung kepada DKPP dikemudian hari untuk dapat mengintervensi tahapan-tahapan pemilu selanjutnya dengan alasan ada pengaduan terhadap penyelenggara pemilu yang melanggar kode etik. Jika hal tersebut menjadi kenyataan, maka DKPP akan menjadi lembaga yang seenaknya dapat memutuskan perkara yang bukan merupakan tugas dan wewenangnya.

Berdasarkan proses persidangan, maka dapat dianalisis sebagai berikut :

1. Proses persidangan pertama ini Komisioner KPU Ida Budiati menuding terkendalanya tahapan verifikasi karena ulah Sekretariat Jenderal yang melakukan pembangkangan birokrasi. Namun dalam sidang kedua yang dilakukan Selasa (13/11/2012), Sekretariat Jenderal KPU dalam sidang kedua membantah pernyataan Komisioner KPU Ida Budiati. Sekretariat Jenderal KPU Suropto Bambang dalam pledoinya menuding Ida membohongi sidang DKPP dengan menyatakan bahwa, sehubungan dengan pernyataan bahwa Sekretariat Jenderal mengadakan rapat tanggal 24 Oktober 2012 adalah bagian dari pemboikotan Pemilu dan pembangkangan birokrasi hal itu adalah tidak benar. Namun DKPP tidak mempertimbangkan sama sekali pembelaan dari Sekretariat Jenderal KPU dengan tetap memutuskan bahwa Sekretariat Jenderal KPU terbukti melanggar Kode Etik dan memerintahkan KPU untuk memberikan saksi. Putusan DKPP tersebut jauh menyimpang dari

koridor kewenangannya yang diatur dalam UU No 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu, disamping itu juga salah dalam menerapkan norma hukum.

- Adapun dalam sidang ketiga yang dilaksanakan Kamis (22/11/2012), dalam persidangan terungkap fakta mengenai Sistem Informasi Partai Politik (Sipol) dengan keterlibatan *International Foundation for Electoral Systems* (IFES) dalam tahapan verifikasi partai politik. Pada persidangan itu pengadu menyatakan bahwa, keterkaitan IFES dalam program SIPOL ini dinilai sebagai ketidakmandirian Teradu dan karena itu merupakan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu karena merupakan bantuan asing. Hal itu dijelaskan dalam Pasal 2 huruf a Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 dinyatakan, bahwa asas yang menjadi pedoman bagi setiap anggota penyelenggara Pemilu adalah "mandiri". Namun DKPP memutuskan lain dengan menyatakan para Teradu tidak terbukti mempunyai i'tikad buruk untuk melanggar kode etik penyelenggara Pemilu.

DKPP cenderung tidak memperhatikan aspek hukum dalam menyikapi keterlibatan IFES dalam tahapan verifikasi partai politik. Tetapi DKPP memutuskan hanya berdasarkan output atau hasil dari aplikasi SIPOL yang justru membingungkan dan menambah beban sebagian partai politik yang mengikuti verifikasi. Berdasarkan hal itu DKPP berkesimpulan bahwa dalam penerapan SIPOL para Teradu terbukti tidak merencanakan dengan baik dan tidak sanggup mengatasi kekurangan dan

kesalahan dalam penerapannya. Sehingga DKPP memutuskan para Teradu tidak terbukti mempunyai itikad buruk untuk melanggar kode etik penyelenggara Pemilu. Seharusnya DKPP justru lebih memperhatikan terkait dengan aspek hukum keterlibatan IFES dalam tahapan verifikasi partai politik, bukan malah mempertimbangkan aplikasi SIPOL.

Berdasarkan putusan tersebut di atas, maka DKPP harus mengambil keputusan yang seadil-adilnya terhadap kesalahan-kesalahan yang dilakukan Komisioner Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Karena, publik sudah melihat terjadi pelanggaran etika akibat dari segala kinerjanya.

Kesalahan dimulai saat KPU menetapkan penggunaan metode Sistem Informasi Partai Politik (Sipol) dan Sistem Informasi Data Pemilih (Sidarlih). Namun, ternyata kedua hal itu tidak dipergunakan sama sekali. Lalu KPU menggunakan lembaga asing dalam melaksanakan pekerjaannya, padahal itu dilarang UU Pemilu.

Prakteknya antara KPU dan Bawaslu tidak dalam satu kesatuan dalam melaksanakan fungsi penyelenggaraan Pemilu seperti yang dinyatakan oleh BAB I Pasal 1 ayat 5 peraturan bersama KPU, Bawaslu dan DKPP Nomor 1, 11, 13 tahun 2012 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum yang sudah menjadi sumber hukum sebab sudah diundangkan pada tanggal 11 September 2012 pada berita Negara RI Nomor 906 tahun 2012. Apalagi pasal 7 ayat (d) dengan tegas dinyatakan bahwa penyelenggara Pemilu berkewajiban untuk menghargai dan menghormati sesama lembaga Penyelenggara Pemilu dan pemangku kepentingan Pemilu dan dipertegas di ayat (e) yang berbunyi: melakukan

segala upaya yang dibenarkan etika sepanjang tidak bertentangan dengan perundang-undangan.

IV. KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan.

1. Pengaturan hukum Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) dalam pemberhentian KPU/KIP dan Bawaslu diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. DKPP tidak hanya menindak para anggota penyelenggara Pemilu yang nyata-nyata terbukti melakukan pelanggaran kode etik Pemilu, tetapi DKPP juga memberikan sanksi bagi jajaran sekretariat penyelenggara Pemilu melalui atasan masing-masing berdasarkan ketentuan disiplin kode etik kepegawaian.
2. Mekanisme pemberian sanksi terhadap KPU/KIP dan Bawaslu yang diberikan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) adalah jika ada pengaduan dan Laporan atau rekomendasi, maka dapat diajukan kepada DKPP untuk memeriksa dan memutus dugaan pelanggaran Kode Etik. Pengaduan atau laporan diajukan dengan disertai paling sedikit 2 (dua) alat bukti dan setelah memenuhi verifikasi administrasi dilakukan, maka DKPP bersidang untuk menentukan dan membuktikan laporan atau pengaduan tersebut.
3. Akibat hukum putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) dalam memberhentikan komisioner KPU/KIP dan Bawaslu bersifat final dan mengikat sehingga 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. 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.

B. Saran.

1. Agar di masa mendatang DKPP dalam mengeluarkan putusannya harus dipastikan hanya melakukan penegakan kode etik penyelenggara pemilu sesuai peraturan perundang-undangan dan tidak mengeluarkan putusan yang justru bisa mengganggu tatanan penyelenggara pemilu di Indonesia serta berpotensi mengambilalih kewenangan lembaga penyelenggara pemilu yang lain.
2. Agar DKPP dalam melaksanakan persidangan sungguh-sungguh memperhatikan pokok pengaduan pengadu, sehingga pada waktu mengeluarkan putusan benar-benar sesuai dengan pengaduan pengadu dan tidak keluar dari koridor kewenangannya yang diatur dalam UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu.
3. Agar keputusan untuk menjadikan DKPP sebagai lembaga mandiri, diharapkan dapat meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemilu di Indonesia dan berdampak kepada peningkatan kepercayaan publik atas hasil pemilu. DKPP disarankan dapat melakukan kerjasama dengan berbagai pihak untuk bersama-sama melakukan upaya peningkatan kualitas penyelenggaraan pemilihan umum.



DAFTAR BACAAN

Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta 2006, h. 186

Topo Santoso. *Jurnal Pemilu dan Demokratis*. Perludem, Jakarta, 2012

Rozali Abdullah, *Mewujudkan Pemilu Yang Lebih Berkualitas (Pemilu Legislatif)*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009

Jimly Asshiddiqie, *Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013

Sugeng Harsoyo,
[http://www.republika.co.id/berita/nasiona/1/politik//DKPP Penyelenggaraan Pemilu Memang Bermasalah](http://www.republika.co.id/berita/nasiona/1/politik//DKPP_Penyelenggaraan_Pemilu_Memang_Bermasalah),

Abdul Mukthie Fajar, *Permasalahan Penegakan Hukum Pemilihan Umum: Antara Pelanggaran Pemilu, Sengketa Pemilu dan Perselisihan Pemilu*, Rineka Cipta, Jakarta, 2013

¹ Didik Supriyanto, *Penguatan Bawaslu: Optimalisasi Posisi, Organisasi, dan Fungsi dalam Pemilu Perludem*, Jakarta, 2014