

**KEWENANGAN DEWAN KEHORMATAN PENYELENGGARA
PEMILU (DKPP) MENGUBAH KEPUTUSAN KOMISI PEMILIHAN
UMUM (KPU) PROVINSI JAWA TIMUR (STUDY KASUS PUTUSAN
NO.74/DKPP-PKE-II/2013)**

***THE COMPETENCE OF HONORARY BOARD OF THE GENERAL
ELECTIONS TO AMEND THE DECISION OF THE GENERAL ELECTION
COMMISSION OF THE PROVINCE OF EAST JAVA (A CASE STUDY ON
THE DECISION NO. 74/DKPP-PKE-II/2013)***

Lalu Kukuh Sekartadi

Magister Ilmu Hukum Universitas Mataram
email : kukuhskartadi@gmail.com

Naskah diterima : 12/06/2015; direvisi : 21/06/2015; disetujui : 20/08/2015

ABSTRACT

The research aims to study the standing of the Honorary Board of The General Elections within the execution of the general election and the legal force of the decision of the Honorary Board of The General Elections to revise and annul the decision of the Honorary Board of The General Elections of the Province of East Java. This is a normative research. It applies statutory, conceptual and case approach. It also uses primary, secondary and tertiary legal materials. To collect legal materials, it employs literature study and furthermore is organized descriptively and analyzed qualitatively.

The research shows that the standing of the Honorary Board of The General Elections parallel with the general elections commission and supervision board of general election, where the general elections commission and supervision board of general election are the executor of general elections, and the Honorary Board of The General Elections is assigned to enforce the code of conduct of the executors of general elections themselves. The legal force of decision of the Honorary Board of The General Elections is binding and executable and therefore there is no legal remedy can be taken by the party found guilty of disobeying code of conduct. Yet, in the other hand, control and clear rules in other that the Honorary Board of The General Elections can perform its duties in accordance with its function and authority consistently.

Keywords: the Honorary Board of The General Elections, the General Elections Commission, the Supervision Board of General Elections.

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Kedudukan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) dalam penyelenggaraan pemilihan umum dan kekuatan hukum putusan dari DKPP dalam mengubah atau membatalkan Keputusan KPU Provinsi Jawa Timur. Jenis penelitian yang digunakan yaitu penelitian normatif, dengan pendekatan Perundang-Undangan, pendekatan konseptual dan pendekatan kasus. Untuk mengkaji permasalahan normatif digunakan bahan hukum primer, sekunder, dan tersier dengan tehnik pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan studi pustaka dan kemudian diolah dan dianalisis secara kualitatif deskriptif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Kedudukan DKPP sejajar dengan KPU dan Bawaslu sebagai penyelenggara pemilu, dimana penyelenggara pemilu adalah KPU dan Bawaslu sedangkan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu bertugas untuk menegakkan kode etik dari penyelenggara pemilu itu sendiri. Kekuatan dari putusan DKPP sangatlah kuat dan mengikat sehingga tidak dimungkinkan adanya upaya hukum lagi oleh pihak yang dinyatakan bersalah melanggar kode etik, namun di sisi

lain perlu adanya kontrol dan aturan yang tegas agar DKPP menjalankan tugasnya sesuai dengan fungsi dan wewenangnya secara konsisten.

Kata Kunci : DKPP, KPU, Bawaslu

PENDAHULUAN

Krisis moneter yang menyebabkan kehancuran ekonomi dan ketidakpuasan masyarakat dan mahasiswa terhadap pemerintahan Orde Baru memicu demonstrasi dan kerusuhan dimana-mana yang berujung lengsernya Presiden Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998. Potret buram pelaksanaan politik yang mendistorsi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (selanjutnya disingkat UUD NRI 1945) dan Pancasila oleh Orde Baru dalam rentang waktu 32 tahun, telah mendorong bangkitnya kekuatan rakyat untuk mereformasi sistem politik yang otoriter menuju sistem politik yang demokratis dan adil. Cita-cita tersebut, kemudian diwujudkan dalam berbagai macam program kebijakan politik demokratis, mulai dari perubahan UUD NRI 1945, perubahan struktur kelembagaan negara sampai dengan perubahan tata cara pemilihan para pejabat publik yang betul-betul mencerminkan kedaulatan rakyat.

Sebagai bentuk realisasi kedaulatan rakyat dalam bingkai demokratisasi adalah terselenggaranya pemilihan umum (selanjutnya disingkat Pemilu) secara reguler dengan prinsip yang langsung, umum, bebas, jujur dan adil. Pemilu merupakan mandat dari konstitusi yang wajib dilaksanakan oleh Pemerintah, dalam hal ini memastikan dan melindungi pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam menyalurkan hak-hak politiknya dalam Pemilu. Pemilu sebagai salah satu praktek untuk berlangsungnya kekuasaan dan pemerintahan harus berdasarkan prinsip-prinsip hukum yang berkeadilan dan nilai-nilai kemanfaatan. Salah satu prinsip dasar dari negara hukum demokratis adalah adanya jaminan yang berkeadi-

lan bagi rakyat dalam mengekspresikan kedaulatannya.

Salah satu aspek penentu demokratis tidaknya suatu Pemilu adalah adanya badan atau lembaga penyelenggara Pemilu. Standar internasional menyatakan, bahwa lembaga penyelenggara Pemilu harus melakukan semua kegiatan Pemilu secara independen, transparan, dan tidak berpihak. Dalam menjalankan fungsinya lembaga itu harus taat asas, terukur dan berpijak pada peraturan. Lembaga penyelenggara Pemilu harus mengedepankan profesionalisme, bekerja efektif dan efisien, dan mengambil keputusan cepat dan tepat. Kredibilitas lembaga penyelenggara Pemilu ditentukan oleh keyakinan publik atas apa yang mereka kerjakan sejak tahap pertama Pemilu (pendaftaran pemilih) hingga tahap akhir (pelantikan calon terpilih).¹

Pelaksanaan Pemilu di Indonesia merupakan kehendak bangsa Indonesia untuk mengokohkan dirinya sebagai negara demokratis. Pemilu pertama diadakan pada tahun 1955 dilaksanakan dalam situasi bangsa Indonesia ketika itu sedang mempertahankan kemerdekaannya. Dalam penilaian umum, Pemilu Tahun 1955 merupakan Pemilu yang ideal karena berlangsung demokratis. Namun, sebaliknya Pemilu yang digelar sepanjang era Orde Baru hanya sekadar seremonial untuk mempertahankan kekuasaan, dengan merekayasa peraturan hukum, sistem, tata cara, dan hasil Pemilunya sekaligus. Arus reformasi berhasil mengoreksi praktek-praktek Pemilu yang tidak demokrasi tersebut. Pemilu pertama di era Reformasi digelar pada tahun 1999, tidak saja bertujuan untuk membangun

¹ Didik Supriyanto, *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu*, Perludem, 2007, hlm. IV.

Indonesia yang demokratis, namun juga diharapkan mampu meletakkan dasar kepemimpinan yang berpihak pada usaha-usaha pencapaian kemakmuran dan keadilan bagi rakyat.

Setiap penyelenggaraan Pemilu seringkali memunculkan persoalan atau pelanggaran Pemilu. Persoalan-persoalan tersebut muncul karena ketidakpuasan terhadap penyelenggara Pemilu dalam hal ini Komisi Penyelenggara Pemilu (selanjutnya disingkat KPU), seperti keputusan/kebijakan yang tidak tepat dan merugikan peserta Pemilu, kekurangcermatan dalam perhitungan suara, hingga indikasi keberpihakan kepada salah satu peserta Pemilu. Persoalan juga muncul karena adanya penyimpangan dan kecurangan yang dilakukan para peserta Pemilu, seperti pemalsuan identitas, intimidasi dan money politik kepada pemilih. Persoalan-persoalan tersebut apabila dibiarkan dan tidak diberikan mekanisme penyelesaiannya (mekanisme hukum) yang jelas dan tegas, akan mengganggu kelancaran/kesuksesan Pemilu dan mengakibatkan rendahnya kredibilitas serta legitimasi Pemilu. Pada gilirannya dapat mengancam dan mengabaikan hak-hak konsitusional para peserta Pemilu dan masyarakat pada umumnya.

Pada penyelenggaraan Pemilu tahun 2004, terdapat 3.153 kasus pelanggaran dalam Pemilu legeslatif dan 274 kasus dalam Pemilu Presiden.² Meskipun banyak kasus-kasus pelanggaran peraturan Pemilu maupun pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu, KPU tidak rensponsif menindaklanjuti dan hanya mengandalkan hasil keputusan pengadilan. Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dimungkinkan untuk membentuk Dewan Kehormatan KPU/KPUD tetapi sampai berakhirnya Pemilu legislatif dan Pemilu Presiden, pembentukan Dewan Kehormatan tidak pernah ada. Pengawas Pemilu Tahun 2004 sudah bekerja secara baik hanya saja KPU tidak maksimal dalam menuntaskan kasus-kasus yang telah direkomendasikan untuk ditangani.³

Pemilu ketiga di era Reformasi Tahun 2009 dimaksudkan untuk semakin memantapkan Indonesia sebagai negara yang demokratis. Selain membenahi kekurangan Pemilu sebelumnya, Pemilu Tahun 2009 telah merevisi produk Pemilu sebelumnya. Namun dalam pelaksanaannya berdasarkan data yang dirilis oleh Badan Pengawas Pemilu (selanjutnya disingkat Bawaslu) pada minggu pertama bulan April 2009 ditemukan 2.126 pelanggaran dalam kampanye terbuka. Pelanggaran ini terdiri dari pelanggaran administrasi sebanyak 223 kasus, pelanggaran tindak pidana Pemilu sebanyak 635 kasus dan pelanggaran lain-lain sebanyak 1.370 kasus.⁴

Pelaksanaan Pemilu Tahun 2009 banyak menyisakan permasalahan, antara lain yang menjadi sorotan adalah kinerja KPU. Menjelang Pemilu Presiden tahun 2009 dibentuk Panitia Angket Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disingkat DPR) yang sejalan dengan hasil investigasi Komisi Nasional Hak Asasi Manusia selanjutnya disingkat Komnas HAM tentang penyelidikan pelanggaran hak konstitusional warga untuk memilih pada Pemilu tahun 2009. DPR juga sempat membentuk panitia kerja mafia Pemilu 2009. Kondisi yang memprihatinkan juga terjadi dengan adanya disharmonisasi antara pelaksana Pemilu dengan pengawas

² Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, *Pelanggaran Pemilu 2009 dan Tata Cara Penyelesaiannya*, Jakarta, 2008, hlm. 4

³ Didik Supriyanto, *op.cit*, hlm. 163-164

⁴ <http://www.tempo.co/read/news/2009/04/17/146170997/>, Diakses tanggal 19 November 2014

Pemilu, akibat arogansi KPU yang tidak mengindahkan rekomendasi Bawaslu khususnya pembentukan Dewan Kehormatan atas pelanggaran kode etik oleh Komisioner Pemilu.⁵

Begitu penting pelaksanaan Pemilu dalam negara demokrasi, sehingga masyarakat menaruh harapan besar akan perbaikan pelaksanaan Pemilu. Selanjutnya untuk membentuk penyelenggara Pemilu yang kredibel dan independen, DPR mengam-bil inisiatif untuk mengubah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Perubahan ini dimaksudkan untuk menyempurnakan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 khususnya mengenai Tim seleksi KPU dan Bawaslu, Kelembagaan KPU dan Bawaslu, Penguatan Sekretariat, Saksi, Peran Pemerintah dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu.⁶

Lahirnya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu (selanjutnya disingkat UU No. 15 Tahun 2011), mengamanatkan untuk membentuk suatu lembaga negara baru, yaitu Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (selanjutnya disingkat DKPP). DKPP adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu. DKPP memiliki tugas dan wewenang untuk menegakkan dan menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas penyelenggara Pemilu. Secara lebih spesifik, DKPP dibentuk untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pengaduan/laporan dugaan pelanggaran kode etik yang dilaku-

kan anggota KPU, anggota Bawaslu, dan jajaran di bawahnya.⁷

Pada hari Selasa 12 Juni 2012 Presiden melantik tujuh anggota DKPP periode Tahun 2012-2017 di Istana Negara. Anggota DKPP ditetapkan dalam Kepres Nomor 57 Tahun 2012. Ketujuh anggota DKPP tersebut adalah Ida Budhiarti mewakili unsur KPU, Nelson Simanjuntak mewakili unsur Bawaslu dan lima dari unsur masyarakat yaitu Abdul Bari Azed, Valina Singka Subekti, Jimly Asshiddiqie, Saut Hamonangan Sirait serta Nur Hidayat Sardini.⁸

Namun dalam beberapa kasus di Jawa Timur misalnya, sudah dua kali periode (periode 2008-2013 dan periode 2013-2018) pelaksanaan Pemilukada menimbulkan sengketa. Sengketa Pemilukada di Jawa Timur tergolong unik, karena dua kali berturut-turut sengketa terjadi di antara dua kandidat yang sama yaitu pasangan Soekarwo-Syaifullah Yusuf dengan Khofifah Indar Parawansa (pasangan Khofifah Indar Parawansa pada 2008 berpasangan dengan Mudjiono sedangkan tahun 2013 berpasangan dengan Herman Suryadi Sumawiredja).

Jika sengketa Pemilukada pada tahun 2008 terjadi hanya karena adanya keberatan terhadap rekapitulasi hasil penghitungan suara Pemilukada Jawa Timur, maka pada tahun 2013 sengketa terjadi baik pada tahapan verifikasi pendaftaran maupun terhadap hasil penghitungan suara calon Gubernur dan Wakil Gubernur Jawa Timur.

Pada tahapan verifikasi bakal calon Gubernur/Wakil Gubernur Jawa Timur terhadap dukungan ganda yang diberikan terhadap pasangan Khofifah-Herman dan Soekarwo-Syaifullah Yusuf, yaitu dari Par-

⁵ Pendapat Akhir F-PDIP DPR RI Atas RUU Perubahan UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu, Risalah Rapat Raker Komisi II DPR RI dengan Mendagri dan Menkumham, 15 September 2011.

⁶ Penjelasan Pimpinan Komisi II terhadap RUU tentang Perubahan UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu, Risalah Rapat Raker Komisi II DPR RI dengan Mendagri dan Menkumham, 23 Mei 2011.

⁷ [http://dkpp.go.id/files/Lay-out OK Newsletter DKPP.pdf](http://dkpp.go.id/files/Lay-out%20OK%20Newsletter%20DKPP.pdf), diunduh tanggal 02 Maret 2015

⁸ <http://www.tribunnews.com/2012/06/12/dkpp-pecat-anggota-kpu-dan-bawaslu-kalau-melanggar>. Diakses tanggal 17 November 2014

tai Kedaulatan dan Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia (PPNUI). Terhadap dukungan ganda tersebut melahirkan pendapat berbeda dari komisioner KPU Provinsi Jawa Timur. Ketua KPU Andry Dewanto Ahmad dan anggota KPU Sayekti Suindyah menilai dukungan dari PK dan PPNUI kepada Khofifah-Herman sah, karena ditandatangani oleh pengurus partai terbaru. Sementara dukungan terhadap pasangan Karsa ditandatangani oleh pengurus partai lama dan ada indikasi pemalsuan dokumen. Namun, tiga komisioner KPU lainnya menganggap dukungan tersebut tidak sah.⁹

Pasangan Khofifah-Herman digugurkan oleh KPU Jatim melalui Penetapan Nomor 18/Kpts/KPU/JTM-014/2013 tanggal 14 Juli 2013 sebagai calon Gubernur dan wakil Gubernur karena persentase dukungan dari partai politik kurang dari 15 persen. Akhirnya, pasangan Khofifah-Herman mengajukan gugatan kepada Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Khofifah-Herman menduga pencoretan dirinya sebagai calon Gubernur/Wakil Gubernur disebabkan adanya pemalsuan dukungan PPNUI dan Partai Kedaulatan (PK) ke pasangan lain.¹⁰

Sidang DKPP yang dipimpin oleh Jimly Asshiddiqie mengabulkan sebagian gugatan Khofifah-Herman dan memulihkan hak konstitusional atau memasukkan nama Khofifah-Herman sebagai calon Gubernur/Wakil Gubernur Jatim. DKPP juga memerintahkan kepada KPU Pusat untuk mengambil alih tanggung jawab KPU Provinsi Jawa Timur untuk sementara, dan melaksanakan putusan ini sebagaimana mestinya, serta kepada Badan Pengawas Pemilihan

Umum Republik Indonesia (BAWASLU) untuk mengawasi pelaksanaan putusan ini.¹¹

Khofifah-Herman akhirnya dapat mengikuti pertarungan dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Jawa Timur tahun 2013. Dengan demikian, Pemilu 2013 diikuti oleh empat pasangan, yakni pasangan Bambang Dwi Hartono-Said Abdullah (Jempol), Khofifah-Herman (Berkah), Eggi Sudjana-Muhammad Sihat (Beres), dan pasangan Soekarwo-Syaifullah Yusuf (Karsa).

Dalam pertarungan tersebut pasangan incumbent Soekarwo Syaifullah Yusuf diputus KPU Jatim pemenang dalam Pemilu 2013 dengan memperoleh suara 8.195.816 atau 47,25 persen. Sementara pasangan pesaing terberatnya yakni Khofifah-Herman memperoleh 6.525.015 suara atau 37,62 persen.

Tulisan ini akan fokus membahas kewenangan dewan kehormatan penyelenggara pemilu (dkpp) mengubah keputusan komisi pemilihan umum (kpu) provinsi jawa timur (study kasus putusan no.74/dkpp-pke-ii/2013).

Jenis penelitian yang digunakan pada tulisan ini adalah penelitian normatif (Study kepustakaan) dengan mengkaji Bahan hukum Primer termasuk di dalamnya asas-asas hukum, norma-norma hukum, teori-teori hukum, pendapat para ahli dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

PEMBAHASAN

A. Kedudukan DKPP

Amandemen UUD 1945 merupakan reformasi konstitusi yang telah mengubah struktur ketatanegaraan Indonesia, salah

⁹ http://www.republika.co.id/berita_nasional_jawa_timur/soal_khofifah_dkpp_kritik_kpu_jatim. Diakses tanggal 17 November 2014

¹⁰ <http://news.liputan6.com>, Khofifah menang. Diakses tanggal 10 November 2014

¹¹ http://news.detik.com/anggota_kpu_jatim_sudah_menduga_khofifah_menang_di_dkpp. Diakses tanggal 11 November 2014

satu tujuan utama amandemen UUD 1945 adalah untuk menata keseimbangan (*cheeks and balances*) antar lembaga negara. Dalam menata setiap lembaga negara, menurut Saldi Isra, konstitusi memiliki tiga fungsi pokok, yaitu: (1) menentukan lembaga lembaga apa saja yang ada dalam sebuah negara; (2) menjelaskan bagaimana hubungan, kewenangan, dan interaksi antar lembaga negara; dan (3) menjelaskan hubungan antara negara dengan warganya.¹²

Selain bertujuan menata keseimbangan (*cheeks and balances*) antar lembaga negara, konstitusi juga mengamanatkan untuk membentuk lembaga negara yang bersifat penunjang, yang dalam teori politik atau hukum tata negara disebut *the auxiliary state organ*. Teori ini mengemukakan bahwa dalam perkembangan negara modern, sistem *trias politica* atau pembagian kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif versi Montesquieu sudah tidak relevan lagi untuk diterapkan, karena lembaga negara utama (*main state organ*) yang terdiri dari eksekutif, legislatif, dan yudikatif tidak mungkin bisa menjalankan tugas-tugas kenegaraan sendirian, sehingga diperlukan lembaga-lembaga negara yang berifat penunjang.

Menurut Jimly Assiddiqie, pembentukan lembaga-lembaga negara adalah sebagai bagian dari eksperimentasi kelembagaan (*institutional exsperimentation*) yang bisa berupa dewan (*council*), komisi (*commis-sion*), komite (*committe*), badan (*board*), atau otorita (*authority*).¹³

Khusus tentang keberadaan lembaga penyelenggara pemilu, diatur dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 menyatakan bahwa,

“Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri”. Original intens Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 tersebut, menurut Jimly Ashiddiqie, ketentuan pasal tersebut tidak secara tegas menyebutkan kelembagaan penyelenggara pemilu. Ketentuan tersebut hanya menyebutkan kewenangan pokok komisi pemilihan umum, sebagai lembaga penyelenggara pemilu. Nama kelembagaan dalam klausula tersebut tidak secara tegas disebutkan. Klausula komisi pemilihan umum tidak disebutkan dengan huruf besar, sebagaimana MPR, DPR, DPD, Presiden. Penamaan kelembagaan penyelenggara pemilu justru dimandatkan untuk diatur dengan undang-undang sebagaimana disebutkan Pasal 22E ayat (6) UUD 1945. Artinya, undang-undang dapat saja memberi nama lain kepada penyelenggara pemilu, bukan komisi pemilihan umum. Apapun nama lembaga tersebut, tapi memiliki tugas pokok penyelenggaraan pemilu maka dapat disebut sebagai komisi pemilihan umum.

Merujuk pada Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11/PUU-VIII/2010 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 terhadap UUD 1945, Mahkamah Konstitusi dalam putusannya telah menempatkan KPU, Bawaslu dan DKPP sebagai lembaga yang mandiri, sebagaimana telah diuraikan dalam Putusan MK Nomor 11/PUU-VIII/2010 tertanggal 18 Maret 2010, yang menyatakan:¹⁴

Bahwa untuk menjamin terselenggaranya pemilihan umum yang luber dan jurdil, Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 menentukan bahwa, “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri”. Kalimat “suatu komisi pemilihan umum” dalam UUD 1945 tidak merujuk kepada sebuah

¹² Lihat Keterangan Saksi Ahli Saldi Isra, dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11/PUU-VIII/2010 tentang pengujian UU No. 22 tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu terhadap UUD 1945.

¹³ Jimly Assiddiqie, *Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta 2013, hlm.VII

¹⁴ Putusan MK Nomor 11/PUU-VIII/2010 tertanggal 18 Maret 2010

nama institusi, akan tetapi menunjuk pada fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Menurut Mahkamah, fungsi penyelenggaraan pemilihan umum tidak hanya dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU), akan tetapi termasuk juga lembaga pengawas pemilihan umum dalam hal ini Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.

Pengertian ini lebih memenuhi ketentuan UUD 1945 yang mengamanatkan adanya penyelenggara pemilihan umum yang bersifat mandiri untuk dapat terlaksananya pemilihan umum yang memenuhi prinsip-prinsip *luber dan jujur*. Penyelenggaraan pemilihan umum tanpa pengawasan oleh lembaga independen, akan mengancam prinsip-prinsip *luber dan jujur* dalam pelaksanaan Pemilu. Oleh karena itu, menurut Mahkamah, Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) sebagaimana diatur dalam Bab IV Pasal 70 sampai dengan Pasal 109 UU No. 22 Tahun 2007, harus diartikan sebagai lembaga penyelenggara Pemilu yang bertugas melakukan pengawasan pelaksanaan pemilihan umum, sehingga fungsi penyelenggaraan Pemilu dilakukan oleh unsur penyelenggara, dalam hal ini Komisi Pemilihan Umum (KPU), dan unsur pengawas Pemilu, dalam hal ini Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu). Bahkan, Dewan Kehormatan yang mengawasi perilaku penyelenggara Pemilu pun harus diartikan sebagai lembaga yang merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilihan umum. Dengan demikian, jaminan kemandirian penyelenggara pemilu menjadi nyata dan jelas.

Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, secara kelembagaan DKPP kedudukannya sejajar dengan KPU maupun

Bawaslu, sama-sama sebagai lembaga penyelenggaraan pemilu, yang bersifat nasional, tetap dan mandiri, sebagaimana diatur oleh Pasal 22E Ayat (5) UUD 1945. Selanjutnya, berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, DKPP ditempatkan sebagai lembaga yang bersifat tetap dan berkedudukan di ibu kota negara

Selain itu, DKPP adalah lembaga yang tergolong sebagai *state auxiliary organs*, atau *auxiliary institutions* yaitu lembaga negara yang bersifat penunjang. Karena diantara sekian banyak lembaga-lembaga tersebut adapula yang disebut sebagai *self regulatory agencies*, *independent supervisory bodies*, atau lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi campuran (*mix-function*) antara fungsi-fungsi regulatif, administratif, dan fungsi penghukuman yang biasanya dipisahkan, tetapi justru dilakukan secara bersamaan oleh lembaga-lembaga baru tersebut.¹⁵

Secara struktur keanggotaan DKPP, sebelum adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-X/2011 anggota DKPP berjumlah 15 (lima belas) orang. Namun akibat dari putusan MK tersebut, akhirnya keanggotaan DKPP yang semula 15 (lima belas) orang akhirnya menjadi 7 (tujuh) orang, yaitu terdiri dari: 1 (satu) orang unsur KPU, 1 (satu) orang unsur Bawaslu, dan 5 (lima) orang tokoh masyarakat, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 109 ayat (4) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011. Struktur keanggotaan DKPP periode 2012-2017 ada tujuh anggota, yang terdiri dari tiga perwakilan unsur DPR, dua dari unsur pemerintah, dan dua masing-masing dari unsur penyelenggara pemilu (KPU dan Bawaslu).

Tugas dan kewenangan DKPP (Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu

¹⁵ *op cit*, hlm. 29-30.

han Umum) berkaitan dengan orang per orang pejabat penyelenggara pemilihan umum, baik KPU maupun Bawaslu. Dalam arti sempit, KPU hanya terdiri atas para komisioner di tingkat pusat, provinsi, dan di tingkat kabupaten/kota. Demikian pula dalam arti sempit, Bawaslu hanya terdiri atas pimpinan atau anggota Bawaslu tingkat pusat dan Bawaslu tingkat provinsi. Namun, dalam arti luas, penyelenggara pemilihan umum itu, baik dalam lingkungan KPU maupun Bawaslu, menyangkut pula para petugas yang bekerja secara tetap atau pun yang bekerja secara tidak tetap atau adhoc.¹⁶

B. Kewenangan DKPP Mengubah Keputusan KPUD Jawa Timur

Pada era reformasi saat ini UUD RI 1945 telah banyak memberikan dampak positif dalam arah demokrasi di Indonesia sehingga demokrasi dirasa masih paling cocok untuk memberikan kehidupan yang layak bagi masyarakat Indonesia. Pada zaman orde baru pemilihan presiden, wakil presiden, gubernur, bupati/walikota dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kota melalui representatif partai politik yang tergabung di parlemen sehingga suara rakyat ketika itu hanya dapat diwakili oleh para elite politik yang duduk di parlemen sehingga rakyat dirasa kurang dapat berpartisipasi. Pada saat ini, pemilihan gubernur, bupati/walikota telah memasuki tahap demokrasi sehingga rakyat dapat berpartisipasi aktif dalam pemilihan secara langsung melalui Pemilihan Umum Kepala Daerah atau yang biasa disebut PEMILUKADA secara jujur, adil, dan rahasia. Demokrasi seperti ini dirasa paling fair dilakukan untuk memilih kepala daerah di tingkat provinsi ataupun bupati/waliko-

ta Sehingga pemilukada secara langsung dapat dirasakan dari, oleh, untuk rakyat.

Apabila dikaitkan dengan pemilukada di Jatim tahun 2013 pada pemilihan pasangan gubernur serta wakil gubernur, demokrasi ini telah memasuki fase panjang dalam prosesnya. Fase panjang yang dimaksud dalam hal ini adalah sengketa antara KPU Provinsi Jawa Timur dengan pasangan bakal calon gubernur dan wakil gubernur Khofifah-Herman dimana pasangan bakal calon ini mempunyai masalah dalam pendaftaran bakal calon yang dimana terdapat 2 dukungan ganda dari partai politik pengusung calon gubernur dan wakil gubernur Khofifah-Herman (BERKAH) dan Soekarwo-Saifullah Yusuf (KARSA) sehingga pada fase verifikasi di KPU Jatim terdapat temuan pengusungan ganda tersebut. Partai tersebut adalah Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia (PPNUI) dan Partai Keadaulatan (PK) yang sama-sama mengklaim telah mendukung salah satu bakal calon gubernur dan wakil gubernur.

Peristiwa inilah yang membuat pasangan bakal calon gubernur dan wakil gubernur Khofifah-Herman telah gagal dan tidak dapat melanjutkan tahap berikutnya pada pemilukada Jatim. Hal inilah yang membuat fase pemilukada Jatim menjadi sengketa antara KPU Jatim dengan pasangan bakal calon gubernur dan wakil gubernur Khofifah-Herman. KPU Jatim telah melakukan tahap verifikasi yang dilanjutkan dengan rapat pleno untuk membahas dukungan ganda terhadap 2 partai yang mengusung 2 bakal calon gubernur dan wakil gubernur Jatim yang hasilnya memutuskan bahwa mengugurkan 2 partai pengusung bakal calon tersebut.

Sementara pasangan Khofifah-Herman diputuskan tidak bisa mengikuti pilgub 2013 karena kurangnya syarat dukungan parpol

¹⁶ Ibid, hlm.103

sebanyak 15 persen. Karena terdapat dukungan ganda Partai Keadaulatan (PK) dan PPNUI. Didalam perkara ini tandatangan yang ada dalam surat yang dipakai mendukung KARSA tersebut adalah palsu, tetapi Pihak KPU tetap mengabaikan fakta tersebut. Semestinya kalau surat yang dipakai mendukung KARSA ditandatangani oleh Ketua Umumnya dan kemudian oleh Ketua Umumnya sendiri telah menyatakan tidak pernah membuat surat dukungan tersebut dan tandatangannya adalah palsu atau dipalsukan, maka tentunya secara profesional dan netral Pihak KPU tidak boleh lagi menerima surat dukungan KARSA tersebut dan karenanya tidak dapat menggunakannya sebagai alasan ada dukungan ganda.

Sikap dari KPU Jatim tersebut membuat pasangan Khofifah-Herman mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). serta ke Dewan Kehormatan Penyelenggaraan Pemilu (DKPP) pada tanggal 19 Juli 2013 dengan akta penerimaan pengaduan Nomor 136/I-P/L-DKPP/2013, yang diregistrasi dengan Nomor Perkara 74/DKPP-PKE-II/2013. Ketua DKPP, Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa pihaknya telah menerima sebagian aduan dari pasangan bakal calon gubernur dan wakil gubernur Jatim Khofifah-Herman. Setelah aduan diterima oleh DKPP proses hukum yang telah diadukan telah memasuki fase persidangan yang akhirnya memutuskan bahwa bakal calon gubernur dan wakil gubernur Khofifah-Herman dinyatakan lolos dan dapat berpartisipasi dalam pemilukada Jatim. Dalam putusannya DKPP meminta KPU pusat memulihkan pasangan Khofifah-Herman untuk ikut dalam pencalonan pemilukada Jatim. Keputusan hukum DKPP yang meloloskan pasangan Khofifah-Herman untuk mengikuti pemilihan gubernur Jawa Timur tahun 2013 dipertanyakan. Pasalnya, DKPP tak memiliki kewenangan

hukum untuk membatalkan keputusan yang telah dibuat oleh KPU Jawa Timur termasuk mengenai keikutsertaan Khofifah-Herman di pemilukada Jatim.

Dalam keputusan DKPP Nomor 74/DKPP-PKE-II/2013 terkait perkara pengaduan Khofifah-Herman No. 136/1-P/L-DKPP/2013 dan telah disiarkan oleh pers, DKPP menyatakan bahwa klarifikasi yang dilakukan oleh lima komisioner KPU Jatim atas dukungan PK dan PPNUI ke tingkat DPP terkait persoalan dukungan ke Khofifah-Herman, hanya sekedar meminta keterangan kepada pihak-pihak yang telah berbeda sikap dan kepentingan. DKPP menilai KPU Jatim yang melakukan verifikasi ternyata tanpa mencari keterangan yang substansial. Maksud DKPP, meski faktanya ada dualisme dukungan dan ada dualisme kepengurusan ditingkat DPW PK maupun PPNUI, dukungan PK dan PPNUI kepada Khofifah-Herman adalah sah. Sebaliknya, DKPP menganggap, keterangan yang diperoleh KPUD Jatim yang menyatakan PK dan PPNUI yang tidak memberikan dukungan bertentangan dengan perundang-undangan.

Pada waktu itu beredar isu bahwa penyebab sebenarnya terjadinya dualisme dukungan itu adalah karena oknum dari partai Keadaulatan dan PPNUI diberi uang oleh pasangan tertentu (KARSA) agar mengalihkan dukungannya ke pasangan KARSA. Sementara ketua umum partai sebenarnya menyatakan mendukung pasangan BERKAH. Temuan ini dikemukakan oleh saksi dalam sidang DKPP yang menyebutkan bahwa mereka menyaksikan beberapa para petinggi parpol dikumpulkan oleh tim sukses KARSA dan diarahkan untuk memberikan dukungan kepada KARSA. Pasangan KARSA disebut-sebut dalam pertemuan itu membagi-bagikan sejumlah uang pada petinggi parpol tersebut, namun ketua umum PK yang hadir disitu meno-

lak tawaran itu. Ketua umum PPNUI yang mendukung BERKAH juga merasa tanda tangannya dipalsukan sehingga ada surat dukungan palsu untuk pasangan KARSA. Diduga peristiwa dualisme dukungan PK dan PPNUI ada kaitannya dengan peristiwa bagi-bagi duit itu. Dugaan politik uang ini tentu perlu didalami lagi dan divalidasi lagi kebenarannya oleh pihak yang berwenang, dalam hal ini Panwaslu dan kepolisian, agar pasangan yang terpilih nantinya betul-betul pasangan yang berkompetisi secara bersih, bukan pasangan yang melakukan serangkaian pelanggaran pemilu termasuk politik uang.¹⁷

Atas kesalahan itu, Ketua KPU Jatim Andry Dewanto dijatuhi sanksi teguran tertulis. Sedangkan tiga anggota Komisioner lainnya dinonaktifkan. Ketiganya adalah Najib Hamid, Agung Nugroho dan Agus Mahfud Fauzi. Sementara satu anggota komisioner lainnya, Sayekti Suindiyah, mendapat pemulihan nama baiknya. Selain itu, DKPP memerintahkan KPU RI untuk melakukan peninjauan kembali secara cepat dan tetap terhadap keputusan KPUD Jatim dalam rangka pemulihan Khofifah-Herman dan memerintahkan KPU-RI mengambil alih tanggung jawab KPUD Jatim untuk sementara serta perintah kepada Bawaslu untuk mengawasi keputusan DKPP.

Putusan DKPP seperti itu, sudah masuk dalam gabungan dari Putusan Konstitutif dan putusan kondemnatoir. Mengingat, DKPP mengambil keputusan yang menciptakan/menimbulkan keadaan hukum baru, berbeda dengan keadaan hukum sebelumnya sekaligus berkenaan dengan status hukum seseorang atau hubungan keperdataan Khofifah-Herman. Putusan kondemnatoir DKPP menyangkut hukuman kepada

komisioner KPUD Jatim dengan saksi yang berbeda-beda dari teguran hingga skorsing sementara. Termasuk menghentikan suatu perbuatan yaitu tidak membolehkan tiga komisioner yang disanksi skorsing sementara turut mengambil keputusan di KPUD Jatim.

Seperti diberitakan oleh pers bahwa kelima komisionaris KPU Jatim ini dalam keputusan penetapan tidak lolosnya pasangan Khofifah-Herman mengikuti pilgub, mengambil sikap voting. Pilihan voting di antara mereka, disebabkan adanya perbedaan dalam menafsirkan masalah sah tidaknya dukungan dari PK dan PPNUI. Dua parpol ini sama-sama mengusung Khofifah-Herman dan KARSA. Dalam voting itu, Andry, menyetujui Khofifah-Herman, lolos. Sementara tiga komisioner lain menyatakan Khofifah-Herman tidak lolos. Sedangkan Sayekti, abstain. Dengan voting tersebut, Khofifah-Herman dicoret dari peserta Pilgub Jatim 2014-2019. Akhirnya Khofifah-Herman menggugat ke DKPP dan PTUN Surabaya.

Dengan menggunakan pisau analisis UU No. 15 Tahun 2011, jujur saya katakan putusan DKPP, menarik untuk disikapi. Mengingat, Majelis Hakim DKPP mengambil keputusan yang bercampur antara putusan Konstitutif yaitu telah menciptakan keadaan hukum baru dan putusan kondemnatoir yaitu menghukum. Dalam hal ini, DKPP terkesan seolah lembaga yudikatif yang memiliki ekstra kewenangan seperti KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi). Sedangkan dalam UU No.15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan pemilihan umum telah dinyatakan bahwa DKPP dibentuk untuk memeriksa dan memutuskan pengaduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh, anggota KPU, anggota KPU Provinsi, anggota Kabu-

¹⁷ <http://ekhopratama.wordpress.com>. Catatan tentang pilgub jatim 2013. Diakses tanggal 20 April 2015.

paten/kota, anggota PPK, anggota PPS, anggota PPLN, serta anggota KPPS.

Putusan DKPP yang meloloskan pasangan bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur Khofifah-Herman untuk mengikuti pemilihan gubernur Jawa Timur tahun 2013 perlu dipertanyakan dan dianalisis secara yuridis. Dikarenakan lembaga DKPP tidak memiliki kewenangan hukum untuk membatalkan atau mengubah keputusan yang telah ditetapkan oleh KPU Jawa Timur termasuk mengenai keikutsertaan Khofifah-Herman dalam pilukada Jatim.

Seperti yang pernah dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi (MK), sebagai lembaga penyelesai sengketa pemilu putusan DKPP ini seakan mengulangi kejadian yang sama, yaitu melakukan semacam ‘penerobosan kewenangan’. Jika pada 2008 MK dianggap menerobos kewenangannya karena memerintahkan pemungutan

suara ulang, maka pada 2013 ini DKPP yang kewenangan aslinya hanya menilai pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu dapat menerbitkan putusan yang isinya memerintahkan pelolosan pasangan tertentu. Pelolosan Khofifah – Herman oleh putusan DKPP ini kemudian membuat Khofifah - Herman mencabut gugatannya di PTUN karena merasa perkara mereka sudah selesai dan tidak perlu dilanjutkan karena DKPP sudah memerintahkan KPUD untuk mengikuti pasangan Khofifah - Herman pada Pilgub Jatim 2013.

Maka yang berhak untuk menyelesaikan sengketa tersebut seharusnya adalah PTUN. Hal ini sesuai dengan Hukum Tata Usaha Negara yang berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara yaitu antara seseorang warga negara/masyarakat, atau badan hukum perdata dengan Badan Tata Usaha Negara/pejabat birokrasi Negara. Hal tersebut juga

sesuai dengan pasal 111 ayat 3 dan ayat 4 UU No.15 tahun 2011 tentang penyelenggaraan pemilihan umum serta peraturan DKPP No.2 tahun 2012 tentang pedoman beracara kode etik penyelenggaraan pemilihan umum.

Setelah diadukan ke DKPP, DKPP dalam putusnya menyatakan memulihkan hak konstitusional Khofifah-Herman untuk dapat mengikuti proses pemilihan menjadi calon Gubernur dan Wakil Gubernur Jawa Timur.

Putusan yang dikeluarkan DKPP selaku penyelenggara negara harusnya tidak bisa membatalkan Keputusan KPU Jatim yang telah menggugurkan pasangan Khofifah-Herman, karena KPU dan DKPP adalah sama-sama lembaga penyelenggara pemilu yang harusnya ketika ada sengketa maka yang berhak menyelesaikannya adalah Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) hal tersebut sesuai dengan 1 ayat 4 UU No.5 tahun 1986 yang menyatakan ¹⁸

Sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dari hal tersebut maka dapat dijelaskan bahwa PTUN lebih mempunyai wewenang dalam memutuskan sengketa adanya atau adanya gugatan yang dilayangkan ke pihak Tata Usaha Negara. Karena didalam peraturan perundang-undangan, khususnya UU No.5 tahun 1986 telah memberi kepastian hukum bahwa gugatan yang dilayangkan kepada penyelenggara pemilu akan di

¹⁸ Indonesia, Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

peroses dan diputuskan dalam PTUN karena sengkata TUN selalu akibat dari dikeluarkannya keputusan Tata Usaha Negara.

Netralitas penyelenggara pemilu, yaitu di tingkat KPU daerah telah menjadi masalah tersendiri dalam pilkada. Netralitas yang masih mudah goyah dalam pilkada, memunculkan dugaan berpengaruhnya biaya pencalonan para kandidat pilkada yang tergolong mahal. Biaya politik semacam ini dianggap mendorong munculnya peluang negatif bagi kasus kepala daerah yang dapat terjatuh pada masalah korupsi.

Dari uraian di atas maka putusan DKPP No.74/DKPP-PKE-II/2013 tentang dugaan adanya pelanggaran kode etik merupakan putusan yang tidak sesuai fungsi dan wewenangnya yang merupakan lembaga yang hanya memutuskan tentang fungsi kode etik terhadap stake holder pemilihan umum yang melanggar kode etik di lembaga penyelenggara pemilihan umum.

Putusan tersebut tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan, karena sesuai dengan pasal 111 ayat 3 dan 4 UU No.15 tahun 2011 tentang penyelenggaraan pemilihan umum. DKPP selaku lembaga penyelenggara pemilu hanya bisa memutuskan suatu perkara yang berkaitan dengan kode etik lembaga penyelenggara pemilihan umum saja. DKPP tidak bisa membatalkan putusan KPU Jatim yang tidak meloloskan pasangan bakal calon Khofifah-Herman.

Dalam kasus Pemilu Pilkada Provinsi Jawa Timur yang di mana pada amar putusannya DKPP telah memutuskan :¹⁹

1. Mengabulkan pengaduan Pengadu untuk sebagian;
2. Menjatuhkan sanksi peringatan kepada Teradu I atas nama Andry Dewanto Ahmad;

3. Merehabilitasi Teradu V atas nama Sayekti Suindyah;

4. Menjatuhkan sanksi berupa “Pemberhentian Sementara” kepada Teradu II atas nama Nadjib Hamid, Teradu III Agung Nugroho dan Teradu IV Agus Machfud Fauzi sampai hak konstitusional Dra. Hj. Khofifah Indar Parawansa dan H. Herman Suryadi Sumawiredja terpulihkan;

5. Memerintahkan kepada Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia untuk melakukan peninjauan kembali secara cepat dan tepat terhadap Keputusan KPU Provinsi Jawa Timur sesuai maksud, prinsip dan etika penyelenggara pemilu dalam rangka pemulihan hak konstitusional Dra. Hj. Khofifah Indar Parawansa dan H. Herman Suryadi Sumawiredja;

6. Memerintahkan kepada Komisi Pemilihan Umum untuk mengambil alih tanggung jawab KPU Provinsi Jawa Timur untuk sementara, dan melaksanakan putusan ini sebagaimana mestinya, serta kepada Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia untuk mengawasi pelaksanaan putusan ini.

Dari putusan tersebut dapat terlihat bahwa DKPP telah memutuskan suatu perkara didasari oleh dua hal yaitu pertama sesuai dengan tugas dan wewenangnya dan yang kedua tidak sesuai dengan tugas dan wewenangnya.

Dalam proses penyelenggaraan pemilu yang sedang berjalan, ada hal menarik dimana pemegang kekuasaan seperti KPU dan Bawaslu mengeluhkan sistem kerja DKPP dalam menegakkan kode etik penyelenggara pemilu.²⁰ Singkatnya, keluhan tersebut karena DKPP kadangkala offside dan mengambil porsi kekuasaan yang dimiliki oleh lembaga lain. Bukti faktualnya

¹⁹ Putusan DKPP No.74/ DKPP-PKE-II/2013

²⁰ Alisarjunip.blogspot.com/2014/05/kedudukan-dkpp-dalam-penyelenggaraan.html?

yakni adanya putusan-putusan DKPP yang secara yuridis dan konseptual merupakan wilayah sengketa pemilu. Implikasi lanjutan dari putusan seperti ini adalah adanya akibat hukum berupa pengembalian hak konstitusional. Putusan dikeluhkan oleh Bawaslu, bahkan lebih jauh, Mahkamah Konstitusi (MK) juga telah memberikan teguran ke DKPP bahwa putusan diluar terkait pelanggaran kode etik merupakan produk yang cacat hukum.

Pemegang kekuasaan penyelenggara pemilu telah mendapatkan porsi masing-masing dalam menyelenggarakan kekuasaan. Dalam takaran konstitusional, proses distribusi kekuasaan telah diberikan secara proporsional untuk mewujudkan check and balances. Komisi Pemilihan Umum (KPU) mendapatkan porsi sebagai penyelenggara pemilu, Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) mendapatkan porsi mengawasi dan menyelesaikan sengketa pemilu, sedangkan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) mendapatkan porsi untuk menegakkan kode etik penyelenggara pemilu.

Tidak terlalu sulit untuk mengatakan demikian, karena menafsirkan norma di dalam Undang-Undang 15/2011 Tentang Penyelenggara Pemilu tidak perlu ilmu penafsiran hukum seperti yang dimiliki oleh para Negarawan di Mahkamah Konstitusi, karena memang Undang-Undang 15/2011 telah mengaturnya secara jelas dan tegas mengenai pembagian porsi kekuasaan a quo.

Penegasan pembagian porsi kewenangan ini penting untuk diketahui oleh publik. Mengingat hubungan yang muncul diantara pemegang kekuasaan penyelenggara pemilu. Salah satu penyebabnya adalah perebutan dan penambahan porsi kekuasaan oleh salah satu lembaga, yang seben-

arnya telah mendapatkan porsi yang sudah cukup sebagai lembaga supporting system dalam mewujudkan pemilu yang jujur, adil dan bertanggung jawab.

Penyebab di atas merupakan salah satu. Terdapat juga benih konflik lainnya, diantaranya arogansi dan gengsi kelembagaan, profesionalisme dalam menjalankan kewenangan, khususnya terkait dalam penyelesaian permasalahan hukum pemilu yang mengharuskan adanya interaksi di antara pemegang kekuasaan penyelenggara pemilu. Bahkan bisa jadi, benih yang jangan sampai tumbuh subur adalah karena adanya kepentingan politik pemegang kekuasaan untuk merugikan dan/atau menguntungkan salah satu peserta pemilu, yang di ujung lorongnya terdapat keuntungan ekonomi dan upaya pelanggaran jabatan sebagai pejabat publik.

Putusan DKPP bersifat final dan mengikat. Final artinya tidak tersedia lagi upaya hukum lain atau upaya hukum yang lebih lanjut sesudah berlakunya putusan DKPP sejak ditetapkan dan diucapkan dalam sidang pleno terbuka DKPP terbuka untuk umum. Mengikat artinya putusan itu langsung mengikat dan bersifat memaksa sehingga semua lembaga penyelenggara kekuasaan negara dan termasuk badan-badan peradilan terikat dan wajib melaksanakan putusan DKPP itu sebagaimana mestinya.²¹ Pelaksanaan atau eksekusi putusan DKPP itu wajib ditindak-lanjuti sebagaimana mestinya oleh KPU, Bawaslu, atau pun oleh Pemerintah dan lembaga-lembaga yang terkait.

Misalnya, putusan DKPP yang memberhentikan anggota KPU Provinsi wajib ditindaklanjuti oleh KPU Pusat dengan menerbitkan Surat Keputusan Pemberhentian yang bersangkutan dari kedudukannya

²¹ Op. Cit hlm. 7

sebagai anggota KPU Provinsi yang bersangkutan. Keputusan KPU Pusat itu hanya bersifat administratif, karena pemberhentian tersebut berlaku sejak putusan DKPP dibacakan dalam sidang pleno DKPP yang terbuka untuk umum.

Demikian pula apabila yang diberhentikan oleh putusan DKPP itu adalah anggota KPU Pusat atau pun anggota Bawaslu Pusat, maka surat pemberhentiannya secara administratif harus dituangkan dalam bentuk Keputusan Presiden yang pemberhentiannya itu berlaku sejak tanggal putusan DKPP dibacakan atau diucapkan dalam sidang pleno yang terbuka untuk umum.

Dengan demikian, putusan-putusan DKPP dan keputusan-keputusan administratif atau yang biasa dikenal sebagai keputusan-keputusan tata usaha negara yang melaksanakan putusan DKPP tersebut, tidak dapat dijadikan objek perkara di pengadilan, khususnya di Pengadilan Tata Usaha Negara.²² Karena menurut UU tentang Penyelenggara Pemilu, putusan DKPP itu bersifat final dan mengikat.

Dalam kasus pemilukada Jawa Timur dapat dikatakan bahwa putusan DKPP tersebut adalah putusan yang tidak sesuai dengan fungsi dan wewenangnya (out of authority) sebagai pengadilan yang hanya melihat dari segi pelanggaran kode etikanya. Dan inilah yang merupakan salah satu putusan yang sangat kontroversi, di satu sisi kekuatan dari putusan DKPP sangatlah kuat karena bersifat final dan mengikat, tapi di sisi lain apakah putusan tersebut harus di patuhi apabila putusan tersebut ruang lingkupnya tidak sesuai dengan wewenangnya.

Menyikapi keputusan DKPP tersebut Pakar Hukum Tata Negara Yusril Ihza Mahendra, menegaskan bahwa Keputusan DKPP

N0.74/DKPP-PKE-II/2013 itu jelas-jelas melanggar hukum tata negara. Pembatalan keputusan KPU hanya menjadi hak dari Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Sebab keputusan KPU merupakan fakta hukum yang hanya bisa dibatalkan oleh PTUN sebagai lembaga hukum. Sedangkan DKPP merupakan salah satu lembaga penyelenggara Pemilu, yang hanya bertugas untuk mengawasi dan mensidangkan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu. Sekalipun DKPP menyatakan sesuai fakta, bahwa anggota KPU Jatim terbukti melakukan pelanggaran etika. DKPP tetap tidak bisa langsung membatalkan keputusan yang sudah dibuat. Keputusan DKPP itu hanya bisa dibawa dan dijadikan bukti dalam persidangan di PTUN.²³

Berbeda dengan mantan Ketua Mahkamah Konstitusi, Mahfud MD yang mengatakan apa yang dilakukan DKPP sudah tepat. Termasuk dengan menonaktifkan tiga komisioner KPU Jawa Timur. Menurut Mahfud MD, demokrasi yang harus dibangun di negara ini adalah demokrasi yang terhormat, demokrasi yang melindungi hak konstitusional warga negara, demokrasi yang memungkinkan terjadinya persaingan secara sehat, adil, jujur, dan bermartabat. Demokrasi harus bersih, jangan dibunuh dari hulunya, ibarat membunuh bayi yang belum lahir. Kalau pembunuhan demokrasi dari hulu dengan permainan formalitas, semua harus melawan hal seperti itu, karena demokrasi yang kita bangun adalah demokrasi yang

terhormat. Karena itu, DKPP harus tegas terhadap praktik pembunuhan demokrasi. DKPP mengadili persoalan etika, sedangkan hukum merupakan kristalisasi etika. Jika etika dilanggar sedemikian rupa sehingga

²² Op. Cit

²³ <http://www.sapujagatnews.com/yusril-dkpp-langgar-hukum-tata-negara-serie-2>. Diakses tanggal 25 Maret 2015

substansinya hilang, yakni melindungi hak konstitusional, maka etika harus diutamakan, karena aturan merupakan produk etika. Yang diutamakan bukan aturannya, tapi etikanya.²⁴

Kritikan atas Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) dalam memutuskan tidak sekedar pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu menjadi sorotan publik. DKPP menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu merupakan lembaga yang lahir dari fungsi penyelenggaraan pemilu untuk menegakan kode etik penyelenggara pemilu. Sebagai lembaga penegak kode etik, DKPP harus mengenali terlebih dahulu ruang lingkup etik dalam Penyelenggaraan Pemilu.

Pelanggaran etik merupakan pelanggaran yang dilakukan Jajaran Penyelenggara Pemilu dari pusat sampai tingkat lapangan terhadap Asas-Asas Penyelenggaraan Pemilu sebagaimana dimaksud Pasal 22E ayat (1) UUD 1945, Asas-Asas Penyelenggara Pemilu sebagaimana dimaksud Pasal 2 UU No.15 Thn 2011, Sumpah/Janji Penyelenggara Pemilu sebagaimana dimaksud UU No.15 Thn 2011, dan Prinsip-Prinsip Dasar Penyelenggaraan Pemilu. Adressat Pelanggaran etik hanya bisa dikenakan kepada personal ketua dan anggota Penyelenggara Pemilu, jadi harus jelas pribadi-pribadi Ketua dan Anggota Penyelenggara Pemilu yang melanggar. Menurut UU 15/2011, Penyelenggara Pemilu adalah KPU dan Jajarannya sampai tingkat lapangan serta Bawaslu dan Jajarannya sampai tingkat Lapangan.

Obyek pemeriksaan etik adalah tindakan pribadi-pribadi ketua dan anggota Penyelenggara Pemilu dalam mengambil suatu kebijakan/keputusan. Misal: Tindakan pengambilan Keputusan/kebijakan

tidak melalui rapat pleno. Jadi obyeknya adalah tindakan yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan bukan terhadap Keputusan/Kebijakan yang diambil. Obyek Keputusan/Kebijakan merupakan kompetensi Absolut dari Peradilan Tata Usaha Negara (dengan pengecualian Keputusan terhadap Hasil Pemilu merupakan obyek sengketa di Mahkamah Konstitusi). Di dalam Hukum Tata Usaha Negara sudah jelas dikatakan bahwa sebuah Keputusan sepanjang belum dibatalkan pengadilan tata usaha negara tetap berlaku (*Presumption Justice Causa/Praduga Rechmatig*).

Banyaknya Putusan DKPP yang memerintahkan mengakomodir bakal pasangan calon diakomodir oleh Penyelenggara Pemilu, dilatarbelakangi oleh adanya Putusan DKPP yang bersifat Final dan Mengikat. Tidak adanya ruang bagi penyelenggara pemilu untuk mengkoreksi Putusan DKPP atau tidak adanya *Check and Balances* terhadap Putusan DKPP menyebabkan Penyelenggara Pemilu mau tidak mau harus melaksanakan Putusan DKPP demi menghindari sanksi dari DKPP.

Putusan DKPP yang bersifat Final dan Mengikat dalam konteks negara hukum merupakan suatu kemunduran dimana tidak adanya ruang kontrol eksternal yuridis untuk menguji Putusan DKPP tersebut. Dalam hal DKPP memutuskan suatu pelanggaran kode etik secara administrasi harus ditindaklanjuti dengan Keputusan Penyelenggara Pemilu. Lebih dilematis lagi yang digugat di Peradilan Tata Usaha Negara adalah Keputusan Penyelenggara Pemilu bukan Putusan DKPP, padahal Penyelenggara Pemilu semata-mata menjalankan Putusan DKPP. Sehingga benar-benar tidak ruang *Check and Balances* atas Putusan DKPP

Putusan DKPP yang bersifat Final dan Mengikat telah menempatkan DKPP seb-

²⁴ <http://khofifahcenter.com/mahfud-md-dkpp-bisa-batalkan-putusan-kpu-jatim>. Diakses tanggal 20 april 2015.

agai lembaga terakhir dengan Putusan yang mengikat para pihak seperti Putusan Mahkamah Konstitusi. Sehingga DKPP secara tidak langsung sudah berperan layaknya MK dalam penegakan kode etik Penyelenggara Pemilu.

DKPP merupakan satu-satunya lembaga kode etik di Indonesia yang memiliki Putusan bersifat Final dan Mengikat. Sebagai perbandingan misalkan Keputusan Komisi Yudisial atas Pelanggaran Kode Etik Hakim hanya bersifat Rekomendasi. Atau Majelis Kehormatan Hakim di MK dan MA yang juga Keputusannya bersifat Rekomendasi. Begitu juga dengan Komisi Etik KPK, BPK, dan lembaga lainnya yang juga bersifat Rekomendasi.

Desain DKPP apabila ditilik ke belakang sebenarnya untuk mengatasi kelemahan pembentukan Dewan Kehormatan sebagaimana dimaksud UU No. 22 Thn 2007 ttg Penyelenggara Pemilu. Di dalam UU No.22 Thn 2007, Dewan Kehormatan dibentuk berdasarkan Rapat Pleno KPU, KPU Provinsi, dan Bawaslu. Banyak rekomendasi yang dikeluarkan Pengawas Pemilu maupun laporan masyarakat berakhir di meja rapat pleno (tidak dibentuk Dewan Kehormatannya). Oleh karena hal tersebut kelemahan pembentukan ini sajalah yang seharusnya diselesaikan oleh UU No.15 Thn 2011 tentang Penyelenggara Pemilu dengan memberikan status DKPP sebagai lembaga Permanen.²⁵

DKPP dalam memutus pelanggaran kode etik apabila di dalamnya muncul adanya pelanggaran administrasi dapat menyerahkan kepada instansi yang berwenang untuk memproses yakni Pengawas Pemilu. Pengawas Pemilu sebagaimana dimaksud UU No.15 Thn 2011 tentang Penyelenggara Pe-

milu diberikan kewenangan untuk mengawasi Pelaksanaan Putusan DKPP. Apabila di dalam substansi suatu Putusan DKPP ditemukan adanya pelanggaran administrasi, maka Pengawas Pemilu dapat menindaklanjuti dengan menjadikan Temuan Pengawas Pemilu dan merekomendasikan kepada KPU dan Jajaran sebagai eksekutor. (Pengawas Pemilu berdasarkan kewenangan yang diatur di dalam UU No.15 Thn 2011 diatur ketentuan bahwa Pengawas Pemilu menindaklanjuti setiap laporan dari masyarakat, Pasangan Calon/Tim Kampanye, dan Pemantau Pemilu serta menindaklanjuti setiap temuan dari hasil pengawasan yang dilakukan).

Selain menempuh jalur yang sudah diatur di dalam Peraturan Perundang-undangan Pemilu, Bakal Pasangan Calon yang merasa dirugikan dapat menggugat ke Peradilan Tata Usaha Negara. Di dalam Peradilan Tata Usaha Negara, biasanya menggunakan hukum acara cepat yang dilakukan selama 14 hari. Walaupun begitu, gugatan ke peradilan tata usaha negara juga mengandung kelemahan dimana untuk mendapat tingkat kepastian hukum terakhir membutuhkan waktu yang tidak sebentar. Dimana ada kemungkinan tahapan penyelenggaraan pemilu sudah terlewati.

Dari uraian di atas maka kekuatan hukum putusan DKPP dalam pemilukada Jawa Timur sangatlah kuat karena putusan DKPP bersifat final dan mengikat, namun di sisi lainnya putusan tersebut tidaklah sesuai dengan fungsi dan wewenangnya.

SIMPULAN

Secara kelembagaan DKPP kedudukannya sejajar dengan KPU maupun Bawaslu, sama-sama sebagai lembaga penyelenggaraan pemilu, yang bersifat nasional, tetap dan mandiri, sebagaimana diatur oleh Pasal 22E

²⁵ <http://hukum.kompasiana.com/2013/09/27/dkpp-rasa-mk-596421.html> DKPP Rasa MK

Ayat (5) UUD 1945. Selanjutnya, berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, DKPP ditempatkan sebagai lembaga yang bersifat tetap dan berkedudukan di ibu kota negara. Namun posisi penyelenggaraan pemilu seperti apa sendiri tidaklah jelas, dimana di satu sisi ia mengawasi kode etik penyelenggara pemilu (KPU dan Bawaslu).

Dalam kasus pemilukada Jawa Timur dapat dikatakan bahwa putusan DKPP adalah putusan yang tidak sesuai dengan fungsi dan wewenangnya (*out of authority*), inilah yang merupakan salah satu putusan yang sangat kontroversial, disatu sisi kekuatan dari putusan DKPP sangatlah kuat karena bersifat final dan mengikat.

Daftar Pustaka

- Didik Supriyanto, Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu, Perludem, 2007
- Jimly Assiddiqie, Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta 2013
- Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, Pelanggaran Pemilu 2009 dan Tata Cara Penyelesaiannya, Jakarta, 2008
- Pendapat Akhir F-PDIP DPR RI Atas RUU Perubahan UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu, Risalah Rapat Raker Komisi II DPR RI dengan Mendagri dan Menkumham, 15 September 2011.
- Penjelasan Pimpinan Komisi II terhadap RUU tentang Perubahan UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu, Risalah Rapat Raker Komisi II DPR RI dengan Mendagri dan Menkumham, 23 Mei 2011.
- Lihat Keterangan Saksi Ahli Saldi Isra, dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11/PUU-VIII/2010 tentang pengujian UU No. 22 tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu terhadap UUD 1945.
- Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
- Putusan MK Nomor 11/PUU-VIII/2010 tertanggal 18 Maret 2010
- Putusan DKPP No.74/ DKPP-PKE-II/2013
- <http://www.tempo.co/read/news/2009/04/17/146170997/>
- <http://dkpp.go.id/files/Lay-out OK Newsletter DKPP.pdf>
- <http://www.tribunnews.com/2012/06/12/dkpp-pecat-anggota-kpu-dan-bawaslu-kalau-melanggar>.
- http://www.republika.co.id.berita_nasional_jawa_timur.soal_khofifah_dkpp_kritik_kpu_jatim.
- <http://news.liputan6.com>, Khofifah menang.
- http://news.detik.com.anggota_kpu_jatim_sudah_menduga_khofifah_menang_di_dkpp.
- <http://ekhopratama.wordpress.com>. Catatan tentang pilgub jatim 2013.

Alisarjunip.blogspot.com/2014/05/kedudukan-dkpp-dalam-penyelenggaraan.html?

<http://khofifahcenter.com.mahfud-md-dkpp-bisa-batalkan-putusan-kpu-jatim>.

DK<http://hukum.kompasiana.com/2013/09/27/dkpp-rasa-mk-596421.html> DKPP Rasa MK