



**DKPP RI**

Buku 3



# REFORMULASI SISTEM PENEGAKAN KODE ETIK PENYELENGGARA PEMILU

Untuk Kemantirian, Integritas dan Kredibilitas Penyelenggara Pemilu

Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu  
Republik Indonesia

Buku 3

**REFORMULASI  
SISTEM PENEGAKAN  
KODE ETIK  
PENYELENGGARA  
PEMILU**

untuk Kemandirian, Integritas, dan Kredibilitas  
Penyelenggara Pemilu

Buku 3

## **REFORMULASI SISTEM PENEGAKAN KODE ETIK PENYELENGGARA PEMILU**

Pertama kali diterbitkan  
dalam bahasa Indonesia  
Oleh DEWAN KEHORMATAN  
PENYELENGGARA PEMILU (DKPP RI)  
Alamat  
Jl. MH. Thamrin, No. 14  
Jakarta Pusat 10350

**ISBN: 978 602 74134 8 1**

### **Penanggung Jawab**

Ketua DKPP,  
Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H.

### **Anggota**

1. Prof. Dr. Anna Erlyana, S.H., M.H.
2. Dr. Nur Hidayat Sardini, S.Sos., M.Si
3. Dr. Valina Singka Subekti, M.Si
4. Pdt. Seut Hamonangan Sirait, M.Th.
5. Ida Budhiati, S.H., M.H.
6. Endang Wihdatiningtyas, S.H.

### **Sekjen Bawaslu/DKPP**

Gunawan Suswanto, S.H., M.Si

### **Kepala Biro DKPP**

Ahmad Khumaidi, S.H., M.H.

### **Kepala Bagian Administrasi Pengaduan**

Dini Yamashita, S.Pi., M.T.

### **Kepala Bagian Administrasi Persidangan**

Dr. Osbin Samosir, M.Si

### **Kepala Bagian Administrasi Umum**

Yusuf, S.Si., MA

### **Penyunting**

Prof. Dr. Anna Erlyana, S.H., M.H.

### **Tim Penyunting:**

1. Dr. Firdaus, S.H., M.H.
2. Ferry Fathurokhman, S.H., M.H., Ph.D
3. Dr. Syopiansyah Jaya Putra
4. Mohammad Saihu, M.Si
5. Rahman Yasin, M.Si

### **Tim Penyedia Data :**

1. Lanugranto Adi Nugroho
2. Helby Sudrajat
3. Ratna Setyaningsih
4. Lupita Ayu Laksmi
5. Ucu Saefuddin Ridwan
6. Bre ikrajendra
7. Irmawanti
8. Prasetya Agung Nugroho

### **Design dan layout:**

Sandhi Setiawan  
Ade Candra

© Hak Cipta dilindungi oleh Undang-undang

Pengutipan, Pengalihbahasaan dan Penggandaan (copy) Isi Buku ini,  
Diperkenankan dengan Menyebutkan Sumbernya

## DAFTAR NAMA PENULIS

NO	NAMA	PROFESI & JABATAN
1.	Dr. Ramlan, S.H., M.Hum.	Dosen Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara
2.	Drs. Tamrin, M.Si.,	dosen Jurusan Ilmu Politik, FISIP, Universitas Andalas, Padang, Sumatera Barat
3.	Josef Kurniawan Kairupan, S.IP, M.IP.	Dosen Program Studi Ilmu Pemerintahan Fisipol, Universitas Sam Ratulangi Manado Sulawesi Utara
4.	Dr. Ahmad Taufan Damanik	Dosen Departemen Ilmu Politik, Universitas Sumatera Utara
5	Lince Magniasti, S.IP, M.Si.	Dosen Jurusan Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Padang Sumatera Barat.
6.	Dr. Dra. Maria Heny Pratiknjo, MA.	Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Samratulangi Manado, Sulawesi Utara.
7.	Joke Punuhsingon, S.H., M.H.	Dosen Ilmu Hukum Universitas Kristen Indonesia Tomohon.
8.	Adhi Wibowo, S.H., M.Hum.,	Dosen Fakultas Hukum Universitas Ekasakti Padang dan Tim Pemeriksa Daerah (TPD) Dari Tokoh Masyarakat Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Provinsi Sumatera Barat
9.	Stephanus Tilung Arifin, S.H., M.BA.	Dosen Fakultas Hukum
10.	Dr. Otong Rosadi, S.H., M.H.	Dosen Fakultas Hukum, Universitas Ekasakti Padang Sumatera Barat
11.	Dra. Aaltje C. Tumbelaka, M.Si.	Dosen FISIP, Universitas Sam Ratulangi Manado Sulawesi Utara
12.	Jericho Pombengi, S.Sos., M.Si.	Dosen FISIP, Universitas Sam Ratulangi Manado Sulawesi Utara

<b>Sambutan Ketua DKPP</b>	—————	<b>I</b>
<b>Pengantar Penyunting</b> <b>Prof. Dr. Anna Erliyana, S.H., M.H.</b>	.....	<b>VI</b>
<b>BAB I</b>		
<b>PENDAHULUAN</b>	.....	
A. Latar Belakang	.....	<b>1</b>
B. Potret Pemilukada Serentak 2015	.....	<b>6</b>
C. <i>Equality Before The Etics</i>	.....	<b>6</b>
D. <i>Restorative Justice</i> Model DKPP	.....	<b>12</b>
E. Penutup	.....	<b>17</b>
<b>BAB II</b>		
<b>Efektifitas Penegakan Kode Etik Terhadap Sifat Final dan Mengikat Putusan DKPP</b> <i>Ramlan</i>	.....	<b>21</b>
<b>Pelanggaran Pemilukada 2015 dan Reformulasi Sistem Pengawasan Pemilu di Masa Datang</b> <i>Tamrin</i>	.....	<b>43</b>
<b>Evaluasi Penegakan Kode Etik Penyelenggara Pemilukada 2015</b> <i>Josef Kurniawan Kairupan</i>	.....	<b>61</b>
<b>Oligarki Kuasa Uang-Politik dan Perlunya Reformasi Sistem Pemilu di Indonesia</b> <i>Ahmad Taufan Damanik</i>	.....	<b>75</b>
<b>Analisis Pemilukada 2015 : Menuju Pemilu Berintegritas di Indonesia (Kasus di Sumatera Barat)</b> <i>Lince Magriasti</i>	.....	<b>89</b>
<b>Mengupas Problematika Pelaksanaan Pemilukada</b> <i>Maria Heny Pratiknjo</i>	.....	<b>123</b>
<b>Catatan Singkat Pelaksanaan Pemilukada</b> <i>Joke Punuhsingon</i>	.....	<b>131</b>
<b>Pengawasan Terhadap Integritas Penyelenggara Pemilukada dan Prospek Penegakan Kode Etik di Masa Datang</b> <i>Adhi Wibowo</i>	.....	<b>137</b>

<b>Menuju Pemilukada yang Ideal</b> <i>(Elemen-Elemen Penting dalam Pemilukada)</i>	
<i>Stephanus Tilung Arifin</i>	145
<b>Penegakan Dugaan Pelanggaran Etika dan Pelanggaran Hukum: Belajar dari Pemilukada Sumatera Barat</b>	
<i>Otong Rosadi</i>	149
<b>Menuju Hasil Pemilu yang Berkualitas</b>	
<i>Aaltje C. Tumbelaka</i>	165
<b>Sistem Penegakan Kode Etik Penyelenggara Pemilu/kada</b>	
<i>Jericho Pambengi</i>	177
<b>BAB III</b>	
<b>REFORMULASI SISTEM PENEGAKAN KODE ETIK PENYELENGGARA PEMILU</b>	
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	205

**SAMBUTAN  
KETUA DEWAN KEHORMATAN  
PENYELENGGARA PEMILU  
REPUBLIK INDONESIA**

*Bismillahirrahmanirrahim,*

Saya menyambut baik atas terbitnya tiga buku yang disusun oleh Tim Penulis di bawah koordinator Prof. Dr. Anna Erliyana, S.H., M.H, Anggota DKPP. Buku pertama dengan judul: *Problematika Pemilukada Serentak Tahun 2015*, buku kedua, *Dialektika Hukum dan Etika dalam Pemilukada Serentak 2015*, dan buku ketiga diberi judul: *Reformulasi Sistem Penegakan Kode Etik dalam Penyelenggaraan Pemilu di Masa Datang*, Terbitnya buku ini di tengah peristiwa penting dalam sejarah penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (pemilukada) pertama kali diselenggarakan di Indonesia secara serentak pada 9 Desember 2015.

Buku ini menyajikan banyak hal. Fokus kajiannya ialah evaluasi kinerja electoral pilkada tahap pertama dengan menghantarkan suatu pemahaman kepada semua *stakeholder* untuk dapat memikirkan pentingnya mempersiapkan sistem penegakkan kode etik penyelenggara pemilu dan penegakkan kode etik pada peserta pemilu atau dengan lain perkataan membangun sistem "*ethics infra-structure in public offices*" baik dalam pengertian luas maupun sempit. Gagasan ini menjadi titik tolak untuk mewujudkan suatu sistem penegakkan kode etik penyelenggara pemilu dengan tujuan agar bisa berjalan secara simultan sehingga sistem sanksi pidana pemilu dan etik penyelenggara pemilu pun dapat berjalan efektif.

Kita perlu pahami bersama, hubungan sistem sanksi etika dan sanksi pidana terdapat dua pandangan yakni pandangan idealis-formalistik dan pandangan yang bersifat pragmatis-moderat. Akan tetapi secara umum, pandangan substansialnya, penindakan dengan sanksi etika tidak menghilangkan unsur pidana sama sekali dari perbuatan yang melanggar norma ideal yang dilakukan. Karena itu, di samping dan sesudah tindakan etik ditegakkan, jika dalam perbuatan yang

bersangkutan terdapat pula indikasi tindak pidana, maka proses hukum pidananya dapat dilanjutkan atau dapat terus dilakukan secara terpisah, terlepas dari telah terbuktinya pelanggaran dan telah dijatuhkannya sanksi etika terhadap pelanggaran. Pandangan lain ialah, jikalau sistem sanksi telah menjatuhkan koreksinya, maka sebaiknya sistem hukum pidana tidak perlu lagi diteruskan, terutama jika menyangkut sifat-sifat pelanggaran yang tidak terlalu menimbulkan dampak serius terhadap korban atau terhadap sistem hukum. Kecuali, jika sifat pelanggaran hukum pidana tersebut sangat berat dan menimbulkan kerugian korban yang sangat serius, barulah proses pidana dipandang tepat untuk diteruskan. Hal ini juga terkait dengan prinsip hukum universal bahwa instrumen hukum pidana harus diperlakukan sebagai *'ultimum remedium'* atau upaya terakhir, jikalau upaya-upaya solusi lainnya tidak lagi efektif dalam mengendalikan dan meluruskan perilaku masyarakat.

Jika terbukti bahwa sesuatu perbuatan termasuk kategori pelanggaran hukum, terutama pidana, sudah otomatis perbuatan itu tergolong juga sebagai perbuatan melanggar etika. Tetapi jika sesuatu perbuatan dinilai melanggar kode etik, belum tentu hal itu identik dengan pelanggaran hukum. Etika bersifat lebih luas daripada hukum. Karena itu, bentuk-bentuk perilaku yang sudah jelas termasuk kategori tindak pidana yang sudah diatur tegas dalam kitab hukum pidana, sudah semestinya, tidak perlu lagi dimuat dalam rumusan-rumusan kode etik dan kode perilaku. Akan tetapi, dalam praktik, tetap banyak kode etik dan kode perilaku di berbagai negara yang mencantumkan lagi secara lebih umum. Kebanyakan, bentuk-bentuk perbuatan yang dinilai tidak etis tetapi juga mengandung unsur tindak pidana dalam rumusan kode etik dan kode perilaku di berbagai negara adalah jenis-jenis tindak pidana dengan kategori yang lebih ringan dan umum, seperti konflik kepentingan, penggunaan fasilitas pemerintah untuk urusan pribadi, dan sebagainya, yang dianggap cukup diatur dalam kode etik dan kode perilaku, baik dengan dukungan peraturan perundang-undangan secara formal, ataupun dalam bentuk kode etik dan kode perilaku yang biasa, meski tidak didukung oleh peraturan perundang-undangan formal.

Pilihan-pilihan bentuk perumusan norma etika sangat tergantung kepada sikap pemerintahan satu negara, yaitu akan mengembangkan sistem infra-struktur etik secara resmi dan

tegas sebagai bagian dari sistem penyelenggaraan kekuasaan negara atau tidak. Jika pengaturan dan pembentukan sistem etika dan perilaku ideal pejabat penyelenggara negara itu diharapkan berkembang lebih efektif dalam menopang sistem hukum yang semakin lama semakin keberatan beban dalam mengendalikan kualitas perilaku pejabat penyelenggara kekuasaan, maka sebaiknya sistem etika dimaksud dikuatkan kedudukannya dengan dukungan resmi perundang-undangan resmi, sehingga penegakan sistem etik itu sendiri dalam praktik dapat didukung oleh sistem kekuasaan resmi sesuai dengan tuntutan kebutuhan perkembangan etika yang saya namakan sebagai tahap perkembangan etika fungsional di abad ke-21 pasca modern dewasa ini. Namun, sistem etik berbentuk pedoman perilaku internal dalam setiap unit kerja atau komunitas dan organisasi, juga tetap perlu dikembangkan sebagai tahap perkembangan kesadaran awal dalam mentradisikan sikap berintegritas di semua lingkungan kerja dan lingkungan pergaulan hidup.

Faktor yang sangat penting dalam menentukan kualitas proses dan hasil penyelenggaraan pilkada serentak adalah efektif tidaknya proses penegakan hukum dan etika pemilu melalui proses peradilan yang berintegritas dan terpercaya. Bahkan dapat dikatakan "*there is no real democracy without respected and respectable judiciary*". Proses penyelenggaraan pemilu dan pilkada harus dikontrol oleh sistem norma pengendali yang efektif dan terpercaya. Perlu untuk diketahui, sampai sebelum abad ke-20, semua orang mengira sistem norma yang dimaksud, hanya terbatas pada sistem norma hukum, tetapi sesudah abad ke-20, umat manusia menyadari pentingnya sistem etika di samping sistem hukum sebagai penentu kualitas demokrasi.

Bersamaan dengan itu, kita perlu mengembangkan pemikiran-pemikiran baru mengenai etika konstitusi di samping hukum konstitusi, sebagaimana para pemikir mutakhir membayangkan ide-ide yang sama untuk memenuhi tuntutan zaman ini dengan ide-ide baru di bidang hukum dan politik. Bahkan Keith E. Whittington menulis artikel yang mengajak para ahli untuk memperkembangkan teori-teori baru yang berkenaan dengan etika konstitusi yang tercermin dalam judul artikelnya, "*On the Need of a Theory of Constitutional Ethics*".

Dalam pelbagai artikel yang saya tulis, saya memperkenalkan pengertian tentang kedudukan Pancasila selain sebagai sumber norma hukum (*source of law*) juga merupakan sumber norma etika (*source of ethics*) dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Bahkan UUD 1945 harus pula dikembangkan pengertian baru tentang "*constitutional law*" di samping "*constitutional ethics*". UUD 1945 di samping sebagai sumber hukum tata negara (*constitutional law*) juga harus dipandang sebagai sumber etika konstitusi (*constitutional ethics*). Untuk itu, sudah saatnya kita memelopori pengembangan sistem etika bernegara di Indonesia dengan menjadikan ide-ide, prinsip-prinsip, dan nilai-nilai yang terkandung dalam butir-butir rumusan Pancasila dan UUD 1945 sebagai rujukan.

Dalam kaitan sistem peradilan DKPP, beberapa prinsip penting dipraktikkan dalam penyelenggaraan peradilan etik DKPP yang ada sekarang, misalnya, prinsip-prinsip '*audi et alteram partem*', prinsip independensi, imparialitas, dan transparansi. Dengan diberlakukannya prinsip-prinsip tersebut, maka semua pihak yang terkait dengan perkara wajib didengarkan dalam persidangan yang diselenggarakan secara terbuka, dimana para anggota DKPP bertindak sebagai hakim yang menengahi pertentangan untuk mengatasi konflik dan memberikan solusi yang adil.

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

Meski buku tidak begitu komprehensif kajiannya, akan tetapi kumpulan tulisan ilmiah populer yang disajikan ini cukup

bagus untuk dibaca. Buku ini disusun dengan melibatkan kalangan akademisi, dan para pegiat kepemiluan di Indonesia. Empat daerah menjadi objek kajian penyusunan buku ini lewat kegiatan *Focus Group Discussion* (FGD). Keempat daerah dimaksud Provinsi Jawa Timur, Sulawesi Utara, Sumatera Barat, dan Sumatera Utara. Maka buku ini menjadi bahan informasi aktual yang layak dibaca oleh para pegiat pemilu di Indonesia.

Jakarta, 13 Oktober 2016

Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H.  
Ketua Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu

## KATA PENGANTAR PENYUNTING

PROF. DR. ANNA ERLIYANA, S.H., M.H.

Edmund Burke, negarawan Irlandia (1729-1797), pernah berkata "*those who do not know history are destined to repeat it*". Melihat pengalaman di masa lalu sangatlah penting untuk menata langkah ke depan. Tanpa terasa, DKPP telah berusia empat tahun lebih sejak berdirinya pada 12 Juni 2012. Sebagai satu satunya lembaga peradilan etik yang bersifat terbuka, empat tahun adalah waktu yang cukup untuk berkontemplasi, dan mengevaluasi langkah selama ini dalam Penegakan Kode Etik Penyelenggara Pemilu. Sepanjang 2012-2016, DKPP telah menerima 2266 pengaduan (data per 18 Juli 2016). Selama rentang waktu tersebut, sebanyak 1627 Penyelenggara Pemilu direhabilitasi, 729 diberi peringatan, 25 diberhentikan sementara, dan 402 penyelenggara pemilu diberhentikan tetap. Dalam perjalanan panjang tersebut tentu banyak hal yang harus menjadi perhatian dan catatan untuk perbaikan Penegakan Kode Etik Penyelenggara Pemilu ke depan. Untuk dasar itulah kemudian buku ini hadir tersajikan.

Buku yang merupakan hasil FGD (*Focus Group Discussion*) yang melibatkan akademisi di empat wilayah ini: Medan (Sumatera Utara), Padang (Sumatera Barat), Manado (Sulawesi Utara), dan Surabaya (Jawa Timur) dengan tema "Evaluasi Kritis Integritas Penyelenggaraan Pemilu pada Serentak Tahun 2015 dan Reformulasi Sistem Penegakan Kode Etik Penyelenggaraan Pemilu Di Masa Datang," dibagi ke dalam tiga bagian. *Buku Pertama* berfokus membahas Problematika Pemilu pada Serentak 2015, *Buku Kedua* bertemakan Dialektika Hukum dan Etika Pemilu pada Serentak 2017, dan *Buku Ketiga* Reformulasi Sistem Penegakan Kode Etik Penyelenggara Pemilu. Sebanyak 28 penulis terkonsentrasi dalam buku pertama yang mengkhususkan membahas problematika pemilu pada serentak 2015. *Buku Pertama* menjadi lebih padat karena membahas beragam permasalahan yang terjadi dalam Pemilu pada serentak 2015 yang telah dilalui, sehingga banyak pengalaman berharga yang layak menjadi catatan tersendiri. Permasalahan

tersebut beragam mulai dari persoalan pelanggaran pemilu seperti politik uang, *black campaign*, hingga calon yang berstatus terpidana yang sedang menjalani pembebasan bersyarat dan sempat membuat pelaksanaan pemilukada serentak 2015 tertunda di Manado. Sementara 20 penulis terangkum dalam *buku kedua* membahas diskursus hukum dan etika, utamanya sebagai catatan perbaikan pada pemilukada serentak 2017, mulai dari persoalan efektifitas regulasi penyelenggaraan pemilukada hingga faktor penyebab pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, sebagai pelajaran berharga menuju Pemilukada serentak 2017. Seri buku ini diakhiri dengan *buku ketiga* oleh 12 Penulis dan bab akhir dari DKPP yang memfokuskan diri membahas Reformulasi Sistem Penegakan Kode Etik Dalam Penyelenggaraan Pemilu di Masa Datang. Penyesuaian dalam proses penyuntingan naskah dilakukan tanpa mengurangi substansi tulisan meliputi hal-hal teknis dan perkembangan persoalan yang ditulis, misalnya Pemilukada Pematang Siantar yang pada saat ditulis masih ditunda pelaksanaannya.

Sumbangsih tulisan para akademisi di empat wilayah tersebut yang terangkum dalam trilogi ini tidak saja bermanfaat dalam menginventarisasi permasalahan yang ada tetapi juga 'bergizi', memberikan solusi dan memperkaya khasanah keilmuan, baik dalam perspektif hukum mau pun etika. Dalam buku pertama misalnya, Prof Dr. Nunuk Nuswardani SH MH dari Universitas Trunojoyo, dengan mengomparasikan *Bundesverfassungs Gerichtshof (BverfGhof/ Mahkamah Konstitusi)* di Austria dan Jerman, memaparkan tentang model penyelesaian sengketa pemilu yang sempat menjadi polemik antara MK dan MA berkaitan dengan pemilukada. Selain itu desain model peradilan etik di Indonesia dibahas khusus dalam tulisannya (Karakteristik Peradilan Sengketa Pemilukada dan Peradilan Etik Penyelenggara Pemilu). Pada buku kedua Prof Dr Jan Lukas Lambertus Lombok SH MH dari Universitas Sam Ratulangi menyoroti sempitnya waktu dalam penanganan tindak pidana pemilu yang berorientasi lebih pada kepastian hukum dibanding keadilan dan berpotensi mengakibatkan *rechterlijk dwaling*, kesesatan hakim dalam memutus perkara. Dalam buku ketiga, tulisan Dr. Ramlan dari Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara mengkaji sifat final dan mengikatnya putusan DKPP dan memberikan solusi dari sisi yuridis agar tak ada celah lagi bagi PTUN menerima putusan KPU sebagai tindak lanjut putusan DKPP.

Persoalan lain yang juga mengemuka dalam FGD tersebut adalah diperluasnya adrsat etik, dari Penyelenggara Pemilu ke Peserta Pemilu. Hal ini didasarkan pada pengalaman selama ini, acap acap Peserta Pemilu seringkali mengadukan Penyelenggara Pemilu, menuntut Penyelenggara Pemilu untuk beretikatan papeduli pada 'etika Peserta Pemilu'. Beberapa persidangan DKPP mengungkapkan permasalahannya justru ada pada Peserta Pemilu, diantaranya bahkan menjadi penyebab tertundanya Pemilu pada di beberapa daerah. Etika Penyelenggara Pemilu seharusnya diimbangi pula dengan Etika Peserta Pemilu. Jika dalam hukum ada prinsip *equality before the law*, maka dalam konteks etika seharusnya ada juga *equality before ethics*. Buku Ketiga dalam seri buku ini membedah persoalan *equality before ethics* tersebut. Pada akhirnya, semoga Seri Buku Trilogi ini bermanfaat dalam mengisi khasanah kepemiluan di Indonesia. Terima kasih kami haturkan pada Ketua DKPP Prof. Jimly Asshiddiqie yang mendorong pembuatan buku ini dan seluruh anggota DKPP beserta jajaran sekretariat yang telah bekerja keras selama ini, semua pihak terutama kepada para akademisi yang telah bersedia meluangkan waktu dan menyumbangkan pemikirannya yang tertuang dalam buku ini. Selamat membaca.

Jakarta, Desember 2016

Prof. Dr. Anna Erliyana SH MH

## BAB II

### REFORMULASI SISTEM PENEGAKAN KODE ETIK PENYELENGGARA PEMILU

#### Efektifitas Penegakan Kode Etik Terhadap Sifat Final dan Mengikat Putusan DKPP

Ramlan<sup>1</sup>

Proses pelaksanaan demokrasi di Indonesia memasuki babak baru berkaitan pemilihan kepala daerah, baik gubernur, maupun bupati/wali kota yang sebelumnya dipilih secara tidak langsung oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), namun sejak Juni 2005 dipilih secara langsung oleh rakyat melalui proses pemilihan kepala daerah (Pemilukada). Proses Pemilukada ini, merujuk pendapat Miriam Budiardjo merupakan perwakilan yang bersifat politik (*political representation*), yakni representasi kelompok, merupakan konsep seseorang atau kelompok orang (partai politik) yang mempunyai kemampuan untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar.<sup>2</sup>

---

1 Ramlan, ramlan\_mosya71@yahoo.com. Dosen Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara

2 Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, PT Gramedia, Jakarta, 1987, Hal 175.

Sistem pemilukada secara langsung menandai pasangannya popularitas paradigma demokrasi partisipatoris dan sekaligus surutnya popularitas paradigma demokrasi representasi (demokrasi perwakilan) atau kemenangan para penganjur demokrasi massa terhadap demokrasi elit. Pemilukada secara langsung merupakan sebuah produk kebijakan negara yang menjadi momentum politik besar yang saat ini dinilai dan diharapkan oleh Pemerintah dan seluruh bangsa Indonesia sebagai pilihan dan jalan yang tepat untuk menuju demokrasi daerah. Hal ini seiring dengan salah satu tujuan reformasi, yaitu untuk mewujudkan Indonesia yang lebih demokratis. Hal ini hanya bisa dicapai dengan mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat.<sup>3</sup>

Ada tiga tujuan mendasar mengapa pemilukada diselenggarakan secara langsung, yaitu:

- 1) Untuk membangun demokrasi tingkat lokal. Melalui pemilukada secara langsung diharapkan aspirasi dan kesejahteraan rakyat langsung tertangani oleh kepala daerah terpilih.
- 2) Untuk menata dan mengelola Pemerintahan Daerah (*local democratic governance*), semakin baik dan sejalan dengan aspirasi serta kepentingan rakyat.
- 3) Untuk mendorong bekerjanya lembaga-lembaga politik lokal. Melalui pemilukada secara langsung diharapkan lembaga-lembaga politik lokal dapat menjalankan tugasnya sesuai dengan harapan rakyat.

Lebih lanjut beberapa alasan pemilukada langsung dilakukan, karena diharapkan dapat:<sup>4</sup>

---

3 M. Abdul Kholiq, Pemilukada Langsung atau Perwakilan <http://kotakita.weebly.com/>, diakses tanggal 18 Juni 2016.

4 Ibid.

- 1) Membuka akses rakyat untuk berpartisipasi dalam menentukan sosok kepala daerah dibandingkan dengan sistem demokrasi perwakilan yang melakukan rekrutmen di tangan segelintir orang di DPRD.
- 2) Kepala daerah yang terpilih secara langsung mendapat mandat dan dukungan yang lebih riil dari rakyat sebagai wujud kontrak sosial antara pemilih dan tokoh yang dipilih. Dalam hal ini, legitimasi kepala daerah terpilih lebih kuat apabila dibandingkan dengan sistem demokrasi perwakilan.
- 3) Dapat menciptakan perimbangan kekuatan antar berbagai kekuatan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, terutama dalam menciptakan mekanisme *checks and balances* antara kepala daerah dan DPRD karena sama-sama dipilih oleh rakyat.
- 4) Dimaksudkan agar para pemimpin yang terpilih memiliki akuntabilitas yang lebih besar kepada rakyat yang memilihnya. Pemilihan kepala daerah secara langsung akan menjaring pemimpin-pemimpin yang memiliki program yang lebih baik, serta akan berusaha mengimplementasikan program-program itu ketika benar-benar terpilih.

Jimly Asshiddiqie mengatakan fungsi pemilu untuk menciptakan sistem yang berfungsi aktif menciptakan representasi pendapat dan preferensi serta kepentingan para demokrasi. Sistem pemilu yang mampu mengakomodasi hak-hak pemilih, menciptakan iklim persaingan yang kompetitif.<sup>5</sup>

Namun faktanya pelaksanaan pilukada langsung masih banyak menimbulkan berbagai persoalan, sehingga Pemerintah beberapa kali mengganti peraturan perundang-

---

<sup>5</sup> Jimly Asshiddiqie, *Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2023, hal 68.

undangan terkait dengan pelaksanaan pemilukada, terakhir<sup>6</sup> dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali kota menjadi Undang-Undang (UU No. 8 Tahun 2015).

Sesuai UU No. 8 Tahun 2015, maka pada tanggal 9 Desember 2015 telah dilaksanakan pemilukada langsung secara serentak hampir di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), termasuk Provinsi Sumatera Utara melaksanakan pemilukada langsung secara serentak di 21 kabupaten/kota. Akan tetapi pelaksanaan pemilukada langsung secara serentak masih menimbulkan berbagai permasalahan, antara lain terkait Keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi Sumatera Utara sebagai tindaklanjut atas Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Pusat yang memberhentikan penyelenggara pemilu yang terbukti melakukan pelanggaran kode etik, nyatanya tidak dapat dieksekusi.

Berdasarkan Pasal 112 ayat (12) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum (UU No. 15 Tahun 2011) menentukan Putusan DKPP bersifat final dan mengikat. Namun pada contoh kasus Putusan DKPP memutuskan untuk menjatuhkan sanksi berupa pemberhentian tetap terhadap Rahmat Kartolo selaku anggota KPU Kota Medan karena melakukan pelanggaran kode etik, dan Putusan DKPP terhadap Ketua KPU Kabupaten Nias Selatan, yakni Fan Solidarman Dachi bersama tiga anggotanya Irene Mayriska Laowo, Deskarnial Zagoto SE dan Manclododo Daliwu.<sup>7</sup>

---

6 Sebelum disahkannya UU No 10 Tahun 2016 Tentang perubahan Kedua UU No 1 tahun 2015.

7 Sinar Indonesia Baru (SIB), Dipecat, Lima Penyelenggara Pemilu Gugat SK KPU Provsu ke PTUN Medan (<http://hariansib.co/view/Headlines/19348/>), diakses tanggal 18 Juni 2016).

Kelima penyelenggara pemilu yang diberhentikan dari jabatannya dalam Putusan DKPP Pusat mengajukan gugatan pembatalan SK KPU Provinsi Sumut tentang tindak lanjut Putusan DKPP ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Medan. Gugatan ini oleh PTUN Medan dikabulkan dan dimenangkan, sehingga SK KPU Provinsi Sumut secara hukum menjadi batal, dan konsekuensinya penyelenggara pemilu yang diberhentikan seharusnya diangkat lagi pada jabatannya.

Berdasarkan contoh kasus di atas, menimbulkan masalah bahwa keputusan DKPP nyatanya tidak bersifat final dan mengikat. Kenyataan ini menarik untuk diteliti dan dianalisis, agar dapat diperoleh jawaban bagi upaya pembaharuan hukum guna mewujudkan sistem pemilu yang lebih baik di Indonesia.

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan.<sup>8</sup> Penelitian hukum normatif mencakup; penelitian terhadap asas-asas hukum, penelitian terhadap sistematik hukum, penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horisontal, perbandingan hukum, dan sejarah hukum.<sup>9</sup> Johnny Ibrahim mengatakan dalam penelitian normatif dapat digunakan beberapa pendekatan, yaitu; pendekatan perundang-undangan, pendekatan konsep, pendekatan analitis, pendekatan perbandingan, pendekatan historis, pendekatan filsafat, dan pendekatan kasus.<sup>10</sup> Dan sesuai dengan masalah yang ditetapkan, maka pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perUndang-undangan dan pendekatan kasus.

---

8 Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2003, Hal 13-14.

9 *ibid.*

10 Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publisng, Malang, 2011, hal 300.

Dilihat dari sudut sifatnya, maka penelitian ini bersifat deskriptif, maksudnya penelitian ini untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya.<sup>11</sup> Bambang Sunggono mengatakan deskriptif berarti penelitian tidak keluar dari lingkup *sample*. Analisis data bersifat deduktif berdasarkan teori atau konsep yang bersifat umum diaplikasikan untuk menjelaskan tentang seperangkat data, atau menunjukkan komparasi/hubungan seperangkat data dengan seperangkat data lainnya.<sup>12</sup> Berdasarkan hal tersebut, maka penelitian ini bersifat deskriptif, maksudnya untuk memberikan gambaran atau keadaan hukum tentang ketidakpastian Putusan DKPP yang bersifat final dan mengikat tersebut.

Berdasarkan jenis penelitian yang digunakan, maka penelitian ini menggunakan data sekunder, yang mencakup: bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, seperti UUD 1945, Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali kota, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti buku-buku, hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hu-

---

11 Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, UI Press, Jakarta, 1986, Hal 10.

12 Bambang Sunggono, Metodologi Penelitian Hukum, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002, Hal 38-39.

kum dan sebagainya. Selanjutnya bahan hukum tertier, yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti Kamus Besar Bahasa Indonesia.<sup>13</sup>

Setelah data terkumpul selanjutnya dilakukan analisis, analisis yang digunakan adalah secara yuridis kualitatif. Farouk Muhammad dan H. Djaali mengatakan bahwa analisis kualitatif dapat diartikan sebagai suatu kegiatan yang mengacu pada penelaahan atau pengujian yang sistematis mengenai suatu hal dalam rangka menentukan bagian-bagian, hubungan di antara bagian dan hubungan bagian dalam keseluruhan.<sup>14</sup> Sedangkan analisis yuridis kualitatif yang dimaksudkan dalam penelitian ini difokuskan pada Putusan DKPP yang bersifat final dan mengikat dalam memberikan kepastian hukum bagi penyelenggara pemilu.

### **Analisis dan pembahasan**

Berdasarkan UU No. 15 Tahun 2011, bahwa dalam penyelenggaraan pemilihan umum terdapat 3 (tiga) fungsi saling berkaitan yang diinstitutionalisasi dalam 3 (tiga) kelembagaan, yaitu KPU, Bawaslu, dan DKPP. Apabila dicermati DKPP sebenarnya bukan merupakan lembaga penyelenggara pemilu, namun tugas dan kewenangannya terkait dengan para pejabat penyelenggara pemilu.

Ketentuan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 menentukan bahwa "Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri". Kalimat "komisi pemilihan umum" dalam pasal tersebut kemudian oleh Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU No. 8 Tahun 2012) dijabarkan menjadi 2 (dua) lembaga

---

13 Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Loc.Cit.*

14 Farouk Muhammad dan H. Djaali, *Metodologi Penelitian Sosial Edisi Revisi*, PTIK Press & Restu Agung, Jakarta, 2005, Hal 93.

yang terpisah dan masing-masing bersifat independen, yaitu berdasarkan Pasal 1 angka 6 "Komisi Pemilihan Umum" atau KPU, merupakan lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri yang bertugas melaksanakan pemilu. Kemudian berdasarkan Pasal 1 angka 17 "Badan Pengawas Pemilihan Umum" atau Bawaslu, merupakan lembaga penyelenggara pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilu.

Berdasarkan Pasal 111 UU No. 15 Tahun 2011 DKPP memiliki tugas yang meliputi; menerima pengaduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik oleh penyelenggara pemilu, melakukan penyelidikan dan verifikasi, serta pemeriksaan atas pengaduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik oleh penyelenggara pemilu, menetapkan putusan, dan menyampaikan putusan kepada pihak-pihak terkait untuk ditindaklanjuti. Sedangkan wewenang DKPP 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 untuk dimintai dokumen atau bukti lain, dan memberikan sanksi kepada penyelenggara pemilu yang terbukti melanggar kode etik.

Jimly Asshiddiqie mengatakan tugas dan kewenangan DKPP tersebut 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 *ad hoc*. Yang bekerja secara tetap, misalnya, adalah pegawai negeri sipil yang bekerja di KPU atau yang bekerja di Bawaslu, sedangkan yang bekerja secara tidak tetap atau *ad hoc*, misalnya, adalah

Ketua dan Anggota Panwaslu di tingkat kabupaten/kota atau pun petugas pengawas di tingkat operasional di lapangan dan panitia pemungutan suara dan para petugas pelaksana operasional KPU di lapangan sampai ke tingkat Panitia Pemungutan Suara (TPS). Menurut undang-undang, semua itu termasuk ke dalam pengertian penyelenggara pemilihan umum. Hanya saja, khusus bagi pegawai negeri sipil sebagai bagian dari penyelenggara pemilu selain tunduk kepada ketentuan UU Pemilu, dalam kaitan dengan penegakan kode etika diatur dan harus tunduk pula kepada ketentuan UU Kepegawaian.<sup>15</sup>

Praktik kejahatan pemilu tidak hanya memasuki ranah pelanggaran administrasi dan pelanggaran tindak pidana pemilu tetapi telah dengan leluasa memasuki wilayah pelanggaran kode etik. Pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu dilakukan oleh anggota KPU baik pusat maupun daerah dengan tanpa rasa malu. Banyak sekali anggota KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota serta Panwaslu Kota Provinsi dan Kabupaten/Kota yang melakukan pelanggaran kode etik. Pelanggaran kode etik ini dapat dilihat dari sikap dan tindakan selain tidak netral juga berpihak, bahkan ada yang dengan sengaja dan dilakukan terang-terangan membela calon tertentu. Pelanggaran administrasi menjadi ranah tanggung jawab KPU, dan pelanggaran tindak pidana pemilu menjadi ranah tanggung jawab Polisi dan Kejaksaan.<sup>16</sup>

Berdasarkan tugas dan wewenangnya DKPP dapat memberikan sanksi kepada penyelenggara pemilu yang melakukan pelanggaran kode etik. Sanksi yang dapat diberikan berdasarkan Pasal 33 Peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilihan

---

<sup>15</sup> Jimly Asshiddiqie, "Pengenalan Tentang DKPP dalam Rangka Penegakan Kode Etik Penyelenggara Pemilu", Makalah Disampaikan dalam Rangka Hari Ulang Tahun Ikatan Hakim (IKAHI) ke-61, Jakarta, Kamis 20 Maret 2014, Hal 1.

<sup>16</sup> Jimly Asshiddiqie, *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi; Perspektif Baru tentang Rule of Law and Rule of Ethics & Constitutional Law and Constitutional Ethics*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, Hal 277.

Umum (PDKPP No. 2 Tahun 2012), berupa teguran tertulis, pemberhentian sementara, atau pemberhentian tetap. Dan berdasarkan Pasal 112 ayat (12) UU No. 15 Tahun 2011 jo Pasal 34 PDKPP No. 2 Tahun 2012 Putusan DKPP ini bersifat final dan mengikat, walaupun kenyataannya putusan DKPP tersebut masih dapat diajukan sebagai dasar gugatan ke PTUN.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia makna "final" diartikan sebagai "tahap (babak) terakhir dari rangkaian pemeriksaan (pekerjaan)", sedangkan "mengikat" diartikan sebagai "mengeratkan/menyatukan".<sup>17</sup> Dari pengertian harfiah tersebut, maka makna final dan mengikat, maka saling keterkaitan seperti dua sisi mata uang yang memiliki kekuatan mengeratkan atau menyatukan semua kehendak dan tidak dapat dibantah lagi.

Jimly Asshiddiqie menyatakan 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 ditindaklanjuti sebagaimana mestinya oleh KPU, Bawaslu, atau pun oleh Pemerintah dan lembaga-lembaga yang terkait.<sup>18</sup>

Dalam Amar Putusan MK Nomor 33/PUU-XIII/2013 yang mengabulkan sebagian permohonan Ramdansyah, menentukan:

- 1) Frasa "*bersifat final dan mengikat*" dalam Pasal 112 ayat (12) Undang- Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang

---

<sup>17</sup> Departemen Pendidikan Nasional, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Ketiga, Jakarta, Balai Pustaka, 2005, hal 317 dan 420.

<sup>18</sup> Jimly Asshiddiqie, "Pengenalan Tentang DKPP dalam...", Op.Cit., 5.

Penyelenggara Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 101, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5246) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, *"Putusan sebagaimana dimaksud pada ayat (10) bersifat final dan mengikat bagi Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan Bawaslu"*;

- 2) Frasa *"bersifat final dan mengikat"* dalam Pasal 112 ayat (12) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 101, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5246) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, *"Putusan sebagaimana dimaksud pada ayat (10) bersifat final dan mengikat bagi Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan Bawaslu"*.

Berdasarkan Putusan MK tersebut, apabila ditafsirkan secara gramatikal maka sangat terang bahwa sifat final dan mengikat Putusan DKPP hanya bagi Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota dan Bawaslu. Di luar yang disebutkan dalam putusan tersebut, seperti masyarakat pencari keadilan, pengadilan, serta semua institusi di luar yang tidak disebutkan dalam putusan tersebut tidak bersifat final dan mengikat. Sepanjang tidak dimaknai final dan mengikat bagi Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota dan Bawaslu maka ketentuan Pasal 122 ayat (10) UU No. 15 Tahun 2011, tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Pembatasan dan penegasan sifat final dan mengikat Putusan DKPP bagi Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/ Kota dan Bawaslu berarti secara substansi tidak ada pilihan bagi lembaga-lembaga yang disebut dalam Putusan MK untuk tidak tunduk pada Putusan DKPP tersebut.

Teranglah bagi kita bahwa apa yang dilakukan kelima Komisioner KPU Kota Medan dan Kabupaten Nias

Selatan, serta PTUN yang mengabulkan gugatannya tidak bertentangan dengan hukum. Sebagaimana ditentukan dalam Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU No. 9 Tahun 2004), bahwa:

Orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/ atau direhabilitasi.

Selanjutnya dipertegas dalam Penjelasan pasal tersebut, bahwa hanya orang atau badan hukum perdata yang kepentingannya terkena oleh akibat hukum Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan dan karenanya yang bersangkutan merasa dirugikan dibolehkan menggugat Keputusan Tata Usaha Negara.

Bagi para penggugat perbuatan itu semata-mata merupakan upaya mencari keadilan (karena mereka merasa tidak melakukan kesalahan). Seharusnya Putusan DKPP dapat memberikan keadilan kepada para komesioner sebagai tujuan dari pada hukum itu sendiri. Apabila tidak didapatkan maka hukum akan terperosok menjadi alat pembenar kesewenang-wenangan mayoritas atau pihak penguasa terhadap minoritas atau pihak yang dikuasai, karena fungsi utama dari hukum pada akhirnya menegakkan keadilan.<sup>19</sup>

---

19  
126.

Lihat Budiono Kusumohamidjojo, *Ketertiban Yang Adil*, Grasindo, Jakarta, 1999, Hal

Menurut Cicero, keadilan merupakan keutamaan moral paling utama atau "mahkota" kemuliaan semua keutamaan moral. Keadilan merupakan prinsip yang memungkinkan masyarakat dan ikatan bersama dipertahankan. Sedangkan ketidakadilan merupakan hal yang fatal bagi kehidupan sosial dan persahabatan manusia dengan manusia.<sup>20</sup> Itu sebabnya, maka tujuan pertama dan utama keadilan adalah menjaga agar seseorang tidak merugikan orang lain, kecuali jika orang lain itu telah melakukan kesalahan. Dalam hal ini Putusan DKPP juga dapat dibenarkan apabila memang kelima komisioner tersebut terbukti melakukan kesalahan kode etik.<sup>21</sup> Putusan DKPP tersebut apabila dikaitkan dengan unsur-unsur formal dari suatu nilai keadilan sebagaimana diungkapkan Hans Kelsen dan Jhon Rawls, maka Putusan DKPP dapat memberikan keadilan yang mengarahkan setiap untuk memberikan perlindungan atas hak-hak yang dijamin oleh hukum, dan dapat memberikan perlindungan sehingga bermanfaat kepada setiap individu.<sup>22</sup>

Bagi PTUN sendiri ketika menerima dan mengabulkan gugatan para penggugat bukanlah merupakan suatu kesalahan, karena; *Pertama*, KPU (termasuk KPU Sumatera Utara) dan DKPP merupakan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang melaksanakan urusan Pemerintahan dan merupakan subjek yang dapat bersengketa di PTUN, sedangkan Putusan KPU Provinsi Sumatera Utara dan DKPP merupakan objek sengketa Tata Usaha Negara. Sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 angka 4 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU No. 5 Tahun 1986), bahwa:

Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang

---

20 Sonny Keraf, *Hukum Kodrat dan Teori Hak Milik Pribadi*, Kanisius, Yogyakarta, 1997, Hal 17.

21 Ibid.

22 Malik, "Telaah Makna Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi yang Final dan Mengikat", *Jurnal Konstitusi* Vol. 6 No. 1, April, 2009, Hal 94.

atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perUndang-undangan yang berlaku.

Dalam keterangan Pemerintah di hadapan Sidang Paripurna DPR-RI mengenai RUU-PTUN menjelaskan bahwa unsur-unsur sengketa tata usaha negara terdiri dari:<sup>23</sup>

- a. Subjek yang bersengketa adalah orang atau badan hukum privat di satu pihak dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara di lain pihak.
- b. Objek sengketa TUN adalah keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

Adapun yang dimaksud dengan keputusan TUN berdasarkan Pasal 1 angka 3 UU No. 5 Tahun 1986 adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perUndang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Dalam Penjelasan pasal tersebut ditegaskan bahwa istilah "penetapan tertulis" terutama menunjuk kepada isi dan bukan kepada bentuk keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Keputusan itu memang diharuskan tertulis, namun yang disyaratkan tertulis bukanlah bentuk formalnya seperti surat keputusan pengangkatan dan sebagainya. Artinya Putusan DKPP dan KPU Sumatera Utara jelas tertulis, dan isinya juga jelas tentang pemecatan.

Kemudian Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah Badan atau Pejabat di pusat dan daerah yang melakukan kegiatan yang bersifat eksekutif. Jadi kegiatan DKPP dan KPU baik pusat hingga daerah merupakan kegiatan yang bersifat eksekutif.

---

<sup>23</sup> W. Riawan Tjandra, *Teori & Praktek Peradilan Tata Usaha Negara*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2010, Hal 17.

Lebih lanjut Putusan DKPP dan KPU sudah bersifat konkret, artinya objek yang diputuskan dalam Keputusan Tata Usaha Negara (DKPP dan KPU Sumatera Utara) itu tidak abstrak, tetapi berwujud, tertentu atau dapat ditentukan. Selanjutnya bersifat individual artinya Keputusan Tata Usaha Negara (DKPP dan KPU Sumatera Utara) itu tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu baik alamat maupun hal yang dituju. Kalau yang dituju itu lebih dari seorang, tiap-tiap nama orang yang terkena keputusan itu disebutkan. Selanjutnya putusan (DKPP dan KPU Sumatera Utara) tersebut bersifat final artinya sudah definitif dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum.

Kadar Slamet menyatakan, yang dimaksud dengan definitif adalah sudah tidak dapat diubah lagi. Artinya dengan diterbitkannya keputusan tata usaha negara tersebut sudah menimbulkan akibat hukum yang tidak dapat ditawar-tawar lagi. Jadi, mutlak harus dilaksanakan, dengan kata lain sudah tidak ada lagi tindakan, upaya hukum alternatif yang bisa ditempuh (apabila itu menimbulkan kerugian terhadap pihak yang bersangkutan), kecuali dengan gugatan.<sup>24</sup>

Berdasarkan uraian tersebut, maka apa yang dilakukan kelima komisioner tersebut dan PTUN Medan tidak menyalahi aturan hukum yang berlaku. Artinya PTUN Medan berwenang untuk menerima gugatan para penggugat (kelima komisioner yang dipecat KPU Sumatera Utara) dan mengadilinya.

*Kedua*, Putusan DKPP yang bersifat final dan mengikat tersebut tidak termasuk kepada putusan badan peradilan, jadi masuk kepada Keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, sehingga Keputusan DKPP merupakan keputusan TUN yang masih menjadi kewenangan PTUN untuk mengadilinya apabila ada orang atau badan

---

24. Gema Peratun Tahun IV, No. 11-Triwulan IV, Jakarta, Januari, 1998, Hal 56. Lihat juga R. Wiyono, Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, Edisi Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, Hal 29.

hukum perdata (privat) yang merasa dirugikan atas putusan DKPP tersebut. Sebagaimana ditentukan dalam Pasal 2 UU No. 9 Tahun 2004 bahwa:

Tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara menurut Undang-undang ini:

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata;
- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum;
- c. Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan;
- d. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-undang Hukum Pidana dan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundangundangan lain yang bersifat hukum pidana;
- e. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundangundangan yang berlaku;
- f. Keputusan Tata Usaha Negara mengenai tata usaha Tentara Nasional Indonesia;
- g. Keputusan Komisi Pemilihan Umum baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum."

Mengacu kepada Pasal 2 huruf e tersebut, maka jelaslah bahwa Putusan DKPP bukan merupakan keputusan peradilan, jadi Putusan DKPP yang memerintahkan KPU untuk melakukan pemecatan komisioner KPU baik pusat hingga daerah dan diperkuat dengan Putusan MK Nomor 33/PUU-XIII/2013,

merupakan kewenangan PTUN untuk mengadilinya apabila ada yang merasa keberatan atas Putusan DKPP tersebut.

Berdasarkan uraian di atas, maka antara Putusan DKPP yang bersifat final dan mengikat dengan kewenangan PTUN telah terjadi ketidakpastian hukum. Hal ini bertentangan dengan nilai dasar yang terkandung dalam hukum itu sendiri yaitu menciptakan kepastian, sebagaimana dikatakan Gustaf Radbruch bahwa hukum memiliki tiga nilai-nilai dasar, yaitu nilai dasar keadilan hukum, nilai dasar kegunaan hukum atau manfaat hukum dan nilai dasar kepastian hukum.<sup>25</sup> Seharusnya peraturan hukum yang mengatur tugas, wewenang dan putusan DKPP benar-benar dapat mewujudkan kepastian hukum, yang diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum tersebut diharapkan dapat membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian.<sup>26</sup>

#### **Disain Model Pemecahan Masalah**

Secara konstitusi berdasarkan Pasal 22E UUD 1945 kedudukan DKPP bukan merupakan lembaga penyelenggara pemilu, namun bila dilihat dari tugas, kewenangan dan fungsinya seperti menegakkan ketertiban, keadilan, kebenaran, dan kepastian hukum<sup>27</sup> terhadap penyelenggara pemilu yang melanggar etika, maka DKPP dapat digolongkan menyelenggarakan kekuasaan kehakiman, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 24 UUD 1945:

- (1) Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.

---

25 Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hal 19.

26 Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum; Suatu Kajian Filosofis dan Sociologis*, Toko Gunung Agung, Jakarta, 2002, Hal 82-83.

27 Lihat Ahmad Mujahidin, *Peradilan Satu Atap di Indonesia*, PT Refika Aditama, Bandung, 2007, Hal 1.

- (2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.
- (3) Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.

Berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan di atas, dan atas dasar Pasal 24 ayat (1) dan (3) 1945, yang bertujuan untuk memberikan kepastian hukum kepada masyarakat, maka sebaiknya DKPP berubah menjadi sebuah badan peradilan khusus yang dapat disebut sebagai "Peradilan Kode Etik atau Peradilan Etika", sehingga nantinya keputusan-keputusannya memiliki kekuasaan eksekutorial.

Keinginan agar penyelesaian masalah pelanggaran kode etik diselesaikan melalui lembaga peradilan tersendiri bukan merupakan tanpa dasar. Pembentukan lembaga Peradilan Kode Etik atau Peradilan Etika, selain Pasal 24 UUD 1945 dapat juga dilihat Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (UU No. 48 Tahun 2009), yang menentukan:

Pengadilan khusus adalah pengadilan yang mempunyai kewenangan untuk memeriksa, mengadili dan memutus perkara tertentu yang hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung yang diatur dalam Undang-undang.

Lebih lanjut Pasal 27 UU No. 48 Tahun 2009 menentukan:

- (1) Pengadilan khusus<sup>28</sup> hanya dapat dibentuk dalam

---

<sup>28</sup> Dalam Penjelasan Pasal 27 ayat (1) ditentukan, yang dimaksud dengan "pengadilan khusus" antara lain adalah pengadilan anak, pengadilan niaga, pengadilan hak asasi manusia,

salah satu lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung.

- (2) Ketentuan mengenai pembentukan pengadilan khusus diatur dalam Undang-undang.

Pengaturan pembentukan peradilan khusus (dalam hal ini Peradilan Kode Etik atau Peradilan Etika) melalui undang-undang juga telah diamanatkan dalam Pasal 157 ayat (1)-(3) Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali kota menjadi undang-undang, menentukan:

- (1) Perkara perselisihan hasil pemilihan diperiksa dan diadili oleh badan peradilan khusus.
- (2) Badan peradilan khusus dibentuk sebelum pelaksanaan pemilihan serentak nasional.
- (3) Perkara perselisihan penetapan perolehan suara hasil pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi sampai dibentuknya badan peradilan khusus.

Berdasarkan uraian di atas, maka sudah tidak ada lagi alasan untuk menunda-nunda dibentuknya peradilan khusus (Peradilan Kode Etik atau Peradilan Etika) menggantikan DKPP, yang tujuannya tidak lain untuk menegakkan hukum dalam memberikan kepastian hukum kepada masyarakat.

Mochtar Kusumaatmadja mengatakan hukum sebagai sarana (*instrument*) bertujuan untuk membangun masyarakat, agar tercipta ketertiban dan keteraturan dalam usaha pembangunan dan pembaharuan yang memang diinginkan, bahkan dipandang (mutlak) perlu. Dalam perubahan (DKPP

---

pengadilan tindak pidana korupsi, pengadilan hubungan industrial dan pengadilan perikanan yang berada di lingkungan peradilan umum, serta pengadilan pajak yang berada di lingkungan PTUN.

menjadi lembaga peradilan) diharapkan dapat mengarahkan kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan dan pembaharuan. Menurut Mochtar dalam pembangunan, hukum harus berada di depan dan menjadi motor dalam pembangunan.<sup>29</sup>

Perubahan DKPP menjadi lembaga peradilan, diharapkan putusan para hakim dapat; *Pertama*, putusan hakim merupakan gambaran proses kehidupan sosial sebagai bagian dari proses kontrol sosial. *Kedua*, putusan hakim merupakan penjelmaan dari hukum yang berlaku dan pada intinya berguna untuk setiap orang maupun kelompok dan juga negara. *Ketiga*, putusan hakim merupakan gambaran keseimbangan antara ketentuan hukum dengan kenyataan di lapangan. *Keempat*, putusan hakim merupakan gambaran kesadaran yang ideal antara hukum dan perubahan sosial. *Kelima*, putusan hakim harus bermanfaat bagi setiap orang yang berperkara. *Keenam*, putusan hakim merupakan tidak menimbulkan komplik baru bagi para pihak yang berperkara dan masyarakat.<sup>30</sup>

## Penutup

Peranan hukum dapat mempengaruhi baik bersifat langsung maupun tidak langsung atau signifikan atau tidak. Pengaruh hukum secara tidak langsung dapat mendorong munculnya perubahan sosial pada pembentukan lembaga tertentu yang berpengaruh langsung terhadap masyarakat. Di sisi lain, hukum membentuk atau mengubah institusi pokok atau lembaga yang penting, maka terjadi pengaruh langsung, yang kemudian sering disebut hukum digunakan sebagai alat untuk mengubah perilaku masyarakat. Untuk itu, agar dapat mengefektifkan penegakan hukum terhadap pelanggar kode

---

<sup>29</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan* (Kumpulan Karya Tulis), Editor: R. Otje Salman S. dan Edi Damian, Cetakan Kedua, Alumni, Bandung, 2006, Hal 85.

<sup>30</sup> Fence M. Wantu, "Mewujudkan Kepastian Hukum, Keadilan dan Kemanfaatan dalam Putusan Hakim di Peradilan Perdata", *Jurnal Dinamika Hukum* Vol. 12 No. 3, 2012, Hal 482.

etik bagi penyelenggara pemilu, maka perubahan DKPP menjadi badan peradilan mutlak diperlukan, agar putusan badan peradilan nantinya dapat dieksekusi secara langsung, sehingga putusan yang bersifat final dan mengikat dapat terwujud dengan baik dalam memberikan kepastian hukum bagi pencari keadilan.

Namun, apabila perubahan lembaga DKPP menjadi badan peradilan terwujud, diharapkan lembaga ini nantinya tidak hanya mengadili pelanggaran kode etik bagi penyelenggara pemilu saja, akan tetapi pada semua pejabat publik yang melanggar kode etik dalam menjalankan tugasnya.



Buku 3

# REFORMULASI SISTEM PENEGAKAN KODE ETIK PENYELENGGARA PEMILU

Sorotan publik terhadap urgensi penegakan kode etik penyelenggara pemilihan umum (KEPP) mengalami peningkatan sangat signifikan dalam empat tahun terakhir. Terutama kehadiran DKPP sebagai lembaga baru yang mampu memerankan tugas, fungsi dan wewenangnya menjawab kebutuhan keadilan masyarakat melalui penegakan kode etik. Usaha menjawab dan memenuhi rasa keadilan dalam beberapa perkara etika, tidak jarang mendatangkan reaksi dan pendapat yang berbeda-beda dari berbagai kalangan. Pro dan kontra atas putusan DKPP tidak dapat dihindari. Ada yang memberikan apresiasi dan ada pula yang menilai melampaui kewenangan, *ultra petita* dan lain sebagainya. Berbagai sudut pandang dalam melihat dan menilai DKPP adalah bentuk apresiasi yang patut dihargai sebagai sarana refleksi dan evaluasi bagi penataan fungsi dan organ yang ideal di masa datang. Jika penegakan kode etik bersinergi dengan dimensi-dimensi penegakan hukum Pemilu yang diselenggarakan oleh lembaga lainnya, hanyalah suatu implikasi dari tafsir etika itu sendiri yang tidak jarang memaksa penyelenggara Pemilu untuk memperbaiki tindakan dan perbuatannya yang dipandang melanggar kode etik.



**DEWAN KEHORMATAN  
PENYELEGGARA PEMILU  
(DKPP RI)**

Alamat:  
Jl. MH. Thamrin, No. 14  
Jakarta Pusat 10350  
Telp/Faks: 021-31922433  
Website: [www.dkpp.go.id](http://www.dkpp.go.id)

