

TINJAUAN YURIDIS KEWENANGAN DKPP MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 15 TAHUN 2011 TERHADAP PUTUSAN DKPP NOMOR : 23 -25/DKPP-PKE-I/2012

Oleh :

William Hendri¹

Abstract

The Honorable General Elections Administrator Council (DKPP) was formed to check and decide on the complaints and/or reports about ethical codes violation allegations done by General Elections Administrator based on the mandate of Undang-undang Number 15 Year 2011 about General Elections Administrator. However, in reality, DKPP issuing a verdict was controversial because it was not its authority.

The problems and the objectives of this research were: 1) Determining how the authority of DKPP in handling the problems in general elections, and 2) Evaluating DKPP verdict Number 23 -25/DKPP-PKE-I/2012 pursuant to Undang-Undang Number 15 Year 2011 about General Elections Administrator.

The method used was normative law research method using secondary data. The secondary data gathered from the library research was arranged in order and systematically to be analyzed using qualitative method to get the picture about the main problem comprehensively.

This research showed that DKPP was a council formed to guard the ethics in the general elections. DKPP was an ethical institution assigned by Undang-undang Number 15 Year 2011. The authority of DKPP related to General Elections Administrator ethical codes enforcement was attributive and based on clause 109 verse (2), clause 111 verse (1), and also clause 112 verse (10) and (11). In fact, with the verdict of DKPP Number 23 -25/DKPP-PKE-I/2012, about legislative members general elections arrangement proses in 2014, DKPP verdict was considered controversial by telling KPU to do the factual verification on 18 political parties which were avowed did not fulfill the administration verification by KPU. It meant that DKPP made a decision which contradicted clause 1 verse 3 UUD 1945 which was in line with legality principle. About the DKPP verdict to be final and bounding was mentioned on clause 112 verse (12) where the defendants and the related parties could not do any legal efforts as experienced by the board of KPU secretary generals. This was quite contrary with UUD 1945 clause 28D verse (1) about legal protection rights and legal certainty which is as equal as possible in front of the law if the verdict issued was felt harming the defendants or the related parties.

Keywords: Review, Juridical, Council, Honorable, General Elections.

A. Latar Belakang

Dalam renungan reflektif berjudul "Demokrasi Kita," Mohammad Hatta bernubuat bahwa demokrasi tidak bisa dilenyapkan dari denyut kehidupan bangsa

Indonesia. Menurut Hatta, setidaknya ada tiga sumber yang menghidupkan cita-cita demokrasi dalam kalbu bangsa Indonesia. Pertama, tradisi kolektivisme dari permusyawaratan desa. Kedua, ajaran Islam yang

¹ Staf Kantor Komisi Pemilihan Umum Kota Tanjungpinang

menuntut kebenaran dan keadilan Ilahi dalam masyarakat serta persaudaraan antar manusia sebagai makhluk Tuhan. Ketiga, paham sosialis Barat, yang menarik perhatian para pemimpin pergerakan kebangsaan dari dasar-dasar perikemanusiaan yang dibelanya dan menjadi tujuannya.²

Terkait mengenai "demokrasi", Abraham Lincoln secara sederhana telah mendefinisikan demokrasi sebagai "pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat" (*government of the people, by the people, and for the people*). Pemerintahan demokratis itu memerlukan prasyarat yang mengandung sedikitnya tiga ide pokok yaitu sebagai berikut: 1) Kekuasaan pemerintah berasal dari rakyat yang diperintah; 2) Kekuasaan itu harus dibatasi; dan 3) Pemerintah harus berdaulat, artinya harus cukup kuat untuk dapat menjalankan pemerintahan secara efektif dan efisien.³

Pada sila keempat Pancasila, yaitu: "kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan" juga mengandung beberapa ciri dari alam pemikiran demokrasi di Indonesia. Dalam pokok pikiran ketiga dari Pembukaan UUD 1945, disebut pula bahwa kedaulatan itu berdasar atas "kerakyatan" dan "permusyawaratan". Dengan kata lain, demokrasi itu hendaknya mengandung ciri: 1) kerakyatan (daulat rakyat); dan 2) permusyawaratan (kekeluargaan).⁴

Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 telah menyebutkan bahwa: "kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilakukan menurut Undang-Undang Dasar." Terkait pasal tersebut telah tercerminkan bahwa pada demokrasi modern yang menjalankan kedaulatan itu adalah wakil-wakil rakyat yang ditentukan sendiri oleh rakyat. Untuk menentukan siapakah yang berwenang mewakili rakyat maka dilaksanakanlah pemilihan umum. Pemilihan umum adalah suatu cara memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk di lembaga perwakilan rakyat serta salah satu pelayanan hak-hak asasi warga negara dalam bidang politik.⁵

Pemilu adalah sarana utama mewujudkan demokrasi dalam suatu negara. Substansi pemilu adalah penyampaian suara rakyat untuk membentuk lembaga perwakilan dan pemerintahan sebagai penyelenggara

negara. Suara rakyat diwujudkan dalam bentuk hak pilih, yaitu hak untuk memilih wakil dari berbagai calon yang ada. Sebagai suatu hak, hak memilih harus dipenuhi dan sesuai dengan amanat konstitusi.⁶

Sejarah pemilihan umum (pemilu) di Indonesia adalah sejarah perubahan Undang-Undang (UU) dari waktu ke waktu. Sejak tahun 1955 sampai dengan tahun 2014 ini sudah sepuluh kali pemilu legislatif diselenggarakan dan sudah sebelas kali UU Pemilu dilahirkan, sebab menyongsong pemilu legislatif 2014 juga telah dilahirkan UU Pemilu tersendiri. Ini masih bisa ditambah dengan UU tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, yang untuk Pemilu tahun 2004 dan 2009, juga diatur dengan UU tersendiri.

Menurut Mahfud MD dapatlah dikatakan bahwa dalam batas tertentu, sejarah pemilu di Indonesia adalah sejarah pencarian politik hukum tentang pemilu. Pencarian politik hukum yang mengesankan bahwa UU Pemilu di Indonesia selalu lahir sebagai "proses instrumental" atau percobaan yang tak selesai-selesai sekurang-kurangnya disebabkan oleh ada tiga hal. Pertama, karena ada kesadaran bahwa pemilu yang diselenggarakan sebelumnya mengandung kelemahan yang harus diperbaiki untuk menyongsong pemilu berikutnya. Kedua, karena terjadi perubahan konfigurasi politik yang menghendaki perubahan sistem maupun mekanisme pemilu yang dilatarbelakangi oleh motif politik tertentu oleh sebagian besar partai politik (parpol) yang menguasai kursi di DPR. Ketiga, karena terjadi perubahan situasi, misalnya demografi-kependudukan dan perkembangan daerah, yang harus diakomodasi di dalam UU Pemilu.⁷

Aturan umum terkait Pemilu di Indonesia pada dasarnya telah diatur secara tegas di dalam UUD 1945 Bab VIIB tentang Pemilu tepatnya pada Pasal 22E yang berbunyi: (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali; (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan

² Yudi Latif, *Negara Paripurna (Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila)*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2011, hlm 386.

³ A.B. Kusuma. "Butir-butir untuk Seminar Nasional dalam Rangka Memperingati Hari Konstitusi Indonesia". 10 Agustus 2009. Dalam Yudi Latif, *Negara Paripurna (Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila)*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2011, hlm 453.

⁴ *Ibid.*, hlm 476

⁵ Syarbaini, Budi, dkk, *Sosiologi dan Politik*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002, hlm 80.

⁶ Janedjri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, Konstitusi Press, Jakarta, 2012, hlm 5.

⁷ Moh. Mahfud MD. Kata Pengantar. Pemilu dan MK dalam Mozaik Ketatanegaraan Kita. Jakarta, 18 Agustus 2012. Dalam Janedjri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, Konstitusi Press, Jakarta, 2012, hlm. xii

Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik. (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan. (5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri; dan (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum di-atur dengan undang-undang.

Pasal 22E UUD 1945 inilah yang menjadi dasar lahirnya undang-undang terkait dengan Pemilihan Umum di Indonesia terutama Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, yang mana undang-undang ini adalah merupakan pengganti dari Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007.

Berkaitan dengan penyelenggara pemilihan umum di Indonesia yang termuat di dalam Pasal 22E UUD 1945 ayat (5), Jimly Asshiddiqie⁸ memberikan komentarnya bahwa :

“Penyelenggara pemilihan umum adalah suatu komisi yang bersifat (i) nasional, (ii) tetap, dan (iii) mandiri. Dalam pasal ini komisi dimaksud hanya dirumuskan dengan huruf kecil, yaitu ‘suatu komisi pemilihan umum’. Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 ini tidak menentukan secara eksplisit apa nama komisi itu, sehingga terserah kepada DPR bersama Pemerintah untuk menentukannya dalam undang-undang. Misalnya, undang-undang dapat saja memberi nama kepada komisi ini dengan nama ‘Komisi Pemilihan Nasional’, ‘Komisi Pemilhan Pusat’, ‘Komisi Pemilihan Daerah Provinsi’, dan sebagainya. Namun demikian, selama ini, komisi itu diberi nama Komisi Pemilihan Umum.”

Terkait hal ini, setelah apa yang telah disampaikan oleh Jimly Assiddiqie tersebut, realitasnya nama lembaga penyelenggara pemilihan umum yang digunakan dalam Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum adalah dikenal dengan sebutan Komisi Pemilihan Umum yang pada penerapannya lembaga ini merupakan salah satu lembaga negara bersifat nasional, tetap, dan mandiri (independen), namun pada bagian lain di dalam undang-undang tersebut ternyata ada juga lembaga lain yang berdiri sendiri dan merupakan satu kesatuan atau satu bagian dari penyelenggara pemilu, yaitu

Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU) dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).

Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU) beserta jajaran tingkatannya kebawah baik dari tingkat pusat sampai dengan tingkat daerah pada intinya memiliki tugas pengawasan terhadap proses pelaksanaan pemilu yang dilaksanakan oleh KPU baik dari tingkat pusat maupun sampai dengan tingkat daerah.

Kemudian ada lembaga lain juga yang sifatnya berdiri sendiri yaitu Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang dibentuk pada intinya untuk memeriksa dan memutuskan pengaduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU, anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, anggota PPK, anggota PPS, anggota PPLN, anggota KPPS, anggota KPPSLN, anggota Bawaslu, anggota Bawaslu Provinsi dan anggota Panwaslu Kabupaten/Kota, anggota Panwaslu Kecamatan, anggota Pengawas Pemilu Lapangan dan anggota Pengawas Pemilu Luar Negeri.

Jimly Asshiddiqie berkaitan dengan lembaga DKPP ini, mengatakan bahwa “hingga saat ini belum ada lembaga negara di negara-negara modern yang punya lembaga seperti DKPP.”⁹

Namun terkait dengan kewenangan secara umum yang dimiliki oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), pada kesempatan ini penulis akan melakukan kajian terhadap putusan DKPP Nomor 23-25/DKPP-PKE-I/2012 yang dianggap kontroversial oleh sebagian golongan intelektual dan juga telah menimbulkan penafsiran bahwa DKPP telah melampaui kewenangannya dalam memutuskan perkara terkait Pelanggaran Kode Etik oleh KPU RI yang diadukan oleh pengadu ke DKPP.

Akibat yang timbul dari keluarnya Putusan DKPP tersebut adalah bahwa di DPR RI sebagian telah terbelah pendapatnya. Wakil Ketua Komisi II Bidang Pemerintahan Dalam Negeri DPR RI Ganjar Pranowo pada saat itu menuding putusan DKPP tidak sesuai undang-undang. Sebab, wewenang DKPP hanya bisa menegur, memberhentikan sementara, dan pemberhentian tetap kepada penyelenggara pemilu terbukti bersalah, tidak sampai memerintahkan KPU agar mengikutsertakan 18 partai politik yang tidak lolos verifikasi administrasi untuk diberi kesempatan mengikuti verifikasi faktual sesuai dengan jadwal yang telah ditetapkan KPU.

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm 79 – 82.

⁹ Jimly Asshiddiqie, *Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu*, Rajawali Pers, Jakarta 2013, hlm 47.

Kemudian Hakim Nadjah juga senada dengan Ganjar, bahwa putusan tersebut tidak memiliki landasan hukum. Pendapat berbeda diungkapkan oleh Ketua Komisi II Agun Gunanjar bahwa keputusan DKPP dianggap wajar dan sesuai prosedur, selanjutnya beliau berpendapat bahwa KPU sebagai penyelenggara pemilu seharusnya tidak merinci dan membagi tahapan verifikasi partai politik calon peserta pemilu 2014 menjadi verifikasi administrasi dan verifikasi faktual. Kemudian dinyatakan bahwa KPU merinci tahapan verifikasi calon peserta pemilu menjadi administratif dan faktual, pengumuman mengenai partai politik lolos atau tidak, cukup dilakukan di akhir tahapan tanpa memakai sistim gugur. Beliau memaklumi ketetapan DKPP mengharuskan KPU memverifikasi faktual 18 partai politik, termasuk partai tidak lolos verifikasi administrasi sebelumnya. Disisi lain beliau juga berpendapat bahwa DKPP tetap perlu dilindungi agar tidak kebablasan yang mengakibatkan putusan yang dibuat keluar dari tugas pokok dan fungsinya sebagai lembaga penegak etika.¹⁰

B. Permasalahan

Permasalahan dalam Penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Bagaimana kewenangan DKPP dalam menyelesaikan permasalahan Pemilihan Umum?
- b. Apakah Putusan DKPP Nomor : 23-25/DKPP-PKE-I/2012 sesuai dengan amanat Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian yang penulis teliti adalah sebagai berikut :

- a. Untuk menemukan bagaimana kewenangan DKPP dalam menyelesaikan permasalahan Pemilihan Umum.
- b. Untuk mengevaluasi Putusan DKPP Nomor : 23-25/DKPP-PKE-I/2012 sesuai dengan amanat Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

D. Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yang menggunakan data sekunder dengan melakukan penelitian kepustakaan.¹¹ Data sekunder bersumber

dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier dan diperoleh melalui dokumen-dokumen, peraturan perundang-undangan, keputusan dan tulisan-tulisan lain yang berhubungan dengan topik penelitian.

Dalam penulisan ini, yang menjadi objek penelitian penulis adalah Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Nomor 23-25/DKPP-PKE-I/2012 terkait aduan pelanggaran kode etik kepada DKPP yang dilakukan oleh KPU RI oleh pengadu dengan dasar peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar 1945
2. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu.

Terkait dengan penelitian ini, dapat dilakukan analisa mengenai tugas dan wewenang yang dimiliki oleh Lembaga yang bernama Dewan Kehormatan Pemilihan Umum (DKPP) dalam memutuskan perkara yang terkait dengan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu. Dengan demikian, adapun metode analisa data yang penulis pergunakan dalam penelitian hukum ini adalah metode kualitatif.

E. Kerangka Teori

Pada penulisan ini, penulis akan mengkaji dengan menggunakan teori-teori yang relevan terhadap permasalahan yang akan dibahas terutama hal-hal yang terkait dengan kewenangan DKPP dan putusan DKPP Nomor : 23-25/DKPP-PKE-I/2012. Berkaitan dengan hal ini, teori yang penulis pergunakan untuk membedah permasalahan pada penulisan ini adalah teori Negara Hukum Pancasila dan teori Hans Kelsen yang dikenal dengan sebutan *stufentheorie*.

Untuk lebih jelasnya, pada kesempatan ini dapat penulis paparkan teori-teori tersebut sebagaimana berikut :

- a. Teori Negara Hukum Pancasila

Pancasila pada intinya berfungsi mengatasi persoalan ketertiban dan keamanan negara dalam bingkai kebersamaan yang tentu sifatnya teknis-operasional. Kesepakatan yang paling tinggi ini juga masih ada lagi yang jadi falsafah hidup bernegara berupa Undang-Undang Dasar 1945. Selain Undang-Undang Dasar 1945 merupakan suatu sistem norma atau sistem *ethics* dalam kaidah-kaidah hukum yang dituangkan dalam kalimat-kalimat normatif berupa

¹⁰ "Politisi Senayan terbelah sikapi keputusan DKPP." Diambil pada 14 Oktober 2013 dari <http://m.merdeka.com/khas/politisi-senayan-terbelah-sikapi-keputusan-dkpp-kisruh-pemilu-2014-3.html>

¹¹ Ronny Hanitijo, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hlm. 52

dalam bentuk Undang-Undang Dasar dan ini merupakan konstitusi tertulis. Maka dengan ini Pancasila harus dipandang sebagai roh dari Undang-Undang 1945 itu sendiri sehingga ia tetap dipandang sebagai roh, pada sisi lain Pancasila juga menjadi sumber inspirasi, sumber nilai, dan sekaligus menjadi *live star* (bintang penuntun).¹²

Pancasila terumus dalam alinea keempat Pembukaan UUD Tahun 1945, yakni: "... maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan / perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia". Berdasarkan rumusan tersebut, Budiono Kusumohamidjojo berpendapat bahwa "di Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945 dijiwai Pancasila."¹³

Bernard Arief Sidharta menyimpulkan bahwa Negara Indonesia yang akan diwujudkan oleh bangsa Indonesia adalah Negara Pancasila dengan ciri-ciri sebagai berikut: (1) Negara Pancasila adalah negara hukum, (2) Negara Pancasila itu adalah negara demokrasi yang dalam keseluruhan kegiatan kenegaraannya selalu terbuka bagi partisipasi seluruh rakyat, (3) Negara Pancasila adalah organisasi seluruh rakyat yang menata diri secara rasional dan dalam kebersamaan berikhtiar dalam kerangka dan melalui tatanan kaidah hukum yang berlaku, mewujudkan kesejahteraan lahir batin bagi seluruh rakyat dengan selalu mengacu pada nilai-nilai martabat manusia dan Ketuhanan Yang Maha Esa.¹⁴

Di samping berkedudukan sebagai ideologi dan dasar negara, Pancasila dalam sistem ketatanegaraan Indonesia juga berfungsi sebagai sumber dari segala sumber hukum. Dalam kaitan ini dapat dilihat misalnya pada Pasal 2 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 yang merumuskan bahwa: "Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara".

Dengan ini sangatlah jelas juga bahwa apabila kita melihat UUD 1945 yang bersumber pada Pancasila, pada Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang menyebutkan

bahwa "Negara Indonesia adalah Negara Hukum". Maksud dari negara hukum disini tentunya negara hukum yang bersumber dari Ideologi Pancasila sebagai norma dasar bagi Negara Indonesia.

b. Teori Hans Kelsen

Salah satu teori Hans Kelsen yang mendapat banyak perhatian adalah teori hierarki norma hukum dan rantai validitas yang membentuk piramida hukum (*stufentheorie*).¹⁵

Menurut teori ini, peraturan-peraturan hukum positif disusun secara piramida (bertingkat-tingkat) dari atas, yaitu dari *grundnorm* secara bertingkat ke bawah, ke sesuatu yang melaksanakan norma-norma hukum tersebut secara konkrit. *Grundnorm* merupakan dasar segala kekuasaan dan merupakan "legalitas" hukum positif. Dari *grundnorm* yang merupakan satu norma yang masih abstrak, dibentuk satu susunan kedua ini dibuat satu susunan dikonkritkan dalam Undang-Undang Dasar, norma-norma dalam Undang-Undang Dasar lebih di konkritkan lagi dalam Undang-Undang, dari Undang-Undang ke Peraturan Pemerintah dan seterusnya.¹⁶

Kemudian teori Hans Kelsen dikembangkan lebih lanjut oleh Hans Nawiasky yang merupakan muridnya. Teori Nawiasky disebut dengan *theorie von stufenaufbau der rechtsordnung*. Susunan norma menurut teori tersebut adalah :¹⁷

1. Norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*);
2. Aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*);
3. Undang-undang formal (*formell gesetz*); dan
4. Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung en autonome satzung*).

Staatsfundamentalnorm adalah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar (*staatsverfassung*) dari suatu negara. Posisi hukum dari suatu *Staatsfundamentalnorm* adalah sebagai syarat bagi berlakunya suatu konstitusi. *Staatsfundamentalnorm* ada terlebih dahulu dari konstitusi suatu negara.

Sedikit berbeda dengan gurunya, Hans Nawiasky mengatakan bahwa norma tertinggi yang oleh Hans

¹² Jimly Asshiddiqie, *Menegakkan EtikaOp. Cit.*, hlm 51.

¹³ Budiono Kusumohamidjojo, *Filsafat Hukum, Problematik Ketertiban yang Adil*. Grasindo, Jakarta, 2004, hlm. 220.

¹⁴ Bernard Arief Sidharta, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum, Sebuah Penelitian tentang Fundasi Ke-filsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum sebagai Landasan Pengembangan Ilmu ukum Nasional Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 2000, hlm. 48.

¹⁵ Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Syafaat, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Konstitusi Press, Jakarta, 2012, hlm 154 .

¹⁶ Soetiksno, *Filsafat Hukum 1*, Pradnya Paramita, Jakarta 2003, hlm 63-64.

¹⁷ Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Syafaat. *Teori Hansop.cit.*, hlm 154 .

Kelsen disebut sebagai norma dasar (*basic norm*) dalam suatu negara sebaiknya tidak disebut sebagai *staatsgrundnorm* melainkan *Staatsfundamentalnorm*, atau norma fundamental negara. *Grundnorm* pada dasarnya tidak berubah-ubah, sedangkan norma tertinggi berubah misalnya dengan cara kudeta atau revolusi.

A. Hamid S. Attamimi¹⁸ telah menunjukkan struktur hierarki tata hukum Indonesia dengan menggunakan teori Nawiasky. Berdasarkan teori tersebut, struktur tata hukum Indonesia adalah sebagai berikut :

1. *Staatsfundamentalnorm* : Pancasila (Pembukaan UUD 1945).
2. *Staatsgrundgesetz* : Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan.
3. *Formell gesetz* : Undang-Undang.
4. *Verordnung en autonome satzung* : secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.

F. Pembahasan

1. Putusan DKPP Nomor : 23 -25/DKPP-PKE-I/2012

Perkara ini adalah sidang yang dilaksanakan oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu RI yang menghasilkan Putusan Nomor : 23 – 25/DKPP-PKE-I/2012 dengan pengaduannya Nomor 055/I-P/L-DKPP/2012 tanggal 31 Oktober 2012 yang diregistrasi dengan Nomor Perkara 25/DKPP-PKE-I/2012 dan pengaduan Nomor 045/I-P/L-DKPP/2012 tanggal 29 Oktober 2012 yang diregistrasi dengan Nomor Perkara 26/DKPP-PKE-I/2012, dan disidangkan pada tanggal 9 November 2012, 13 November 2012, dan 21 November 2012 yang sebagai pengadu yang terdiri dari 2 (dua) pengadu yaitu Muhammad, selaku Ketua Bawaslu RI sebagai Pengadu I dan Said Salahuddin selaku perwakilan organisasi Pegiat Pemilu/Konsultan Sinergi Masyarakat Untuk Demokrasi Indonesia (SIGMA) sebagai Pengadu II yang melakukan aduan ke DKPP terhadap 7 (tujuh) orang komisioner KPU RI.

Pengadu I dalam sidang DKPP tanggal 9 November 2012, 13 November 2012, dan 21 November 2012, menyampaikan temuan adanya dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu yakni pada ketentuan Pasal 2 Juncto Pasal 26 ayat (2) UU Nomor 15 Tahun 2011, Pasal 7 huruf d, Pasal 11 huruf a dan huruf c, dan pasal 16 huruf a, huruf b, dan huruf c, Peraturan Bersama KPU, BAWASLU, dan DKPP Nomor 13 Tahun 2012, Nomor 11 Tahun 2012, Nomor 1 Tahun 2012

tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum. Pengadu I mengkuilifikasi pelanggaran tersebut dengan menarik ke dalam konstruksi etika, yakni Teradu Ketua dan Anggota KPU RI diduga tidak menghargai dan menghormati sesama lembaga, tidak tegas, tidak prosedur, tidak tertib, dan tidak kepastian hukum, dalam penundaan pengumuman penelitian administrasi hasil perbaikan Partai Politik.

Kemudian pengadu II dalam sidang DKPP tanggal 9 November 2012, 13 November 2012, dan 21 November 2012, menyampaikan temuan adanya dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu yakni pada ketentuan Pasal 26 ayat (2) UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang penyelenggaraan Pemilihan Umum, Pasal 3, Pasal 9 huruf b, Pasal 10 huruf b, Pasal 11 huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d, Pasal 12, Pasal 15 dan pasal 16 huruf a, huruf b, dan huruf c, Peraturan Bersama KPU, BAWASLU, dan DKPP Nomor 13 Tahun 2012, Nomor 11 Tahun 2012, Nomor 1 Tahun 2012 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum. Pengadu II mengkuilifikasi pelanggaran tersebut dengan menarik ke dalam konstruksi etika, yakni Teradu Ketua dan Anggota KPU RI diduga tidak cermat, tidak adil, tidak berasaskan Kepastian hukum, tidak tertib, tidak terbuka, tidak profesional, dan tidak akuntabilitas, dalam penyelenggaraan Verifikasi Peserta Pemilu.

Atas isi aduan pengadu dan setelah menjalankan proses persidangan dengan mendengarkan keterangan Teradu, saksi-saksi serta pihak terkait, DKPP pada intinya memutuskan :

- a. Pihak Teradu yaitu Ketua dan Anggota KPU RI tidak terbukti mempunyai itikad buruk untuk melanggar kode etik penyelenggara Pemilu.
- b. Menyatakan Sekretaris Jenderal KPU, Wakil Sekretaris Jenderal KPU dan Ketua Pokja Verifikasi Partai Politik, serta Kepala Biro Hukum Sekretariat Jenderal KPU, dan Wakil Kepala Biro Hukum melanggar kode etik penyelenggara Pemilu.
- c. Memerintahkan kepada KPU agar mengikutsertakan 18 partai politik, yang terdiri atas 12 (dua belas) partai politik yang direkomendasikan oleh Bawaslu ditambah 6 (enam) partai politik lainnya yang tidak lolos verifikasi administrasi tetapi mempunyai hak konstitusional yang sama, yaitu: 1) Partai Demokrasi Kebangsaan, 2) Partai Kesatuan Demokrasi Indonesia, 3) Partai Kongres, 4) Partai Serikat Rakyat Independen, 5) Partai Karya Republik, 6) Partai Nasional Republik, 7) Partai

¹⁸ Ibid., hlm 155.

- Buruh, 8) Partai Damai Sejahtera, 9) Partai Republika Nusantara, 10) Partai Nasional Indonesia Marhaenisme, 11) Partai Karya Peduli Bangsa, 12) Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia, 13) Partai Penegak Demokrasi Indonesia, 14) Partai Kebangkitan Nasional Ulama, 15) Partai Republik, 16) Partai Kedaulatan, 17) Partai Bhineka Indonesia, dan 18) Partai Nasional Benteng Kerakyatan Indonesia yang tidak lolos verifikasi administrasi untuk diberi kesempatan mengikuti verifikasi faktual sesuai dengan jadwal yang telah ditetapkan KPU.
- d. Memerintahkan kepada KPU untuk melaksanakan Putusan ini, dan kepada Bawaslu untuk mengawasi pelaksanaan Putusan ini.

2. Kewenangan DKPP Dalam Menyelesaikan Permasalahan Pemilihan Umum

Saat hendak membahas tentang kewenangan DKPP, tentunya kita tidak akan pernah terlepas dari asas legalitas. Asas legalitas adalah merupakan dasar dalam setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan. Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi, yaitu adanya kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang, yakni "*het vermogen tot het verrichten van bepaalde rechtshandelingen*," yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu.¹⁹

Mengenai wewenang, H.D. Stout²⁰ menyatakan bahwa "wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik."

Lebih lanjut, H.D. Stout²¹, dengan menyitir pendapat Goorden, mengatakan bahwa wewenang adalah "keseluruhan hak dan kewajiban yang secara eksplisit diberikan oleh pembuat undang-undang kepada subjek hukum publik."

Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*).

Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).²²

Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Indroharto mengatakan bahwa pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Disini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru. Lebih lanjut disebutkan bahwa legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintahan itu dibedakan antara²³:

- a. Yang berkedudukan sebagai *original legislator*; di negara kita di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi dan DPR bersama-sama pemerintah sebagai melahirkan suatu undang-undang, dan di tingkat daerah adalah DPRD dan Pemerintah Daerah yang melahirkan Peraturan Daerah.
- b. Yang bertindak sebagai *delegated legislator*; seperti Presiden yang berdasar pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan Peraturan Pemerintah di mana diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara tertentu.

Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan Tata usaha Negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara lainnya. Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.²⁴

Mengenai atribusi, delegasi, dan mandat ini H.D. van Wijk / Willem Konijnenbelt mendefinisikan sebagai berikut :²⁵

- a. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan.
- b. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari suatu organ pemerintahn kepada organ pemerintahan lainnya.

¹⁹ Ridwan HR, *Hukum administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm 97-98.

²⁰ Stout, H.D. *de betekenis van de Wet, Theoretisch-Kritische Beschouwingen over het Principe van Wetmatigheid van Bestuur*. W.E.J. Tjeenk Willink - Zwolle, 1994., hlm 102.

²¹ Ibid., hlm 103.

²² Bagir Manan, *Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*, Makalah pada seminar Nasional, Fakultas Hukum Unpad, Bandung, 13 Mei 2000, hlm 1-2. Dalam Ridwan HR.. *Hukum*op.cit., hlm 99-100.

²³ Ibid., hlm 101.

²⁴ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993, hlm 91.

²⁵ Ridwan HR.. *Hukum administrasi*....op.cit., hlm 102.

- c. Mandat adalah terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh orang lain atas namanya.

Apabila kita kaji terkait dengan kewenangan dari lembaga DKPP, kita ketahui bersama bahwa DKPP adalah lembaga baru yang dibentuk pada tanggal 12 Juni 2012 oleh pemerintah. Keberadaan DKPP dimaksudkan untuk mengawal etika penyelenggara Pemilihan Umum di setiap jajaran. DKPP merupakan institusi *ethics* yang ditugaskan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.²⁶

Pembentukan dan kewenangan DKPP telah disebutkan di dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Menurut Pasal 109 ayat (2), pada dasarnya DKPP dibentuk untuk memeriksa dan memutuskan pengaduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan Penyelenggara Pemilu. Kemudian Pasal 110 ayat (1) menjelaskan bahwa DKPP menyusun dan menetapkan satu kode etik untuk menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas Penyelenggara Pemilu. Selanjutnya Pasal 111 ayat (1) dijelaskan juga bahwa DKPP bersidang untuk melakukan pemeriksaan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan Penyelenggara Pemilu.

Adapun terkait Tugas DKPP menurut Pasal 111 ayat (3) adalah meliputi:

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

Kemudian pada Pasal 111 Ayat (4) dijelaskan bahwa DKPP mempunyai wewenang untuk:

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

yang terbukti melanggar kode etik.

Pada dasarnya putusan DKPP sebagaimana dimaksud pada Pasal 112 ayat (10) adalah Putusan DKPP berupa sanksi atau rehabilitasi diambil dalam rapat pleno DKPP. Kemudian pada Pasal 112 ayat (11) dijelaskan juga bahwa sanksi yang dimaksud adalah dapat berupa teguran tertulis, pemberhentian sementara, atau pemberhentian tetap. Putusan yang dikeluarkan DKPP adalah bersifat final sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 112 ayat (12).

Dari serangkaian kewenangan DKPP tersebut diatas berdasarkan pada Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Dapat diketahui bahwa kewenangan yang dimiliki oleh DKPP dalam hal penanganan pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu di Indonesia adalah bersifat Atribusi, karena kewenangan yang dimiliki oleh DKPP adalah bersumber dari Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011, yang mana undang-undang ini adalah merupakan produk dari DPR sebagai lembaga legislatif. Telah disebutkan sebelumnya bahwa kewenangan atribusi adalah merupakan pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada sebuah organ pemerintahan.

3. Evaluasi Putusan DKPP Nomor : 23-25/DKPP-PKE-I/2012 dan Kesesuaiannya Dengan UU Nomor 15 Tahun 2011

Putusan DKPP Nomor : 23-25/DKPP-PKE-I/2012 yang diputuskan berdasarkan Rapat Pleno oleh lima anggota DKPP pada hari senin tanggal 26 November 2012 dan dibacakan dalam sidang kode etik terbuka untuk umum pada hari selasa tanggal 27 November 2012 telah menimbulkan banyak kontroversi dalam ketatanegaraan di Indonesia.

Terhadap Putusan ini, DKPP menurut penulis telah keliru menilai pengaduan para pengadu dan bahkan melampaui batas kewenangannya (*out of authority*). Sehingga menjadi alasan kenapa putusan yang dikeluarkan DKPP tersebut sangatlah kontroversial dan menimbulkan berbagai tanda tanya publik. Hal itu disebabkan karena DKPP memberikan sebuah putusan yang tidak hanya memutus pengaduan pelanggaran kode etik namun sudah menyentuh ranah teknis penyelenggaraan tahapan pemilu. Padahal sebenarnya Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu memberikan batasan kepada DKPP yang hanya memiliki tugas utama

²⁶ Jimly Asshiddiqie. *Menegakkan Etika*op.cit., hlm 29.

menjaga kode etik penyelenggara pemilu. Telah dikatakan pada pasal 109 ayat (2) pada intinya bahwa DKPP dibentuk untuk memeriksa dan memutuskan pengaduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara pemilihan umum.

Oleh karena itu, DKPP dalam memutus perkara tersebut dapat dikatakan sebagai pelanggaran terhadap prinsip *ultra petita* atau dilarang untuk memberikan putusan diluar dari apa yang tidak diminta dan hal ini juga pada prinsipnya bertentangan dengan asas legalitas.

Jika dikaji lebih lanjut terhadap Putusan DKPP, maka secara jelas Putusan DKPP melampaui batas kewenangannya (*out of authority*) yang tercermin pada pokok putusannya, yaitu sebagai berikut :

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

Merujuk pada Pasal 1 angka 6 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 menyatakan, Komisi Pemilihan Umum (KPU) adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri yang bertugas melaksanakan Pemilu. Selanjutnya Pasal 55 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 menurut pendapat penulis pada intinya menjelaskan, bahwa untuk mendukung kelancaran tugas dan wewenang KPU dibentuklah Sekretariat Jenderal KPU. Sehingga dapat diartikan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 memberikan penjelasan bahwa, yang dimaksud penyelenggara Pemilu adalah Komisioner KPU bukanlah Sekretariat Jenderal KPU, karena secara tegas Sekretariat Jenderal KPU hanyalah berfungsi sebagai pendukung dari tugas dan wewenang KPU sebagai penyelenggara Pemilu.

Apabila dilihat dari aspek hukum, maka DKPP dapat dinilai keliru dalam menerapkan norma hukum. Karena sebenarnya Sekretariat Jenderal KPU sebagai birokrasi yang terdiri dari PNS tentu tetap taat terhadap Undang-Undang Nomor 43

Tahun 1999 tentang Pokok-pokok kepegawaian, PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil dan PP Nomor 42 tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa korps dan Kode Etik PNS. Sehingga Kode Etik yang dimiliki oleh Sekretariat Jenderal KPU sebagai birokrasi yang terdiri dari PNS tentunya berbeda dari Kode Etik yang berlaku bagi Komisioner KPU. Sebagai PNS, tugas dan penilaian terhadap kesekretaritan jenderal harus berdasarkan undang-undang tentang PNS. Sedangkan DKPP sebagai lembaga penegak etika penyelenggara pemilu harus berdasarkan pada undang-undang penyelenggara pemilu.

Apalagi di dalam keterangannya, Sekjend KPU memaparkan beberapa point yang pada intinya membantah tuduhan-tuduhan yang bahwanya melanggar kode etik, seperti : Tidak benar kalau Sekjend KPU kesulitan untuk menghadirkan 68 personil untuk melaksanakan verifikasi partai politik. Jajaran sekretariat jenderal KPU telah bekerja optimal seperti penyiapan PKPU, penyiapan aplikasi bekerjasama dengan BPPT dan lain-lain.

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

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

Putusan DKPP yang memerintahkan KPU terhadap 18 parpol yang tidak lolos verifikasi administrasi untuk ikut serta pada tahap verifikasi faktual, bukanlah merupakan ranah etik penyelenggara pemilu, tetapi merupakan sengketa administrasi pemilu. Maka berdasarkan Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 lembaga yang mempunyai

kewenangan untuk memutus sengketa administrasi pemilu merupakan kewenangan Bawaslu dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN), bukan ranah kewenangan DKPP.

Selain itu, Pasal 4 ayat (2) huruf c Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD menyatakan bahwa, tahapan penyelenggaraan Pemilu meliputi pendaftaran dan verifikasi Peserta Pemilu. Karena verifikasi parpol adalah bagian dari tahapan pemilu, maka terhadap Putusan DKPP yang memerintahkan KPU untuk melakukan verifikasi terhadap 18 parpol yang tidak lolos tahap verifikasi administrasi adalah bentuk intervensi DKPP terhadap KPU yang menyelenggarakan pemilu dan hal tersebut juga sangat berbahaya karena dapat mengancam independensi KPU sebagai penyelenggara pemilu.

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

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

- 4) Yang terakhir adalah berkaitan dengan Putusan DKPP No. 25-26/DKPP-PKE-I/2012 yang "memerintahkan" kepada KPU untuk melaksanakan Putusan tersebut, dan kepada Bawaslu untuk mengawasi pelaksanaan Putusan ini. Mengingat berdasarkan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 pasal 112 ayat (12), putusan DKPP tersebut bersifat final dan mengikat, dan tidak terdapat upaya hukum yang dapat membatalkan putusan DKPP tersebut. Maka

berarti melekat dengan seluruh konsekuensinya KPU harus menerima, tidak ada kata lain bagi KPU kecuali menjalankan seluruh keputusan DKPP.

Namun dengan hal ini penulis berpendapat, para teradu atau pihak terkait seperti jajaran Sekretariat Jenderal KPU yang dalam putusan DKPP tersebut dikenai sanksi dan tidak dapat melakukan upaya hukum apapun, tentunya sangat bertentangan dengan UUD 1945 Pasal 28 D ayat (1) yang berbunyi "Setiap orang berhak atas pengakuan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum."

Pada kesempatan lain, jika mengkaji kewenangan DKPP yang bersifat atribusi, maka DKPP seharusnya memang tidak boleh keluar dari kewenangannya yang telah diatur di dalam undang-undang, namun realitasnya putusan DKPP tersebut sangat jelas bertentangan dengan asas legalitas, yang mana jika dikaji melalui teori Negara Hukum Pancasila bahwa keputusan DKPP telah keluar dari kewenangannya, karena Pasal 1 ayat 3 UUD 1945 menyebutkan bahwa "Negara Indonesia adalah negara hukum." Maka putusan DKPP terkait perintah DKPP kepada KPU untuk melakukan verifikasi faktual kepada 18 Partai Politik yang sebelumnya dinyatakan tidak lolos dalam verifikasi administrasi oleh KPU, menurut penulis sudah sangat bertentangan dengan Pasal 1 ayat 3 UUD 1945. Karena jika melihat kewenangan DKPP yang diberikan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011, bahwa DKPP dibentuk untuk memeriksa dan memutuskan pengaduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu, kemudian telah dikatakan juga bahwa DKPP bersidang hanya untuk melakukan pemeriksaan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan Penyelenggara Pemilu. Lalu Putusan DKPP hanya berupa sanksi atau rehabilitasi diambil dalam rapat pleno DKPP. Sanksi dimaksudpun dapat berupa teguran tertulis, pemberhentian sementara, atau pemberhentian tetap.

Maka dengan melihat kewenangan yang dimiliki oleh DKPP tersebut dan apabila dikaitkan dengan Putusan DKPP Nomor 23-25/DKPP-PKE-I/2012, maka putusan DKPP tersebut sangatlah jauh dari keinginan dari Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 yang berkaitan dengan pasal-pasal penegakan etika bagi penyelenggara pemilihan umum di Indonesia.

Kemudian apabila mengacu pada *Stufentheorie* atau hierarki norma hukum yang digagas oleh Hans

Kelsen, Hans Nawiasky dan di Indonesia diteruskan oleh Hamid Attamimi, dapat penulis klasifikasikan keberadaan lembaga DKPP dan wewenangnya menurut Undang-undang Nomor 15 tahun 2011 dalam bebentuk tabel berdasarkan hierarki tata hukum yang berlaku di Indonesia sebagai berikut :

Tabel
Klasifikasi Hierarki Lembaga DKPP menurut Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 berdasarkan hierarki tata hukum yang berlaku di Indonesia (*stufentheorie*)

<i>Stufentheorie</i>	Hierarki Peraturan di Indonesia	Posisi UU No.15 Tahun 2011
Norma fundamental negara (<i>Staatsfundamentalnorn</i>)	Pancasila (Pembukaan UUD 1945)	Pancasila (Pembukaan UUD 1945)
Aturan dasar negara (<i>staatsgrundgesetz</i>)	Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan	Batang Tubuh UUD 1945 Pasal 22E
Undang-undang formal (<i>formell gesetz</i>)	Undang-Undang	Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Pasal 109 ayat (2), Pasal 110 ayat (1), pasal 111 ayat (1) dan Pasal 112 ayat (10) - (11).
Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (<i>verordnung en autonome satzung</i>)	Secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota	1. Peraturan KPU 2. Peraturan BAWASLU 3. Peraturan DKPP 4. Peraturan Bersama KPU, BAWASLU & DKPP

Berkaitan dengan klasifikasi tersebut di atas, Putusan DKPP Nomor 23-25/DKPP-PKE-II/2012 telah keluar dari kewenangannya dan bertentangan dengan Pasal 1 ayat 3 UUD 1945 yaitu "Negara Indonesia adalah negara hukum." Semenetera itu secara garis besar kewenangan DKPP telah tercantum dalam Pasal 109 ayat (2) dan Pasal 111 ayat (1). Kemudian Pasal 112 ayat (12) terkait putusan DKPP yang bersifat final dan mengikat, menurut penulis adalah sangat bertentangan dengan UUD 1945 Pasal 28 D ayat (1) yang berbunyi "Setiap orang berhak atas pengakuan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum."

G. PENUTUP

1. Kesimpulan

Berdasarkan uraian dan pembahasan yang telah penulis paparkan sebelumnya, maka dapat disimpulkan sebagai berikut :

- a. Kewenangan yang dimiliki oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu dalam hal penanganan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilihan umum di Indonesia pada dasarnya termuat Pasal

109 ayat (2), pasal 110 ayat (1) dan Pasal 111 ayat (1) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu yang pada intinya hanya berwenang untuk memeriksa dan memutuskan pengaduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu, kemudian DKPP dapat menyusun dan menetapkan satu kode etik untuk menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas Penyelenggara Pemilu dan kemudian DKPP bersidang hanya untuk melakukan pemeriksaan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan Penyelenggara Pemilu. Sumber kewenangan yang dimiliki DKPP berdasarkan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 adalah bersifat atribusi, karena undang-undang tersebut adalah merupakan produk dari Lembaga Legislatif atau lembaga pembuat undang-undang.

- b. Putusan DKPP Nomor 23-25/DKPP-PKE-II/2012 telah melampaui batas kewenangannya (*out of authority*) dan tidak sesuai dengan keinginan dari Pasal 109 ayat (2), Pasal 111 ayat (1) serta Pasal 112 ayat (10) dan (11) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Karena dianggap tidak hanya memutus pengaduan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu namun sudah menyentuh pada ranah teknis penyelenggaraan tahapan pemilu yang menjadi kewenangan KPU, yang tercermin pada putusan DKPP yang memerintahkan KPU untuk melakukan verifikasi faktual terhadap 18 parpol yang sebelumnya dinyatakan tidak lolos verifikasi administrasi dan kemudian juga terkait putusan DKPP yang merekomendasikan kepada KPU untuk menjatuhkan sanksi pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu terhadap pihak terkait yaitu kepada Sekretaris Jenderal KPU, Wakil Sekretaris Jenderal KPU dan Ketua Pokja Verifikasi Partai Politik, serta Kepala Biro Hukum Sekretariat Jenderal KPU, dan Wakil Kepala Biro Hukum. Padahal, pihak-pihak terkait tersebut sesungguhnya tidak termasuk para pihak dalam perkara Pelanggaran Kode Etik yang diajukan oleh pengadu ke DKPP, karena pengadu hanya mengadukan Teradu yang terdiri dari Ketua dan Anggota KPU RI. Sementara itu, putusan yang dikeluarkan oleh DKPP adalah bersifat final dan mengikat dan hal ini termuat didalam Pasal 112 ayat (12) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011. Maka dalam hal ini para teradu atau para pihak terkait yang dikenai sanksi yang termuat di dalam putusan DKPP tidak dapat melakukan upaya

hukum, dikarenakan putusan DKPP bersifat final dan mengikat. Dengan ini, Pasal 112 ayat (12) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 bertentangan dengan UUD 1945 Pasal 28 D ayat (1), karena para teradu atau para pihak terkait tetap memiliki hak perlindungan hukum serta kepastian hukum yang seadil-adilnya di hadapan hukum jika putusan yang dikeluarkan oleh DKPP terhadapnya dirasa jauh dari rasa keadilan.

2. Saran

Dalam hasil penelitian ini, maka penulis menyampaikan saran sebagai berikut :

1. Perlu adanya penambahan pasal di dalam Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 terkait upaya hukum para teradu atau pihak terkait yang telah dijatuhi sanksi oleh DKPP melalui putusannya

2. Terkait Pasal 112 ayat (12) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum mengenai putusan DKPP bersifat final dan mengikat, perlu dilakukan revisi atau dihapus karena sangat bertentangan dengan UUD 1945 Pasal 28 D ayat (1).
3. DKPP agar dalam melaksanakan proses persidangan harus memperhatikan pokok pengaduan pengadu, sehingga putusan yang dikeluarkan benar-benar sesuai dengan pengaduan pengadu dan tidak keluar dari koridor kewenangannya yang diatur dalam Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Daftar Pustaka

A. Buku-buku

- Bernard Arief Sidharta, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum, Sebuah Penelitian tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 2000.
- Budiono Kusumohamidjojo, *Filsafat Hukum, Problematik Ketertiban yang Adil*, Grasindo, Jakarta, 2004.
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993.
- Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Syafaat, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Konstitusi Press, Jakarta, 2012.
- , *Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013.
- , *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009.
- Janedjri M Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, Konstitusi Press, Jakarta, 2012.
- Ridwan HR, *Hukum administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011.
- Ronny Hanitijo, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994.
- Soetiksno, *Filsafat Hukum 1*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2003.
- Stout, H.D, *de betekenissen van de Wet, Theoretisch-Kritische Beschouwingen over het Principe van Wetmatigheid van Bestuur*, W.E.J. Tjeenk Willink – Zwolle, 1994.

Syarbaini, Budi, dkk, *Sosiologi dan politik*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002.

Yudi Latif, *Negara Paripurna (Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila)*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2011.

B. Internet

Politisi Senayan terbelah sikapi keputusan *DKPP*. Diambil pada 14 Oktober 2013 dari <http://m.merdeka.com/khas/politisi-senayan-terbelah-sikapi-keputusan-dkpp-kisruh-pemilu-2014-3.html>

C. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang *Penyelenggara Pemilihan Umum*.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang *Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*.

Peraturan Bersama Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum ; Nomor 13 Tahun 2012, Nomor 11 Tahun 2012 dan Nomor 1 Tahun 2012 ; tentang *Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum*.

Peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Nomor 2 Tahun 2012 tentang *Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum*.