

Jurnal

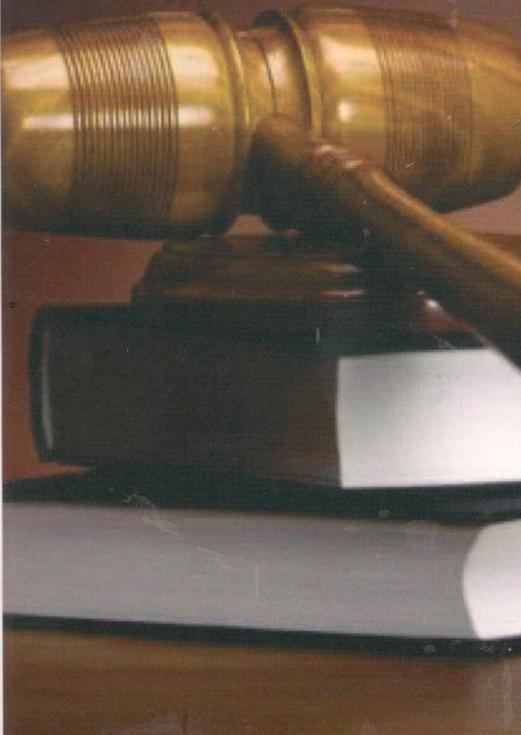
# ETIKA

& PEMILU

Volume 1, Nomor 1 - JUNI 2015

Untuk Kemandirian, Integritas dan Kredibilitas Penyelenggara Pemilu

## MAHKAMAH ETIK PENYELENGGARA NEGARA



**MAHKAMAH ETIK  
PENYELENGGARA NEGARA  
DI NEGARA DEMOKRASI**

Zulfikri Suleman

**MENEGAKKAN ETIKA  
DAN KEHORMATAN  
PENYELENGGARA NEGARA  
DAPAT MENCEGAH  
TERJADINYA KORUPSI**

La Ode Husen

**PERAN MAHKAMAH ETIK  
DALAM MENCEGAH  
KRIMINALISASI  
DEMOKRASI**

Abdul Wahid

**KELEMBAGAAN  
MAHKAMAH ETIK  
PENYELENGGARA NEGARA**

Muh. Risnain

**EFEKTIVITAS  
PUTUSAN DKPP**

Wahyu Sasongko

**REKONSTRUKSI KELEM-  
BAGAAN PENEGAKAN  
ETIKA PARLEMEN**

Sri Karyati



**SUSUNAN REDAKSI/  
BOARD OF EDITOR**

**PIMPINAN UMUM/General Chief**

Jimly Asshiddiqie

**Pimpinan Redaksi/Chief Editors**

Nur Hidayat Sardini

**Dewan Redaksi/Editorial Board**

Anna Erliyana  
Valina Singka Subekti  
Saut Hamonangan Sirait  
Endang Wihdatiningtyas  
Ida Budhiati

**Mitra Bestari/Peer Review**

Komaruddin Hidayat  
Yudi Latief  
Irman Putrasidin  
August Mellaz

**Penanggungjawab/  
Officially Incharge**

Gunawan Suswantoro

**Pengarah/Advisors**

Ahmad Khumaidi  
Yusuf HDS  
Dini Yamashita  
Osbin Samosir

**Managemen Redaksi**

Arif Ma'ruf  
Titis Aditya Nugroho  
Umi Nazifah  
Ferry YM  
Raul Mahabir  
Soleh  
Esih Nurkesih

**Redaktur Pelaksana/  
Managing Editor**

Mohammad Saihu

**Redaktur/Editors**

Ihat Subihat  
Firdaus  
Syopiansyah Jaya Putra  
Diah Widyawati  
Rahman Yasin

**Rapporteur**

Arif Syarwani  
Teten Jamaludin  
Susi Dian Rahayu  
Sandhi Setiawan

**Tata Bahasa**

Irmawanti

**Dokumentasi & Arsip**

Astuti, Leon F

**Sirkulasi**

Rahmat Hidayat

**Tata Letak/Layout & Sampul:**

SoeDESAIN

Redaksi mengundang para akademisi, penyelenggara pemilu, pengamat/penggiat pemilu atau aktivis pro demokrasi, dan mereka yang berminat untuk berpartisipasi dengan mengirimkan karya tulis, hasil penelitian, disertasi, tesis, skripsi.

Masyarakat ditulus sesuai ketentuan pedoman penulisan, dan dikirim melalui email dengan menyertakan foto diri ke alamat Redaksi.

**VISI:**

- 1) Diseminasi kebijakan, program dan gagasan DKPP selaku lembaga yang bertugas menagani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu (Pasal 1 ayat (22) UU 15/2011).
- 2) Expose hasil kajian dan penelitian terkait urgensi penegakan kode etik bagi penyelenggara negara dan upaya menata kembali sistem kepemiluan di Indonesia menuju negara demokrasi modern.

**MISI:**

Terbitnya Jurnal Ilmiah tentang Etika dan Pemilu sebagai *University of Industry Democracy*.

**DAFTAR ISI**

**EDITORIAL \_\_\_\_\_ 2**

**TULISAN UTAMA (MAIN ARTICLES)**

**MAHKAMAH ETIK PENYELENGGARA NEGARA  
DI NEGARA DEMOKRASI \_\_\_\_\_ 7**

Zulfikri Suleman

**MENEGAKKAN ETIKA DAN KEHORMATAN  
PENYELENGGARA NEGARA DAPAT MENCEGAH  
TERJADINYA KORUPSI \_\_\_\_\_ 17**

La Ode Husen

**PERAN MAHKAMAH ETIK DALAM MENCEGAH  
KRIMINALISASI DEMOKRASI \_\_\_\_\_ 24**

Abdul Wahid

**KELEMBAGAAN MAHKAMAH ETIK  
PENYELENGGARA NEGARA \_\_\_\_\_ 35**

Muh.Risnain

**EFEKTIVITAS PUTUSAN DKPP \_\_\_\_\_ 49**

Wahyu Sasongko

**REKONSTRUKSI KELEMBAGAAN  
PENEGAKAN ETIK PARLEMEN \_\_\_\_\_ 59**

Sri Karyati

**TULISAN UMUM (GENERAL ARTICLES)**

**KECURANGAN DALAM KONTESTASI POLITIK:  
KASUS PEMILUKADA \_\_\_\_\_ 71**

Mukhtar Sarman

**RELASI RATIO DECIDENDI DENGAN KEYAKINAN  
HAKIM MK DALAM PUTUSAN PERSELISIHAN  
PEMILUKADA \_\_\_\_\_ 87**

Mariyadi

**MIMBAR**

**DASAR KONSTITUSIONAL  
PERADILAN ETIK \_\_\_\_\_ 101**

Jimly Asshiddiqie

**MAHKAMAH ETIK  
PENYELENGGARA NEGARA \_\_\_\_\_ 107**

Mardjono Reksodiputro

**PUBLIKASI**

- KRONIK DKPP \_\_\_\_\_ 111
- RESENSI \_\_\_\_\_ 117
- BIODATA PENULIS \_\_\_\_\_ 121
- PEDOMAN PENULISAN \_\_\_\_\_ 124
- CALL FOR PAPERS \_\_\_\_\_ 125

Opini yang dimuat dalam Jurnal "Etika & Pemilu" tidak mewakili pendapat resmi DKPP

Sejarah pemidanaan manusia sudah berusia berabad-abad. Kejahatan dan kekerasan hati manusia berubah-ubah sepanjang abad. Sejak 500 tahun sebelum masehi, sudah dikenal pidana (hukuman) apa yang dinamakan “mata ganti mata”, gigi ganti gigi (*lex talionis*). Sejak 400 tahun sebelum masehi, mulai dikenal dan diterapkan “penyiksaan, pencapan dengan besi panas, juga berlakunya pidana mati. Sejak 1215 dengan berlakunya *Magna Carta* di Inggris, praktik penyiksaan mulai ditinggalkan dan mulai dikenal koloni kepenjaraan dengan segala kekejaman baru. Setelah selesai Perang Dunia II sistem kepenjaraan berubah dengan berbagai nama. Di Indonesia penjara berubah nama pemsayarakatan. Hanya nama yang berubah, karena kultur sisa-sisa kepenjaraan masa lalu tetap berlangsung dan justru bertambah pada praktik pemerasan<sup>1</sup>.

Pakar Hukum Pidana Mardjono Reksodiputro mengisahkan, praktik pemerasan di Lapas menjadi tren dewasa ini, seiring perubahan dalam “klien” Lapas, mulai kita saksikan banyak pemilik perusahaan, pengusaha besar dan orang berkecukupan harta, menjadi penghuni Lapas. Aroma

“diskriminasi” antara penghuni Lapas yang berharta dan yang miskin, mulai tercium. Fasilitas yang sangat tidak mencukupi dengan kapasitas berlebihan (*over crowded*) justru menimbulkan “pasar gelap” (*black market*) untuk memperoleh “fasilitas langka” (a.l. ruangan, pangan, kunjungan, kesempatan pengobatan)<sup>2</sup>. Terjadilah “jual beli keistimewaan atau kesempatan” di Lapas.

Itulah di antara justifikasi di balik gagasan peradilan etik yang digaungkan Ketua DKPP-RI Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie. Dikutip dari resensi buku karyanya “Peradilan Etik dan Etika Konstitusi, Perspektif Baru tentang *Rule of Law and Rule of Ethics’ & Constitutional Law dan Constitutional Ethic*”, Prof. Jimly mengkritik secara tajam hipotesa bahwa penghukuman penjarafektifmemberanguskejahatan (hal 33). Fakta yang terjadi, tingkat kriminalitas justru terus meningkat, dan bahkan penjara menjelma menjadi *school of criminal* (sekolah kejahatan). Lalu, muncul pula masalah pelik baru yakni over kapasitas penjara atau lembaga pemsayarakatan. Prof Jimly menyebut fenomena perubahan prinsip penghukuman dari *retributive justice* yang berorientasi pembalasan

<sup>1</sup> Disarikan dari Rubrik Catatan Lepas DESAIN HUKUM Newsletter Komisi Hukum Nasional, Topik “Lembaga Pemsayarakatan: SALAH URUS”, Vol 13, No. 7 Agustus 2013.

<sup>2</sup> Mardjono Reksodiputro, *Pendekatan Darurat Pemberantasan Korupsi di Lembaga Pemsayarakatan, Perenungan Perjalanan Reformasi Hukum*, (Jakarta, Penerbit KHN, 2013), hal 339.

menjadi *restorative justice* yang berorientasi pemulihan (hal 32). Dalam literatur yang lain, "Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia (2004)". Prof Jimly menyatakan dengan memberdayakan terlebih dulu sistem etik dalam penyelesaian masalah, maka beban sistem hukum menjadi tidak terlalu berat.

Oleh karena itu, dalam berbagai kesempatan, Prof Jimly menggugah para ilmuwan dan akademisi, untuk memikirkan upaya pengembangan teori-teori yang berkenaan dengan sistem etik dan perilaku ideal. Dengan kata lain, Prof Jimly menawarkan gagasannya tentang peradilan etik dan etika konstitusi.

Merujuk pada sambutan pengenalan tentang DKPP dalam rangka hari ulang tahun Ikatan Hakim Indonesia (IKAHI) ke-61, di Jakarta, Kanfis, 20 Maret 2014. Prof Jimly menjelaskan, sebenarnya sudah cukup banyak berdiri lembaga-lembaga penegak kode etik dalam lingkungan jabatan-jabatan kenegaraan. Di bidang kehakiman, misalnya, sudah ada Komisi Yudisial, di samping adanya Majelis Kehormatan Hakim (MKH) dalam sistem internal Mahkamah Agung. Di Mahkamah Konstitusi juga ada mekanisme Majelis Kehormatan Hakim (MKH) Mahkamah Konstitusi. Di dunia pers dan jurnalistik, terdapat pula Dewan Pers. Di lingkungan lembaga legislatif, yaitu DPR dan DPD telah ada Badan Kehormatan DPR dan Badan Kehormatan DPD.

Di lingkungan organisasi profesi, seperti misalnya di dunia kedokteran, sekarang juga sudah ada Konsil

Kedokteran Indonesia (KKI) yang salah satu tugasnya membentuk mengatur keberadaan majelis kehormatan etika kedokteran. Sedangkan di bidang-bidang profesi lainnya, lembaga penegak etika itu semua dilembagakan secara internal dalam masing-masing organisasi profesi, organisasi-organisasi kemasyarakatan atau pun partai-partai politik.

Dewasa ini, banyak lembaga negara dan semua partai politik, serta kebanyakan organisasi kemasyarakatan (Ormas) telah mempunyai sistem kode etik yang diberlakukan secara internal dan disertai dengan pengaturan mengenai lembaga-lembaga penegaknya. Di lingkungan Pegawai Negeri sudah ada Kode Etik Pegawai Republik Indonesia dan mekanisme penegakannya. Di lingkungan Komisi Nasional Hak asasi Manusia (KOMNASHAM) juga sudah diatur adanya Kode Etika Komisioner dan mekanisme penegakannya. Di organisasi PERADI (Persatuan Advokat Indonesia) juga sudah diatur adanya Kode Etik dan Majelis Kehormatan Advokat. Yang dapat dikatakan paling maju adalah di lingkungan institusi kepolisian dan tentara nasional Indonesia. Di lingkungan tentara dan kepolisian bahkan dibedakan antara kode etik dan kode perilaku, etika profesi dan disiplin organisasi.

Namun demikian, semua lembaga penegak kode etik tersebut, sebagian besar masih bersifat proforma. Bahkan sebagian diantaranya belum pernah menjalankan tugasnya dengan efektif dalam rangka menegakkan kode etik yang dimaksud. Salah satu

sebabnya ialah bahwa lembaga-lembaga penegak kode etik tersebut di atas tidak memiliki kedudukan yang independen, sehingga kinerjanya tidak efektif. Karena itu, sebagai solusinya ialah lembaga-lembaga penegak kode etik tersebut harus direkonstruksikan sebagai lembaga peradilan etik yang diharuskan menerapkan prinsip-prinsip peradilan yang lazim di dunia modern, termasuk mengenai independensi dan imparsialitasnya.

Hal itulah yang hendak dirintis dan dipelopori oleh DKPP, yaitu agar sistem ketatanegaraan kita didukung oleh sistem hukum (*rule of law*) dan sistem etik (*rule of ethics*) yang bersifat fungsional. Sistem demokrasi yang kita bangun diharapkan dapat ditopang oleh tegak dan dihormatinya hukum dan etika secara bersamaan. Demokrasi yang sehat tidak boleh sekedar bersifat prosedural menurut hukum tetapi harus ditopang oleh *'the rule of law and the rule of ethics'* secara bersamaan. *"The Rule of Law"* bekerja berdasarkan *"Code of Law"*, sedangkan *"the Rule of Ethics"* bekerja berdasarkan *"Code of Ethics"*, yang penegakannya dilakukan melalui proses peradilan yang independen, imparsial, dan terbuka, yaitu peradilan hukum (*Court of Law*) untuk masalah hukum, dan PERADILAN ETIK (*Court of Ethics*) untuk masalah etika. Dengan begitu sistem demokrasi yang terbangun di abad ke-21 ini lebih bersifat substansial daripada sekedar bersifat *procedural*, dan berpilarkan sistem pemilu yang tidak sekedar formal sesuai dengan ketentuan hukum, tetapi juga berintegritas menurut standar etika (*election with integrity*).

DKPP telah menyampaikan

usulannya kepada pemerintah mengenai pentingnya bagi negara membangun infrastruktur sistem etika bernegara. Apalagi, pada tahun 2001, MPR-RI telah menetapkan Ketetapan MPR No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa sebagai pengganti TAP MPR tentang P4 di masa Orde Baru. Sekarang, TAP MPR No. VI/MPR/2001 tersebut masih tetap sah berlaku secara hukum karena belum ditentukan statusnya oleh TAP No.1/MPR/2003 sebagai produk ketetapan MPR yang terakhir dalam sejarah.

Untuk menjabarkan TAP No. VI/MPR/2001, Ketua DKPP-RI juga telah mengusulkan diajukannya RUU tentang Etika Penyelenggara Negara dalam rangka program Legislasi Nasional di Badan Legislasi DPR-RI. RUU ini pernah disusun oleh Pemerintah pada dekade tahun 2000-an, tetapi belum mendapat persetujuan pemerintah, dan lagi pula isinya masih sangat umum serta sama belum dikaitkan dengan ide peradilan etik. Sekarang, kita bersyukur bahwa Rancangan UU ini kembali masuk ke dalam program legislasi nasional di Badan Legislasi Nasional. Kiranya kini sudah saatnya kita merancang suatu undang-undang yang akan menjadi dasar bagi kita untuk membangun sistem etika bernegara dengan didukung oleh infrastruktur kelembagaannya yang berfungsi sebagai sistem peradilan etik dalam rangka menjaga kehormatan dan kepercayaan institusi-institusi atau jabatan-jabatan publik di mata masyarakat.

---

# TULISAN UTAMA (MAIN ARTICLES)

---

Berisi Topik Utama yang ditetapkan Tim Redaksi; dihasilkan dari program *Call for Papers*; dalam rangka membangun keselarasan dinamika politik, hukum dan demokrasi yang berkembang di masyarakat (*bottom up*). Pola *bottom up* dimaksudkan agar nilai-nilai demokrasi benar-benar bersifat mendasar, struktural dan tidak terpolarisasi oleh hasrat membangun negara atau pemerintahan yang lebih mengarah pada kepentingan politik. Pola *bottom up* menjadi penting karena pendekatan *top down* seperti yang dipraktikkan pada masa orde baru hanya akan mendistorsi aspirasi masyarakat.

*This main article contains the main topic selected by Editorial Team; resulting from Call for Papers program in order to develop a harmony of political dynamics, law and democracy emerged in community. Bottom up pattern is intended that values of democracy are literally fundamental, structural and not polarized by desire to build a state or government that lead to political interest. Bottom up pattern becomes important because of top down approach as practiced in the new order era, would only distort aspirations of the people.*

# EFEKTIVITAS PUTUSAN DKPP

Wahyu Sasongko

## ABSTRAK/ABSTRACT

Keberhasilan penyelenggaraan pemilihan umum (pemilu) sangat ditentukan oleh kinerja lembaga penyelenggara pemilu, yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Dalam melaksanakan tugas, kedua lembaga itu berpedoman pada kode etik penyelenggara pemilu. Apabila dilanggar, akan ditindak oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) sebagai lembaga penegak kode etik. Berdasarkan data dari DKPP, menunjukkan bahwa selama tahun 2014 terjadi pelanggaran kode etik yang jumlahnya cukup signifikan. DKPP telah mengambil putusan terhadap pelanggaran itu. Namun, putusan DKPP dirasakan belum efektif, setidaknya dalam dua hal. Pertama, penyelenggara pemilu sebagai Teradu, menghindari dari pemeriksaan DKPP. Kedua, putusan DKPP "dibawa" ke forum peradilan, yaitu Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Berkenaan dengan hal ini, perlu perlakuan khusus untuk mengatasinya atau dibuat Nota Kesepahaman (Memorandum of Understanding).

*The successful implementation of general election (pemilu) is very determined by performance of election institution i.e General Election Commission (KPU) and General Election Regulatory Agency (Bawaslu). In order to implementing their duties, both institutions based their work on general election code of conduct. If violated, this would be dealt by Honorary Board of General Election (DKPP) as a code of conduct enforcement agency. Based on data from DKPP shows that during 2014 there has been violations of code of conduct which is quite significant on numbers. DKPP has taken verdict through those violations. However, verdict of DKPP is deemed not effective at least in two things. First, general election institution as Teradu, refrain from DKPP inspection. Second, DKPP verdict is delivered to justice forum, namely Administrative Court (PTUN). In this case, it needs special treatments to overcome it.*

**Kata kunci:** putusan, kode etik, penyelenggara pemilu

**Keywords:** verdict, code of conduct, general election comission

## A. PENDAHULUAN

Perubahan politik dan ketatanegaraan di Indonesia yang paling kentara sejak reformasi adalah pemilihan umum (pemilu) secara langsung untuk memilih kepala negara, kepala daerah, dan anggota legislatif. Meskipun pada pemerintahan sebelumnya juga diselenggarakan pemilu, namun penyelenggaraan pemilu pada era reformasi jauh berbeda. Tidaklah heran apabila pemilu merupakan indikator dan tolok ukur yang utama bagi demokrasi di Indonesia.

Salah satu nilai dari demokrasi yang penting menurut Mayo adalah pergantian penguasa secara teratur.<sup>1</sup> Pemilu dalam konteks ini, merupakan sarana dan mekanisme pergantian pemimpin nasional dan lokal secara teratur. Hal ini, sejalan dengan pendapat Dahl tentang proses demokrasi ideal yang harus memenuhi lima kriteria: (a) *equality in voting*; (b) *effective participation*; (c) *enlightened understanding*; (d) *final control over the agenda*; (e) *inclusion*.<sup>2</sup>

Kriteria tersebut ada yang berkenaan dengan pemilu. Kriteria persamaan dalam memilih merupakan realisasi dari prinsip satu orang satu suara (*one person one vote*).<sup>3</sup> Kriteria

<sup>1</sup> Lihat, Henry B. Mayo, "Nilai-Nilai Demokrasi," dalam Miriam Budiardjo, ed., *Masalah Kenegaraan* (Jakarta: PT Gramedia, 1975), hlm. 170.

<sup>2</sup> Robert A. Dahl, *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control* (New Haven: Yale University Press, 1982), hlm. 6.

<sup>3</sup> George C. Edwards III, Martin P. Wattenberg, Robert L. Lineberry, *Government in America: People, Politics, and Policy*, Brief 8th. Edition (New York: Pearson

partisipasi yang efektif, menghendaki agar setiap warga negara dalam pemilu memiliki peluang yang sama dan seimbang dalam menentukan pilihannya. Kriteria pemahaman yang terang berkenaan dengan ide atau gagasan yang akan disampaikan kepada masyarakat dalam pemilu. Masyarakat dalam konteks ini, merupakan tempat atau sarana untuk memasarkan ide atau gagasan. Kebebasan pers dan kebebasan berbicara menjadi faktor determinan. Hasil pemilu yang diselenggarakan dalam suasana keterbukaan dengan kebebasan berpendapat dan kebebasan berserikat, cerminan dari partisipasi dan aspirasi masyarakat.<sup>4</sup>

Dalam penyelenggaraan pemilu di Indonesia, unsur penyelenggara pemilu dipandang paling krusial dan sarat dengan kecurangan, karena penyelenggara pemilu dibentuk oleh pemerintah atau partai politik (parpol) sehingga tidak independen.<sup>5</sup> Ketidakpercayaan (*distrust*) terhadap penyelenggara Pemilu memicu agar lembaga penyelenggara pemilu harus independen yang tercermin dalam keanggotaannya, bukan dari pemerintah atau partisan.

Pengaturan tentang lembaga penyelenggara pemilu dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (UU

Longman, 2006), hlm. 15.

<sup>4</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi (Jakarta: PT Gramedia Utama, 2008), hlm. 461.

<sup>5</sup> Harun Husein, *Pemilu Indonesia: Fakta, Angka, Analisis, dan Studi Banding*, Cetakan Pertama (Jakarta: Perludem, 2014), hlm. 585.

Penyelenggara Pemilu 15/2011)<sup>6</sup> jo. Undang-Undang Nomor 8 tahun 2012 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu 8/2012),<sup>7</sup> diadakan perubahan yang strategis. Lembaga penyelenggara pemilu mencakup atau terdiri atas KPU dan Bawaslu yang bersifat permanen. Di samping itu, dibentuk DKPP sebagai lembaga penegak kode etik bagi penyelenggara pemilu yang juga bersifat permanen. Dengan demikian, apabila anggota KPU dan Bawaslu melakukan pelanggaran dapat dikenakan sanksi hukum dan/atau sanksi etik, sebagaimana diatur dalam UU Pemilu 8/2012.

Meskipun demikian, dalam penyelenggaraan pemilu 2014, KPU dan Bawaslu, serta anggota pada jajaran di bawahnya, melakukan pelanggaran etik. Menurut data yang diterbitkan oleh DKPP, dalam tahun 2014, jumlah pengaduan pelanggaran kode etik yang diterima oleh DKPP mencapai 885<sup>8</sup> buah. Terjadi peningkatan pelanggaran dibandingkan dengan tahun 2012, ada 99 buah, dan tahun 2013 mencapai 577 buah. Pelanggaran kode etik yang dilakukan penyelenggara pemilu dalam tahun 2014 cukup beragam, antara lain:

1. melanggar prosedur pelaksanaan tahapan pemilu (72 buah);
2. keberpihakan (53 buah);
3. tidak menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu/Panwaslu (36 buah);
4. penanganan laporan pelanggaran pemilu tidak profesional (33 buah);
5. penetapan hasil pemilu/caleg terpilih tidak sesuai ketentuan (15 buah).<sup>9</sup>

Selain itu, ada dua jenis pelanggaran yang perlu diwaspadai. *Pertama*, terlibat partai politik, ada 9 buah pelanggaran. *Kedua*, terlibat politik uang, jumlahnya mencapai 8 buah pelanggaran. Jenis pelanggaran ini, secara kualitatif menunjukkan integritas penyelenggara pemilu, rentan terhadap "godaan". Sanksi yang dijatuhkan oleh DKPP selama tahun 2014, berupa:

1. rehabilitasi mencapai 480 putusan;
2. peringatan mencapai 374 putusan;
3. pemberhentian tetap mencapai 171 putusan.<sup>10</sup>

Putusan yang dijatuhkan oleh DKPP itu, kemudian oleh lembaga penyelenggara pemilu ditindaklanjuti dengan menerbitkan keputusan. Apabila putusan DKPP berupa pemberhentian tetap, maka lembaga penyelenggara pemilu sesuai dengan wewenangnyanya, menerbitkan surat

6 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 101. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5246.

7 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 117. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5316.

8 Jumlah ini, tidak sinkron dengan Tabel II-4, yaitu mencapai 862 pengaduan dalam tahun 2014. Lihat, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Republik Indonesia, *DKPP Outlook 2015: Refleksi dan Proyeksi* (Jakarta: DKPP, 2014), hlm. 22 et seq.

9 *Ibid.*, hlm. 39.

10 *Ibid.*, hlm. 48.

keputusan (SK) pemberhentian. Putusan yang dijatuhkan oleh DKPP itu diharapkan dapat menimbulkan atau berpengaruh terhadap perilaku dan kinerja para penyelenggara pemilu. Namun, adanya sanksi oleh DKPP justru mendorong mereka untuk menempuh langkah yang bersifat menghindari dari penerapan sanksi atau menempuh upaya hukum.

Penyelenggara pemilu yang melakukan pelanggaran hukum, dapat diadukan melanggar kode etik ke DKPP. Sebelum pengaduan itu diputuskan, Teradu dapat mengajukan pengunduran diri. Sesuai dengan ketentuan UU Pemilu 8/2012, pengunduran diri merupakan salah satu alasan pemberhentian antarwaktu anggota penyelenggara pemilu. Setelah waktu berselang, DKPP memeriksa pengaduan itu, tetapi Teradu sudah diberhentikan, maka DKPP hanya membuat ketetapan. Dengan demikian, pengajuan pemberhentian merupakan upaya Teradu untuk menghindari putusan DKPP.

Putusan DKPP yang sudah dijatuhkan dan kemudian ditindaklanjuti dengan penerbitan SK pemberhentian oleh lembaga penyelenggara pemilu. Dalam praktik, SK pemberhentian itu dijadikan dasar gugatan ke PTUN untuk memohon pembatalan. Berkenaan dengan hal ini, Majelis Hakim PTUN mengabulkan permohonan itu, maka SK pemberhentian itu pun dibatalkan. Putusan semacam ini patut

disayangkan karena sama artinya dengan menganulir putusan DKPP. Hal ini menunjukkan bahwa efektivitas putusan DKPP dapat dipersoalkan. Tulisan ini mencoba menganalisisnya.

## B. METODE

Penelitian ini merupakan studi normatif terhadap bahan-bahan hukum. Penelitian dilakukan dengan mengkaji dan menelusuri konsep, teori, doktrin, dan norma hukum berkenaan dengan penegakan kode etik oleh DKPP. Analisis dilakukan secara kualitatif terhadap data yang sudah tersedia (*available data*) atau data yang sudah diolah (*ready-made*).

## C. HASIL ANALISIS

Penyelenggara pemilu yang diadukan kepada DKPP mencoba menghindari dari pemeriksaan dan putusan DKPP dengan mengajukan permohonan mengundurkan diri. Umumnya, permohonan mengundurkan diri akan diterima oleh ketua lembaga penyelenggara pemilu, dengan alasan ketentuan Pasal 27 Ayat (1) jo. Pasal 99 Ayat (1) UU Penyelenggara Pemilu 15/2011 membolehkan pemberhentian antarwaktu karena mengundurkan diri.

Padahal, Pasal 27 Ayat (1) UU Penyelenggara Pemilu 15/2011 menentukan: *Anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota berhenti antarwaktu karena: (a) meninggal dunia; (b) mengundurkan*

diri dengan alasan yang dapat diterima; (c) berhalangan tetap lainnya; atau (d) diberhentikan dengan tidak hormat. Demikian pula, Pasal 99 Ayat (1) UU Penyelenggara Pemilu 15/2011 menentukan: *Anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri berhenti antarwaktu karena: (a) meninggal dunia; (b) mengundurkan diri dengan alasan yang dapat diterima; (c) berhalangan tetap lainnya; atau (d) diberhentikan dengan tidak hormat.*

Dalam pasal itu, pada huruf b dinyatakan: mengundurkan diri dengan alasan yang dapat diterima. Rumusan ini, dapat ditafsirkan secara a contrario: apabila alasan pengunduran diri tidak dapat diterima, maka seharusnya ditolak permohonan pengunduran diri itu. Penafsiran ini sejalan dengan penjelasan atas pasal tersebut. Penjelasan Pasal 27 Ayat (1) Huruf b UU Penyelenggara Pemilu 15/2011 menyatakan: Yang dimaksud "mengundurkan diri" adalah mengundurkan diri karena alasan kesehatan dan/atau karena terganggu fisik dan/atau jiwanya untuk menjalankan kewajibannya sebagai anggota KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota.

Begitu pun, Penjelasan atas Pasal 99 Ayat (1) Huruf b UU Penyelenggara Pemilu 15/2011 menyatakan: *Yang dimaksud "mengundurkan diri" adalah mengundurkan diri karena*

*alasan kesehatan dan/atau karena terganggu fisik dan/atau jiwanya untuk menjalankan kewajibannya sebagai anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri.* Jadi, tidak semua permohonan pengunduran diri dapat dikabulkan oleh Ketua lembaga penyelenggara pemilu, apabila tidak sesuai dengan penjelasan pasal itu. Jadi, alasan pengunduran diri karena dilaporkan atau diadukan ke DKPP, tidak dapat diterima.

Ketentuan Pasal 27 Ayat (1) Huruf b jo. Pasal 99 Ayat (1) Huruf b UU Penyelenggara Pemilu 15/2011 berbeda dengan ketentuan tentang pemberhentian pada UU Penyelenggara Pemilu yang lama, yaitu Pasal 29 Ayat (1) Huruf b jo. Pasal 99 Ayat (1) Huruf b UU Penyelenggara Pemilu 22/2007. Rumusan yang digunakan dalam pasal itu hanya menyebutkan dua kata "mengundurkan diri" tanpa diikuti kata-kata lain. Namun, Penjelasan Pasal 29 Ayat (1) Huruf b UU Penyelenggara Pemilu 22/2007 memuat rumusan kalimat yang sama dengan Pejelasan Pasal 27 Ayat (1) Huruf b pada UU Penyelenggara Pemilu 15/2011. Sedangkan, Penjelasan Pasal 99 Ayat (1) Huruf b UU Penyelenggara Pemilu 22/2007, hanya menyatakan "Cukup Jelas".

Pengajuan surat pengunduran diri sengaja ditempuh oleh Teradu, agar proses pemeriksaan oleh DKPP

dan Tim Pemeriksa Daerah (TPD) tidak perlu dilakukan, karena Teradu sudah diberhentikan. Hal ini, dapat menguntungkan dirinya, secara moral Teradu tidak pernah diperiksa dan diputus oleh DKPP karena melanggar kode etik, seolah-olah nama baik atau reputasinya tidak tercela.

Meskipun norma hukum dan norma etika memiliki kesamaan, namun keduanya memiliki perbedaan yang cukup signifikan dalam penegakannya. Norma hukum dan norma etika, merupakan norma yang menghendaki agar setiap orang berperilaku yang baik. Maka, keduanya masuk dalam kategori norma perilaku. Oleh sebab itu, Poedjawijatna, pernah memberi judul bukunya, *Etika: Filsafat Tingkah Laku*, karena obyek etika adalah perilaku atau tindakan manusia.<sup>11</sup> Buku kecil, terbitan lama, namun bermanfaat bagi mahasiswa.

Pengertian etika secara kebahasaan berasal dari bahasa Yunani *ethos* (bahasa Inggris: *ethics*; bahasa Belanda: *ethiek*) yang berarti kebiasaan atau kelakuan. Etika berkaitan dengan moral, oleh Magnis Suseno dikatakan: *etika adalah pemikiran sistematis tentang moralitas*.<sup>12</sup> Istilah etika dan moral acap kali digunakan saling menggantikan.

Hukum berkaitan erat dengan etika atau moral. Bahkan, moral merupakan bagian dari hukum (*morals as part of*

*law*), sebagaimana dikemukakan oleh Freeman: *Thus it has been said that law in action is not a mere system of rules, but involves the use of certain principles, such as that of the equitable and the good (aequum et bonum)*.<sup>13</sup> Bahkan, Fuller memberi judul bukunya: *The Morality of Law*, yang di dalamnya diuraikan tentang moralitas yang membuat hukum (*the morality that makes law possible*) dengan mengemukakan delapan kriteria agar sistem hukum (*system of legal rules*) tidak mengalami kegagalan.<sup>14</sup>

Meski hukum dan moral saling berkaitan, namun antara keduanya terdapat perbedaan yang cukup signifikan dalam penegakannya. Norma hukum penegakannya bersifat heteronom, setiap orang terikat pada norma hukum karena adanya paksaan yang berasal dari negara. Sedangkan, penegakan norma etika atau moral bersifat otonom, karena setiap orang terikat pada norma etika yang berasal dari dalam dirinya yang berupa suara batin atau suara hati (*conscience; geweten*).<sup>15</sup>

Perbedaan antara hukum dan etika atau moral itu, menempatkan keduanya dalam posisi yang berseberangan atau berhadapan. Norma hukum dibuat oleh legislatur (*legislature*) dan ditegakkan oleh pengadilan. Sedangkan, norma

13 M.D.A. Freeman, *Lloyd's Introduction to Jurisprudence*, 7<sup>th</sup>. Edition (London: Sweet & Maxwell Ltd., 2001), hlm. 49.

14 Lon L. Fuller, *The Morality of Law*, Revised Edition (New Haven: Yale University Press, 1973), hlm. 39.

15 A. Gunawan Setiandja, *Dialektika Hukum dan Moral* (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 1990), hlm. 114.

11 I.R. Poedjawijatna, *Etika: Filsafat Tingkah Laku* (Jakarta: Penerbit Obor, 1968), hlm. 5 et seq.

12 Franz Magnis Suseno, *Etika Dasar: Masalah-Masalah Pokok Filsafat Moral* (Jakarta: Penerbit Kanisius, 1987), hlm. 15.

etika dibuat oleh kelompok sosial tertentu berupa kode etik (*the code of ethics*) atau aturan perilaku (*the code of conduct*) yang ditegakkan oleh kelompok sosial yang bersangkutan. Biasanya, kelompok sosial itu berupa organisasi atau asosiasi profesi yang memiliki wewenang untuk membuat peraturan yang berlaku secara internal (*self regulatory body*) untuk membuat kode etik, membentuk majelis etik, memeriksa dan memutus setiap pelanggaran kode etik.

Sehubungan dengan hal itu, DKPP—sesuai dengan namanya—merupakan lembaga semacam itu. Tidak tepat, apabila keputusan yang diambil oleh DKPP sebagai majelis atau lembaga etik kemudian diuji oleh PTUN atau bahkan dibatalkan. Situasi ini, mirip dengan konflik antara lembaga atau badan arbitrase dan pengadilan. Meskipun obyek sengketa berkenaan dengan hak-hak hukum (*legal rights*), namun antara arbitrase dan pengadilan memiliki perbedaan yang signifikan, baik pihak yang memeriksa maupun proses beracaranya.

Sengketa hukum yang sudah dipilih untuk diselesaikan melalui forum arbitrase tidak dapat diuji atau bahkan dibatalkan oleh pengadilan. Berdasarkan prinsip atau asas *lex specialis derogat lege generali* (UU yang bersifat khusus, mengesampingkan UU yang bersifat umum). Maka, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa (UU Arbitrase

30/1999),<sup>16</sup> merupakan *lex specialis* yang mengesampingkan ketentuan UU Hukum Acara Perdata. Hal ini dipertegas dengan ketentuan Pasal 3 UU Arbitrase 30/1999, yang menyatakan: *Pengadilan Negeri tidak berwenang untuk mengadili sengketa para pihak yang telah terikat dalam perjanjian arbitrase*. Lagi pula, menurut Pasal 17 Ayat (2) UU Arbitrase 30/1999, putusan dari arbiter atau para arbiter bersifat final dan mengikat.

Dalam kaitan itu, ketentuan UU Penyelenggara Pemilu 15/2011 jo. UU Pemilu 8/2012 merupakan *lex specialis* bagi DKPP, dibandingkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2009 tentang Perubahan atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN (UU PTUN). Apalagi, obyek sengketa antara DKPP dan PTUN sangat berbeda. Seyogyanya, putusan DKPP tidak dapat diuji atau dibatalkan oleh PTUN.

Ketentuan Pasal 1 Angka 9 UU PTUN 51/2009 menyatakan: *Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual,*

<sup>16</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 138, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3872.

dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Ketentuan ini memuat pengertian dan kriteria tentang Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang dapat menjadi obyek sengketa di PTUN.

Kemudian, Pasal 2 UU PTUN 9/2004 menyatakan: *Tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang ini.* Ketentuan ini membatasi, bahwa tidak semua KTUN masuk dalam kompetensi mengadili dari PTUN, di antaranya yang relevan, dicantumkan dalam pasal itu pada huruf e dan huruf g. Ketentuan Pasal 2 huruf e UU PTUN 9/2004 menyatakan: *Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.* Penjelasan pasal ini, mengemukakan tiga contoh, pada contoh yang ketiga diuraikan: *Keputusan pemecatan seorang notaris oleh Menteri yang tugas dan tanggung jawabnya meliputi jabatan notaris, setelah menerima usul Ketua Pengadilan Negeri atas dasar kewenangannya menurut ketentuan Undang-Undang Peradilan Umum.* Contoh ini, secara analogi dapat diterapkan pada keputusan pemberhentian anggota lembaga penyelenggara pemilu. Putusan DKPP yang ditindaklanjuti oleh SK pemberhentian oleh lembaga penyelenggara pemilu mirip dengan pemberhentian notaris oleh Majelis

Kehormatan Notaris sebagai majelis etik yang ditindaklanjuti dengan SK Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Ketentuan Pasal 2 huruf g UU PTUN 9/2004 menyatakan: *Keputusan Komisi Pemilihan Umum baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum.* Ketentuan ini apabila ditafsirkan secara a contrario, menunjukkan bahwa keputusan KPU yang bukan mengenai hasil pemilu, masuk dalam kategori KTUN menurut UU PTUN. Namun, sebagaimana telah dikemukakan bahwa ketentuan pada huruf e di atas, dapat diterapkan pada keputusan KPU tentang pemberhentian anggotanya. Dengan demikian, maka putusan DKPP sebagai lembaga pemeriksa kode etik tentang pemberhentian anggota lembaga penyelenggara pemilu tidak termasuk dalam KTUN yang menjadi kompetensi mengadili dari PTUN.

DKPP berdasarkan ketentuan Pasal 252 UU Pemilu 8/2012 menyelesaikan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu. DKPP menurut Pasal 1 Angka 22 UU Penyelenggara Pemilu 15/2011 adalah: *lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu.* Tugas DKPP menurut Pasal 111 Ayat (3) UU Penyelenggara Pemilu 15/2011, mencakup: (a) menerima pengaduan dan/atau laporan; (b) melakukan penyelidikan, verifikasi, dan pemeriksaan; (c) menetapkan

putusan; (d) menyampaikan putusan. Kemudian, dalam ayat berikutnya, yaitu Ayat (4), diatur tentang wewenang DKPP: memanggil penyelenggara pemilu sebagai Teradu, Pelapor atau Pengadu, saksi-saksi dan/atau pihak lain yang terkait, serta memberikan sanksi.

Merujuk pada ketentuan Pasal 111 Ayat (3) dan (4) UU Penyelenggara Pemilu 15/2011 tersebut, dapat dikatakan bahwa DKPP adalah lembaga pengadilan etika. Hal ini pun ditegaskan oleh Jimly Asshiddiqie, sebagai Ketua DKPP: *...saya dan para anggota DKPP mencanangkan bahwa lembaga ini adalah lembaga pengadilan etika bagi para penyelenggara pemilu.*<sup>17</sup> Dengan demikian, kedudukan DKPP sebagai lembaga pengadilan etika setara dengan lembaga atau badan peradilan seperti Badan Arbitrase dan Pengadilan. Hal ini meneguhkan argumentasi hukum bahwa putusan DKPP tentang pemberhentian anggota penyelenggara pemilu dan dikuatkan dengan SK KPU atau Bawaslu, tidak dapat diperiksa oleh PTUN, karena berdasarkan Pasal 2 Huruf e UU PTUN 9/2004, tidak masuk dalam kategori sebagai KTUN. Kedudukan hukum (*legal standing*) DKPP sebagai lembaga pengadilan etika, telah memiliki legalitas hukum dan moral sekaligus.

## D. PENUTUP

Berdasarkan hasil analisis yang telah diuraikan di atas dapat disimpulkan bahwa keberadaan dan kedudukan DKPP sebagai lembaga pengadilan etika sudah memiliki legalitas hukum dan moral sehingga keputusannya harus dihormati oleh lembaga atau badan peradilan.

Lembaga penyelenggara pemilu tidak wajib menerima atau mengabaikan setiap permohonan mengundurkan diri dari anggotanya, apabila tidak memiliki alasan sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 27 Ayat (1) Huruf b jo. Pasal 99 Ayat (1) Huruf b UU Penyelenggara Pemilu 15/2011.

Surat keputusan dari lembaga penyelenggaraan pemilu yang didasarkan pada putusan DKPP tentang pemberhentian anggota lembaga penyelenggara pemilu karena melanggar kode etik penyelenggara pemilu, tidak masuk dalam kategori KTUN sebagaimana ditentukan dalam Pasal 2 Huruf e UU PTUN 9/2004.

DKPP sebagai lembaga pengadilan etika dapat melakukan kordinasi dan komunikasi atau membuat Nota Kesepahaman (*Memorandum of Understanding/MoU*) dengan PTUN, Pengadilan Negeri, atau Mahkamah Agung berkenaan dengan digugatnya SK pemberhentian anggota lembaga penyelenggara pemilu yang diterbitkan sebagai tindak lanjut dari putusan DKPP.

<sup>17</sup> Jimly Asshiddiqie, *Peradilan Etika dan Etika Konstitusi: Perspektif Baru tentang Rule of Law and Rule of Ethics dan Constitutional Law and Constitutional Ethics* (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hlm. 269.

## DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi: Perspektif Baru tentang Rule of Law and Rule of Ethics dan Constitutional Law and Constitutional Ethics*. Jakarta: Sinar Grafika, 2014.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi. Jakarta: PT Gramedia Utama, 2008.
- Dahl, Robert A. *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control*. New Haven: Yale University Press, 1982.
- Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Republik Indonesia, *DKPP Outlook 2015: Refleksi dan Proyeksi*. Jakarta: DKPP, 2014.
- Edwards III, George C., Martin P. Wattenberg, Robert L. Lineberry, *Government in America: People, Politics, and Policy*, Brief 8th. Edition. New York: Pearson Longman, 2006.
- Freeman, M.D.A. *Lloyd's Introduction to Jurisprudence*, 7<sup>th</sup>. Edition. London: Sweet & Maxwell Ltd., 2001.
- Fuller, Lon L. *The Morality of Law*, Revised Edition. New Haven: Yale University Press, 1973.
- Husein, Harun. *Pemilu Indonesia: Fakta, Angka, Analisis, dan Studi Banding*, Cetakan Pertama. Jakarta: Perludem, 2014.
- Mayo, Henry B. "Nilai-Nilai Demokrasi," dalam Miriam Budiardjo, ed., *Masalah Kenegaraan*. Jakarta: PT Gramedia, 1975.
- Poedjawijatna, I.R. *Etika: Filsafat Tingkah Laku*. Jakarta: Penerbit Obor, 1968.
- Setiardja, A. Gunawan. *Dialektika Hukum dan Moral*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 1990.
- Suseno, Franz Magnis. *Etika Dasar: Masalah-Masalah Pokok Filsafat Moral*. Jakarta: Penerbit Kanisius, 1987.