

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia merupakan negara hukum dengan sistem politik demokrasi. Negara hukum merupakan manifestasi bahwa pondasi kehidupan bermasyarakat dan bernegara berdasarkan peraturan perundangan. Negara demokrasi merupakan manifestasi bahwa penyelenggaraan kekuasaan dilakukan secara terbuka, transparan dan adil. Jimly Asshiddiqie menyatakan “Negara demokrasi yang dianggap ideal adalah negara yang diatur oleh konstitusi atau dikenal juga sebagai demokrasi konstitusional, sedangkan negara hukum yang dipandang ideal yakni negara hukum yang demokratis. Keduanya ialah dua sisi mata uang yang sama dari bentuk ideal negara modern dewasa ini”.¹

Demokrasi konstitusional diartikan bahwa sistem demokrasi ditopang oleh seperangkat peraturan yang mengaturnya. Kekuasaan dikelola berdasarkan hukum. Miriam Budiardjo menjabarkan bahwasanya “demokrasi konstitusional mengusung prinsip bahwa kekuasaan pemerintahan harus dibatasi, sehingga tidak boleh bertindak sewenang-wenang terhadap rakyatnya. Batasan-batasan atas kekuasaan pemerintah ini ditegaskan melalui konstitusi yang berlaku”.²

Demokrasi konstitusional menempatkan kekuasaan tertinggi atau kedaulatan berada ditangan rakyat sesuai asal kata demokrasi dari kata *demos* (rakyat) dan *cratos* (pemerintahan), akan tetapi penyelenggaraan negara

¹ Jimly Asshiddiqie, *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2016, halaman 229.

² Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (cetakan ke 27), Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005, halaman 52.

menempatkan konstitusi atau hukum sebagai sumber dan panduannya. Pengelolaan negara dan pemerintahan dalam negara demokrasi konstitusional menempatkan hukum di atas individu atau dengan bahasa lain kekuasaan dijalankan oleh hukum bukan oleh individu. Jimly Asshiddiqie menyampaikan hal sebagai berikut:

Dalam doktrin negara hukum, yang memegang kekuasaan dalam sistem negara yang sebenarnya bukanlah individu yang kebetulan memegang posisi kepemimpinan, melainkan sistem aturan yang mengikat dan diikuti oleh semua orang, termasuk para pemimpin pemerintahan. Dengan kata lain, sistem hukum itu sendiri yang memimpin, bukan orang per orang. Prinsip ini dikenal sebagai supremasi hukum (*supremacy of law*), yang merupakan syarat utama bagi sebuah negara agar dianggap sebagai negara hukum. Konstitusi ialah norma hukum tertinggi dalam sistem hukum tersebut.³

Negara hukum demokratis menjadi bentuk negara yang paling berhasil menjamin adanya prinsip keadilan dalam penyelenggaraan negara. Indonesia adalah negara hukum demokratis atau berbentuk demokrasi konstitusional. Indonesia selaku negara demokrasi diatur pada Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 bahwa kedaulatan ada pada rakyat dan diselenggarakan berdasarkan Undang Undang Dasar. Indonesia adalah negara hukum sebagaimana diatur pada Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945. Berdasarkan uraian konstitusi tersebut dapat kita pahami jika sumber legitimasi pemerintahan adalah kedaulatan rakyat dan dijalankan berdasarkan hukum. Konsep inilah yang menjadi pokok dasar kehidupan politik bernegara.

Menurut pengaturan konstitusi, kedaulatan rakyat dijalankan melalui mekanisme Pemilihan Umum (selanjutnya disingkat menjadi Pemilu). Pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali⁴ dan diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan yang bersifat

³ Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, halaman 226.

⁴ Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945

nasional, tetap, dan mandiri.⁵ Pemilu bertujuan memilih anggota DPR, DPD, Presiden & Wakil Presiden, serta DPRD.⁶ Di lain sisi, pemilihan di tingkat daerah diatur pada Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945, yaitu Gubernur, Bupati, dan Walikota, selaku pimpinan pemerintahan daerah di tingkat provinsi, kabupaten dan kota, dipilih secara demokratis.⁷

Konstruksi konstitusi menghendaki jika kedaulatan rakyat diselenggarakan melalui sistem perwakilan dengan model pemilihan langsung untuk lembaga legislatif (DPR, DPD dan DPRD) dan lembaga eksekutif (Presiden dan Wakil Presiden). Sementara model pemilihan Gubernur dan Bupati menggunakan pemilihan secara demokratis yang dapat dimaknai dipilih secara langsung maupun secara perwakilan.

Penyelenggaraan Pemilu sebagai pelaksanaan kedaulatan rakyat diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum. Pada fase awal pelaksanaan Pemilu pasca amandemen UUD NRI 1945, pemaknaan terhadap Pasal 22E ayat (5) UUD NRI 1945 diartikan bahwa pelaksana Pemilu hanya lembaga yang bernama Komisi Pemilihan Umum (KPU). Setelah adanya putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 11/PUU-VIII/2010, penyelenggara Pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 22E ayat (5) UUD NRI 1945 dimaknai menjadi satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilihan Umum yaitu KPU, Bawaslu dan Dewan Kehormatan. Pada saat putusan MK diterbitkan belum ada kelembagaan DKPP. Penegakan etik penyelenggara Pemilu dilaksanakan oleh unit kerja yang dinamakan Dewan Kehormatan baik di lembaga KPU maupun Bawaslu.

⁵ Pasal 22E ayat (5) UUD NRI 1945

⁶ Pasal 22E ayat (2) UUD NRI 1945

⁷ Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945

Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 11/PUU-VIII/2010 pada bagian menimbangnya dinyatakan sebagai berikut:

Bahwa untuk menjamin terselenggaranya pemilihan umum yang luber dan jujur, Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 menentukan bahwa, “Pemilihan umum di 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. 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.

Putusan Mahkamah Konstitusi ini menjadi sumber hukum terhadap tafsir atas makna pada Pasal 22E ayat (5) UUD NRI 1945 yakni satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu yang sifatnya nasional, tetap, dan mandiri. Fungsi penyelenggara teknis Pemilu oleh lembaga Komisi Pemilihan Umum (KPU), fungsi pengawasan Pemilu diselenggarakan oleh pengawas Pemilu yakni Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu). Tanggung jawab penegakan etika penyelenggara Pemilu dilaksanakan oleh lembaga yang dinamakan Dewan Kehormatan⁸. Ketiga institusi ini perlu dipahami sebagai bagian yang tak terpisahkan dalam menjalankan fungsi penyelenggaraan Pemilu secara keseluruhan.

Selanjutnya Putusan MK Nomor 11/PUU-VIII/2010 menjadi landasan dalam merumuskan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu yang mana di

⁸ Pada saat putusan MK ini terbit, penyelesaian pelanggaran kode etik penyelenggara oleh KPU dan Bawaslu dilaksanakan oleh Dewan Kehormatan KPU dan Dewan Kehormatan Bawaslu. DKPP secara kelembagaan belum ada.

dalam kedua undang-undang tersebut memaknai penyelenggara Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu yakni KPU, Bawaslu dan DKPP.

Salah satu lembaga penyelenggara Pemilu adalah Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu atau disingkat dengan DKPP. Dibentuknya DKPP dalam penyelenggaraan Pemilu bertujuan untuk menegakkan kode etik dan pedoman perilaku penyelenggara Pemilu. Pertanyaan selanjutnya, apa urgensi dibentuknya DKPP dalam penyelenggaraan Pemilu di Indonesia?

Cikal bakal penegakan etik penyelenggara Pemilu sudah ada jauh sebelum DKPP diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, sudah dibentuk Dewan Kehormatan KPU RI yang berfungsi penyelesaian pelanggaran etika oleh anggota KPU RI. Selanjutnya dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum diperluas kelembagaan penegakan etik penyelenggara Pemilu dengan dibentuknya Dewan Kehormatan KPU RI, Dewan Kehormatan KPU Provinsi dan Dewan Kehormatan Bawaslu RI.

Penulis menilai dibentuknya lembaga penegak etik penyelenggara Pemilu merupakan rangkaian dari politik hukum amandemen UUD NRI 1945 yaitu ditambahnya asas Pemilu dengan Jujur dan Adil.⁹ Berdasarkan evaluasi pelaksanaan Pemilu pada masa orde baru, Pemilu tidak cukup hanya diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia (Luber), Pemilu juga harus diselenggarakan secara jujur dan adil.

⁹ Sebelum amandemen, asas Pemilu hanya Langsung, Umum, Bebas dan Rahasia. Setelah amandemen UUD NRI 1945 menjadi Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur dan Adil. Baca Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945

Untuk mewujudkan Pemilu yang diselenggarakan secara jujur dan adil, dibutuhkan penyelenggara Pemilu yang berintegritas. Dalam konteks ini, dibutuhkan kelembagaan yang menjaga integritas penyelenggara Pemilu. Kelembagaan inilah yang kemudian diejawantahkan menjadi Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Penulis berpendapat terdapat beberapa argumentasi kenapa harus dibentuk DKPP dalam sistem penyelenggaraan Pemilu di Indonesia.

Pertama, secara aspek filosofis, DKPP dibentuk dalam rangka mewujudkan pemilihan umum yang berintegritas. Berdasarkan pengalaman Pemilu di zaman orde baru, Pemilu tidak cukup dilaksanakan secara langsung, umum, bebas dan rahasia saja. Pemilu zaman orde baru sudah menyelenggarakan prinsip-prinsip ini tapi dinilai belum mencerminkan Pemilu yang demokratis. Pemilu perlu diselenggarakan secara berkeadilan. Hal ini mendasarkan pasca reformasi adanya amandemen UUD NRI 1945 terhadap asas Pemilu yaitu yang pada awalnya hanya langsung, umum, bebas dan rahasia (Luber), ditambah dengan asas jujur dan adil (Jurdil).

Kedua, secara sosiologis, Pemilu membutuhkan kepercayaan masyarakat terhadap penyelenggara Pemilu, untuk itu lembaga penegak etik penyelenggara Pemilu dibutuhkan dalam rangka mempertahankan kepercayaan (*trust*) masyarakat atas pelaksanaan Pemilu. Kontestasi Pemilu rentan terhadap adanya intervensi, politik uang dan kecurangan lainnya yang menysar penyelenggara Pemilu. Hal-hal ini menyebabkan Pemilu menjadi tidak dipercaya oleh masyarakat baik secara proses maupun hasil. Menjaga kepercayaan masyarakat kepada penyelenggara Pemilu menjadi penting dan untuk itu dibutuhkan lembaga yang berfungsi menjaga integritas penyelenggara Pemilu.

Kebutuhan dibentuknya lembaga penegak etik penyelenggara Pemilu menurut penulis tidak terlepas dari besarnya wewenang yang dimiliki oleh KPU dalam menyelenggarakan Pemilu. KPU merupakan lembaga yang memutuskan siapa partai politik yang boleh mengikuti Pemilu, memutuskan perolehan hasil suara hasil Pemilu dan menetapkan calon terpilih baik itu di tingkat legislatif maupun eksekutif.

Besarnya wewenang yang dimiliki oleh KPU membutuhkan *supporting organ* untuk memberikan jaminan anggota KPU dapat bekerja secara berintegritas, mandiri dan profesional. Untuk itulah, Dewan Kehormatan KPU dibentuk. Seiring waktu, proses pelembagaan Pemilu, Dewan Kehormatan KPU berkembang menjadi DKPP yang tidak lagi menjadi bagian internal KPU, tetapi sudah bersifat mandiri dan independen dan ruang lingkupnya tidak hanya bagi KPU tetapi juga Bawaslu.

DKPP merupakan lembaga penyelenggara Pemilu yang berfungsi menegakkan kode etik dan pedoman perilaku penyelenggara Pemilu. Kode etik mencakup asas efektif, akuntabel, proporsional, efisien, profesional, terbuka, tertib, adil, mandiri, jujur, dan berkepastian hukum. Kesebelas asas penyelenggaraan Pemilu ini sudah selaras dengan prinsip-prinsip sistem keadilan Pemilu (*electoral justice system*) yang dirumuskan lembaga Pemilu internasional IDEA.

Lembaga IDEA (*Institute for Democracy and Electoral Assistance*) merumuskan prinsip-prinsip penyelenggara Pemilu yang demokratis yakni *independence, impartiality, integrity, transparency, efficiency, professionalism* dan *service-mindedness*.¹⁰

¹⁰ Alan Wall dkk, *Electoral Management Design: The International IDEA Hand Book*. International IDEA, Stockholm, Swedia, halaman 22-25, dikutip dari Veri Junaidi, (*at all.*), “Memperkuat Kemandirian Penyelenggara Pemilu (Rekomendasi Revisi Undang-Undang Penyelenggara Pemilu)”, *Position Paper Hasil Diskusi dan Analisa Konsorsium Reformasi Hukum*

Sejarah terbentuknya DKPP didasarkan pada Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. DKPP adalah transformasi dari lembaga penegakan kode etik sebelumnya yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu dengan nama Dewan Kehormatan KPU dan Dewan Kehormatan Bawaslu.

DKPP memiliki perbedaan dengan Dewan Kehormatan (DK). Secara kelembagaan Dewan Kehormatan KPU & Dewan Kehormatan Bawaslu tidak bersifat permanen, melainkan sementara (*ad hoc*). Dewan Kehormatan KPU berwenang mengawasi etika anggota KPU, baik itu KPU RI maupun KPU di tingkat Provinsi atau Kabupaten/Kota. Meskipun bersifat *ad hoc*, namun Dewan Kehormatan KPU cukup efektif dalam menjalankan fungsi penegakan kode etik KPU dan jajarannya, sebagaimana yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie:

Meskipun bersifat *ad hoc*, dalam praktiknya lembaga DK KPU selalu diangkat setiap tahunnya dikarenakan tingkat pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu yang kian mengalami peningkatan. Meskipun bersifat sementara dan keputusan yang diambil bersifat rekomendatif serta memerlukan tindak lanjut dalam rapat pleno KPU, kenyataannya banyak anggota KPU yang diberhentikan karena terbukti melanggar Kode Etik. Kemungkinan, keberhasilan kinerja dan beberapa inovasi dari DK KPU yang bersifat sementara inilah yang mendorong DPR RI untuk mengesahkan perubahan statusnya menjadi permanen lewat Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011.¹¹

Perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 berimplikasi terhadap perubahan kelembagaan penegakan etika penyelenggara Pemilu yaitu Dewan Kehormatan KPU dan Dewan Kehormatan Bawaslu bertransformasi menjadi DKPP.

Nasional (KRHN), Jakarta, 29 November 2010, halaman 11.

¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013, halaman 31.

Secara kelembagaan DKPP bersifat tetap yaitu dengan masa jabatan 5 (lima) tahun. Menurut Jimly Asshidiqie “perbedaan paling signifikan antara DK KPU dan DKPP terletak pada cakupan wewenangnya. Dewan Kehormatan KPU dilakukan pembentukan berdasarkan lokasi terjadinya dugaan pelanggaran kode etik, Dewan Kehormatan KPU bertugas ketika melakukan pemeriksaan anggota KPU RI dan Dewan Kehormatan KPU Provinsi untuk tingkat daerah. Sebaliknya, DKPP mencakup seluruh jajaran penyelenggara Pemilu secara keseluruhan.”¹²

Kedudukan DKPP sebagai lembaga penegakan kode etik semakin diperkuat pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum mengganti Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu. Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 meliputi pengaturan 3 (tiga) undang-undang yakni undang-undang mengenai penyelenggara Pemilu, Undang- Undang tentang Pemilihan DPR, DPD dan DPRD serta undang-undang mengenai pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang sebelumnya masing-masing merupakan undang-undang tersendiri.

Berdasarkan pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, DKPP diberi otoritas menangani dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu. DKPP berwenang memanggil pihak penyelenggara Pemilu yang diduga terlibat, serta meminta keterangan dari pelapor, saksi, ataupun pihak lain yang relevan melalui prosedur persidangan.¹³

Putusan DKPP berupa rehabilitasi atau sanksi.¹⁴ Hukuman dijatuhkan pada penyelenggara pemilu yang dibuktikan tidak sesuai dengan kode etik, dengan

¹² *Ibid.*, halaman 32.

¹³ Pasal 159 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

¹⁴ Pasal 458 ayat 11 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

sanksi berupa teguran tertulis, penangguhan tugas sementara, atau pemberhentian permanen.¹⁵ Keputusan yang diterbitkan DKPP sifatnya final dan mengikat¹⁶ untuk dijalankan, sehingga KPU dan Bawaslu harus menindaklanjuti setiap putusan yang diberikan. Sebagai lembaga yang berwenang menjatuhkan sanksi pemberhentian tetap penyelenggara Pemilu secara permanen, DKPP memiliki wewenang yang sangat kuat dalam menangani pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu.

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 159 ayat 2 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 mengatur bahwa DKPP berwenang 1). Meminta kehadiran penyelenggara Pemilu yang diduga melanggar kode etik dalam menyampaikan klarifikasi dan melakukan pembelaan diri, 2). Memanggil pelapor, saksi, dan/atau pihak terkait guna memberikan keterangan, mencakup menyertakan dokumen ataupun bukti pendukung lainnya; 3). Menjatuhkan hukuman pada penyelenggara Pemilu yang terbukti melakukan pelanggaran kode etik; serta 4). Menetapkan keputusan atas pelanggaran kode etik yang terjadi.

Berdasarkan uraian sebelumnya, dapat dimaknai bahwa kewenangan DKPP sangat kuat. DKPP berhak memanggil KPU dan Bawaslu selaku penyelenggara Pemilu untuk dimintai penjelasan, pembelaan dan keterangan terhadap adanya dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu. Di samping itu DKPP berwenang menjatuhkan sanksi hingga pemberhentian tetap sebagai penyelenggara Pemilu.

DKPP menyelesaikan pelanggaran kode etik dengan cara bersidang. Berdasarkan Pasal 158 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 menekankan bahwasanya DKPP mengadakan sidang untuk meneliti dugaan pelanggaran kode

¹⁵ Pasal 458 ayat 12 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

¹⁶ Pasal 458 ayat 13 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

etik oleh anggota KPU dan Bawaslu pada tiap tingkatan. Frasa yang digunakan adalah “bersidang”. Sidang diartikan sebagai pertemuan segenap anggota dalam membicarakan sesuatu.¹⁷ Secara prinsip yang berlaku umum, sidang dilaksanakan terbuka kecuali ada hal-hal yang menyebabkan harus dilaksanakan secara tertutup.

DKPP menerapkan hukum acara persidangan secara terbuka dan bahkan disiarkan secara langsung sehingga dapat disaksikan oleh publik. Pada dasarnya, prinsip keterbukaan dalam persidangan diperlukan untuk menjamin akuntabilitas proses pemeriksaan itu sendiri. Selain itu, dalam persidangan berlaku asas persamaan di muka hukum yaitu mengadili berdasarkan hukum tanpa melakukan diskriminasi terhadap siapapun. Prinsip ini menjamin hak asasi manusia, khususnya terkait kesetaraan di hadapan hukum.

DKPP secara kelembagaan merupakan penyelenggara Pemilu, namun secara fungsi menyelenggarakan peradilan etika. Hal ini berdampak terhadap ketidaksetaraan antara penyelenggara Pemilu lainnya yakni KPU dan Bawaslu. Satu sisi undang-undang menyatakan jika DKPP merupakan penyelenggara Pemilu yang sama dengan KPU dan Bawaslu, tetapi di sisi yang lain DKPP memiliki kedudukan yang lebih tinggi dari KPU dan Bawaslu dikarenakan mampu melakukan pemeriksaan pada KPU dan Bawaslu, serta bahkan dapat memberhentikan anggota KPU dan Bawaslu pada tiap tingkatan.

Fakta ini berimplikasi bahwa DKPP secara kelembagaan tidak sejajar atau sama kedudukannya dengan KPU dan Bawaslu. Pada praktiknya, DKPP memiliki kedudukan di atas KPU dan Bawaslu karena DKPP berhak memanggil, memeriksa, dan memutuskan sanksi pemberhentian tetap terhadap anggota KPU dan Bawaslu.

¹⁷ Kamus Besar Bahasa Indonesia, <https://kbbi.web.id/sidang>.

KPU dan Bawaslu merupakan organ utama dari penyelenggaraan Pemilu, sedangkan DKPP merupakan *supporting organ* yang memberikan jaminan terhadap penyelenggara Pemilu yang berintegritas. Persoalannya kemudian, DKPP memiliki status sebagai penyelenggara Pemilu yang mempunyai kedudukan yang sama dengan KPU dan Bawaslu, namun DKPP memiliki wewenang sampai dengan memutus sanksi pemberhentian tetap anggota KPU dan Bawaslu pada tiap tingkatan yang terbukti melanggar kode etik penyelenggara Pemilu.

Superioritas DKPP juga dapat dinilai berdasarkan perbedaan dalam hal pengisian keanggotaannya. Pengisian keanggotaan KPU dan Bawaslu melalui proses seleksi terbuka yang melibatkan tim seleksi yang bersifat independen. Sementara pengisian keanggotaan DKPP dilakukan melalui mekanisme pengusulan anggota dari Presiden sebanyak 2 (dua) orang dan dari unsur DPR sebanyak 3 (tiga) orang. Konsekuensinya terkait pergantian antar waktu (PAW). Jika anggota KPU dan Bawaslu penggantian didasarkan pada peserta seleksi nomor urut atau nilai dibawahnya, sementara anggota DKPP dapat diganti antar waktu oleh lembaga pengusulnya. Misalnya, jika anggota tersebut diusulkan oleh Presiden, maka Presiden kapanpun dapat mengganti keanggotaan DKPP. Demikian juga jika anggota tersebut diusulkan oleh DPR, maka DPR dapat menggantinya kapanpun.

Sebagaimana diuraikan sebelumnya, bahwa DKPP merupakan penyelenggara Pemilu yang berfungsi sebagai penegak kode etik penyelenggara Pemilu. Kode etik penyelenggara Pemilu merupakan norma etika sebagai penyelenggara Pemilu yang diberlakukan khusus bagi proses penyelenggara Pemilu. Kode etik penyelenggara Pemilu adalah penjabaran dari 11 prinsip penyelenggara Pemilu yaitu adil, akuntabel, kepastian hukum, tertib, mandiri, jujur,

terbuka, proporsional, profesional, efektif dan efisien.¹⁸

Kesebelas asas penyelenggara Pemilu di atas diuraikan lebih lanjut menjadi kode etik penyelenggara Pemilu. DKPP diberi wewenang oleh undang-undang untuk menyusun dan menetapkan kode etik berdasarkan kesebelas prinsip penyelenggara Pemilu. Kode etik yang ditetapkan oleh DKPP yang sifatnya mengikat dan berkewajiban dijalankan oleh setiap penyelenggara Pemilu baik KPU maupun Bawaslu di setiap tingkatan.

Kode etik penyelenggara Pemilu ditetapkan pada Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilu. Kode etik dimaknai sebagai kumpulan prinsip moral, etika, dan filosofi yang berfungsi sebagai panduan sikap bagi penyelenggara Pemilu. Panduan ini mencakup larangan, kewajiban, serta tindakan dan/atau ucapan yang dianggap pantas ataupun tidak pantas dijalankan oleh penyelenggara Pemilu. Kode etik penyelenggara Pemilu pada hakikatnya merupakan asas moral dan etika pada ruang lingkup profesi penyelenggara Pemilu yang bersifat mengikat hanya kepada penyelenggara Pemilu.

Dalam konteks satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu, DKPP berfungsi dalam hal menjamin terwujudnya Pemilu yang bermartabat, dengan fungsi utama memastikan penyelenggara Pemilu, baik KPU maupun Bawaslu, berintegritas dalam menjalankan tugas mereka. Hal ini dapat terlaksana karena DKPP secara kelembagaan memiliki wewenang pada memeriksa dan memutus dugaan pelanggaran etika penyelenggara Pemilu. Selain itu, DKPP berwenang memutus pemberhentian tetap anggota KPU dan Bawaslu di setiap tingkatan yang

¹⁸ Pasal 3 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

dibuktikan melanggar etika.

Kode etik penyelenggara Pemilu merupakan asas moral yang bersifat filosofis untuk kemudian dimuat pada bentuk ketetapan hukum yang sifatnya mengikat atau pada bahasa lain norma etika dijadikan norma hukum. Jika sebelumnya norma etika berlaku dengan sanksi bersifat sosial, maka ketika dituangkan dalam norma hukum positif, norma etika menjadi terukur dan sanksi bersifat memaksa sesuai karakter norma hukum.

Berkembangnya norma etika menjadi norma hukum dijelaskan oleh Jimly Asshidiqie bahwa sejarah tradisi membangun etika positif pada mulanya berkembang di Inggris dan kemudian di Amerika Serikat. Sistem etika positif pertama kali diperkenalkan dalam bidang profesi kedokteran pada abad ke-18 profesi akuntan (abad ke-19) dan profesi hukum (abad ke-19).¹⁹

Sistem kode etik positif terus berkembang dalam praktik kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Pada ranah negara misalnya dibidang kehakiman muncul Komisi Yudisial yang diatur oleh UUD NRI 1945. Di lingkungan DPR dibentuk Mahkamah Kehormatan DPR (MKD) berdasarkan UU MD3. Di lingkungan MA dibentuk Majelis Kehormatan Hakim (MKH). Sementara di sektor profesi seperti Ikatan Dokter Indonesia (IDI), Ikatan Advokat, Ikatan Akuntan Publik, dll telah sejak lama ada mekanisme penegakan kode etik profesi.

Sebagian besar penegakan kode etik baik di ranah negara maupun di ranah profesi, penagakannya masih bersifat tertutup. Namun *trend* penegakan etik telah muncul melalui mekanisme persidangan terbuka. Jimly Asshidiqie mengemukakan:

Dengan perkembangan sistem kode etika sejak abad 19 dan 20, pemberlakuannya disamping mengandung unsur yang bersifat sukarela

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, halaman 98-99.

sekaligus juga memaksa oleh kekuasaan negara. Di Amerika Serikat, sejak 1907, aturan etika untuk profesi akuntan telah ditekankan pada Anggaran Dasar organisasi yang mengikat keseluruhan anggotanya. Begitu juga di Irlandia, kini telah dibentuk undang-undang resmi yang menegaskan hal tersebut, yakni *Ethics in Public Offices Act* 1995, yang memungkinkan penegakan kode etik dilakukan melalui dukungan kekuasaan negara.²⁰

Lebih lanjut menurut Jimly Asshiddiqie, “DKPP merupakan salah satu lembaga bagian dari perkembangan sistem etika dalam ranah hukum. Kode etik dan pedoman perilaku yang merupakan norma etika yang dikonstruksikan menjadi norma hukum positif.”²¹

Penerapan etika dalam ranah norma hukum positif baik secara materiil maupun formil menimbulkan berbagai persoalan hukum. Persoalan hukum terbaru adalah putusan DKPP yang memberhentikan tetap Sdri. Evi Novida Ginting (Anggota KPU RI periode 2017-2022) melalui putusan yang dibacakan pada tanggal 10 Maret 2020 dan pemberhentian Arif Budiman sebagai Ketua KPU RI periode 2017-2022 pada putusan yang dibacakan pada tanggal 13 Januari 2021.

Evi Novida Ginting diputuskan pemberhentian tetap terkait perkara tindak lanjut terhadap putusan Bawaslu dan disisi lain beririsan dengan adanya putusan Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) oleh Mahkamah Konstitusi di Provinsi Kalimantan Barat. Sementara Arif Budiman (Ketua KPU RI Masa Jabatan 2017-2022) diputuskan pemberhentian sebagai Ketua KPU RI karena melanggar etika ketika menemani Sdr. Evi Novida Ginting melakukan upaya hukum terhadap pemberhentiannya di Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta.

Beberapa respon publik pada putusan DKPP ini diantaranya oleh Guru Besar

²⁰ *Ibid.*, halaman 101.

²¹ Jimly Asshiddiqie, *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2016, halaman 96.

Hukum Pidana Edward OS Hiariej (Guru Besar Hukum Pidana UGM) mengatakan bahwasanya Putusan DKPP No. 317-PKE-DKPP/X/2019 tidak dilandaskan akan hukum bahkan mempunyai kecenderungan *abuse of power*.²² Sementara itu, Topo Santoso (Guru Besar Fakultas Hukum UI) mengatakan:

Selama ini, pengalaman menunjukkan bahwa DKPP cenderung sangat ketat dalam mengatur pelanggaran etika, terutama yang berkaitan dengan profesionalisme. Contohnya, meskipun Bawaslu mengeluarkan keputusan, KPU mungkin tidak melaksanakannya karena adanya acuan lain seperti keputusan dari Mahkamah Konstitusi atau Mahkamah Agung lalu dianggap melanggar kode etik. Untuk itu, ke depan perlu tata ulang aturan kode etik.²³

Sedangkan menurut pendapat Nasarudin Sili Luli “Perbedaan antara pelanggaran hukum dan pelanggaran etika terletak pada dasar pertimbangannya. Pelanggaran etika didasarkan pada rasionalitas dan budi pekerti, sedangkan pelanggaran hukum hanya melibatkan pertimbangan yuridis tanpa memperhitungkan aspek-aspek moral atau rasional”.²⁴

Beberapa pendapat ilmuwan hukum di atas mengisyaratkan perdebatan terhadap ruang lingkup etika penyelenggara Pemilu. Apa yang dimaksud dengan etika dan bagaimana batas etika penyelenggara Pemilu. Apa perbedaan antara norma etika dan norma hukum. Apakah melanggar hukum dapat dimaknai juga melanggar etika dan sebaliknya.

Terkait perbedaan antara norma hukum dan etika, menurut Hazairin memahami etika sebagai berikut:

“Etika atau moral merujuk pada norma-norma kesusilaan dan nilai-nilai budi pekerti. Moral mengajarkan tentang penilaian baik atau buruk dari suatu tindakan dan perilaku. Biasanya, etika atau moral memberikan anjuran

²² Detik.com, <https://news.detik.com/kolom/d-5339610/mengurai-benang-kusut-putusan-dkpp> diakses pada tanggal 7 Maret 2022.

²³ BeritaSatu, <https://www.beritasatu.com/politik/664055/aturan-kode-etik-dkpp-dinilai-perlu-ditata-ulang>, diakses pada tanggal 7 Maret 2022.

²⁴ Nasarudin Sili Luli, *DKPP dan Ancaman Resesi Pengadilan Etik*. Dalam www.rumahpemilu.org, diakses pada tanggal 7 Maret 2022.

berupa pujian atau kecaman. Sebaliknya, kaidah hukum mengandung perintah dan larangan yang ditetapkan dengan ancaman, paksaan, atau sanksi bagi mereka yang melanggarnya.”²⁵

Menurut penulis, jika dilihat dari sumbernya, norma hukum termasuk tanggung jawab yang berasal dari ketentuan hukum yang berlaku atau instansi/pejabat yang berwenang, sementara norma etika bersumber dari moral individu seseorang.

Jimly Asshiddiqie berpendapat hubungan antara norma hukum dan norma etika, sebagai berikut:

Etika mencakup cakupan yang lebih luas dibandingkan hukum yang lebih terbatas. Atas dasar tersebut, etika atau moral berkaitan dengan prinsip-prinsip kesusilaan dan karakter. Moral menyajikan panduan tentang apa yang dianggap benar atau salah dalam tindakan dan perilaku. Umumnya, etika atau moral memberikan arahan berupa penghargaan atau kritik. Sebaliknya, hukum menetapkan aturan yang mencakup perintah dan larangan, dengan sanksi atau paksaan sebagai konsekuensi bagi pelanggar.²⁶

Problem penerapan norma etika dalam ranah norma hukum positif secara materiil bermuara upaya kongretisasi nilai-nilai etika dalam hukum positif. Sebagaimana contohnya di atas, pada kasus Anggota KPU RI Evi Novida Ginting, nilai yang dilanggar oleh yang bersangkutan adalah nilai profesionalitas yakni tidak menindaklanjuti putusan Bawaslu RI, dalam persidangan DKPP terungkap jika hal ini disebabkan adanya putusan Mahkamah Konstitusi untuk perkara yang sama dan posisi hukum KPU RI menjalani putusan Mahkamah Konstitusi.²⁷

Contoh lain, terhadap pemberhentian Arif Budiman sebagai Ketua KPU RI karena menemani Evi Novida Ginting dalam melakukan upaya hukum ke

²⁵ Hazairin, *Tujuh Serangkai tentang Hukum*, Tintamas, Jakarta, 1974, halaman 85.

²⁶ Jimly Asshiddiqie, *op.cit*, halaman xiv.

²⁷ Putusan DKPP Nomor 317-PKE-DKPP/X/2019. Pokok aduan perkara ini adalah KPU RI melaksanakan putusan Mahkamah Konstitusi atas perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) yang dinilai oleh Pengadu merugikannya.

Pengadilan TUN dianggap tidak patut karena yang bersangkutan sudah diberhentikan oleh DKPP, hal ini tentu saja menjadi perdebatan karena tidak ada nilai etik sebagai penyelenggara Pemilu yang dilanggar.²⁸

Etika penyelenggara Pemilu bersifat khusus terkait etika dalam bidang Pemilu. Pertanyaannya kemudian, bagaimana jika ada penyelenggara Pemilu yang melanggar etika lain misalnya etika sosial. Pada beberapa perkara, DKPP memutuskan pemberhentian tetap kepada oknum penyelenggara Pemilu yang terbukti melakukan perselingkuhan dan itu tidak terkait dengan jabatannya. Perselingkuhan merupakan pelanggaran terhadap etika sosial, tetapi perselingkuhan tidak masuk dalam ranah etika penyelenggara Pemilu.

Ada problem hukum terhadap praktik penegakan kode etik penyelenggara Pemilu oleh DKPP yaitu ruang lingkup etika yang bersifat abstrak, subjektif dan sulit untuk diuraikan secara konkrit. Dalam pengadilan umum ada istilah kompetensi absolut yaitu diartikan sebagai kewenangan pengadilan dalam mengadili sebuah perkara berdasarkan obyek dan materinya. Dalam sidang peradilan etik di DKPP kompetensi absolut diartikan sebagai kode etik beserta pedoman perilaku penyelenggara Pemilu.

Obyek pelanggaran etika adalah kode etika serta pedoman perilaku penyelenggara Pemilu. Lalu bagaimana jika ditemukan dalam pemeriksaan dalam persidangan DKPP bahwa teradu/terlapor terbukti melanggar hukum administrasi. Apakah hal ini juga dapat dimaknai sebagai pelanggaran etika. Beberapa putusan DKPP terdapat pelanggaran pada hukum administrasi diartikan menjadi

²⁸ Putusan DKPP Nomor 123-PKE-DKPP/X/2020. Pokok aduan perkara ini adalah Arif Budiman (Ketua KPU RI) menemani Anggota KPU RI Evi Novida Ginting melakukan upaya hukum di PTUN terhadap pemberhentiannya oleh DKPP.

pelanggaran kode etika penyelenggara Pemilu. Fakta hukum ini menyebabkan kekaburan terhadap ruang lingkup atau objek etika yang menjadi kompetensi absolut DKPP.

Selain fakta hukum adanya kekaburan terhadap objek etika dalam fungsi yang dilaksanakan oleh DKPP (aspek materiil), ditegakkannya kode etik penyelenggara Pemilu oleh DKPP juga memiliki kekaburan pada prosedur penerimaan laporan, pemeriksaan dan pembuktian atau disebut aspek formil atau hukum acara penegakan kode etik penyelenggara Pemilu.

DKPP berwenang menerima pengaduan ataupun laporan, melaksanakan investigasi, verifikasi, dan evaluasi pada pengaduan ataupun laporan terkait dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu, serta memutus pelanggaran dimulai dari sanksi peringatan sampai dengan pemberhentian tetap.²⁹

Berdasarkan hal tersebut, jelaslah jika undang-undang mengatur bahwa penegakan etika penyelenggara Pemilu oleh DKPP menggunakan mekanisme persidangan. Secara umum sidang merupakan serangkaian langkah untuk memeriksa, mengadili, dan menjatuhkan keputusan pada suatu kasus, baik yang dilakukan secara terbuka maupun tertutup. Sidang harus diselenggarakan dengan terbuka bagi publik, kecuali pada situasi-situasi tertentu yang diatur oleh undang-undang.

Prosedur penegakan kode etika oleh DKPP diatur dalam Peraturan DKPP Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilu. Pengaduan ataupun laporan bisa melalui pengajuan oleh para pihak, termasuk peserta Pemilu, tim kampanye, penyelenggara Pemilu, masyarakat, serta pemilih.

²⁹ Pasal 159 ayat 1 dan 2 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

Di samping hal ini, dugaan pelanggaran etik juga dapat diajukan oleh DPR melalui mekanisme rekomendasi.

Prosedur penerimaan laporan dilakukan dengan terlebih dahulu dilakukan verifikasi administrasi oleh DKPP. Proses verifikasi administrasi bertujuan guna menjamin kelengkapan laporan/pengaduan secara administrasi. Selanjutnya, pengaduan atau laporan yang telah sesuai dengan verifikasi administrasi dijalankan verifikasi materiil oleh DKPP. Proses verifikasi materiil merupakan proses pemeriksaan terhadap substansi laporan apakah layak untuk lanjut dalam persidangan atau tidak.

Berdasarkan Peraturan DKPP Nomor 3 Tahun 2017, tahapan persidangan dugaan pelanggaran etika oleh DKPP meliputi tahapan: 1). Menilai status hukum Pengadu dan/atau Pelapor; 2). Mendengar penjelasan dari pengadu/pelapor di bawah sumpah; 3). Mendengar argumen atau pembelaan dari Teradu/Terlapor; 4). Mengumpulkan keterangan saksi di bawah sumpah; 5). Menerima penjelasan dari ahli di bawah sumpah; 6). Mengumpulkan informasi dari Pihak Terkait; dan 7). Memeriksa serta melakukan pengesahan alat bukti beserta barang bukti.

Berdasarkan prosedur penegakan kode etik penyelenggara Pemilu tersebut, menjadi pertanyaan kemudian, apakah pelanggaran etika penyelenggara Pemilu masuk ranah hukum publik atau hukum privat? Pengaturan kewenangan DKPP dalam undang-undang, dilihat dari objek hukumnya, yang mencakup kode etik dan pedoman perilaku penyelenggara Pemilu

Berdasarkan Peraturan DKPP No. 2 Tahun 2017 tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilu, pelanggaran pada etika penyelenggara Pemilu tidak membutuhkan keberadaan persyaratan subjektif seperti kerugian

langsung yang dialami pihak manapun diakibatkan pelanggaran tersebut. Selain itu, pelanggaran etika juga tidak membutuhkan adanya hubungan hukum antara pihak-pihak yang terkait. Dengan demikian, penegakan kode etik penyelenggara Pemilu termasuk dalam ranah hukum publik, bukan hukum privat.

Terkait dengan karakter hukum publik dan hukum *private*, menurut Badrul Munir karakter hukum publik pada penanganan pelanggaran etik oleh DKPP terlihat pada sejumlah unsur, di antaranya:

1. Pengadu dan/atau pelapor menyampaikan dokumen hukum pada DKPP ataupun lewat Bawaslu berbentuk aduan atau laporan, bukan gugatan ataupun permohonan. Dalam konteks kode etik dan pedoman perilaku penyelenggara Pemilu, laporan dimaknai menjadi bentuk pemberitahuan yang mengacu pada proses atau cara menginformasikan sesuatu. Dengan sifatnya sebagai pemberitahuan, laporan menuntut adanya tindakan aktif dari institusi yang berwenang dalam menindaklanjuti dan menangani pelanggaran etika penyelenggara Pemilu. Pemberitahuan ini tidak memerlukan permintaan spesifik (tuntutan/petitum), sekedar sebatas "memohon pada DKPP dalam melakukan pemeriksaan dan melakukan keputusan dugaan pelanggaran kode etik penyelenggaraan pemilu."
2. Pengadu dan/atau pelapor tidak terbatas pada posisi hukum tertentu dan hampir semua subjek hukum bisa dijadikan pengadu ataupun pelapor. Salah satu unsur yang bisa dijadikan pengadu atau pelapor yakni masyarakat umum, yakni setiap warga negara Indonesia yang mencukupi persyaratan menjadi pemilih (berusia minimal 17 tahun atau lebih, sudah menikah ataupun pernah menikah).
3. Tidak ada persyaratan hubungan hukum antara Pengadu dan/atau pelapor dengan Teradu dan/atau Terlapor. Tidak diperlukan adanya keterkaitan kontraktual, prestasi, ataupun kerugian akibat tindakan salah satu pihak.
4. DKPP tidak terikat dengan pencabutan aduan ataupun laporan oleh pengadu atau pelapor, dan proses pemeriksaan tetap mampu dilanjutkan. Aturan dalam peraturan DKPP mengenai pedoman beracara kode etik memperlihatkan sifat hukum publik pada penanganan pelanggaran etika, dikarenakan pada hukum publik, pelaporan tidak memerlukan persyaratan tuntutan selama terdapat elemen pelanggaran.
5. Majelis DKPP mampu memanggil pihak-pihak terkait penyelenggaraan Pemilu untuk memberikan keterangan. Pada hukum publik, majelis memiliki wewenang untuk memohon kehadiran pihak yang diduga relevan dengan materi perkara, berbeda dengan hukum privat (perdata) di mana pihak tambahan harus diikutkan atas

permohonan sendiri ataupun diikutsertakan oleh penggugat atau pemohon, dan majelis pada hukum privat bersifat pasif.³⁰

Dalam praktiknya, penegakan kode etik penyelenggara Pemilu oleh DKPP masih kental dengan karakteristik hukum privat. Badrul Munir mengemukakan pendapat sebagai berikut:

Pedoman Beracara Kode Etik untuk penyelenggara Pemilu masih sangat dipengaruhi oleh aspek hukum privat, di mana aduan atau laporan sering kali dianggap sebagai bentuk upaya hukum untuk mengatasi ‘kerugian’ yang dialami oleh salah satu pihak. Penanganan pelanggaran etik di sektor Pemilu sering kali berfungsi sebagai alat penyelesaian sengketa ketika salah satu pihak merasa dirugikan oleh tindakan ataupun kepentingan pihak lain, mirip dengan prosedur hukum perdata (privat) di mana pihak yang merasa dirugikan mampu melakukan pengajuan gugatan pada pihak yang dinilai bertanggung jawab.³¹

Perdebatan hukum, apakah penegakan kode etik penyelenggara Pemilu masuk ranah hukum publik atau privat, maka perlu dibaca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21/PUU-XVII/2019 yang mana pada putusan ini pada bagian menimbang, Mahkamah Konstitusi berpendapat sebagai berikut:

Dalam pandangan Mahkamah, dikarenakan penyelenggaraan Pemilu yakni masalah kepentingan publik dan dugaan pelanggaran oleh penyelenggara Pemilu telah mempengaruhi kepentingan umum, maka hal ini masuk ke ranah hukum publik. Oleh karena itu, meskipun masalah yang timbul berhubungan dengan etika, prinsip-prinsip penyelesaian harus tetap mengikuti “hukum acara” *quasi* peradilan publik. Selain itu, jika DKPP memutuskan adanya kesalahan dan memberikan hukuman (*punishment*), ini menegaskan bahwa penanganan dugaan pelanggaran harus melalui mekanisme hukum acara *quasi* peradilan yang sifatnya publik. Mahkamah menekankan bahwa penyelesaian kasus pelanggaran oleh penyelenggara Pemilu di DKPP ialah berbentuk *quasi* peradilan publik.³²

Secara tegas Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa DKPP merupakan penegakan hukum yang berada pada ranah hukum publik, bukan hukum privat.

³⁰ Badrul Munir, “Redesain Penanganan Pelanggaran Etik Penyelenggara Pemilu”, *Jurnal Pamulang Law Review* Volume 4, 2021, halaman 97-98.

³¹ *Ibid.*, halaman 97.

³² Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21/PUU-XVII/2019, halaman 34-35.

Terkait hal di atas, diperkuat dengan pendapat Soedikno Mertokusumo:

Hukum publik umumnya dipahami menjadi hukum yang mengatur keterkaitan antara penguasa dan rakyatnya. Ini mencakup seluruh peraturan yang menjadi landasan bagi negara dalam melaksanakan tugasnya dan melindungi kepentingan negara dengan mempertimbangkan kepentingan umum. Oleh karena itu, implementasi hukum publik dilakukan oleh pihak penguasa. Sebaliknya, hukum privat berfokus pada hubungan antara individu, menekankan hak dan kewajiban setiap pihak pada interaksi pribadi mereka.³³

Hukum publik dan hukum privat dapat dibedakan berdasarkan ciri dan kriterianya, menurut A.A. Gede D. H. Santosa:

1. Dalam hukum publik, hubungan hukum terjadi melalui tindakan yang diambil secara unilateral oleh pihak yang berwenang terhadap individu atau warga negara. Tindakan ini dilakukan oleh penguasa untuk mempertahankan hak atau menegakkan hukum, dan memiliki sifat memaksa.
2. Sebaliknya, dalam hukum privat, hubungan hukum berlandaskan pada prinsip kebebasan dan otonomi antara pihak-pihak yang memiliki kedudukan setara. Pihak-pihak ini bisa terdiri dari individu-individu atau, dalam beberapa kasus, penguasa/pemerintah yang bisa mengambil inisiatif sebagai subyek hukum.³⁴

Berdasarkan hal di atas, dapat disimpulkan jika penegakan hukum etika penyelenggara Pemilu masuk dalam ranah hukum publik. Pintu masuk penegakan kode etik adalah adanya laporan dan/atau aduan. Laporan atau aduan tersebut setelah masuk ke DKPP dilakukan verifikasi administrasi dan verifikasi materiil. Setelah dinyatakan memenuhi syarat administrasi dan materiil, maka laporan atau pengaduan disidangkan.

DKPP tidak mengenal pemeriksaan pendahuluan atau penyelidikan terhadap materi laporan atau pengaduan. Pada hukum publik lainnya seperti pidana,

³³ Soedikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta, Liberty, 2005, halaman 10.

³⁴ A.A. Gede D. H. Santosa, "Perbedaan Badan Hukum Publik dan Badan Hukum Privat", *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH) Universitas Pendidikan Ganesha* Vol. 5 No. 2, Agustus 2019, halaman 162-163.

terhadap tahap penyelidikan dan penyidikan bertujuan untuk melakukan pendalaman terhadap bukti dan menemukan peristiwa hukumnya. Dalam penyelidikan dan penyidikan, keterangan saksi diuji secara silang antara saksi yang satu dengan saksi yang lainnya. Hal tersebut diakibatkan oleh hukum publik mendahulukan kebenaran materiil dibandingkan kebenaran formil.

Praktik persidangan di DKPP yang tanpa melalui proses pemeriksaan bukti-bukti sebelum persidangan menyebabkan rawan terhadap manipulasi kesaksian dalam proses persidangan. Apalagi dalam hukum acara persidangan di DKPP tidak mengenal adanya pengacara atau advokat, baik teradu maupun pengadu harus tampil secara langsung dalam proses persidangan.

Sementara disisi lain, dalam hukum acara di DKPP keterangan saksi menempati urutan pertama.³⁵ Sama halnya dalam hukum pidana yang menempatkan keterangan saksi pada urutan pertama. Hal berbeda dalam persidangan di MK, keterangan saksi dijadikan alat bukti di urutan ketiga setelah surat/dokumen beserta keterangan para pihak.

Menurut Bahtiar Effendi dkk, terkait pembuktian menyampaikan “pembuktian pada proses peradilan memegang peranan krusial karena merupakan proses penyampaian bukti-bukti yang sah menurut hukum. Tujuan dari pembuktian adalah untuk memperkuat argumen mengenai fakta-fakta hukum yang menjadi inti dari sengketa yang sedang dihadapi”.³⁶ Sementara didasarkan atas pemaparan J.C.T. Simorangkir “Pembuktian yakni upaya dari pihak yang memegang

³⁵ Pasal 7 ayat 2 Peraturan DKPP Nomor 3 Tahun 2017. Alat bukti berupa: 1). Keterangan saksi; 2). Keterangan ahli; 3). Surat atau tulisan; 4). Petunjuk; 5). Keterangan para pihak; 6). Data atau informasi yang mampu dilihat, dibaca dan didengar.

³⁶ Bahtiar Effendy, Masdari Tasmin dan A. Chodari, *Surat Gugat dan Hukum Pembuktian Dalam Perkara Perdata*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, halaman 50.

wewenang dalam menyajikan pada hakim segala informasi terkait suatu kasus, dengan tujuan agar informasi tersebut dapat digunakan oleh hakim sebagai dasar dalam membuat keputusan”.³⁷

Aspek pembuktian pada peradilan termasuk bagian dari hukum acara atau hukum formil. Pengaturan dalam hukum acara ataupun hukum formil akan mempengaruhi kualitas terhadap hukum materiil. Artinya apabila proses pembuktian menghasilkan tingkat validitas yang rendah, maka hal ini akan mempengaruhi kualitas putusan sebagai bagian dari hukum materiil.

Beberapa aspek lain putusan DKPP yang menjadi perdebatan baik secara wewenang, prosedur maupun substansi yaitu sebagai berikut.

Pertama, putusan yang *ultra petita*. Prinsip *ultra petita* berdasarkan I.P.M Ranuhandoko yakni “mengeluarkan keputusan yang melampaui tuntutan, yakni memberi jatuhnya putusan untuk kasus yang tidak diajukan ataupun memberikan lebih dari apa yang diharapkan.”³⁸ Fakta hukum mengenai putusan DKPP yang melebihi batas permohonan ditemukan pada Putusan DKPP No. 88/DKPP-PKE-IV/2015 terkait pelanggaran kode etik oleh Bawaslu Provinsi Gorontalo. Pada kasus ini, pengadu Ramdhan Kasim meminta agar 1). Teradu (Hasyim Wantu sebagai Ketua Bawaslu Provinsi Gorontalo) dinyatakan telah bertentangan kode etik dan 2). Dikenakan sanksi pemberhentian tetap terhadap Teradu. Putusan DKPP melampaui permintaan pengadu dengan memutuskan untuk memerintahkan Sekretaris Jenderal Bawaslu RI untuk memulihkan posisi Burhanuddin Alfiah, yang merupakan Kepala Sekretariat Bawaslu Provinsi Gorontalo, ke Pemda Provinsi Gorontalo. Selain itu,

³⁷ Andi Sofyan, *Hukum Acara Pidana Suatu Pengantar*, Rangkang Education, Yogyakarta, 2013, halaman 242.

³⁸ I.P.M Ranuhandoko, *Terminologi Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2000, halaman 522.

DKPP memerintahkan evaluasi menyeluruh pada seluruh jajaran Sekretariat Bawaslu Provinsi Gorontalo.

Kedua, putusan *overlapping*. Putusan DKPP No. 74/DKPP-PKE- II/2013 pada Pemilihan Gubernur Provinsi Jawa Timur Tahun 2013 memutuskan untuk memerintahkan KPU Provinsi Jawa Timur memulihkan hak konstitusional dengan memasukkan nama Khofifah-Herman selaku Calon Gubernur dan Wakil Gubernur Jawa Timur. Putusan DKPP sebagai penyelenggara negara seharusnya tidak mampu sampai melakukan pembatalan Putusan dari KPU Provinsi Jawa Timur yang mendiskualifikasi pasangan Khofifah-Herman.

Putusan yang dibuat secara melampaui kewenangan berakibat keputusan sebagai tindak lanjut dari putusan berakibat cacat hukum. Konsekuensi hukum dari keputusan DKPP yang melampaui wewenang adalah bahwa Keputusan Tata Usaha Negara yang diterbitkan dianggap cacat hukum dan menjadi batal atau tidak sah”.³⁹ Penulis mencatat setidaknya ada 32 (tiga puluh dua) kasus di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) yang menggugat SK pemberhentian anggota KPU atau Bawaslu akibat tindak lanjut dari putusan DKPP. Hal ini menggambarkan banyaknya persoalan terhadap putusan-putusan DKPP yang dikeluarkan.

Isu hukum lainnya adalah terkait putusan DKPP yang bersifat final dan mengikat.⁴⁰ Meskipun Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-IX/2013 menjelaskan frasa final dan mengikat hanya terbatas mengikat bagi Presiden, KPU dan Bawaslu, namun norma Pasal 458 ayat (13) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tidak dapat ditafsir lagi oleh Presiden, KPU dan Bawaslu sehingga putusan

³⁹ Janwar Hippy (et al), “Menyelami Asas Ultra Petita Dalam Putusan DKPP”, Jurnal Jambura Law Review, Jalrev, 2020, halaman 61- 62.

⁴⁰ Pasal 458 ayat (13) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu

DKPP telah menimbulkan akibat hukum. Putusan DKPP bersifat konstitutif dan keputusan pejabat tata usaha negara bersifat deklaratif.

Akibat hukum terhadap putusan DKPP, pihak yang merasa dirugikan mengajukan upaya banding terhadap keputusan pejabat tata usaha negara sebagai tindak lanjut putusan DKPP. Penulis menginventarisir terdapat 33 (tiga puluh tiga) putusan DKPP yang tindak lanjut keputusan pejabatnya diajukan upaya hukum kepada Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Sebagian diputuskan ditolak oleh PTUN dan sebagian diputuskan diterima oleh PTUN.

Terhadap putusan PTUN yang diterima maka PTUN memutuskan membatalkan keputusan pejabat tata usaha negara yang menindaklanjuti Putusan DKPP. Sebagai contoh, Sdri, Evi Novida Ginting diputuskan DKPP pemberhentian tetap sebagai anggota KPU RI dan selanjutnya Presiden RI menerbitkan Surat Keputusan Presiden tentang pemberhentian yang bersangkutan sebagai anggota KPU RI. Selanjutnya, Sdri Evi Novida Ginting menggugat Keputusan Presiden RI tersebut kepada PTUN dan pengadilan PTUN mengabulkan gugatan dengan putusan membatalkan Keputusan Presiden. Dengan dibataalkannya Keputusan Presiden oleh PTUN, maka Sdri. Evi Novida Ginting tetap sah sebagai anggota KPU RI meskipun sudah diputuskan pemberhentian tetap oleh DKPP.

Kondisi ini juga menimbulkan perdebatan hukum, apakah Pengadilan TUN berwenang menguji atau memeriksa sesuai kewenangan yang dimilikinya terhadap Putusan DKPP atau hanya sebatas keputusan pejabat tata usaha negara yang menindaklanjuti Putusan DKPP? Jika Pengadilan TUN dianggap berwenang menguji putusan DKPP sebagai kondisi *mutatis mutandis* terbitnya surat keputusan pejabat tata usaha negara, pertanyaan hukum selanjutnya adalah apakah kaidah etik

(sidang DKPP) dapat diuji oleh kaidah hukum (sidang PTUN)? Atau apakah Pengadilan TUN dapat memeriksa aspek wewenang, aspek prosedural dan aspek substansi dari Putusan DKPP?

Pengaturan putusan DKPP bersifat final dan mengikat dalam implementasinya telah menimbulkan ketidakpastian hukum. Ketentuan dalam undang-undang mengatur bahwa putusan DKPP bersifat final dan mengikat, tetapi dalam prakteknya putusan DKPP tidak final dan mengikat. Pada sisi yang lain juga menimbulkan ketidakpastian hukum bagi Pengadilan TUN yang menerima gugatan terhadap keputusan pemberhentian penyelenggara Pemilu yang telah diputus oleh DKPP dengan pemberhentian tetap.

Sebagai contoh kasus, Evi Novida Ginting (Anggota KPU RI Periode 2017 – 2022) yang diputus oleh DKPP dengan pemberhentian tetap namun Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara membatalkan Keputusan Presiden tindaklanjut dari Putusan DKPP. Selanjutnya Evi Novida Ginting kembali dipulihkan haknya menjadi anggota KPU RI. Kondisi ini menimbulkan ketidakpastian hukum. Pada satu sisi, DKPP sudah memutuskan pemberhentian tetap dan putusan DKPP dalam undang-undang bersifat final dan mengikat, namun kemudian dibatalkan pemberhentiannya oleh Pengadilan TUN.

Dalam penelitian ini nantinya Penulis akan melakukan studi kasus terhadap putusan-putusan DKPP yang keputusan pejabat tata usaha negaranya digugat ke Pengadilan TUN. Selanjutnya Penulis akan mengaji secara teoritis dan doktrin terhadap kedudukan DKPP secara kelembagaan yang memiliki konsekuensi terhadap kedudukan putusan DKPP. Apakah putusan DKPP dapat disamakan dengan putusan badan peradilan sebagaimana diatur dalam Pasal 24 UUD NRI

1945 atau putusan DKPP merupakan putusan organ tata usaha negara yang berfungsi sebagai penyelenggara Pemilu. Penulis juga akan mengkaji dengan pendekatan perbandingan dengan lembaga-lembaga lain di Indonesia yang berfungsi sebagai penegak etik dan lembaga-lembaga yang berfungsi sebagai quasi peradilan.

Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini dilakukan guna mengkaji isu-isu hukum terkait DKPP yang sudah diuraikan di atas. Isu hukum pertama adalah aspek kelembagaan yaitu kedudukan kelembagaan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yaitu DKPP sebagai lembaga penyelenggara Pemilu memiliki kedudukan bagaimana dalam struktur ketatanegaraan di negara Indonesia. Kedudukan DKPP dikaitkan dengan asas penyelenggara Pemilu sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 22E ayat (5) UUD NRI 1945 yaitu Nasional, Tetap dan Mandiri.

Isu hukum kedua adalah kewenangan DKPP dalam menyelesaikan pelanggaran kode etika penyelenggara Pemilu. Kewenangan DKPP sebagaimana diatur dalam undang-undang diketahui berdasarkan uraian di atas terdapat ketidakpastian hukum dan kekaburan norma dalam kaitan wewenang sebagai *quasi* peradilan etik dan putusan yang bersifat final dan mengikat.

Isu hukum ketiga adalah terkait konsep ideal kedudukan dan kewenangan DKPP sebagai lembaga penegak etik penyelenggara Pemilu. Konsep ideal ini dimaksudkan untuk memperkuat sistem keadilan Pemilu di Indonesia yaitu untuk menjawab problematika hukum terkait kedudukan dan kewenangan DKPP sebagai lembaga penyelenggara Pemilu.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang, maka rumusan masalah penelitian ini adalah seperti berikut:

1. Bagaimana kedudukan dan kewenangan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) dalam sistem penyelenggaraan pemilihan umum di Indonesia?
2. Bagaimana pengaturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) sebagai lembaga penegak etik penyelenggara pemilihan umum di Indonesia?
3. Bagaimana formulasi ideal kedudukan dan kewenangan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) sebagai lembaga penegak etik penyelenggara pemilihan umum di Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis kedudukan dan kewenangan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) pada sistem penyelenggaraan pemilihan umum di Indonesia.
2. Untuk menganalisis pengaturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) sebagai lembaga penegak etik penyelenggara pemilihan umum di Indonesia.
3. Untuk menemukan konsep ideal kedudukan dan kewenangan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) sebagai lembaga penegak etik dalam sistem penyelenggaraan pemilihan umum di Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

- a. Berdasarkan rumusan masalah penelitian dan tujuan penelitian,

diharapkan penelitian ini dapat memberikan kontribusi ilmiah dalam pengembangan ilmu hukum di masa sekarang dan dimasa akan datang.

- b. Membuka pemikiran baru serta merumuskan konsep ideal kedudukan dan kewenangan DKPP sebagai lembaga penegak etik dalam sistem penyelenggaraan Pemilu di Indonesia

2. Manfaat Praktis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi berupa pemikiran dan telaah bagi praktisi hukum, penyelenggara Pemilu dan *stakeholder* Pemilu untuk merumuskan kedudukan dan kewenangan DKPP ke depan sebagai upaya memperkuat sistem keadilan Pemilu.
- b. Diharapkan dengan adanya konsep ideal kedudukan dan kewenangan DKPP dalam penegakan kode etik penyelenggara Pemilu dapat memperbaiki kualitas dan integritas penyelenggara Pemilu untuk mewujudkan Pemilu yang demokratis dan berkepastian hukum.
- c. Temuan dari penelitian ini mampu dijadikan bahan masukan atau rekomendasi terhadap Pemerintah dan DPR dalam rangka penguatan kedudukan dan kewenangan DKPP dimasa yang akan datang dalam rangka perubahan terhadap undang-undang Pemilu.

E. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum atau *legal research* yaitu serangkaian dengan metode ilmiah dalam melakukan pencarian kebenaran melalui

metode sistematis, utuh dan konsisten.⁴¹ Penelitian hukum termasuk sebuah proses pencarian dalam mengidentifikasi peraturan hukum, prinsip-prinsip hukum, dan doktrin-doktrin hukum dengan maksud guna menuntaskan permasalahan hukum yang dihadapi.⁴²

Dengan didasarkan sifat dan ruang lingkupnya penelitian hukum diklasifikasikan atas dua macam yakni penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empiris.⁴³ Penelitian ini termasuk jenis hukum normatif sehingga disebut juga penelitian Yuridis Normatif, yaitu metode ilmiah yang menggunakan pendekatan logika hukum normatif.⁴⁴ Klasifikasinya didasarkan pada fokus masalah yang mengangkat norma hukum kelembagaan DKPP dalam penyelenggaraan Pemilu. Penelitian hukum adalah sebuah proses pencarian untuk mengidentifikasi peraturan hukum, asas-asas hukum, dan doktrin-doktrin hukum melalui tujuan guna menuntaskan persoalan hukum yang dihadapi. Meskipun demikian, pada penelitian ini juga akan dipergunakan data hasil wawancara sebagai triangulasi atau konfirmasi terhadap data sekunder.

Menurut karakteristiknya, penelitian ini mencakup penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif yakni sebuah wujud penelitian yang dipergunakan dalam menjabarkan peristiwa yang ada, baik fenomena ilmiah ataupun fenomena buatan manusia.⁴⁵ Tujuan yang akan diraih melalui penelitian deskriptif ini yakni guna mendeskripsikan dan menjelaskan terhadap isu hukum yang telah dirumuskan

⁴¹ Irwansyah, *Penelitian Hukum: Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel* (Cetakan Ke-3), Mitra Buana Media, Yogyakarta, 2020, halaman 65.

⁴² Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum* (Edisi Revisi), Prenada Media Group, Jakarta, 2015, halaman 60.

⁴³ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010, halaman 13-14.

⁴⁴ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif* (Cetakan Ke-6), Bayumedia Publishing, Malang, 2012, halaman 57.

⁴⁵ Irwansyah, *Op.Cit.*, halaman 38.

dalam latar belakang. Melalui penelitian deskriptif, peneliti mampu menemukan mengapa, apa dan bagaimana fenomena/isu hukum terjadi.

Berdasarkan sudut bentuknya, penelitian ini adalah penelitian preskriptif. Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), “preskriptif didefinisikan menjadi sifat memberi petunjuk atau ketentuan”. Oleh karena itu, Soerjono Soekanto mendefinisikan “penelitian deskriptif sebagai penelitian yang dipergunakan dalam memperoleh saran-saran sehubungan dengan apa yang perlu dijalankan guna menangani persoalan tertentu.”⁴⁶ Didasarkan pada Philipus M. Hadjon, “ilmu hukum mempunyai ciri khusus, yakni sifatnya yang normatif, praktis dan preskriptif.”⁴⁷ Bentuk preskriptif pada penelitian ini bermuara pada kepentingan praktis yaitu konstruksi kelembagaan dan kewenangan DKPP sebagai penyelenggara Pemilu.

2. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan dalam menganalisis sumber-sumber hukum yaitu: 1). pendekatan perundang-undangan (*statute approach*); 2). Pendekatan konseptual (*conceptual approach*); 3). Pendekatan sejarah (*historical approach*); 4). Pendekatan Perbandingan (*comparative approach*); dan 5). Pendekatan kasus (*case approach*). Penjelasan terhadap pendekatan penelitian diuraikan di bawah ini.

a. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*)

Pendekatan ini kerap disebut sebagai pendekatan yuridis-normatif.

⁴⁶ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum Universitas Indonesia*, Jakarta, 1986, halaman 15.

⁴⁷ Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2005, halaman 1.

Pendekatan ini pada intinya melibatkan pemeriksaan atas setiap ketentuan perundang-undangan yang mempunyai relevansi dengan persoalan hukum yang tengah ditelaah. Fokus utama dari pendekatan ini adalah menggunakan peraturan perundang-undangan sebagai referensi utama dalam penelitian.⁴⁸ Analisis yuridis-normatif ini memiliki karakteristik khusus, yaitu mengevaluasi apakah persyaratan normatif dalam hukum telah dipenuhi berdasarkan ketetapan dan struktur hukum yang diberlakukan.⁴⁹

Penelitian ini akan mengkaji peraturan undang-undang terkait isu hukum penelitian berupa undang-undang, putusan MK, Putusan Mahkamah Agung dan/atau peradilan di bawahnya, putusan DKPP dan peraturan terkait lainnya.

b. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*)

Menurut Irwansyah dalam bukunya menjelaskan secara rinci terkait pendekatan konseptual, yakni:

Pendekatan ini dimulai dari teori atau ajaran yang berkembang pada bidang ilmu hukum. Teori atau ajaran tersebut bisa menjadi dasar untuk membangun argumen hukum dalam menyelesaikan masalah hukum yang ada. Teori atau ajaran ini akan membantu menjelaskan ide-ide dengan memberikan definisi, konsep, dan prinsip hukum yang mempunyai relevansi dengan persoalan yang dihadapi.⁵⁰

Konsep hukum dapat ditempatkan dalam tiga level atau dimensi sesuai dengan hierarki ilmu hukum itu sendiri: pertama, pada level dogmatik hukum yang fokus pada aspek teknis dan yuridis; kedua, pada level teori hukum yang berkaitan dengan konsep-konsep umum; dan ketiga, pada level filsafat hukum yang menyangkut dasar-dasar hukum.⁵¹

⁴⁸ Irwansyah, *Op.Cit.*, halaman 133.

⁴⁹ Bahder Johan, *Op.Cit.*, halaman 87.

⁵⁰ Irwansyah, *Op.Cit.*, halaman 147.

⁵¹ Bahder Johan, *Op.Cit.*, halaman 92.

Pendekatan konseptual dalam penelitian ini akan menjadi penting karena penelitian ini tidak hanya menganalisis kelembagaan dan kewenangan DKPP dalam penegakan etika penyelenggara Pemilu (dogmatik), akan tetapi akan ditarik lebih jauh ke atas melihat nilai-nilai atau prinsip-prinsip umum yang menjadi dasar atau sumber munculnya kelembagaan dan kewenangan penegakan etika penyelenggara Pemilu.

Peneliti sejak awal menyadari bahwa tidak ada lembaga penyelenggara Pemilu di negara lain yang memiliki karakter dan fungsi seperti DKPP di Negara Indonesia. Secara sejarah-pun, DKPP merupakan lembaga yang baru berdiri atau disahkan secara permanen oleh undang-undang. Atas asar tersebut, pendekatan konseptual memegang peranan penting dalam penelitian ini untuk mampu menjawab isu hukum yang terjadi.

c. Pendekatan sejarah (*historical approach*)

Menurut Irwansyah “Pendekatan ini melibatkan analisis terhadap konteks historis dan perkembangan sejarah terkait isu hukum yang dihadapi. Tujuannya adalah untuk memahami dan mengeksplorasi nilai-nilai historis yang membentuk serta mempengaruhi prinsip-prinsip yang termuat pada sebuah peraturan perundang-undangan”.⁵² Lebih lanjut Irwansyah mengatakan “Penafsiran historis memiliki arti bahwa peraturan perundang-undangan ditafsirkan berdasarkan sejarah perumusan naskah hukum dan menurut sejarah terjadinya undang-undang tersebut dalam konteks kemasyarakatan (sosial politiknya)”.⁵³

Menggunakan pendekatan ini, penelitian ini akan mengkaji sejarah undang-undang terkait penegakan etika penyelenggara Pemilu yakni Undang-Undang

⁵² Irwansyah, *Op.Cit.*, halaman 141.

⁵³ *Ibid.*, halaman 143.

Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

Penelitian ini mengkaji beberapa Putusan Mahkamah Konstitusi, diantaranya Putusan MK No. 11/PUU-VIII/2010, Putusan MK No. 31/PUU-XI/2013, Putusan Mahkamah Konstitusi No. 115/PHPU.D-XI/2013, Putusan Mahkamah Konstitusi No. 21/PUU-XVII/2019, dan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 32/PUU-XIX/2022.

Melalui pendekatan ini akan dibutuhkan kajian mendalam tentang notulensi rapat, tulisan-tulisan ataupun rekaman pembahasan terhadap suatu naskah peraturan perundang-undangan, sehingga dapat diketahui landasan filosofis dan sosiologis terhadap suatu norma dalam peraturan per-undang-undangan.

d. Pendekatan Perbandingan (*comparative approach*)

Menurut Bahder Johan Nasution “pendekatan perbandingan dijalankan melalui meninjau ketetapan hukum di satu negara dan membandingkannya dengan ketetapan hukum di negara lain, bisa satu atau lebih. Akan tetapi, perbandingan ini hanya sah jika aspek yang dibandingkan berkaitan dengan hal yang serupa. Tujuan perbandingan ini adalah untuk mengidentifikasi kesamaan maupun perbedaan yang ada antara ketetapan hukum atau putusan pengadilan di negara-negara tersebut.”⁵⁴

Dalam penelitian ini, pendekatan perbandingan dilakukan dengan membandingkan sistem penegakan etika penyelenggara Pemilu di negara-negara yang sistem pemilihan umumnya sama dengan Negara Indonesia. Selain itu juga dilakukan analisis perbandingan dengan lembaga negara yang berfungsi sama

⁵⁴ Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2019, halaman 23.

dengan DKPP yaitu penegakan kode etik dan lembaga negara yang bersifat quasi peradilan.

e. Pendekatan Kasus (*case approach*)

Pendekatan kasus (*case approach*) adalah salah satu pendekatan dalam penelitian hukum yang dilakukan dengan menganalisis kasus yang berkaitan dengan isu hukum. Pendekatan ini dilakukan untuk mengetahui penerapan norma dan kaidah hukum dalam praktik hukum.

Tujuan pendekatan kasus diantaranya untuk mempelajari penerapan norma dan kaidah hukum dalam praktik hukum yaitu bagaimana pengadilan menerapkan hukum dalam berbagai kasus yang konkret. Pendekatan ini melakukan analisis dan telaah sebagai pedoman bagi permasalahan hukum untuk menyelesaikan perkara hukum.

Pendekatan kasus memiliki karakteristik diantaranya kasus yang dibahas adalah kasus yang sudah menjadi putusan pengadilan yang berkekuatan tetap. Kajian pokok dalam pendekatan kasus ini yakni *ratio decidendi* atau *reasoning* dari Hakim hingga sampai pada suatu putusan. Pendekatan kasus menekankan bahwa beberapa kasus yang ditelaah akan menjadi referensi bagi isu hukum.

Dalam penelitian ini pendekatan kasus digunakan dalam menganalisis putusan-putusan DKPP yang dilakukan upaya hukum ke Pengadilan Tata Usaha Negara, serta melakukan analisis terhadap putusan-putusan Pengadilan TUN yang menguji Keputusan Tata Usaha Negara sebagai tindak lanjut dari putusan DKPP.

3. Pengumpulan Bahan Hukum

Menurut Bahder Johan, “Setelah seorang peneliti dalam bidang ilmu hukum

normatif berhasil mengidentifikasi masalah yang akan diteliti, langkah selanjutnya adalah mengumpulkan segala informasi yang berhubungan dengan masalah tersebut. Selanjutnya, informasi-informasi tersebut disaring untuk menemukan data yang paling relevan dan penting. Barulah setelah itu, isu hukumnya (*legal issues*) dapat ditetapkan”.⁵⁵

Pada penelitian ini, pengumpulan bahan hukum dijalankan melalui menginventarisir 1). undang-undang dan juga risalah pembentukannya; 2). putusan-putusan Mahkamah Konstitusi; 3). putusan-putusan Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya; 4). putusan-putusan DKPP; dan 5). peraturan-peraturan DKPP. Sebagian besar bahan hukum diperoleh dengan mengakses *website* resmi lembaga terkait.

Selain itu, proses pengumpulan bahan hukum juga disertai dengan pengumpulan data hasil wawancara dengan sejumlah ahli yang telah dipaparkan di atas. Data hasil wawancara dikelompokkan dan inventarisasi untuk kemudian di konfirmasi dengan data primer dan sekunder yang telah dihimpun sebelumnya.

Pada penelitian ilmu hukum normatif, sumber utama pada penelitian ini berasal dari bahan hukum, bukan dari data ataupun fakta sosial. Pada kajian ilmu hukum normatif, fokusnya yakni pada aturan-aturan yang memiliki sifat normatif. Bahan hukum tersebut terbagi atas dua kategori, yakni bahan hukum primer dan sekunder. Berdasarkan klasifikasi ini, bahan hukum yang dipergunakan pada penelitian ini terdiri dari:

a. Bahan Hukum Primer

1) Undang-Undang

⁵⁵ Bahder Johan, *Op.Cit.*, halaman 97.

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 224, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6832).
- c. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5656) sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 193, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6547).

- d. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan. Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 37) sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2006 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan. Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 60).
- e. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4721).
- f. 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).
- g. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 141, Tambahan Lembaran Negara Nomor Republik Indonesia 6897).
- h. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 61, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4846).

- i. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 33) sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 238, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6760)
- j. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182) sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 Tentang Perubahan Ketiga Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 181, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568)

2) Putusan Mahkamah Konstitusi (MK)

1. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010
2. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-XI/2013
3. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 115/PHPU.D-XI/2013
4. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21/PUU-XVII/2019
5. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 32/PUU-XIX/2022

- 3) Putusan Mahkamah Agung atau Badan Peradilan di bawahnya.
 1. Putusan Mahkamah Agung Nomor 492 K/TUN/2015
 2. Putusan Mahkamah Agung Nomor 361 K/TUN/2015
 3. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 285/G/2024/PTUN-JKT
 4. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 82/G/2020/PTUN-JKT
 5. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 05/G/2014/PTUN.JPR
 6. Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Nomor:
10/B/2015/PT.TUN.MKS
 7. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 43/G/2014/PTUN-MDN
- 4) Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu
 1. Putusan DKPP Nomor 43-PKE-DKPP/III/2024 dan 44-PKE-DKPP/III/2024.
 2. Putusan DKPP Nomor 123-PKE-DKPP/X/2020
 3. Putusan DKPP Nomor 317-PKE-DKPP/X/2019
 4. Putusan DKPP Nomor 12/DKPP-PKE-III/2014
 5. Putusan DKPP Nomor 65 & 66/DKPP-PKE-III/2014
- 5) Peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu
 1. Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Kode Etik Dan Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilihan Umum (Berita Negara Republik Indonesia, No. 1388, 2017)
 2. Peraturan DKPP Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum sebagaimana diubah dengan Peraturan DKPP Nomor 1 Tahun 2022 (Berita Negara Republik

Indonesia, No. 692, 2022)

b. Bahan Hukum Sekunder

Pada penelitian ini, bahan hukum sekunder yang dipergunakan yakni:

1. Risalah rapat Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Republik Indonesia guna pembahasan undang-undang Pemilu khususnya yang terkait DKPP.
2. Jurnal, hasil penelitian, *prosiding*, buku dan informasi cetak maupun elektronik sehubungan dengan persoalan penelitian.

c. Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan melakukan analisa bahan hukum yang telah diperoleh, kemudian diinterpretasikan dengan asas-asas hukum, aturan-aturan yang termuat dalam hukum positif yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti, karena tindakan menganalisis terhadap bahan hukum yang dikumpulkan tidak semata-mata, menjelaskan, memaparkan, akan tetapi menganalisis isi dan struktur hukum positif yang berlaku.⁵⁶ Selanjutnya di inventarisasi secara sistematis artinya melihat hubungan antara bahan hukum yang satu dengan bahan hukum lainnya.⁵⁷

F. Orisinalitas Penelitian

Dalam penelitian ilmiah, khususnya penelitian Disertasi, orisinalitas penelitian merupakan hal penting terutama terkait tema yang tidak jauh berbeda dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh peneliti lain. Untuk itu diperlukan penelusuran secara seksama terhadap obyek penelitian yang akan dilakukan untuk

⁵⁶ Bahder Johan Nasution, *Op. Cit*, halaman 90.

⁵⁷ Salim HS dan Septiana Nurbaini, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Disertasi dawn Tesis*, Cetakan kedua. PT. Radja Grapindo Persada, Jakarta, 2014, halaman 19.

menemukan adanya persamaan ide dan agar menghindari unsur plagiasi.

Berdasarkan penelusuran dan sepengetahuan penulis ditemukan judul Disertasi yang obyeknya sama-sama tentang Pemilu dan penyelenggara Pemilu, akan tetapi ide dan kajian yang diteliti dan temuan yang akan diperoleh berbeda, seperti paparan berikut:

1. **Rudi Achsoni**⁵⁸ Kajian dalam disertasinya yaitu persoalan landasan hukum pada Pasal 458 ayat (13) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum yang menetapkan bahwasanya putusan DKPP bersifat final dan mengikat. Selanjutnya mengkaji dampak hukum dari ketentuan bahwa putusan DKPP mempunyai sifat final dan mengikat. Penelitian ini menemukan teori dan konsep baru model sifat putusan DKPP ke depan.
2. **Muhammad Syahlan Samosir**⁵⁹ Kajian dalam Tesis yaitu pengawasan etik penyelenggara Pemilu dan hubungannya dengan penyelenggaraan Pemilu. Penelitian ini mengkaji juga kewenangan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) ketika menyelesaikan pelanggaran etik penyelenggara Pemilu.
3. **A. Zarkasi**⁶⁰ Kajian dalam Disertasi adalah terkait lembaga Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Permasalahan yang dibahas terkait kedudukan Bawaslu pada penyelenggaraan Pemilu di Indonesia serta fungsi Bawaslu dalam mewujudkan Pemilu Luber dan Jurdil. Penelitian ini mengkaji formulasi ideal kedudukan Bawaslu sebagai penyelenggara Pemilu di Indonesia.

⁵⁸ Rudi Achsoni, *Rekonstruksi Pengaturan Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Dalam Menegakkan Kode Etik Penyelenggara Pemilu*. Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Brawijaya, Malang, Tahun 2021.

⁵⁹ Muhammad Syahlan Samosir, *Kewenangan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP) Dalam Penyelesaian Pelanggaran Etik Penyelenggara Pemilihan Umum*. Tesis Program magister Ilmu Hukum pada Universitas Jambi, Tahun 2014.

⁶⁰ A. Zarkasi, *Kedudukan Bawaslu Dalam Sistem Penyelenggaraan Pemilihan Umum di Indonesia*. Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Jambi, Tahun 2021.

4. **L. Arumahi**⁶¹ Kajian dalam Disertasi yaitu hakikat sistem Peradilan Khusus Pemilu dalam sistem Ketatanegaraan Indonesia dan mengkaji bagaimana pelaksanaan peradilan dalam penyelenggaraan Pemilu di Indonesia dan di sejumlah negara lain. Selanjutnya penelitian ini mengkaji sistem ideal bagi Peradilan Khusus Pemilu di Indonesia.
5. **Refly Harun**⁶² Kajian dalam penelitian yaitu pengaturan penyelesaian perselisihan tentang hasil pemilihan umum di masa depan dalam perspektif keadilan Pemilu (*electoral justice*). Penelitian ini juga mengkaji kerangka hukum ideal bagi sistem keadilan Pemilu di Indonesia. Penelitian ini juga menyinggung terkait kelembagaan DKPP dalam lingkup umum.

G. Kerangka Konseptual

1. Eksistensi

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) eksistensi berarti keberadaan atau hal berada.⁶³ Kata ini berasal dari kata dasar eksis yang berarti ada, berkembang, dikenal, tenar dan populer. Dalam konteks filsafat, eksistensi dimaknai sebagai gerak hidup manusia. Eksistensi berasal dari bahasa latin *existere* yang dimaknai sebagai keberadaan yang aktual.

Menurut Abidin Zaenal, eksistensi merupakan proses dinamis tidak bersifat kaku atau berhenti, melainkan mengalami perkembangan atau sebaliknya mengalami kemunduran, tergantung pada kemampuan dalam mengaktualisasikan

⁶¹ L. Arumahi, *Hakikat Peradilan Khusus Pemilu Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia (Suatu Konstruksi Peradilan Pemilu)*. Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum, Universitas Hasanudin, Makasar, Tahun 2022.

⁶² Refly Harun, *Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum di Indonesia*. Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Andalas, Padang, Tahun 2016.

⁶³Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) diakses melalui website <https://kbbi.web.id>.

potensi-potensi di dalamnya.⁶⁴

Menurut Sukamto Satoto, sampai saat ini tidak ada satupun tulisan ilmiah bidang hukum, baik berupa buku, disertasi maupun karya ilmiah lainnya yang membahas secara khusus pengertian eksistensi. Pengertian eksistensi selalu dihubungkan dengan kedudukan dan fungsi hukum atau fungsi suatu lembaga hukum tertentu.⁶⁵

Eksistensi dalam penelitian ini dimaknai merujuk pendapat Sukamto Satoto yaitu kedudukan dan fungsi suatu lembaga hukum tertentu dalam penelitian ini adalah lembaga Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).

2. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP)

Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu yang selanjutnya disingkat DKPP adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu.⁶⁶ Masa tugas anggota DKPP selama 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat dilantiknya anggota DKPP baru. Keanggotaan DKPP terdiri dari unsur KPU, Bawaslu dan tokoh masyarakat yang diusulkan oleh Presiden dan DPR. DKPP bersifat tetap dan berkedudukan di ibukota negara. Berbeda dengan lembaga penyelenggara Pemilu KPU dan Bawaslu, DKPP tidak memiliki struktur hierarkis di tingkat Provinsi, Kabupaten/Kota, hingga TPS.

DKPP bertugas menerima aduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu; dan melakukan penyelidikan dan verifikasi, serta pemeriksaan atas aduan dan/atau laporan dugaan

⁶⁴Abidin Zaenal, *Analisis Eksistensial*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, halaman 16.

⁶⁵ Sukamto Satoto, *Pengaturan Eksistensi dan Fungsi Badan Kepegawaian Negara*, Offset, Yogyakarta, 2004, halaman 4.

⁶⁶ Pasal 1 ayat 24 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu. DKPP berwenang a). memanggil Penyelenggara Pemilu yang diduga melakukan pelanggaran kode etik untuk memberikan penjelasan dan pembelaan; b). memanggil pelapor, saksi, dan/atau pihak lain yang terkait untuk diminta keterangan, termasuk untuk diminta dokumen atau bukti lain; c). memberikan sanksi kepada Penyelenggara Pemilu yang terbukti melanggar kode etik; dan d). memutus pelanggaran kode etik.⁶⁷

DKPP bersidang untuk melakukan pemeriksaan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh KPU, anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, anggota Bawaslu, anggota Bawaslu Provinsi dan anggota Bawaslu Kabupaten/Kota. Sidang yang dimaksud adalah sidang terbuka seperti dalam peradilan umum sehingga beberapa putusan Mahkamah Konstitusi menyebut penegakan etik oleh DKPP sebagai quasi peradilan publik. Kualifikasi sebagai quasi peradilan dapat juga dilihat terhadap aspek-aspek sebagai berikut:

1. Kekuasaan pada pemberian penilaian dan pertimbangan.
2. Kekuasaan dalam mendengar dan menetapkan atau menjamin fakta-fakta dan dalam menyusun putusan.
3. Kewenangan untuk mengeluarkan keputusan yang bersifat mengikat dan menetapkan keputusan hukum.
4. Kekuasaan dalam mempengaruhi hak orang atau hak milik orang per orang.
5. Kewenangan untuk memeriksa dan menghadirkan saksi, serta mendengarkan argumen dalam sidang.

⁶⁷ Pasal 159 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

6. Kekuasaan dalam menegakkan keputusan ataupun memberi penjatuhan sanksi hukuman.

Konsep *quasi-yudisial*, yang berarti "setara" atau "sama kualitasnya dengan" fungsi pengadilan, menunjukkan bahwa meskipun DKPP dan pengadilan umum memiliki fungsi yang berbeda, keduanya menjalankan fungsi mengadili.

3. Penegakan Etik

Istilah penegakan etik tidak terlalu dikenal dalam keilmuan, istilah yang cukup populer adalah penegakan hukum. Penegakan adalah proses, cara, perbuatan menegakkan⁶⁸, sementara hukum adalah keseluruhan peraturan tentang tingkah laku yang berlaku dalam kehidupan bersama yang dapat dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi.⁶⁹

Satjipto Rahardjo mengartikan penegakan hukum sebagai suatu proses mewujudkan keinginan-keinginan hukum untuk menjadi kenyataan. Keinginan-keinginan hukum adalah pikiran-pikiran badan pembuat undang-undang yang telah dirumuskan dalam peraturan hukum.⁷⁰ Penegakan hukum merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial menjadi kenyataan.⁷¹ Penegakan hukum dalam arti luas mencakup nilai-nilai keadilan yang terkandung didalam bunyi aturan formal maupun nilai-nilai keadilan yang hidup dalam masyarakat. Sedangkan dalam arti sempit penegakan hukum itu hanya menyangkut penegakan peraturan yang formal dan tertulis saja.⁷²

⁶⁸ Hasan Alwi, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Cetakan Ketiga, Jakarta, Balas Pustaka, 2005, halaman 1155.

⁶⁹ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Yogyakarta, Liberty, 1999, halaman 40.

⁷⁰ Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum: Suatu Tinjauan Sosiologis*, Bandung, Sinar Baru, 2005, halaman 15.

⁷¹ Shanty Delyana, *Konsep Penegakan Hukum*, Yogyakarta, Liberty, 1988, halaman 32.

⁷² Andi Baso Zulfakar AR, *Hakikat Penegakan Hukum Tindak Pidana Pemilihan Umum*

Lembaga penegak hukum yang dikenal di Indonesia yaitu kepolisian, kejaksaan, kehakiman dan advokat. Secara umum, penegakan hukum dalam kehidupan ketatanegaraan dijalankan oleh pemerintah (*executive organ*) dan oleh pengadilan (*judicial organ*). Kedua lembaga negara tersebut menjalankan fungsi penegakan hukum dengan cara yang berbeda. Pemerintah menjalankan fungsi penegakan hukum dengan cara aktif agar semua warga negara berperilaku sesuai hukum, sementara pengadilan menjalankan fungsi penegakan hukum dengan cara pasif, menunggu para pihak mengajukan sengketa hukum ke pengadilan untuk memperoleh putusan hukum.⁷³ Pengadilan memproses suatu perkara untuk diperiksa dan diputuskan. Putusan hakim merupakan kondisi dimana memulihkan kondisi dari suatu yang tidak adil menjadi kondisi yang adil.

Selain penegakan hukum juga ada penegakan etika, yang membedakan jika penegakan hukum berlandaskan hukum positif sementara penegakan etika berlandaskan *code of conduct* suatu komunitas. Pada awalnya etika adalah sekumpulan aturan-aturan tidak tertulis yang dikembangkan oleh suatu komunitas tertentu yang mengatur bagaimana seharusnya anggota-anggota dalam komunitas bertingkah laku. Karena dibuat oleh komunitas tertentu, maka daya ikatnya juga melekat pada komunitas itu sendiri oleh sebabnya penegakan atas etika tidak dilakukan oleh negara melainkan oleh komunitas itu sendiri. Begitu pula sanksi pelanggaran yang dapat berupa celaan, cemoohan, pengucilan hingga pemboikotan.⁷⁴ Sistem etika kemudian berkembang, yaitu pada awalnya tidak

Legislatif Di Indonesia, Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum, Universitas Hasanuddin, 2003, halaman 65

⁷³ Satjoto Rahardjo, *Pendidikan Hukum Sebagai Pendidikan Manusia, kaitannya dengan profesi hukum dan pembangunan hukum nasional*, Yogyakarta, Genta Publishing, 2009, halaman 29

⁷⁴ Fauziah Suci Angraini, *Pro Kontra Penegakan Etik Secara Internal dan Eksternal*, Jurnal

secara tertulis menjadi akhirnya secara tertulis dalam bentuk kode etik (*code of ethic*) atau kode perilaku (*code of conduct*).

Perkembangan terakhir adanya kodefikasi norma etik dan lembaga penegakannya. Misalnya Komisi Yudisial yang dibentuk melalui amandemen Undang-Undang Dasar NRI 1945, Majelis Kehormatan Dewan, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu, Komisi Aparatur Sipil Negara, dll. Sehingga dapat dimaknai bahwa lembaga penegak etik merupakan lembaga yang berfungsi memeriksa dan memutus berdasarkan kode etik dan pedoman perilaku suatu komunitas.

Berdasarkan uraian di atas, penegakan etik dalam lingkup penelitian ini merujuk pada pada penegakan kode etik penyelenggara Pemilu yang dilaksanakan oleh DKPP>

4. Penyelenggara Pemilu

Berdasarkan Pasal 1 ayat 7 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum pengertian Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi Penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara langsung oleh rakyat.

Komisi Pemilihan Umum (KPU) merupakan lembaga Penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri dalam melaksanakan Pemilu.

Sementara Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) merupakan lembaga Penyelenggara Pemilu yang mengawasi Penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Secara umum KPU memiliki tugas menyelenggarakan tahapan Pemilu sebagaimana diatur dalam pasal 167 ayat 4 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum yaitu dimulai dari tahapan perencanaan program sampai dengan pengucapan sumpah/janji Presiden/Wakil Presiden serta anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Sementara Bawaslu secara umum bertugas melakukan pengawasan seluruh tahapan Pemilu, melakukan pencegahan pelanggaran Pemilu dan penindakan pelanggaran Pemilu.

KPU dan Bawaslu bersifat hierarkis termasuk ditingkat Provinsi, Kabupaten/Kota pada satuan pemerintahan daerah Penyelenggara Pemilu dari tingkat nasional, provinsi dan daerah secara kelembagaan bersifat permanen yaitu masa jabatan anggotanya 5 (lima) tahun, sementara penyelenggara Pemilu ditingkat kecamatan sampai dengan Tempat Pemungutan Suar (TPS) bersifat *ad hoc* yaitu masa jabatan sementara sepanjang tahapan Pemilu diselenggarakan.

Berdasarkan uraian di atas, penyelenggara Pemilu dalam penelitian ini dimaknai atau merujuk pada 3 (tiga) lembaga yakni KPU, Bawaslu dan DKPP sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu.

5. Kode Etik Penyelenggara Pemilu

Kata etika secara etimologis berasal dari bahasa Yunani yaitu “ethos” secara harfiah diartikan adat, kebiasaan, watak atau kelakuan manusia. Menurut pendapat Jimly Asshiddiqie “etika sering dikaitkan dengan pedoman untuk mengevaluasi apakah suatu hal itu baik ataupun buruk, benar atau salah. Etika berhubungan

dengan standar-standar penilaian tentang apa yang benar dan salah, yang harus dijadikan acuan oleh individu dalam memutuskan untuk melakukan atau menghindari suatu tindakan.”⁷⁵

Dalam pemakaian sehari-hari, sekurang-kurangnya dapat dibedakan tiga arti kata “etika” yaitu:

1. Arti pertama adalah ilmu yang melakukan refleksi kritis dan sistematis tentang moralitas. Etika dalam arti ini sama dengan filsafat moral.
2. Arti kedua adalah etika sebagai sistem nilai. Disini berarti nilai-nilai atau norma-norma moral yang menjadi pegangan hidup atau sebagai pedoman penilaian baik-buruknya perilaku manusia, baik secara individual maupun sosial dalam suatu masyarakat. Misalnya dipakai dalam “etika jawa”, “etika protestan” (Max Weber).
3. Arti ketiga adalah sebagai kode etik. yaitu diartikan sebagai kumpulan norma atau nilai moral yang wajib diperhatikan oleh pemegang profesi tertentu. Sebagai contoh dalam istilah “etika kedokteran”, “etika jurnalistik, etika advokat, dll. Penelitian ini menggunakan arti etika dalam ruang lingkup ini.

Etika dalam arti sebagai kode etik oleh pemegang profesi tertentu relatif baru berkembang di Indonesia. Organisasi profesi yang mampu dianggap pertama menyusun dan memberlakukan sistem kode etik bagi para anggotanya yakni Ikatan Dokter Indonesia (IDI). Sesudah dunia kedokteran, kode etik juga juga dikembangkan di dunia hukum dan akuntan, baru kemudian berkembang di bidang-bidang yang lain. Salah satunya dalam bidang Pemilu dikembangkan kode etik penyelenggara Pemilu.

⁷⁵ Jimly Asshiddiqie, *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2016, halaman 151.

Kode etik penyelenggara Pemilu merupakan pedoman moral dan etika sebagai acuan perilaku anggota KPU dan Bawaslu dalam menjalankan tugas, wewenang dan kewajiban. Ini mencakup kewajiban, larangan, dan tindakan yang sesuai untuk penyelenggara Pemilu. Kode etik dan pedoman perilaku penyelenggara. Kode etik penyelenggara Pemilu ditetapkan dengan Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilu.

Kode Etik Penyelenggara Pemilu disusun berlandaskan pada Pancasila, UUD 1945, Ketetapan MPR No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa, serta asas dan prinsip penyelenggaraan Pemilu.⁷⁶ Kode etik ini disusun untuk memastikan bahwa penyelenggara Pemilu menjaga integritas dan profesionalisme. Prinsip integritas dalam penyelenggaraan Pemilu mencakup empat nilai utama: (1) kejujuran, (2) kemandirian, (3) keadilan, dan (4) akuntabilitas. Sedangkan prinsip profesionalitas melibatkan sembilan nilai, yaitu: (1) kepastian hukum, (2) aksesibilitas, (3) ketertiban, (4) keterbukaan, (5) proporsionalitas, (6) profesionalisme, (7) efektivitas, (8) efisiensi, dan (9) kepentingan umum.⁷⁷

Berdasarkan Pasal 157 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, DKPP menyusun dan menetapkan kode etik untuk menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas anggota KPU dan Bawaslu. Dalam menyusun kode etik, DKPP mengikutsertakan KPU dan Bawaslu. Kode etik bersifat mengikat dan wajib dipatuhi oleh anggota KPU dan Bawaslu dan Kode etik

⁷⁶ Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilu

⁷⁷ Prinsip-Prinsip ini diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tetang Pemilihan Umum

ditetapkan dengan peraturan DKPP paling lambat 3 (tiga) bulan terhitung sejak anggota DKPP mengucapkan sumpah/janji.

Pelanggaran kode etik atau pelanggaran terhadap prinsip-prinsip diatas, merupakan pelanggaran terhadap etika Penyelenggara Pemilu. Objeknya adalah penyelenggara Pemilu sebagaimana dimasud dalam undang-undnag yaitu anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan anggota Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) masing-masing lembaga disetiap tingkatan sesuai pengaturan dalam undang-undang.

Berdasarkan uraian di atas, kode etik penyelenggara Pemilu dimaknai sebagai prinsip nilai-nilai yang menjadi acuan perilaku penyelenggara Pemilu baik itu KPU maupun Bawaslu yang diatur kemudian melalui peraturan DKPP.

H. Kerangka Teori

1. Teori Negara Hukum

Istilah "negara hukum" adalah terjemahan dari kata "*rechtsstaat*".⁷⁸ Pada konteks hukum di Indonesia, istilah lain yang kerap dipergunakan yakni "*the rule of law*", yang mempunyai makna yang sama dengan "negara hukum". Noto Hamid Joyo pernah mengatakan bahwa "atas dasar tersebut muncullah istilah negara hukum ataupun *rechtsstaat*".⁷⁹ Menurut Djokosoetono, penggunaan istilah "negara hukum yang demokratis" sebenarnya kurang tepat, karena yang utama dan mendasar adalah konsep *rechtsstaat*.⁸⁰

⁷⁸ Philipus M.Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Surabaya, Bina Ilmu, 1987, halaman 30.

⁷⁹ O.Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum*, Jakarta, Badan Penerbit Kristen, 1970, halaman 27.

⁸⁰ Padmo Wahyono, *Guru Pinandita*, Jakarta, Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 1984, halaman 67.

Di lain sisi, Muhammad Yamin menyamakan istilah negara hukum dengan *rechtsstaat* atau *government of law*, seperti yang terlihat dalam kutipan berikut :

Polisi ataupun negara militer, di mana polisi dan tentara menjalankan pemerintahan dan keadilan, bukanlah gambaran negara Republik Indonesia. Republik Indonesia adalah negara hukum (*rechtsstaat*, *government of law*) di mana keadilan yang tertulis diterapkan, berbeda dengan negara kekuasaan (*machtstaat*) di mana kekuatan senjata dan kekuatan fisik digunakan untuk bertindak semena-mena.⁸¹

Menurut penjabaran tersebut, pada literatur hukum Indonesia, di samping istilah *rechtsstaat* yang digunakan dalam menggambarkan prinsip Negara hukum, istilah *the rule of law* juga dikenal. Meskipun demikian, hingga saat ini, istilah *the rule of law* lebih kerap dipakai.

Berlandaskan pada pandangan Philipus M. Hadjon,⁸² kedua istilah, yakni *rechtsstaat* dan *the rule of law*, mempunyai dasar sistem hukum yang berbeda. *Rechtsstaat* muncul selaku respons terhadap absolutisme, yang sifatnya revolusioner, dan berakar pada sistem hukum kontinental yang dikenal sebagai *civil law*. Sebaliknya, *the rule of law* mengalami perkembangan dengan bertahap dan berlandaskan pada sistem hukum *common law*. Meskipun ditemukan perbedaan dalam latar belakangnya, kedua konsep ini kini tidak lagi diperdebatkan karena keduanya memiliki tujuan yang sama, yakni melindungi hak asasi manusia.

Walaupun ditemukan perbedaan mendasar antara konsep *rechtsstaat* atau *etat de droit* dan *the rule of law*, tidak mampu dipungkiri bahwasanya istilah negara hukum atau negara berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*) pada penjabaran UUD NRI 1945 dipengaruhi oleh kedua konsep tersebut.

Julius Stahl menyebutkan bahwa prinsip negara hukum, yang dikenal

⁸¹ Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1982, halaman 72.

⁸² Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum ... Op. Cit.*, halaman 72.

dengan sebutan *rechtsstaat*, melibatkan empat unsur utama, yakni: 1). Pemerintahan berlandaskan undang-undang; 2). Peradilan Tata Usaha Negara; 3). Pembagian kekuasaan dan 4). Perlindungan hak asasi manusia.⁸³ Sementara itu A.V. Dicey menjabarkan tiga karakteristik utama pada setiap Negara Hukum yang dikenal melalui istilah “*The Rule of Law*”, yakni: 1). *Supremacy of Law*; 2). *Equality before the law* ; dan 3). *Due Process of Law*.⁸⁴

Utrecht mengklasifikasikan dua jenis Negara Hukum yaitu Negara Hukum formal maupun klasik, serta Negara Hukum material atau modern.⁸⁵ Negara Hukum formal merujuk pada konsep hukum yang terbatas pada aturan tertulis dan sifatnya sempit. Sebaliknya, Negara Hukum material yang lebih kontemporer juga termasuk prinsip keadilan. Atas dasar tersebut, Wolfgang Friedman pada karyanya *Law in a Changing Society* membedakan antara *rule of law* secara formal, yang berarti “kekuasaan publik yang terorganisir,” dan *rule of law* secara material, yang berarti “hukum yang adil.”⁸⁶

Pembedaan ini bertujuan guna menekankan bahwasanya pada konsep negara hukum, keadilan tidak otomatis terealisasi dengan substansial. Hal ini karena pemahaman seseorang mengenai hukum bisa dipengaruhi oleh pandangan hukum formal yang sempit atau pandangan hukum material yang lebih luas. Jika hukum hanya dipandang secara sempit sebagai peraturan tertulis, maka pemahaman tentang negara hukum pun akan terbatas dan mungkin tidak menjamin keadilan

⁸³ Satya Arinanto, *Negara Hukum dalam Perspektif Pancasila*, dalam Agus Wahyudi (Ed.), *Tim Penyusun Buku Procceding Kongres Pancasila dalam Berbagai Perspektif*, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2009, halaman 207.

⁸⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, halaman 22.

⁸⁵ Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Jakarta, Ichtiar, 1962, halaman 9.

⁸⁶ Modul Pendidikan Negara Hukum dan Demokrasi, Pusat Pendidikan Pancasila dan Konstitusi, Mahkamah Konstitusi, 2016, halaman 9.

substansif.

Selain istilah *the rule of law*, Friedman juga mengemukakan istilah *the rule of just law* menjamin bahwa konsep *the rule of law* mencakup keadilan yang lebih mendalam dibandingkan sekadar penerapan ketentuan hukum sempit. Walaupun istilah yang dipergunakan tetap *the rule of law*, diharapkan makna luasnya yang mencakup keadilan substansial akan dipahami dalam konsep negara hukum modern.⁸⁷

Berdasarkan penjelasan tersebut, ada dua belas prinsip dasar negara hukum (*Rechtsstaat*) yang relevan di era sekarang. Prinsip-prinsip ini berfungsi menjadi fondasi utama yang menopang tegaknya sebuah negara modern, alhasil mampu diidentifikasi menjadi Negara Hukum (*The Rule of Law*) atau (*Rechtsstaat*) pada artian sesungguhnya. Adapun prinsip-prinsip atau asas dimaksud adalah sebagai berikut.

1. Supremasi Hukum: Prinsip supremasi hukum menekankan bahwa hukum harus menjadi panduan tertinggi dalam penyelesaian semua masalah, diakui baik secara normatif maupun praktis.
2. Kesetaraan di Hadapan Hukum: Setiap individu harus berkedudukan yang sama pada hukum dan pemerintahan, diakui dengan formal dan diimplementasikan dalam praktik.
3. Asas Legalitas: Pada setiap sistem hukum, harus ada penerapan prinsip legalitas (*due process of law*), yang berarti semua tindakan pemerintah harus berlandaskan pada ketentuan perundang-undangan yang sah serta tertulis.
4. Pembatasan Kekuasaan: Kekuasaan negara dan lembaga-lembaganya harus dibatasi dengan mengimplementasikan prinsip pemisahan kekuasaan dengan vertikal dan horizontal.
5. Organ Eksekutif yang Independen: Guna memberi batasan atas kekuasaan, lembaga-lembaga pemerintahan yang independen sebagai contohnya bank sentral, militer, kepolisian, dan Kejaksaan, serta lembaga-lembaga baru sebagai contohnya Komisi HAM dan Komisi Pemilihan Umum, harus diatur sedemikian rupa sehingga tidak sepenuhnya berada di bawah kontrol eksekutif. Ini penting untuk

⁸⁷ Moh. Mahfud MD, *Mahkamah Konstitusi dan Masa Depan Demokrasi Indonesia*, Bahan Orasi Ilmiah disampaikan di hadapan Rapat Senat Terbuka Universitas Andalas, Padang, 2008, halaman 16.

- menjaga demokrasi dan mencegah penyalahgunaan kekuasaan.
6. Peradilan yang Bebas dan Tidak Memihak: Peradilan harus terbebas dari pengaruh eksternal serta tidak memihak (*independent and impartial judiciary*), yang merupakan syarat mutlak pada setiap sistem hukum. Hakim harus melaksanakan tugasnya tanpa dipengaruhi oleh kepentingan politik maupun ekonomi.
 7. Peradilan Tata Usaha Negara: Meskipun asas peradilan bebas dan tidak memihak juga berlaku untuk peradilan tata usaha negara, penting untuk menekankan dengan khusus bahwasanya setiap negara hukum wajib memberikan akses bagi warga negara dalam penggugatan keputusan pejabat administrasi dan menjalankan putusan hakim tata usaha negara.
 8. Mahkamah Konstitusi (*constitutional court*); Selain memiliki pengadilan tata usaha negara yang bertujuan untuk menjamin keadilan bagi seluruh warga, negara hukum modern secara umum juga mengintegrasikan dibentuknya Mahkamah Konstitusi pada sistem kenegaraannya.
 9. Perlindungan Hak Asasi Manusia; Perlindungan konstitusional pada HAM disertai dengan jaminan hukum untuk penegakannya lewat proses yang adil. Perlindungan ini dipromosikan secara luas pada masyarakat guna meningkatkan penghormatan serta perlindungan HAM selaku salah satu ciri utama negara hukum yang demokratis.
 10. Memiliki Karakter Demokratis (*Demokratische Rechtsstaat*); Mengadopsi dan menerapkan asas demokrasi ataupun kedaulatan rakyat, yang memastikan partisipasi masyarakat pada proses pengambilan keputusan negara. Dengan demikian, setiap ketetapan dan undang-undang yang diimplementasikan mencerminkan rasa keadilan yang ada di masyarakat.
 11. Sebagai Alat Guna Meraih Tujuan Negara (*Welfare Rechtsstaat*): Hukum berperan sebagai instrumen dalam merealisasikan tujuan-tujuan yang dianggap ideal oleh masyarakat secara bersama.
 12. Keterbukaan dan Pengawasan Masyarakat; Keterbukaan dalam proses pembuatan dan penegakan hukum serta adanya pengawasan sosial yang transparan memungkinkan masyarakat untuk terlibat langsung. Dengan cara ini, kelemahan dan kekurangan pada sistem kelembagaan resmi mampu diperbaiki oleh partisipasi aktif masyarakat, guna memastikan keadilan dan kebenaran.⁸⁸

Di lain sisi, konsep Negara Hukum di Indonesia telah dijadikan elemen integral dari evolusi gagasan kenegaraan semenjak masa kemerdekaan. Walaupun pasal-pasal pada UUD NRI 1945 sebelum amandemen tidak dengan eksplisit menyebutkan ide negara hukum, Penjelasan konstitusi menegaskan bahwa

⁸⁸ Jimly Asshiddiqie, Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer, Papper. Disampaikan dalam Wisuda Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Palembang, 23 Maret 2004 dalam *Simbur Cahaya No. 25 Tahun IX Mei 2004 ISSN No. 14110-0614*

Indonesia mengadopsi prinsip “*rechtsstaat*”, bukan “*machtsstaat*”.

Dalam memastikan adanya ketertiban hukum, penegakan hukum, dan pencapaian tujuan hukum, peran kekuasaan kehakiman ataupun lembaga peradilan sangat utama. Ini termasuk fungsi penegakan hukum dan pengawasan. Pada praktik penegakan hukum, kerap kali melibatkan proses penemuan hukum atau penciptaan hukum baru.⁸⁹ Pada sistem negara hukum modern, kekuasaan pemerintah sangat luas, khususnya karena keberadaan delegasi wewenang dari penyusun undang-undang pada pemerintah ketika merumuskan ketetapan pelaksanaan dan keberadaan kebijakan diskresi.

Dalam kaitan penelitian ini, Penulis akan mengkaji kedudukan DKPP secara ketatanegaraan dan lembaga penyelenggara Pemilu. Selanjutnya mengkaji kewenangan DKPP sebagai lembaga penyelesaian pelanggaran etika penyelenggara Pemilu baik secara materiil maupun formil.

2. Teori tentang Lembaga Negara

Negara merupakan sebuah organisasi yang diselenggarakan oleh sekelompok orang atas masyarakat dengan tujuan tertentu, sedangkan yang dimaksud dengan organisasi menurut Fockema Andrea adalah bentuk susunan alat kelengkapan suatu badan hukum.⁹⁰ Organisasi harus mempunyai unsur-unsur sebagai berikut: koordinasi, tujuan bersama dan pembagian kerja. Dengan demikian, organisasi adalah koordinasi sejumlah kegiatan manusia yang direncanakan untuk mencapai suatu maksud atau tujuan bersama-sama melalui

⁸⁹ Sudikno Mertokusumo, *Bab-bab Tentang Penemuan ... Op. Cit.*, halaman 4.

⁹⁰ Fockema Andreae, *Kamus Istilah Hukum Belanda-Indonesia*, Jakarta: Binacipta, 1983, halaman 275.

pembagian tugas dan fungsi serta melalui serangkaian wewenang dan tanggung jawab.⁹¹

Selain itu menurut Abu Daud Busroh, negara merupakan organisasi yang mempunyai alat-alat pelengkap seperti eksekutif, parlemen, dan rakyat yang mempunyai fungsi sendiri-sendiri dan saling bergantung satu sama lain.⁹² Oleh karena itu, sebagai suatu organisasi, negara harus memiliki alat-alat pelengkap. Alat-alat pelengkap ini bertujuan untuk merealisasi tujuan negara (*staats will*).

Alat-alat pelengkap negara inilah yang disebut dengan lembaga negara. Istilah lembaga negara atau organ negara dapat dibedakan dari perkataan dari perkataan organ negara atau organ swasta, lembaga masyarakat atau yang biasa disebut sebagai organisasi non pemerintah. Hal ini berarti, lembaga apapun yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat disebut sebagai lembaga negara, baik dalam ranah eksekutif, legislatif, yudikatif maupun yang bersifat campuran.⁹³

Menurut Hans Kelsen, organ negara adalah siapa saja yang menjalankan fungsi yang ditentukan oleh tata hukum.⁹⁴ Sementara menurut Jimly Asshiddiqie organ negara tidak selalu berbentuk organik, karena setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat disebut organ asalkan fungsi-fungsinya bersifat menciptakan norma (*norm creating*) dan/atau menjalankan norma (*norm*

⁹¹ Edgar H. Schein, *Psikologi Organisasi*, Jakarta: Pustaka Binaman Pressindo, 1991, halaman 15-16.

⁹² Abu Daud Busroh dan Abu Bakar Busroh, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983, halaman 145-146.

⁹³ Firmansyah Arifin, ed. al, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, cet. 1, Jakarta: KHRN, 2005, halaman 30.

⁹⁴ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York: Russel dan Russel, 1975, halaman 192.

applying).⁹⁵ Selain itu Jimly Asshiddiqie membagi lima hal ruang lingkup organ negara yakni:

- a. Pengertian organ negara dalam arti luas, pengertian ini mencakup setiap individu yang menjalankan fungsi *law-creating* dan *law-applying*.
- b. Organ negara dalam arti luas tetapi lebih sempit dari pengertian pertama, mencakup individu yang menjalankan fungsi *law-creating* dan *law-applying* dan juga mempunyai struktur jabatan kenegaraan atau jabatan pemerintahan.
- c. Organ negara dalam arti yang lebih sempit, badan negara atau organisasi negara yang menjalankan fungsi *law-creating* dan *law-applying* dalam kerangka struktur dan sistem kenegaraan atau pemerintahan. Di dalam pengertian ini, lembaga negara dibentuk berdasarkan UUD, UU, Peraturan Presiden atau keputusan-keputusan yang tingkatnya lebih rendah, baik tingkat pusat ataupun tingkat daerah.
- d. Organ dalam arti yang lebih sempit lagi, organ atau lembaga negara itu hanya terbatas pada pengertian lembaga-lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UUD, UU, Peraturan Presiden atau keputusan-keputusan yang tingkatnya lebih rendah.
- e. Lembaga-lembaga konstitusional (lembaga tinggi) atau lembaga lembaga-lembaga yang ditentukan oleh UUD.⁹⁶

Menurut George Jellinek, organ negara dapat dikelompokkan ke dalam dua segi: organ negara yang bersumber langsung pada konstitusi (*Mittelbare Organ*) dan organ negara yang tidak bersumber langsung pada konstitusi (*Unmittelbare Organ*).⁹⁷ Organ negara yang tidak bersumber langsung pada konstitusi dapat dibagi menjadi dua:

1. *Notwendig Unmittelbare Organen* adalah organ yang tidak langsung memiliki wewenang seperti organ langsung.
2. *Fakultative Unmittelbare Organen* adalah organ yang tidak langsung menyelenggarakan pekerjaan rutin. Adapun dasar hukum adanya organ tidak langsung ini menurut Jellinek, berdasarkan hukum untuk melaksanakan tugas

⁹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi.....Op.Cit*, halaman 30.

⁹⁶ *Ibid*, halaman 40-41.

⁹⁷ George Jellinek, *Algemeene Staatierhe*, Berlin: Verlag von Julius Springer, 1919, halaman 544; Lihat pula Abu Bakar Busroh, *Ilmu Negara*, cet. 4, Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2006, halaman 163-166.

tertentu dan berdasarkan suatu hakikat untuk menyelenggarakan kepentingan umum.

Pendapat Jellinek tersebut mengelompokkan lembaga negara berdasarkan sumber hukum yang membentuknya, istilah ‘sumber hukum’ mengacu pada sumber kewenangan kelembagaannya yang dibentuk dengan undang-undang dasar, undang-undang atau peraturan-peraturan lainnya.⁹⁸ Selain dilihat dari sumber hukum pembentukannya keberadaan lembaga negara dapat pula dibedakan dari segi fungsinya. Jika dilihat dari segi fungsinya maka dapat dibedakan atas dua bentuk, yakni lembaga yang utama atau primer (*Main State's Organ*) dan lembaga sekunder atau penunjang (*Auxiliary State's Organ*).

Sebagaimana dijelaskan di atas, dewasa ini bermunculan lembaga pembantu (*Auxiliary State's Organ*) yang disebut dewan (*council*), komite (*commite*), badan (*board*) atau otorita (*authority*), disamping lembaga negara utama (*Main State's Organ*). Organ-organ tersebut pada umumnya berfungsi sebagai *a quasi governmental world of appointed bodies dan bersifat non departmental agencies, single purpose authorities dan mixed public-private institutions*.⁹⁹ Sifatnya quasi atau semi pemerintahan dan diberi fungsi tunggal atau kadang-kadang fungsi campuran seperti di satu pihak sebagai pengatur, tetapi juga menghukum seperti yudikatif yang dicampur dengan legislatif.¹⁰⁰

3. Teori Kewenangan

Kewenangan dan wewenang seringkali dianggap setara dengan kekuasaan.

⁹⁸ Di luar ketentuan UUD, terdapat lembaga-lembaga yang biasa disebut Komisi Negara atau Lembaga Negara Pembantu (*Auxiliary State's Agencies*) yang dibentuk berdasarkan undang-undang atau peraturan lainnya, *Ibid*, Halaman 3 Firmansyah Arifin, ed. al. *Op. Cit*, halaman 33.

⁹⁹ Jimmy Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi....Op.Cit*, halaman 341.

¹⁰⁰ *Ibid*, halaman 341

Biasanya, istilah kekuasaan sering digunakan secara bergantian dengan kewenangan, dan kewenangan sendiri sering dianggap setara dengan wewenang. Secara umum, kekuasaan mengacu pada dinamika kaitan di mana satu pihak memimpin dan pihak lainnya mengikuti (*the rule and the ruled*).¹⁰¹

Menurut Prajudi Atmosudirdjo, kewenangan bisa diartikan sebagai jenis kekuasaan resmi yang bersumber dari pemberian undang-undang oleh badan legislatif atau kekuasaan administratif eksekutif. Kewenangan mencakup kekuasaan yang menyeluruh terhadap kelompok tertentu atau area pemerintahan tertentu. Sebaliknya, wewenang lebih merujuk pada bagian-bagian spesifik dari kewenangan tersebut. Dalam kerangka kewenangan, adapun berbagai wewenang yang melibatkan otoritas dalam menjalankan tindakan hukum publik.¹⁰²

Dinyatakan bahwasanya kewenangan dapat didapat lewat atribusi, delegasi, dan mandat, dengan penjelasan seperti berikut. Kewenangan atribusi merujuk pada pemberian kewenangan pemerintahan yang baru yang diatur oleh ketetapan pada peraturan perundang-undangan. Dalam konteks ini, muncul atau dibentuk kewenangan pemerintah yang baru.

Kewenangan delegasi merupakan proses pemindahan wewenang yang sudah ada dari suatu badan ataupun jabatan yang telah memiliki kewenangan atributif kepada badan atau jabatan lain. Dengan demikian, setiap delegasi selalu merupakan hasil dari atribusi kewenangan yang sudah ada sebelumnya. Sebaliknya, mandat tidak melibatkan pemberian atau pelimpahan kewenangan baru antar badan atau jabatan, melainkan hanya penugasan tanpa adanya perubahan dalam

¹⁰¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998, halaman 35-36.

¹⁰² Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta., 1981, halaman 29-30.

kewenangan yang telah ada.¹⁰³

Sementara menurut Philipus M. Hadjon Setiap tindakan pemerintah wajib didasarkan pada kewenangan yang sah, yang bersumber dari atribusi, delegasi, atau mandat. Atribusi ditentukan oleh undang-undang Dasar melalui pembagian kekuasaan, sementara delegasi dan mandat merupakan pelimpahan kewenangan.¹⁰⁴

Philipus M. Hadjon menjelaskan bahwa delegasi melibatkan pelimpahan kewenangan dari satu organ pemerintahan ke organ lainnya sesuai dengan ketentuan hukum, dan tanggung jawab serta akuntabilitas berpindah kepada organ penerima delegasi. Organ yang memberikan delegasi tidak mampu lagi menggunakan kewenangan tersebut kecuali ada pencabutan yang dilakukan menurut prinsip *contrarius actus*, yaitu perubahan atau pencabutan peraturan harus dijalankan oleh pejabat yang menentukan peraturan tersebut, melalui ketetapan yang setara ataupun lebih tinggi. Sebaliknya, dalam sistem mandat, pelimpahan kewenangan berlangsung pada konteks interaksi yang bersifat rutin antara pemimpin dan bawahan, di mana tanggung jawab sepenuhnya tetap berada pada pihak yang memberikan mandat. Pemberi mandat selalu memiliki hak untuk menggunakan kembali kewenangan yang telah dilimpahkan kapan saja.¹⁰⁵

Ketika membahas tentang kewenangan, ini merujuk pada kapasitas untuk melakukan tindakan dalam ranah hukum publik. Secara hukum, kewenangan adalah kapasitas untuk melakukan tindakan yang diizinkan oleh hukum yang berlaku, yang memungkinkan seseorang atau entitas untuk menjalin hubungan hukum. Kewenangan ini dapat mempengaruhi interaksi dalam hukum, dan setelah

¹⁰³ Indroharto, *Op. Cit.*, halaman 70.

¹⁰⁴ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 2005, halaman 19.

¹⁰⁵ *Ibid*, halaman 20.

kewenangan tersebut diakui secara sah, barulah tindakan administratif memperoleh kekuatan hukum (*rechtskracht*). Dengan demikian, pemahaman tentang kewenangan sangat terkait dengan konsep kekuasaan.¹⁰⁶

Menurut definisi tersebut, ada kemungkinan terjadinya kekuasaan yang tidak erat kaitannya dengan hukum. Henc van Maarseveen menekankan bahwasanya kekuasaan yang tidak memiliki keterkaitan dengan hukum selaku *blote macht*¹⁰⁷ sementara Max Weber mengistilahkan kekuasaan yang erat kaitannya dengan hukum menjadi kewenangan rasional maupun legal. Ini merujuk pada kekuasaan yang berlandaskan sistem hukum, yang tersusun atas ketetapan - ketetapan yang telah diterima dan diikuti oleh masyarakat serta dikuatkan oleh negara.¹⁰⁸

Pada hukum publik, istilah kewenangan berkorelasi erat dengan kekuasaan. Kekuasaan dinilai setara dengan kewenangan sebab kekuasaan yang dipunyai oleh lembaga Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif yang mana ialah kekuasaan formal. Kekuasaan yakni aspek fundamental dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, bersama dengan elemen-elemen lain seperti: a) hukum; b) kewenangan (wewenang); c) keadilan; d) kejujuran; e) kebijakan; dan f) kebajikan.¹⁰⁹

Kekuasaan adalah esensi dari pelaksanaan fungsi negara yang memastikan negara tetap aktif dan dinamis (*de staat in beweging*). Kekuasaan memungkinkan negara untuk berfungsi, bekerja, memiliki kapasitas, mencapai hasil, dan melayani

¹⁰⁶ SF, Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta, FH UII Press, 2011, halaman 123.

¹⁰⁷ Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, Surabaya, Universitas Airlangga, 1990, halaman 30.

¹⁰⁸ A. Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Yogyakarta, Kanisius, 1990, halaman 52.

¹⁰⁹ Rusadi Kantaprawira, *Hukum dan Kekuasaan*, Yogyakarta, FH UII Perss, 1998, halaman 37-38.

rakyatnya dengan baik. Oleh sebab itu, negara perlu diberikan kekuasaan. Berdasarkan Miriam Budiardjo, kekuasaan yakni keterampilan seseorang atau sekelompok orang menggunakan pengaruh dalam mengarahkan tindakan individu atau kelompok lain supaya sejalan dengan harapan dan tujuan mereka yang memiliki kekuasaan.¹¹⁰

Agar kekuasaan bisa dilaksanakan dengan efektif, dibutuhkan adanya penguasa atau organ yang mengelola, alhasil negara dapat dipandang menjadi kumpulan jabatan-jabatan (*een ambten complex*) yang dilakukan pengisian oleh berbagai pejabat. Jabatan-jabatan ini membawa hak dan kewajiban tertentu menurut struktur subjek-kewajiban.

Atas dasar ini, kekuasaan mempunyai dua dimensi, yakni dimensi politik dan hukum, sementara kewenangan sekedar mempunyai dimensi hukum yang mana menandakan bahwasanya kekuasaan bisa berasal dari konstitusi atau dari sumber lain yang tidak konstitusional, seperti kudeta atau perang, sementara itu kewenangan secara eksklusif berasal dari konstitusi.

Kewenangan kerap kali dianggap setara dengan istilah wewenang. Pada konteks bahasa Indonesia, wewenang dipakai sebagai kata benda dan kerap disamakan dengan istilah "*bevoegheid*" pada hukum Belanda. Phillipus M. Hadjon mengungkapkan bahwasanya ada perbedaan halus antara kewenangan dan *bevoegdheid*. Perbedaan ini ada pada aspek hukum masing-masing. Istilah *bevoegdheid* dipergunakan baik pada hukum publik ataupun hukum privat, sedangkan pada konteks hukum Indonesia, istilah kewenangan lebih tepat dipergunakan pada hukum publik.¹¹¹

¹¹⁰ Miriam Budiardjo, *Op.Cit.*, halaman 35.

¹¹¹ Phillipus M. Hadjon, *Op. Cit.*, halaman 20.

Ateng Syafrudin menjelaskan bahwasanya adapun perbedaan antara konsep kewenangan dengan wewenang. Kita perlu bisa melihat perbedaan antara kewenangan (*authority, gezag*) dan wewenang (*competence, bevoegheid*).¹¹² Kewenangan merujuk pada bentuk kekuasaan formal yang disahkan oleh undang-undang, sementara itu wewenang adalah aspek spesifik dari kewenangan yang lebih umum.

Wewenang mencakup area tindakan hukum publik serta kekuasaan pemerintahan. Ini tidak sekedar mencakup wewenang untuk menyusun keputusan pemerintah (*bestuur*), meskipun demikian pula mencakup wewenang pada pelaksanaan tugas, pemberian wewenang, dan distribusi wewenang, yang khususnya diatur oleh ketentuan perundang-undangan. Secara yuridis, wewenang berarti kemampuan yang diserahkan oleh hukum dalam menghasilkan efek hukum.¹¹³

Definisi wewenang didasarkan atas H.D. Stoud yakni *Bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer* (setiap ketentuan yang mengatur bagaimana hak dan wewenang administratif didapat dan dipergunakan oleh entitas hukum publik pada sistem hukum publik).¹¹⁴

Dengan didasarkan pemahaman tentang kewenangan yang telah diuraikan, penulis menyimpulkan bahwa istilah *authority* dan *competence* merujuk pada

¹¹² Ateng Syafrudin, "Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab", *Jurnal Pro Justisia Edisi IV*, Bandung, Universitas Parahyangan, 2000, halaman 22.

¹¹³ Indroharto, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 1994, halaman 65.

¹¹⁴ Stout HD, de Betekenissen van de wet, dalam Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung, Alumni, 2004, halaman 4.

konsep yang berbeda. *Authority* merujuk pada kekuasaan formal yang datang dari ketetapan perundang-undangan, sementara itu *competence* yakni rincian spesifik dari *authority*. Ini berarti bahwa setiap subjek hukum yang diberi *authority* oleh undang-undang mempunyai hak dalam menjalankan tindakan yang diatur pada cakupan kewenangan tersebut.

Kewenangan yang dipegang oleh organ pemerintahan ketika menjalankan tindakan konkret, membuat regulasi, ataupun mengeluarkan keputusan senantiasa dilandaskan atas otoritas yang didapat lewat atribusi, delegasi, atau mandat dari konstitusi. Atribusi mengacu pada kekuasaan asli yang diberikan berdasarkan konstitusi (UUD 1945).

Delegasi melibatkan pengalihan kekuasaan dari satu organ pemerintahan ke organ lain. Sementara itu mandat tidak melibatkan pengalihan kekuasaan, melainkan memberi kewenangan kepada pihak lain untuk bertindak atas nama pemberi mandat. Pada hal ini, pejabat yang menerima mandat dapat memilih pejabat lain dalam bertindak mewakili pemberi mandat.

Mengacu pada asas legalitas, kewenangan tidak mampu didelegasikan dengan luas, melainkan sekedar dalam situasi di mana peraturan hukum secara spesifik mengatur kemungkinan adanya delegasi tersebut. Delegasi diharuskan mencukupi persyaratan seperti berikut:¹¹⁵

- a. Delegasi harus bersifat final, yang berarti bahwa setelah wewenang dilimpahkan, pihak yang menerima delegasi tidak bisa lagi mempergunakan wewenang tersebut secara langsung.
- b. Delegasi wajib disesuaikan dengan ketentuan undang-undang, yang berarti jika pelimpahan wewenang hanya mampu dilakukan bilamana ada dasar hukum yang mengizinkan pada ketentuan perundang-undangan.

¹¹⁵ Philipus M. Hadjon, *Op. Cit.*, halaman 5.

- c. Delegasi tidak dapat diberikan pada bawahan, yang mana mengindikasikan pada struktur organisasi, tidak diperkenankan adanya pelimpahan wewenang kepada level yang lebih rendah dalam hierarki.
- d. Kewajiban untuk memberikan penjelasan, berarti jika pihak yang menerima delegasi memiliki hak untuk meminta klarifikasi mengenai pelaksanaan wewenang yang dilimpahkan.
- e. Peraturan kebijakan, mempunyai artian bahwa delegasi harus menyediakan petunjuk atau instruksi terkait penggunaan wewenang tersebut.

Kewenangan berkewajiban berlandaskan pada ketentuan hukum yang diberlakukan (konstitusi), supaya mampu dianggap sah. Dengan kata lain, pejabat atau organ yang memutus keputusan harus memiliki dasar kewenangan yang valid. Menurut Stroink, pejabat atau lembaga pemerintah dapat memperoleh kewenangan melalui atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan yang ada pada lembaga pemerintah adalah hak yang diberikan dan diperkuat oleh hukum positif untuk mengatur dan menegakkan peraturan. Apabila tidak ada kewenangan yang jelas, keputusan hukum yang sah tidak dapat dikeluarkan.¹¹⁶

Penelitian ini akan menganalisis kewenangan DKPP sebagai lembaga penyelenggara Pemilu. DKPP memiliki wewenang memeriksa, memanggil, memberi sanksi dan memutus pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu. Putusan DKPP bersifat final dan mengikat serta tidak dapat dilakukan upaya banding secara materiil.

5. Konsep Etika dan Moral

Kata “etika” secara etimologis berasal dari kata Yunani “ethos”, secara harfiah berarti adat kebiasaan, watak, atau kelakuan manusia. Dalam pemakaian sehari-hari, sekurang-kurangnya dapat dibedakan tiga arti kata “etika”. Arti pertama

¹¹⁶ F.A.M. Stroink pada Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2006, halaman 219.

adalah sebagai sistem nilai. Kata “etika” disini berarti nilai-nilai atau norma-norma moral yang menjadi pegangan hidup atau sebagai pedoman penilaian baik-buruknya perilaku manusia, baik secara individual maupun sosial dalam suatu masyarakat. Arti pertama ini misalnya dipakai dalam “etika jawa”, “etika protestan” (Max Weber).¹¹⁷

Arti kedua adalah “Kode Etik” yaitu diartikan sebagai kumpulan norma atau nilai moral yang wajib diperhatikan oleh pemegang profesi tertentu. Sebagai contoh misalnya pemakaian dalam istilah “etika kedokteran”, “etika jurnalistik”. Penelitian ini menggunakan arti etika dalam konteks ini. Arti ketiga adalah ilmu yang melakukan refleksi kritis dan sistematis tentang moralitas. Etika dalam arti ini sama dengan filsafat moral.

Secara etimologis, kata etika sebenarnya sama dengan kata moral. Kata “moral” berasal dari akar kata latin “mos” – “moris” yang sama dengan kata etika dalam bahasa Yunani yang berarti adat kebiasaan. Sebagai istilah, keduanya kadang dibedakan. Istilah “etika” dipakai untuk menyebut ilmu dan prinsip-prinsip dasar penilaian baik-buruknya perilaku manusia. Sedangkan istilah “moral” untuk menyebut aturan dan norma yang lebih kongkret bagi penilaian baik-buruknya perilaku manusia.¹¹⁸

Objek material ilmu etika adalah tingkah laku atau tindakan manusia sebagai manusia, sedangkan objek formalnya adalah segi baik-buruknya atau benar-salahnya tindakan tersebut berdasarkan norma moral. Penilaian atau putusan tentang apakah tingkah laku seseorang dapat dikatakan baik atau buruk secara

¹¹⁷ J. Sudarminta, *Etika Umum: Kajian Tentang Beberapa Masalah Pokok dan Teori Etika Normatif*, Yogyakarta: PT. Kanisius, 2016, halaman 3.

¹¹⁸ *Ibid*, halaman 3.

moral, tentunya mengandaikan adanya suatu tolak ukur. Tolak ukur itu disebut norma moral.¹¹⁹

Berdasarkan uraian di atas, etika merujuk kepada pengertian ilmu tentang prinsip-prinsip baik-buruk, benar-salah, patut-tidak patut suatu tindakan manusia, sementara moral merupakan tolak ukur untuk menentukan baik-buruk tindakan seseorang. Teori tentang moral berkembang dalam berbagai perspektif dan pendekatan keilmuan.

Teori Moralitas Sosial (*social morality theory*) yang dikembangkan oleh ilmuwan Thomas Hobbes, Emile Durkheim dan Max Weber. Teori ini menjelaskan bahwa manusia itu hidup bermasyarakat, karena itu moralitas sosial menjadi landasan dalam kehidupan. Menurut teori ini, kelompok masyarakatlah yang paling berwenang menggariskan kebenaran sosial. Segala peraturan, larangan dan pantangan yang ditetapkan oleh masyarakat dan disetujui bersama adalah untuk kepentingan masyarakat, bukan individu.

Selanjutnya Teori Kepribadian Mulia (*Personality Virtue Theory*) yang bersumber dari pemikiran Aristoteles. Menurut Aristoteles, etika dikaitkan dengan kepribadian, sifat, atau ciri-ciri perwatakan. Usaha pengembangan moral seharusnya mengarah pada pembentukan watak mulia dan terbaik, bukan kepatuhan kepada peraturan masyarakat. Aristoteles menggariskan sejumlah watak mulia manusia yang bermoral, seperti: keadilan, kejujuran, murah hati, berani dan sebagainya.¹²⁰ Berdasarkan teori ini, masalah yang lebih ditekankan pada adalah dimensi individu atau manusianya, bukan perbuatan yang dihasilkan atau norma dalam masyarakat.

¹¹⁹ *Ibid*, halaman 4.

¹²⁰ *Ibid*, Halaman 6

Teori Teleologi (*Teleological Theory*) berasal dari istilah teleologi dari bahasa Yunani “teleos” yang berarti tujuan. Teori ini menyatakan bahwa baik dan buruknya suatu perbuatan itu tergantung pada tujuan yang dicapainya. Suatu perbuatan baik yang tidak bertujuan atau menghasilkan hal yang baik maka tidak pantas disebut baik. Berlaku jujur, ikhlas, menghormati orang adalah baik, karena hasil atau akibat dari perbuatan tersebut adalah baik. Penilaian terhadap suatu tindakan bermoral atau tidak bermoral adalah berdasarkan akibat yang ditimbulkan dari perbuatan tersebut.¹²¹ Teori ini mementingkan dampak dari suatu perbuatan. Teori yang bersumber dari pendekatan Utilitarianisme ini dicetuskan oleh filsuf Inggris Jeremy Bentham dan Jhon Stuart Mill. Kata “utility” bermakna berguna atau bermanfaat.

Teori Deontologi (*Deontological Theory*) berasal dari istilah deontologi dari bahasa Yunani “deon” yang berarti kewajiban atau sesuatu yang diwajibkan. Tokoh teori deontologi adalah Immanuel Kant. Dalam teori ini yang menjadi dasar baik dan buruknya suatu perilaku itu adalah kewajiban. Baik dan buruknya suatu perilaku itu tidak dinilai berdasarkan dampak yang ditimbulkan, tetapi kewajiban. Sebagai contoh kenapa kita harus jujur, adil dan ikhlas, karena itu adalah kewajiban. Begitu juga kenapa dilarang mencuri, iri hati, karena hal itu dilarang semua ajaran agama.¹²² Teori deontologi menyatakan perbuatan tidak pernah menjadi baik karena hasilnya baik. Meskipun perbuatan itu tujuannya baik, namun cara yang ditempuh salah/tidak baik, maka tetap tidak bisa dianggap baik.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan jika etika adalah suatu kajian ilmiah tentang perilaku manusia dalam masyarakat terkait benar-salah, baik-buruk,

¹²¹ *Ibid*, Halaman 7

¹²² *Ibid*, Halaman 8.

patut-tidak patut. Untuk mengukur hal tersebut diperlukan teori-teori moral sebagaimana penjelasan di atas.

Sebagaimana sudah dijelaskan di awal bahwa ada 3 (tiga) pengertian lingkup etika dan salah satunya adalah dalam pengertian “Kode Etik” yaitu diartikan sebagai kumpulan norma atau nilai moral yang wajib diperhatikan oleh pemegang profesi tertentu. Kode etik atau disebut juga norma etik. Istilah “norma” bersumber dari istilah Yunani *"nomoi"* atau *"nomos"*, yang mempunyai artian hukum atau kaidah pada bahasa Arab.

Jimly Asshidiqie menjelaskan bahwa norma sebenarnya merujuk pada proses pelembagaan ataupun institusionalisasi nilai-nilai yang dianggap ideal menjadi, keluhuran, dan kemuliaan, berbanding terbalik dengan nilai-nilai yang dianggap buruk, tidak luhur, atau tidak mulia. Kaidah-kaidah perilaku ini mampu dikategorikan ke dalam lima norma, yakni:¹²³

- a. wajib atau *obligattere*
- b. haram atau *prohibere*
- c. *sunnah* atau anjuran untuk melaksanakan
- d. *makruh* atau anjuran untuk jangan melakukan, dan
- e. *mubah* atau kebolehan atau *permittere*

Menurut Hazairin, lima norma ini mampu dikelompokkan pada tiga macam sistem norma, yakni norma agama, norma hukum, dan norma kesusilaan. Norma agama meliputi seluruh lima kaidah tersebut, sementara norma hukum hanya meliputi tiga dari kaidah-kaidah tersebut:

- a. Kaidah kewajiban (*obligattere*)

¹²³ Jimly Asshiddiqie, *Op.cit*, halaman 341.

- b. Kaidah larangan (*haram*)
- c. Kaidah kebolehan (*mubah*)

Menurut uraian di atas, ketiga sistem norma yakni norma agama, norma hukum dan norma kesusilaan (etika) dapat dikategorisasikan dalam bagan di bawah.¹²⁴

Tabel 1.1. Kaidah sistem norma agama, hukum dan kesusilaan

	Agama	Hukum	Etika
Wajib	√	√	-
Sunnah (anjuran +)	√	-	√
Mubah (kebolehan)	√	√	√
Makruh (anjuran -)	√	-	√
Haram (larangan)	√	√	-

Sumber: Jimly Asshiddiqie, 2016

Dari lima kaidah norma hukum wajib, haram, *mubah*, sunnah, dan *makruh* hanya tiga kaidah yang mampu dianggap menjadi kaidah hukum, yakni: wajib, *haram*, dan *mubah*. Sementara norma etika meliputi kaidah anjuran kebaikan, kebolehan dan anjuran tidak mengerjakan. Tabel di atas menjelaskan perbedaan norma hukum dan norma etika. Tujuan hukum setidaknya meliputi tujuan keadilan, kepastian dan kemanfaatan yang bertujuan demi ketertiban hukum. Norma hukum diharuskan mencerminkan keadilan yang jelas dan kepastian yang adil, yang pada akhirnya bertujuan untuk menciptakan ketertiban. Oleh karena itu, kaidah hukum diharuskan bersifat pasti, formal, jelas dan tidak diperkenankan abu-abu. Norma hukum mempunyai sifat memaksa (*imperative*) dan ada juga yang sekedar mengatur serta membimbing (*directive*).¹²⁵

Norma yang sifatnya memaksa senantiasa disertai sistem sanksi, namun pada perumusan norma yang sifatnya mengatur dan membimbing terkadang

¹²⁴ Sri Soemantri *Op.Cit*, halaman 92.

¹²⁵ *Ibid*, halaman 94.

diberikan ancaman sanksi sama sekali. Norma etika atau kesusilaan terdapat tiga kaidah yaitu anjuran, kebolehan dan makruh. Menurut Jimly Asshidiqie: Kaidah anjuran yaitu ketika seseorang mengikuti anjuran maka yang bersangkutan akan terhindar dari citra negatif. Jika seseorang secara konsisten menjalankan hal-hal yang dianjurkan, ia nantinya dengan mudah memperoleh penilaian yang positif. Dengan kata lain, etika memiliki peran krusial dalam mendukung efektivitas sistem hukum.¹²⁶ Namun, norma etika harus dibedakan secara jelas dari norma agama dan norma hukum. Meskipun ketiganya tidak boleh dicampur adukkan, pandangan yang berupaya melakukan pemisahan sistem etika dari sistem hukum tidak mampu diterima.

Sistem hukum memiliki perkembangan yang sangat signifikan dalam sejarah peradaban manusia sehingga setiap negara ada yang menerapkan sistem hukum *civil law* dan ada yang *anglo saxon*. Sementara sistem etika belum berkembang layaknya perkembangan dalam sistem hukum. Jimly Asshidiqie berusaha membuat perkembangan sistem etika menjadi 5 (lima) tahap perkembangan yang meminjam konsep tahap-tahap perkembangan budaya dan peradaban manusia dari Auguste Comte dan Van Perusen.¹²⁷

Adapun tahap-tahap perkembangan sistem etika yaitu 1). Tahap teologis, 2). Tahap ontologis, 3). Tahap *Positivist*, 4). Tahap Fungsional Tertutup, 5). Tahap Fungsional Terbuka atau tahap peradilan etika.¹²⁸ Pada tahap teologis, etika awalnya dianggap menjadi bagian dari ajaran agama, di mana setiap agama

¹²⁶ Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit*, halaman 34.

¹²⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme*, Sekretariat jenderal dan kepaniteraan MRI, Jakarta, 2006, halaman 204.

¹²⁸ Disarikan dalam buku Jimly Asshidiqie, *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2016.

mengajarkan nilai-nilai tentang baik dan buruk, benar dan salah. Selanjutnya, pada tahap ontologis, etika mulai dikaji secara ilmiah sebagai bagian dari filsafat. Pada tahap ini, etika berkembang dalam ranah teori dan abstraksi, tanpa adanya sistem praktis untuk menjalankan dalam perilaku nyata dalam kehidupan masyarakat. Pada tahap *positivist*, sistem etika sistem etika yang sebelumnya bersifat abstrak mulai disusun secara konkret dengan bentuk kode etik dan kode perilaku. Munculnya kode etik di dunia kedokteran, kode etik akuntan dan kode etik advokat pada abad 19 menjadi bentuk nyata tahap *positivist* perkembangan sistem etika.

Tahap berikutnya adalah etika fungsional tertutup, di mana keberadaan kode etik dan kode perilaku formal tidak lagi dianggap cukup jika tidak diterapkan secara nyata pada praktik. Pada akhir abad ke-20, bermunculan gagasan dalam menciptakan infrastruktur kelembagaan guna menegakkan kode etik, khususnya di sektor publik yang membutuhkan kepercayaan tinggi. Lembaga-lembaga ini, yang meliputi Komisi Etika, Dewan Kehormatan, atau Komite Etika, dibentuk untuk memastikan penerapan kode etik secara efektif.¹²⁹

Pembentukan instansi-instansi penegak kode etik bertujuan memastikan bahwa sistem kode etik dan kode perilaku diterapkan secara efektif dengan sanksi yang tegas bagi pelanggar. Lembaga-lembaga ini bertugas memeriksa laporan atau pengaduan, namun saat ini, mekanisme mereka harus memenuhi standar transparansi, keterbukaan, dan akuntabilitas publik sebagai syarat utama prinsip *good governance*. Tanpa adanya transparansi beserta akuntabilitas, sulit untuk menjamin kualitas proses penegakan etika yang mandiri, transparan, dan berimbang. Proses pemeriksaan dan peradilan yang dijalankan dengan tertutup akan

¹²⁹ Jimly Asshidiqie, *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, halaman 64.

meragukan integritas, objektivitas, dan independensinya.

Tahap fungsional terbuka merujuk pada periode di mana penegakan kode etik dilakukan dengan transparansi, mirip dengan sistem peradilan terbuka. Sebaliknya, tahap fungsional tertutup melibatkan penegakan kode etik yang dijalankan dengan tertutup karena alasan-alasan yang logis, seperti sifat pribadi atau privat dari hubungan yang terlibat. Proses pemeriksaan dugaan pelanggaran kode etik umumnya dijalankan dengan tertutup, dan penegakan kode etik pada tahapan ini belum dianggap menjadi proses peradilan modern yang transparan dan terbuka. Akibat dari tahap fungsional tertutup adalah kurangnya akuntabilitas dan transparansi dalam penegakan kode etik kepada publik.¹³⁰

Pengertian etika senantiasa dikaitkan dengan prinsip-prinsip dalam menilai sesuatu perbuatan itu baik ataupun buruk. Prinsip-prinsip etika dalam sejarah dikonstruksikan sebagai standar perilaku bagi anggota suatu komunitas atau jabatan tertentu yang mana tujuannya untuk mendapatkan kepercayaan publik. Menurut Jimly Asshiddiqie, sistem etika positif pertama kali diterapkan di bidang kedokteran. Pada akhir abad ke-18, dokter Inggris Thomas Percival merancang kode etik medis pertama yang diakui secara modern. Ia menulis kode etik ini pada tahun 1794 dan memperbaharuihnya pada tahun 1803 dengan memperkenalkan istilah etika medis dan yurisprudensi medis.¹³¹

Pada tahun 1815, Inggris mengesahkan undang-undang pertama tentang apoteker, menandai awal pengaturan resmi sistem etik dalam dunia kedokteran dan kesehatan. Profesi kedua yang mengembangkan sistem etika profesi adalah akuntan. Meskipun Luca Pacioli menulis tentang etika akuntansi pada tahun 1494,

¹³⁰ *Ibid.*, halaman 65.

¹³¹ *Ibid.*, Halaman 87

pengertian modern tentang kode etik akuntan baru muncul setelah pendirian *American Association of Public Accountants (AAPA)*.¹³²

Profesi hukum mengembangkan kode etik sejak tahun 1854 ketika hakim George Sharswood menulis esai tentang etika hukum. Alabama menjadi negara bagian pertama di AS yang mengesahkan kode etik hukum pada tahun 1887. *American Bar Association (ABA)* berdiri pada tahun 1854 dan melakukan pengesahan kode etik pertama, dikenal sebagai *Canons of Professional Ethics*, pada tahun 1908. Seiring perkembangan zaman, sistem kode etik terus mengalami perkembangan dalam praktik pada semua bidang kehidupan.¹³³

Di ranah negara, sistem kode etik berkembang dilingkungan cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, yudikatif, serta di lembaga-lembaga penunjang yang bersifat independen. Sebagai contoh pada cabang kekuasaan yudikatif di kehakiman dibentuk lembaga Komisi Yudisial yang berfungsi penegakan kode etik hakim. Pada sektor legislatif di DPR dibentuk Mahkamah Kehormatan DPR (MKD) yang berfungsi memeriksa anggota DPR yang diduga melanggar kode etik. Pada sektor birokrasi atau ASN dibentuk lembaga Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) yang bersifat permanen dengan fungsi memeriksa dan merekomendasikan pelanggaran etik anggota ASN.

Pada sektor swasta atau asosiasi-asosiasi, lembaga-lembaga sebagai contohnya Ikatan Akuntan Indonesia (IAI), Ikatan Dokter Indonesia (IDI), atau Persatuan Advokat Indonesia (Peradi) memiliki kode etik masing-masing yang mengatur anggota komunitasnya dan memiliki bidang yang berfungsi penegakan kode etik. Pada perkembangan mutakhir di nyaris seluruh negara di dunia memiliki

¹³² *Ibid*, Halaman 88

¹³³ *Ibid*, Halaman 90

sistem etika yang dibangun disamping sistem hukum yang telah berjalan stabil. Kebutuhan terhadap ada sistem etika dan penegakannya merupakan fenomena positif di tengah penguatan sistem hukum atau dapat juga diartikan jika sistem etika berfungsi untuk melengkapi sistem hukum yang telah berjalan.

I. Sistematika Penulisan

Sistematika pada penulisan Disertasi ini tersusun atas 6 (enam) bab sesuai dengan kaidah penulisan disertasi,¹³⁴ seperti berikut:

BAB I. PENDAHULUAN

Bab ini merupakan bab pendahuluan yang memuat latar belakang masalah yang memaparkan fakta-fakta hukum, isu hukum yang dikaitkan dengan aspek yuridis, teoritis dan filosofis terkait dengan permasalahan penelitian. Pada tujuan penelitian akan ditetapkan berdasarkan permasalahan yang sudah dirumuskan. Selanjutnya penjelasan tentang metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini, serta orisinalitas penelitian yang membedakan dengan penelitian lainnya dan menjelaskan kerangka konseptual, kerangka teoritis sebagai dasar teori yang akan digunakan sebagai bahan analisis penelitian, serta uraian terkait sistematika penelitian.

BAB II. TEORI DAN KONSEP TENTANG PENYELENGGARAAN PEMILU DAN SISTEM KEADILAN PEMILU

Bab ini adalah bab yang memaparkan kajian teoritis tentang penyelenggara Pemilu dalam Teori Negara Hukum yang merupakan

¹³⁴ Buku Pedoman Penulisan Disertasi dan Pedoman Akademik, Program Doktor (S3) Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Jambi, 2021.

dasar dari kajian kedudukan DKPP dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Selanjutnya Konsep tentang Lembaga Negara Penunjang yang merupakan dasar dari kajian kelembagaan DKPP sebagai penyelenggara Pemilu. Selanjutnya kajian tentang konsep sistem keadilan Pemilu (*electoral justice system*) untuk dijadikan analisis terhadap kedudukan DKPP dalam sistem penyelenggaraan Pemilu di Indonesia. Paparan pada bab ini dijadikan dasar analisis terhadap hasil penelitian sehingga memperoleh landasan untuk mendeskripsikan dalam pengolahan data untuk menjawab permasalahan penelitian yang ditetapkan dalam penelitian ini.

BAB III. KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN DKPP DALAM SISTEM PENYELENGGARAAN PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA.

Pada bab ini memaparkan kedudukan dan kewenangan DKPP dalam sistem penyelenggaraan Pemilu di Indonesia. Pada bagian awal bab akan menganalisis kedudukan kewenangan DKPP dalam perspektif sejarah yaitu mengkaji undang-undang pemilihan Umum pada masa sebelumnya. Selanjutnya analisis terhadap kedudukan dan kewenangan DKPP secara normatif dan persoalan/problematikanya. Kajian pada bab ini akan dipergunakan untuk menjawab rumusan masalah penelitian yang pertama dari tiga rumusan masalah.

BAB IV. PENGATURAN DKPP SEBAGAI PENEGAK KODE ETIK PENYELENGGARA PEMILIHAN UMUM SECARA QUASI PERADILAN.

Pada bab ini mengkaji tentang kode etik dan pedoman perilaku

penyelenggara Pemilu sebagai hukum materiil penegakan etik penyelenggara Pemilu. Selanjutnya mengkaji hukum cara penegakan etik penyelenggara Pemilu oleh DKPP. Pemaparan terhadap bab ini ditujukan untuk menjawab rumusan masalah kedua dari tiga rumusan masalah.

BAB V. FORMULASI IDEAL KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN DKPP SEBAGAI LEMBAGA PENEGAK ETIK PENYELENGGARA PEMILIHAN UMUM.

Pada bab ini akan dipaparkan perbandingan penyelenggara Pemilu dengan beberapa negara di dunia. Analisis perbandingan DKPP dengan lembaga penegakan etik di Indonesia dan lembaga dengan kategori quasi perdilan di Indonesia. Analisis studi kasus putusan DKPP yang dilakukan upaya hukum ke Pengadilan TUN. Selanjutnya merumuskan formulasi ideal kedudukan dan kewenangan DKPP sebagai lembaga penegak etik penyelenggara Pemilu. Pemaparan ini ditujukan untuk menjawab rumusan masalah penelitian ketiga dari penelitian ini.

BAB VI. PENUTUP: KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini berisikan kesimpulan dan saran sesuai dengan hasil penelitian dan analisis dalam bab-bab sebelumnya. Kesimpulan berisi intisari analisis berdasarkan rumusan masalah, sementara saran berisi ide dan gagasan konsep ideal pembentukan hukum berdasarkan kesimpulan penelitian.