

Implikasi Hukum Perluasan Kewenangan PTUN dalam Mengadili Permasalahan Hukum Pemilu

Beni Kurnia Illahi¹, Ikhbal Gusri², Gianinda A. Sugianto^{3*}

¹Fakultas Hukum Universitas Bengkulu

²Pusat Studi Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Andalas

³Bawaslu Provinsi Banten

*Email: gianindasugianto@gmail.com

Abstrak

Demokrasi dan Pemilu merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan satu dengan lain dan mempunyai keterkaitan. PTUN merupakan lembaga peradilan yang berwenang untuk mengadili sengketa proses pemilu. Dalam perkembangannya, PTUN tidak hanya mengadili sengketa proses pemilu tapi juga menguji putusan DKPP. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan, konsep, dan putusan pengadilan. Hasil penelitian ini adalah, kewenangan PTUN tidak hanya sekedar mengadili sengketa proses pemilu tetapi lebih luas, PTUN memiliki kewenangan dalam ranah hukum administrasi pemilu yaitu Putusan TUN yang lahir akibat putusan DKPP, termasuk juga menguji putusan DKPP. Penulis memberikan saran untuk kepastian hukum agar ketentuan mengenai pengujian putusan DKPP oleh PTUN dan makna putusan DKPP final dan mengikat dijelaskan dalam perubahan UU Pemilu dengan merujuk pada Putusan MK Nomor 31/PUU-XI/2013.

Kata Kunci: Pemilu; PTUN; Hukum Administrasi Pemilu; DKPP

Abstract. *Democracy and elections are two things that cannot be separated from each other and have a relationship PTUN is a judicial institution that is authorized to adjudicate disputes of the electoral process. In its development, PTUN not only adjudicates disputes of the election process but also tests the DKPP's ruling. This research is a normative legal research with a statutory approach, concepts, and court rulings. The result of this research is, the authority of PTUN is not only adjudicating election process disputes but more broadly, PTUN has authority in the realm of electoral administration law, namely the TUN verdict born due to the DKPP ruling, including also testing the DKPP verdict. The author provides advice for legal certainty so that the provisions regarding the testing of DKPP verdicts by PTUN and the meaning of the final and binding DKPP verdict are explained in the amendment of the Election Law by referring to Mk Decision No. 31/PUU-XI / 2013.*

Keywords: *Elections; PTUN; election administration law; DKPP*

CARA MENGUTIP

Illahii, Beni Kurnia, Ikhbal Gusri, Gianinda A. Sugianto. 2021. Implikasi Hukum Perluasan Kewenangan PTUN dalam Mengadili Permasalahan Hukum Pemilu. *Awasia: Jurnal Pemilu dan Demokrasi*, Vol 1, No 2 (2021), 87-98.

PENDAHULUAN

Secara harfiah demokrasi memiliki arti rakyatlah yang memerintah. Aristoteles menuliskan dalam bukunya *The Politics* bahwa dalam negara demokrasi, rakyatlah (*demos*) yang berdaulat. Sebaliknya dalam oligarki sedikit orang yang mempunyai tempat. Pandangan Aristoteles tersebut mengisyaratkan bahwa demokrasi lebih baik dari konsep yang lain.¹

Pemerintahan oleh rakyat (*by the people*) itu artinya pemerintahan untuk rakyat (*for the people*) dan dari rakyat (*of the people*). Pemerintahan untuk rakyat didasarkan pada ide bahwa pemerintah ada demi rakyatnya, bukan demi keuntungan bagi pemerintah sendiri. Sedangkan pemerintahan dari rakyat didasarkan pada gagasan bahwa pemerintah memiliki kewenangan hanya melalui rakyat yang dilalukan dalam pemilu.² Dapat dibaca bahwa cita yang terkandung dalam demokrasi adalah pemerintahan yang berasal dari rakyat dan dijalankan untuk kepentingan rakyat.

Demokrasi dan Pemilu merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan satu dengan lain dan mempunyai keterkaitan. Menurut Black's Law Dictionary, pemilu atau *general election* adalah "*an election that occurs a regular interval of time*" yang memiliki arti pemilihan yang berlangsung dalam jangka waktu yang

rutin.³ Menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, pemilu merupakan suatu cara untuk memilih wakil-wakil rakyat. Dan karenanya bagi suatu negara yang menyebut dirinya sebagai negara demokrasi, pemilihan umum itu harus dilaksanakan dalam waktu-waktu tertentu.⁴ Bagir Manan juga memberikan defenisi pemilu yang diartikan sebagai pemilihan umum yang dilaksanakan dalam siklus lima 5 tahun sekali merupakan momentum memperlihatkan secara nyata dan langsung pemerintahan oleh rakyat. Pada saat pemilihan umum itulah semua calon yang ingin duduk sebagai penyelenggara negara dan pemerintahan bergantung sepenuhnya pada keinginan atau kehendak rakyat.⁵ Dalam pelaksanaan Pemilu, Office for Democratic Institutions and Human Rights memberikan 10 (sepuluh) standar pemilu yang demokratis yang meliputi: 1) sistem pemilu (*election system*); 2) pengaturan distrik (*districting*); 3) administrasi pemilu (*election administration*); 4) hak pilih dan pendaftaran pemilih (*suffrage and voter registration*); 5) pendidikan kewarganegaraan dan informasi pemilih (*civic education and voter information*); 6) kandidat, partai politik, dan pendanaan kampanye (*candidates, political parties, and campaign spending*); 7) akses media dan perlindungan kebebasan berbicara dan berekspresi di dalam kampanye (*media access*

¹Robert A. Dahl, *Demokrasi dan Pra Pengkritiknya*, Jilid 1, (Yogyakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1992), hlm. 158

²Jonathan Wolf, *An Introduction to Political Philosophy, revised edition*, (New York: Oxford University Press, 2006), hlm. 62-63.

³Bisariyadi, dkk, "Komparasi Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu di Beberapa Negara Penganut Paham Demokrasi Konstitusional", *Jurnal*

Konstitusi, Volume 9, No. 3, 3 September 2012 (Jakarta: Mahkamah Konstitusi, 2012), hlm. 538.

⁴Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar HTN Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi HTN FH UI, CV Sinar Bakti, 1988), hlm. 329.

⁵Bagir Manan, *Susunan Badan Perwakilan dan Tata Cara Menyusun Keanggotaan Badan Perwakilan di Indonesia*, Makalah Ceramah di hadapan Warga Dharma Wanita Unit Depkeh, Jakarta disampaikan pada 30 April 1991, hlm. 11.

and protection of freedom of speech and expression in electoral campaigns); 8) pemungutan suara (*balloting*); 9) pemantauan pemilu (*election observation*); dan 10) penyelesaian sengketa pemilu (*resolution of election disputes*).⁶

Melaksanakan pemilu memang tidak hanya bertumpu pada pelaksanaan formal belaka. Daulat rakyat baru akan terwujud ketika secara substansial pelaksanaan pemilu mampu mengakomodir kepentingan masyarakat, bukan hanya dijadikan sekedar ajang elite politik untuk meraih kekuasaan semata. Kevin R. Evans menyatakan bahwa keberhasilan penyelenggaraan pemilu yang demokratis didukung oleh tiga unsur, yaitu sistem, tata cara, dan penyelenggaraan pemilu.⁷ Pemilu yang demokratis hanya dapat dicapai apabila semua tahapan pemilu juga mencerminkan karakter demokratis yang berintegritas. Tahapan pemilu yang dimaksud meliputi pembentukan peraturan perundang-undangan terkait dengan pemilu, pelaksanaan pemilu mulai dari pendaftaran peserta hingga penetapan hasil, serta penanganan pelanggaran, sengketa, dan perselisihan hasil pemilu.⁸

Pelaksanaan pemilu bukanlah hal baru di Indonesia. Sepanjang sejarah negara ini berdiri hingga 2019, Indonesia telah berpengalaman dalam melaksanakan 12 (dua belas) kali pemilu. Meskipun telah berpengalaman, namun dalam setiap penyelenggaraan pemilu selalu terjadi permasalahan hukum. Menurut Undang-

Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu), permasalahan hukum pemilu dapat dikelompokkan menjadi 3 kategori, yaitu⁹:

1. Pelanggaran pemilu, yaitu berasal dari temuan pelanggaran pemilu dan laporan pelanggaran pemilu (Pasal 454 ayat (1) UU Pemilu) yang merupakan hasil pengawasan aktif pengawas pemilu (Pasal 454 ayat (2) UU Pemilu), yang merupakan (Pasal 455 ayat (1) UU Pemilu): (1) pelanggaran kode etik penyelenggaraan pemilu yang diselesaikan oleh DKPP (Pasal 457 ayat (1) UU Pemilu); (2) pelanggaran administratif pemilu (Pasal 460 ayat (1) UU Pemilu), yang diselesaikan oleh pengawas pemilu, dalam hal ini oleh Bawaslu secara berjenjang (Pasal 461 ayat (1) UU Pemilu);
2. Sengketa Proses Pemilu, meliputi sengketa yang terjadi antar peserta pemilu dan sengketa peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota (Pasal 466 UU Pemilu) yang diselesaikan oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota (Pasal 468 ayat (1) UU Pemilu) dan apabila putusan Bawaslu tidak diterima oleh para pihak maka dapat mengajukan upaya hukum ke Pengadilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disingkat PTUN) (Pasal 469

⁶Office for Democratic Institutions and Human Rights, *“International Standards and Commitments on the Rights to Democratic Elections: A Practical Guide to Democratic Elections Best Practices”*, <https://www.osce.org/files/f/documents/0/d/13956.pdf> (diakses pada tanggal 28 Oktober 2021)

⁷Bernad Dermawan Sutrisno, *Konflik Politik dalam Pemilu 1999*, (Jakarta: PT Mutiara, 2002), hlm.x.

⁸Wilma Silalahi, *Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Serentak*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2019), hlm. 12.

⁹ *Ibid*, hlm. 17.

ayat (2) UU Pemilu) dengan membentuk majelis khusus di lingkungan PTUN (Pasal 472 ayat (1) UU Pemilu);

3. Perselisihan Hasil Pemilu yaitu perselisihan antara KPU dan peserta pemilu mengenai penetapan perolehan suara hasil pemilu secara nasional (Pasal 473 ayat (1) UU Pemilu) yang diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi (Pasal 474 ayat (1) UU Pemilu).

Berdasarkan ketentuan tersebut, UU Pemilu hanya memberikan ruang kepada PTUN dalam hal Sengketa Proses Pemilu. Sengketa Proses Pemilu didefinisikan sebagai sengketa yang terjadi antar Peserta Pemilu dan sengketa Peserta Pemilu dengan Penyelenggara Pemilu sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU, Keputusan KPU Provinsi, dan Keputusan KPU Kabupaten/Kota.¹⁰ Dengan demikian berdasarkan konstruksi UU Pemilu terdapat dua jenis Sengketa Proses, yakni: (1) sengketa antar peserta Pemilu; dan (2) sengketa antara peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu. Kedua jenis sengketa ini disebabkan oleh keluarnya Keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota. Mekanisme penyelesaian Sengketa Proses Pemilu yang dilakukan melalui PTUN adalah sebagai berikut¹¹ :

- (1) Pengajuan gugatan atas sengketa tata usaha negara Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 470 ke Pengadilan Tata Usaha Negara, dilakukan setelah upaya administratif di Bawaslu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 467, Pasal 468, dan Pasal 469 ayat (2) telah digunakan;

- (2) Pengajuan gugatan atas sengketa tata usaha negara Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan paling lama 5 (lima) hari kerja setelah dibacakan putusan Bawaslu;

- (3) Dalam hal pengajuan gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kurang lengkap, penggugat dapat memperbaiki dan melengkapi gugatan paling lama 3 (tiga) hari kerja sejak diterimanya gugatan oleh pengadilan tata usaha negara;

- (4) Apabila dalam waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) penggugat belum menyempurnakan gugatan, hakim memberikan putusan bahwa gugatan tidak dapat diterima;

- (5) Terhadap putusan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) tidak dapat dilakukan upaya hukum;

- (6) Pengadilan tata usaha negara memeriksa dan memutus gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak gugatan dinyatakan lengkap;

- (7) Putusan pengadilan tata usaha negara sebagaimana dimaksud pada ayat (6) bersifat final dan mengikat serta tidak dapat dilakukan upaya hukum lain;

- (8) KPU wajib menindaklanjuti putusan pengadilan tata usaha negara sebagaimana dimaksud pada ayat (6) paling lama 3 (tiga) hari kerja.

Meskipun UU Pemilu sudah melimitasi kompetensi PTUN terkait permasalahan hukum pemilu, namun dalam perkembangannya PTUN tidak hanya

¹⁰Lihat Pasal 466 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

¹¹Lihat Pasal 471 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

mengadili sengketa proses pemilu, tetapi lebih luas, PTUN menguji putusan DKPP perihal pelanggaran etik penyelenggara pemilu. Hal tersebut dapat dibaca dalam Putusan PTUN Jakarta Nomor 82/G/2020/PTUN-JKT yang diajukan oleh Evi Novida Ginting Manik. Putusan PTUN Jakarta tersebut secara formil merupakan pengujian terhadap Keputusan Presiden Nomor 34/P Tahun 2020 tentang Pemberhentian Dengan Tidak Hormat Anggota Komisi Pemilihan Umum Masa Jabatan Tahun 2017-2022. Namun secara materil, putusan PTUN Jakarta tersebut juga menguji Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Nomor 317-PKE-DKPP/X/2019 tanggal 18 Maret 2020.

Membaca ketentuan dalam Pasal 457 UU Pemilu, DKPP adalah lembaga yang berwenang untuk mengadili (1) Pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu dan (2) Pelanggaran kode etik PPLN, KPPSLN, dan Panwaslu LN. UU Pemilu dalam Pasal 457 ayat (13) juga menyatakan putusan DKPP terkait pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu bersifat final dan mengikat. Makna final dan mengikat lazimnya dalam putusan pengadilan artikan dikatikan bahwa putusan tersebut sudah bisa langsung dieksekusi dan tidak dapat diajukan upaya hukum. Putusan PTUN Jakarta Nomor 82/G/2020/PTUN-JKT yang menguji putusan DKPP merupakan bentuk perluasan kewenangan PTUN dalam mengadili permasalahan hukum pemilu. Penelitian ini akan mengkaji sifat final dan mengikat putusan DKPP dan implikasi hukum akibat perluasan kewenangan PTUN

dalam mengadili permasalahan hukum pemilu.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif. Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, penelitian hukum normatif merupakan penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan kepustakaan (data sekunder) yang mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, penelitian terhadap sistematika hukum, penelitian terhadap keserasian hukum positif, perbandingan hukum, dan sejarah hukum.¹² Adapun pendekatan yang digunakan dalam penelitian meliputi pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan peraturan perundang-undangan digunakan untuk menelaah peraturan perundang-undangan yang ada terkait dengan pemilihan umum. Sedangkan pendekatan kasus digunakan untuk melihat dan mempelajari bagaimana praktik penerapan norma terkait kewenangan PTUN dalam mengadili permasalahan hukum pemilu.

Penelitian ini menggunakan data sekunder yang dibagi menjadi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan terkait pemilu dan putusan-putusan pengadilan terkait kewenangan PTUN dalam menguji putusan DKPP dan tafsir konstitusional atas sifat final dan mengikat putusan DKPP. Peraturan perundang-undangan yang dimaksud

¹²Jonaedi Efendi, Johnny Ibrahim, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, (Jakarta: Kencana, 2020), hlm. 129.

meliputi UUD 1945, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Putusan-putusan pengadilan yang dijadikan bahan hukum primer, yaitu:

1. Putusan MK Nomor 115/PHPU.D-XII/2013
2. Putusan MK Nomor 31/PUU-XI/2013
3. Putusan PTUN Nomor 82/G/2020PTUN.Jkt

Penelitian ini juga menggunakan bahan hukum sekunder yang terdiri dari literatur-literatur berupa buku, jurnal, dan kajian-kajian terkait pemilihan umum dan lembaga peradilan.

PEMBAHASAN

Tafsir Konstitusional Putusan DKPP

Pembentukan DKPP sebagaimana diatur dalam Pasal 155 ayat (2) UU Pemilu adalah untuk memeriksa dan memutus aduan dan/atau pelaporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU, anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, anggota Bawaslu, anggota Bawaslu Provinsi, anggota Bawaslu Kabupaten/Kota dan pelanggaran kode etik PPLN, KPPSLN, dan Panwaslu LN. Tugas, kewenangan, dan kewajiban DKPP yang diatur dalam UU Pemilu adalah sebagai berikut :

Tugas DKPP dalam Pasal 159 ayat (1) UU Pemilu

- a. *Menerima aduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu; dan*

- b. *Melakukan penyelidikan dan verifikasi, serta pemeriksaan atas aduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu.*

Kewenangan DKPP dalam Pasal 159 ayat (2) UU Pemilu

- a. *Memanggil penyelenggara pemilu yang diduga melakukan pelanggaran kode etik untuk memberikan penjelasan dan pembelaan;*
- b. *Memanggil pelapor, saksi, dan/atau pihak lain yang terkait untuk dimintai keterangan, termasuk untuk dokumen atau bukti lain;*
- c. *Memberikan sanksi kepada penyelenggara pemilu yang terbukti melanggar kode etik; dan*
- d. *Memutus pelanggaran kode etik.*

Kewajiban DKPP dalam Pasal 159 ayat (3) UU Pemilu

- a. *Menerapkan prinsip menjaga keadilan, kemandirian, imparialitas, dan transparansi;*
- b. *Menegakkan kaidah atau norma etika yang berlaku bagi penyelenggara pemilu*

Kedudukan DKPP sebagai lembaga negara merupakan bagian dari lembaga penyelenggara pemilu. Meskipun dalam UU Pemilu, frasa yang digunakan adalah DKPP berwenang “mengadili” penyelenggara pemilu, namun DKPP bukanlah lembaga peradilan. Penting untuk memahami roh kelembagaan DKPP dalam pemilu karena akan berkaitan dengan sifat putusan DKPP dalam memutus pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu.

Berkaitan dengan kedudukan lembaga DKPP, Mahkamah Konstitusi pernah

memberikan tafsir konstitusional. Tafsir tersebut dicantumkan dalam Putusan MK Nomor 11/PUU-VIII/2001 yang menguji Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum terhadap UUD 1945. Mahkamah Konstitusi dalam putusannya memberikan pendapat hukum sebagai berikut¹³:

Bahwa untuk menjamin terselenggaranya pemilihan umum yang luber dan jujur, Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 menentukan bahwa, "Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat tetap dan mandiri". Kalimat "suatu komisi pemilihan umum" dalam UUD 1945 tidak merujuk kepada nama sebuah institusi, akan tetapi menunjuk pada fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Dengan demikian menurut Mahkamah, fungsi penyelenggaraan pemilihan umum tidak hanya dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU), akan tetapi juga termasuk lembaga pengawas pemilihan umum dalam hal ini Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) sebagai suatu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.

Menurut Mahkamah, Bawaslu harus diartikan sebagai lembaga penyelenggara pemilu yang bertugas melakukan pengawasan pelaksanaan pemilihan umum, sehingga fungsi penyelenggaraan pemilu dilakukan oleh unsur penyelenggara, dalam hal ini KPU, dan unsur pengawas pemilu, dalam hal ini 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.

Penegasan bahwa DKPP bukanlah lembaga peradilan juga dapat dibaca dalam Putusan MK Nomor 115/PHPU.D-XII/2013 pada 1 Oktober 2013 yang menyatakan "DKPP adalah organ tata usaha negara yang bukan merupakan lembaga peradilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 UUD 1945 yang memiliki kekuasaan yang merdeka untuk menegakkan hukum dan keadilan". MK dalam 2 (dua) putusannya tersebut telah memberikan tafsir yang jelas mengenai kedudukan DKPP sebagai sebuah lembaga negara dalam pemilu, yaitu termasuk dalam lembaga penyelenggara pemilu yang menjalankan fungsi pengawasan kode etik penyelenggara pemilu.

Kedudukan DKPP yang bukan merupakan lembaga peradilan berimplikasi pada sifat putusan DKPP dalam memutus pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu. Dalam ketentuan Pasal 457 ayat (13) UU Pemilu menyatakan bahwa Putusan DKPP bersifat final dan mengikat. Lazimnya makna final dan mengikat dalam putusan lembaga peradilan adalah final berarti putusan tersebut tidak dapat diajukan upaya hukum dan dapat dieksekusi langsung, mengikat artinya putusan tersebut wajib dilaksanakan dan berlaku untuk pihak-pihak yang dimaksud dalam putusan tersebut.

Putusan DKPP yang bersifat final dan mengikat dalam memutus pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu pernah

¹³Lihat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010, hlm. 112.

ditafsirkan oleh Mahkamah Konstitusi. Tafsir tersebut dicantumkan dalam Putusan MK Nomor 31/PUU-XI/2013 yang menguji Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Mahkamah Konstitusi dalam putusannya menyatakan sebagai berikut¹⁴ :

Mahkamah Konstitusi perlu menegaskan bahwa putusan final dan mengikat DKPP tidak dapat disamakan dengan putusan final dan mengikat lembaga peradilan pada umumnya oleh karena DKPP adalah perangkat internal penyelenggara pemilu yang diberi wewenang oleh undang-undang. Sifat final dan mengikat dari putusan DKPP haruslah dimaknai final dan mengikat bagi presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota maupun Bawaslu dalam melaksanakan putusan DKPP. Adapun keputusan presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota maupun Bawaslu adalah merupakan keputusan pejabat tata usaha negara (TUN) yang bersifat konkrit, individual, dan final yang dapat menjadi objek gugatan di peradilan TUN. Apakah peradilan TUN akan memeriksa dan menilai kembali putusan DKPP yang menjadi dasar keputusan presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, maupun Bawaslu, hal tersebut merupakan kewenangan peradilan TUN. Dengan demikian putusan final dan mengikat yang dimaksud dalam undang-undang a quo haruslah dimaknai final dan mengikat bagi presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota maupun Bawaslu yang melaksanakan putusan DKPP.

Berdasarkan tafsir konstitusional mengenai kedudukan DKPP dan sifat putusan DKPP dalam putusan MK

sebagaimana yang telah diuraikan, maka jelas bahwa putusan DKPP tidaklah sama dengan putusan lembaga peradilan dalam makna final dan mengikat. Keputusan TUN yang lahir akibat putusan DKPP dapat diuji di PTUN.

Implikasi Perluasan Kewenangan PTUN dalam Mengadili Permasalahan Hukum Pemilu

Putusan PTUN Jakarta Nomor 82/G/2020/PTUN.JKT terkait pengujian Keputusan Presiden Nomor 34/P Tahun 2020 tentang Pemberhentian Dengan Tidak Hormat Anggota Komisi Pemilihan Umum Masa Jabatan Tahun 2017-2022 yang diajukan oleh Evi Novida Ginting Manik. Evi Novida Ginting adalah anggota KPU yang diberhentikan tetap berdasarkan Putusan DKPP No. 317/2019 karena terbukti melanggar 11 ketentuan yaitu: (1) Pasal 6 ayat (2) huruf c dan huruf d; (2) Pasal 6 ayat (3) huruf a dan huruf f; (3) Pasal 10 huruf a; (4) Pasal 11 huruf a dan b; (5) Pasal 15 huruf d, huruf e, dan huruf Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilu. Secara formil yang menjadi objek gugatan dalam perkara tersebut adalah Keputusan Presiden Nomor 34/P Tahun 2020, namun secara materil Putusan PTUN Jakarta tersebut juga membahas dan menguji Putusan DKPP No. 317/2019 yang menjadi dasar penerbitan Kepres tersebut.

Dalam pertimbangan hukum Putusan PTUN Jakarta Nomor 82/G/2020/PTUN.JKT, dapat dibaca pertimbangan PTUN dalam menerima Kepres 34/2020 dan Putusan DKPP 317/2019 sebagai objek yang akan diperiksa.

¹⁴ Lihat dalam Putusan MK Nomor 31/PUU-XI/2013, hlm. 73.

Pertimbangan hukumnya adalah sebagai berikut:

Menimbang bahwa atas dalil eksepsi tergugat tersebut, pengadilan berpendapat maksud dan tujuan gugatan penggugat adalah pada pokoknya mempersoalkan keabsahan keputusan objek sengketa yang dasar penerbitannya adalah Putusan DKPP Nomor 317/2019, dengan demikian terdapat hubungan hukum antara kedua produk hukum tersebut, dan apabila Keppres No. 34/P Tahun 2020 dijadikan sebagai objek sengketa, maka hal ini sudah sejalan dengan karakteristik sengketa TUN yang apabila dalam suatu rangkaian proses terdapat beberapa keputusan yang terkait satu sama lain maka keputusan terakhir dapat dijadikan sebagai suatu objek sengketa¹⁵

Menimbang bahwa objek gugatan merupakan penetapan tertulis dari tergugat yang bersifat kongkrit, individual, dan final karena keputusan objek sengketa pada pokoknya adalah: “memberhentikan dengan tidak hormat Dra. Evi Novida Ginting Manik, M. SP, sebagai Anggota Komisi Pemilihan Umum Masa Jabatan Tahun 2017-2022”. Dengan demikian keputusan objek sengketa jelas ditujukan langsung kepada penggugat dengan akibat hukum pemberhentian defenitif penggugat dari jabatannya sebagai anggota KPU masa jabatan tahun 2017-2022, dimana pemberhentian tersebut berlaku sejak tanggal ditetapkan oleh tergugat. Selain keputusan objek sengketa bersifat konkret, individual, dan final, keputusan objek sengketa diterbitkan tergugat dalam kedudukannya sebagai badan/pejabat TUN yang

menjalankan fungsi pemerintahan, dimana objek gugatan sendiri terbit berdasarkan putusan DKPP No. 317/2019, dimana DKPP bukanlah pelaku kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman sehingga putusan DKPP tidak dikecualikan sebagai objek sengketa TUN vide Pasal 2 huruf e UU Peradilan TUN, sehingga dengan demikian keputusan objek sengketa merupakan keputusan TUN sebagaimana dimaksud Pasal 1 angka 9 UU Peradilan TUN, dan secara mutatis mutandis merupakan objek sengketa administrasi pemerintahan sebagaimana dimaksud UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang secara masif telah memperluas defenisi sengketa TUN.

Dalam pertimbangan hukum tersebut dapat dibaca bahwa PTUN menafsirkan putusan DKPP juga merupakan objek sengketa TUN. Kemudian PTUN juga memberikan pertimbangan hukum lainnya, bahwa “meskipun sengketa yang dimohonkan pengujian bukanlah termasuk sengketa proses pemilu, namun secara keseluruhan konstruksi sengketa ini haruslah dilihat dalam perspektif “hukum administrasi pemilu” (broad sense).¹⁶ Selain memberikan pertimbangan hukum mengenai dasar pengujian Putusan DKPP yang dimaksud, PTUN juga menguji secara materil Putusan DKPP tersebut. Pertimbangan hukum mengenai Putusan DKPP dapat dibaca pada halaman 253-256 Putusan PTUN Jakarta Nomor 82/G/2020/PTUN.Jkt, yang pada pokoknya sebagai berikut¹⁷ :

¹⁵Putusan PTUN Jakarta Nomor 82/G/2020/PTUN.JKT, hlm. 246.

¹⁶Ibid, hlm. 251.

¹⁷Ibid, hlm. 256

Pengadilan berpendapat bahwa Putusan DKPP Nomor 317/2019 bertentangan dengan Pasal 24 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan Pasal 458 ayat (3), ayat (4), ayat (5) dan ayat (8) UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum maupun Pasal 36 Peraturan DKPP No. 2 Tahun 2019, terlebih dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik, khususnya asas kepastian hukum, asas kecermatan, asas keterbukaan, asas kepentingan umum, dan asas pelayanan yang baik;

Menimbang bahwa oleh karena Putusan DKPP Nomor 317/2019 yang menjadi dasar penerbitan keputusan objek sengketa mengandung cacad yuridis karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan maupun asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagaimana dimaksud di atas, maka secara ipso facto (by fact it self) dengan sendirinya keabsahan keputusan tergugat menjadi tidak terpenuhi secara yuridis, sehingga apakah prosedur penerbitan keputusan objek sengketa oleh tergugat sesudah usulan pemberhentian disampaikan oleh DKPP kepadanya untuk alasan praktis tidak dipertimbangkan lebih lanjut (keabsahan relatif).

Jika dicermati dalam Putusan PTUN tersebut, hakim sama sekali tidak memberikan pertimbangan hukum terhadap objek gugatan Kepres 34/2020. Hal ini dikarenakan Putusan DKPP yang menjadi dasar pertimbangan penerbitan Kepres 34/2020 cacad secara yuridis sehingga oleh karena Kepres 34/2020 juga menjadi batal demi hukum. Hal tersebut juga dinyatakan dalam amar putusan yaitu sebagai berikut:

Menyatakan batal Keputusan Presiden Nomor 34/P Tahun 2020 tentang Pemberhentian Dengan Tidak Hormat

Anggota Komisi Pemilihan Umum Masa Jabatan Tahun 2017-2022;

Mewajibkan tergugat untuk mencabut Keputusan Presiden Nomor 34/P Tahun 2020 tentang Pemberhentian Dengan Tidak Hormat Anggota Komisi Pemilihan Umum Masa Jabatan Tahun 2017-2022 tanggal 23 Maret 2020'

Perluasan kewenangan PTUN dalam mengadili permasalahan hukum pemilu yang semula hanya meliputi sengketa proses pemilu, namun berkembang menjadi juga dapat mengadili putusan DKPP dan objek KTUN yang lahir akibat putusan DKPP tersebut. Praktik yang sama juga pernah dilakukan sebelumnya, baik secara langsung maupun tidak langsung dalam putusan PTUN Jayapura Nomor 05/G/2014/PTUN-JPR jo. Putusan PTTUN Makassar No. 10/B/2015/PT.TUN.Mks jo. Putusan Kasasi MA No. 492K/TUN/2015 antara Muhammad Irfan Setiti melawan KPU Provinsi Papua. Dalam perkara tersebut MA memperkuat putusan banding PTTUN Makassar yang membatalkan putusan PTUN Jayapura menyangkut pemberhentian Muhammad Irfan Setitit oleh Ketua KPU Provinsi Papua sebagai anggota KPUD Tolikara berdasarkan Putusan DKPP. Dalam pertimbangan hukumnya, MA menyatakan bahwa kesimpulan dan putusan DKPP yang menjadi dasar terbitnya keputusan tata usaha negara objek sengketa oleh pemohon kasasi, setelah diuji oleh *judex factie* Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Makassar ternyata adalah foto-foto yang diunduh dari peristiwa sebelum termohon kasasi menjadi anggota KPUD. Hal yang sama juga pernah dilakukan dalam Putusan PTUN Medan No. 43/G/2014/PTUN-MDN jo. Putusan PTTUN Medan No. 20/B/2015/PT.TUN-MDN, Putusan Kasasi MA No. 361K/TUN/2015 antara Fan

Solidarman Dachi dkk melawan KPU Provinsi Sumatera Utara.¹⁸

Implikasi hukum yang timbul akibat perluasan kewenangan PTUN dalam mengadili permasalahan hukum pemilu dapat dilihat dari hal. Pertama DKPP dapat dikoreksi oleh PTUN apabila bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Kedua, putusan tersebut memberikan tafsir dan mempertegas kedudukan lembaga DKPP sebagaimana dinyatakan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-XI/2013, DKPP secara harfiah termasuk lembaga penyelenggara pemilu yang melaksanakan fungsi mengadili pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu. Oleh karena itu, putusan DKPP dengan makna final dan mengikat tidak bisa disamakan dengan makna final dan mengikat putusan pengadilan. Kekuatan final dan mengikat putusan DKPP hanya berlaku bagi Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota maupun Bawaslu dalam melaksanakan putusan DKPP.

KESIMPULAN

Sebagai lembaga peradilan, kewenangan PTUN tidak hanya sekedar mengadili sengketa proses pemilu tetapi lebih luas, PTUN memiliki kewenangan dalam ranah hukum administrasi pemilu yaitu putusan PTUN yang lahir akibat putusan DKPP, termasuk juga menguji putusan DKPP. Penulis memberikan saran untuk kepastian hukum agar ketentuan mengenai pengujian putusan DKPP oleh PTUN dan makna putusan DKPP final dan mengikat dijelaskan dalam perubahan UU Pemilu dengan

merujuk pada Putusan MK Nomor 31/PUU-XI/2013.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Bernad Dermawan Sutrisno. 2002. *Konflik Politik dalam Pemilu 1999*. Jakarta: PT Mutiara.
- Jonaedi Efendi, Johnny Ibrahim. 2020. *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Jakarta: Kencana.
- Jonathan Wolf. 2006. *An Introduction to Political Philosophy, revised edition*. New York: Oxford University Press.
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. 1988. *Pengantar HTN Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi HTN FH UI, CV Sinar Bakti.
- Robert A. Dahl. 1992. *Demokrasi dan Pra Pengkritiknya, Jilid 1*. Yogyakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Wilma Silalahi. 2019. *Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Serentak*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.

Jurnal dan Makalah

- Bisariyadi, dkk. 2012. "Komparasi Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu di Beberapa Negara Penganut Paham Demokrasi Konstitusional". *Jurnal Konstitusi*, Volume 9.
- Bagir Manan. 1991. *Susunan Badan Perwakilan dan Tata Cara Menyusun Keanggotaan Badan Perwakilan di Indonesia*. Makalah Ceramah di hadapan Warga Dharma Wanita Unit Depkeh, Jakarta.
- Office for Democratic Institutions and Human Rights. 2003. *International Standards and Commitments on the Rights to*

¹⁸ *Ibid*, hlm. 247.

Democractic Elections: A Practical Guide to Democratic Elections Best Practices.
Warsaw.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017
tentang Pemilihan Umum

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014
tentang Administrasi Pemerintahan

Putusan Pengadilan

Putusan MK Nomor 115/PHPU.D-XII/2013

Putusan MK Nomor 31/PUU-XI/2013

Putusan PTUN Nomor 82/G/2020PTUN.Jkt